

LAVORO (CONTRATTO COLLETTIVO DI)

PROCEDIMENTO CIVILE

Ricorso per cassazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROVELLI Luigi Antonio - Primo Presidente f.f. -

Dott. SALME' Giuseppe - Presidente di Sez. -

Dott. RORDORF Renato - Presidente di Sez. -

Dott. RAGONESI Vittorio - Consigliere -

Dott. MAZZACANE Vincenzo - Consigliere -

Dott. VIVALDI Roberta - Consigliere -

Dott. NAPOLETANO Giuseppe - Consigliere -

Dott. AMBROSIO Annamaria - Consigliere -

Dott. DI IASI Camilla - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso 20165/2013 proposto da:

A.S.I. - CONSORZIO PER L'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DI LEGGE, (già SISRI - CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DEI SERVIZI REALI ALLE IMPRESE), in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEL CANCELLO 20, presso lo studio dell'avvocato LUIGI PEDONE, rappresentato e difeso dall'avvocato TORRICELLI Valentino, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

LORES S.R.L. in liquidazione, in persona del liquidatore pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA GREGORIO VII 384, presso lo studio dell'avvocato MARCO PICOZZI, rappresentata e difesa dall'avvocato PAGLIARULO Giovanni, per delega in calce al controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

avverso la sentenza n. 643/2012 della CORTE D'APPELLO di LECCE, depositata il 24/09/2012;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 02/12/2014 dal Consigliere Dott. CAMILLA DI IASI;

udito l'Avvocato Luigi PEDONE per delega dell'avvocato Valentino Torricelli;

udito il P.M., in persona dell'Avvocato Generale Dott. APICE Umberto, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

Nella controversia tra il Consorzio S.I.R.S.I. (Consorzio per lo Sviluppo Industriale dei Servizi Reali alle Imprese, ora A.S.I.) di Lecce e Lores s.r.l. (ora in liquidazione), avente ad oggetto la richiesta da parte del primo degli oneri posti a carico della seconda, la Corte d'Appello di Lecce, in difformità dal primo giudice, ha declinato la giurisdizione in favore del giudice amministrativo.

I giudici d'appello hanno in particolare rilevato che il Consorzio è ente pubblico economico dotato di poteri autoritativi in ordine alla determinazione delle tariffe e degli oneri posti a carico degli assegnatari di aree che hanno presentato un progetto riscontrato favorevolmente e che nella specie la società non si era doluta dell'adozione di un atto in assenza del relativo potere ma del cattivo esercizio di tale potere da parte del Consorzio medesimo sia con riguardo al tempo della richiesta economica (intervenuta dopo l'approvazione del progetto e non dopo il rilascio del permesso a costruire) sia con riguardo alla entità e adeguatezza della somma richiesta. I suddetti giudici hanno aggiunto che nella specie doveva in ogni caso ritenersi la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quanto il pagamento richiesto riguardava oneri di urbanizzazione.

Per la cassazione di questa sentenza ricorre il Consorzio; la società resiste con controricorso proponendo altresì ricorso incidentale.

Motivi della decisione

1. Preliminarmente è da escludere che nella specie ricorra, con riguardo al ricorso principale, l'ipotesi di inammissibilità di cui all'art. 360 bis c.p.c., n. 1, invocata dalla società controricorrente, posto che la giurisprudenza citata da quest'ultima, ed in ogni caso la giurisprudenza affermativa della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di oneri di urbanizzazione, ha soprattutto riguardo a controversie con i Comuni e non risulta che abbia esaminato - tanto meno approfonditamente e ripetutamente - la questione in riferimento alle opere di urbanizzazione realizzate dai Consorzi, con le relative implicazioni in ordine alla natura dei suddetti ed al tipo di rapporto che si instaura tra questi e le imprese che si trovano nell'area di riferimento dei medesimi.

Neppure sussistono le ipotesi di inammissibilità prospettate con riguardo al medesimo ricorso dalla suddetta controricorrente in riferimento all'art. 366 c.p.c., nn. 3 e 6.

In particolare, con riguardo alla dedotta carenza del requisito della esposizione sommaria dei fatti di causa di cui *all'art. 366 c.p.c.*, n. 3, fondata sul rilievo che tale esposizione nella specie si sarebbe articolata in 22 pagine "affastellate senza alcuna coerenza e logica ricostruttiva", deve rilevarsi che il ricorso principale contiene una esauriente e comprensibile esposizione dei fatti di causa, la quale, benchè particolarmente articolata e certamente non sintetica, risulta idonea a fornire, sulla base della sola lettura del ricorso - perciò senza necessit  di esaminare altri atti, ivi compresa la decisione impugnata-, una conoscenza del "fatto" sostanziale e processuale sufficiente a comprendere il significato e la portata delle censure rivolte alla pronuncia impugnata (tra le altre v. Cass. n. 16360 del 2004 e SU n. 11653 del 2006), dovendo escludersi l'ipotizzabilit  di una *absolutio ab instantia* tutte le volte che (come nella specie) una esposizione dei fatti di causa esista e sia comprensibile e funzionale, a prescindere dal fatto che essa sia pi  o meno sommaria e/o di lettura pi  o meno scorrevole.

E' vero che il legislatore, in omaggio ad indiscutibili esigenze di chiarezza ed economia processuale, sembra decisamente prediligere la sintesi e la sobriet  espositiva negli atti processuali, tuttavia tale intento risulta normativamente esplicitato soprattutto in relazione agli atti del giudice, dei quali si raccomanda concisione ed esposizione succinta, laddove per gli atti di parte la "sommariet " espositiva   prevista solo per le impugnazioni (appello e cassazione), evidentemente nell'intento di evitare che, anche se non imprescindibile ai fini della comprensione dell'impugnazione medesima, si ritenga sempre necessaria una analitica esposizione di tutte le vicende di causa, la quale, soprattutto nelle impugnazioni, potrebbe risultare tanto defatigante quanto inutile.

Occorre peraltro precisare che la "sommariet " nella esposizione dei fatti di causa (cos  come la concisione nelle sentenze)   concetto relativo, da valutarsi in rapporto alle peculiarit  delle singole fattispecie, e va altres  aggiunto che, se   vero che un atto di parte (come del resto una sentenza) che non sia inutilmente ridondante   certamente pi  "chiaro" (oltre che pi  elegante e cortese per i destinatari),   anche vero che non   sufficiente ai fini della inammissibilit  di un ricorso il fatto che esso contenga notizie non indispensabili e/o risulti esposto con stile non particolarmente "lineare", posto che la sanzione della inammissibilit  nei casi di inosservanza (per eccesso) della "misura" nella esposizione dei fatti di causa pu  prendersi in considerazione solo nella ipotesi (nella specie non verificatasi) in cui - ad esempio per la sovrapposizione di notizie non conferenti (o semplicemente non necessarie a supportare l'impugnazione) accumulate senza alcuna graduazione o collegamento - l'esposizione suddetta (oltre che di faticosa lettura) risulti anche ambigua e non decifrabile al punto da non consentire di trarre da essa le notizie sui fatti di causa necessarie alla comprensione delle censure proposte.

Infine, va esclusa anche la dedotta inammissibilit  del ricorso per omessa indicazione - ai sensi *dell'art. 366 c.p.c.*, n. 6 - degli atti processuali "dai quali si pretende di far derivare le violazioni di legge sottese ai motivi di impugnazione", essendo in proposito sufficiente evidenziare che la norma in esame prevede la specifica indicazione degli atti processuali (nonch  dei documenti e contratti o accordi collettivi) "sui quali il ricorso si fonda", e che nella specie il ricorso si fonda essenzialmente sulla legge e sulla giurisprudenza di legittimit  (nonch  ovviamente sulle sentenze di merito pronunciate nel presente processo, peraltro entrambe chiaramente indicate in ricorso). D'altro canto,   la medesima controricorrente, nel dedurre l'inammissibilit  in questione, a sostenere che il ricorrente principale si   limitato ad affermare la legittimit  della decisione dei primi giudici e il discostamento dei giudici d'appello dalla giurisprudenza di legittimit , senza contestare n  la qualificazione della domanda n  le norme sostanziali o processuali in virt  delle quali i suddetti giudici d'appello hanno declinato la giurisdizione, e quindi ad evidenziare che in sostanza l'impugnazione non   fondata su atti processuali (che non siano le sentenze di merito pronunciate nel medesimo processo), essendo peraltro appena il caso di rilevare che l'inammissibilit  del ricorso per mancanza di indicazione degli atti processuali sui quali il ricorso si fonda presuppone necessariamente che il ricorso si fondi su specifici atti processuali, ancorch  non espressamente indicati.

2. Col ricorso principale - ritenuto ammissibile in ragione di quanto sopra esposto - il Consorzio censura la sentenza impugnata ai sensi *dell'art. 360 c.p.c.*, n. 1, sostenendo che nella specie non vengono in discussione atti autoritativi ma soltanto una pretesa patrimoniale, ossia una richiesta di pagamento per servizi resi. In particolare il ricorrente principale precisa che la L.R. Puglia n. 31 del 1986, ha demandato ai Consorzi una serie di attivit , tra le quali la realizzazione di opere, attrezzature e servizi di interesse e uso comune, prevedendo per lo svolgimento delle suddette attivit  il reperimento delle risorse anche presso le imprese allocate nelle aree di pertinenza dei suddetti Consorzi in relazione ai servizi resi a favore delle medesime, ed aggiunge che con delibere (non utilmente impugunate) assunte sulla base della richiamata normativa risultano previsti entit  e tempi di recupero del dovuto per le opere realizzate dal

Consorzio, il quale dunque nella specie, avendo agito per un proprio diritto di credito derivante dalla legge - e dalla delibera emessa sulla base di essa - avrebbe correttamente adito il giudice ordinario.

La censura è infondata.

Risulta pacifico tra le parti, anche in ragione di quanto espressamente affermato dallo stesso ricorrente principale circa la relazione tra le opere realizzate ed il contributo richiesto, che quest'ultimo riguarda essenzialmente opere di urbanizzazione realizzate dal Consorzio. E d'altra parte sullo specifico punto della relazione tra il contributo richiesto e le opere di urbanizzazione realizzate la sentenza d'appello non risulta espressamente impugnata dal Consorzio in questa sede.

Tanto premesso, occorre evidenziare che la giurisprudenza di legittimità ha sempre riconosciuto che la giurisdizione esclusiva - come tale estesa anche alle lamentate violazioni di diritti soggettivi - del giudice amministrativo, prevista dalla *L. n. 10 del 1977, art. 16*, riguarda l'intera area delle concessioni edilizie, nella quale rientrano gli oneri di urbanizzazione posti a carico del destinatario del provvedimento amministrativo, affermando pertanto detta giurisdizione anche nelle controversie riguardanti la spettanza e liquidazione del contributo per gli oneri di urbanizzazione, pure se proposte in via di ripetizione di quanto si assuma indebitamente pagato per tale titolo ovvero in via di opposizione contro ingiunzione emessa dal Comune (v. SU nn. 32 del 2001; 5903 del 2003;

22904 del 2005; 12114 del 2009).

D'altro canto, benchè la *L. n. 10 del 1977, art. 16*, sia stato espressamente abrogato e le successive norme in materia non abbiano specificamente previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con riguardo agli oneri di urbanizzazione, la cognizione del suddetto giudice in materia è stata confermata dalla tendenziale onnicomprensività delle norme sopravvenute, in particolare il *D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34*, secondo il quale "sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia", con la precisazione che "la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio", e l'art. 133 c.p.a., secondo il quale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie "aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica ed edilizia, concernenti tutti gli aspetti dell'uso del territorio".

Non può pertanto esservi dubbio che anche le norme successive alla *L. n. 10 del 1977, art. 16*, riferendosi a tutti gli atti e i provvedimenti (e il citato art. 34 pure ai comportamenti) delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia, ricomprendano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie aventi ad oggetto gli oneri di urbanizzazione.

Occorre tuttavia precisare che la giurisprudenza di queste sezioni unite sopra richiamata ha riguardo esclusivamente ad oneri di urbanizzazione richiesti dagli enti territoriali (e precisamente dai Comuni) e che il citato art. 34 (come del resto l'art. 133 c.p.a.) fa riferimento ad atti, provvedimenti e comportamenti delle amministrazioni pubbliche. E' pertanto necessario chiedersi se la suddetta disposizione sia applicabile nell'ipotesi di richiesta di contributo per opere di urbanizzazione realizzate non dal Comune ma da un Consorzio, e, prima ancora, se quest'ultimo sia qualificabile come "amministrazione pubblica", soprattutto in considerazione del fatto che la *L. n. 317 del 1991, art. 36*, qualifica i Consorzi per le aree di sviluppo industriale come enti pubblici economici.

In proposito occorre considerare che i suddetti Consorzi sono stati previsti nell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dalla *L. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, comma 2*, utilizzando criteri per la classificazione di natura statistico-economica.

E' da aggiungere che la definizione di "amministrazioni pubbliche" è attualmente prevista dal *D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165* (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) il quale all'art. 1, comma 2 prevede che per amministrazioni pubbliche devono intendersi "tutte le amministrazioni dello Stato", ivi compresi le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane nonché "loro consorzi e associazioni".

Inoltre, la L.R. Puglia n. 31 del 1986, prevede che i consorzi per lo sviluppo industriale sono partecipati, tra gli altri, dai Comuni, le Province, le Comunità Montane (art. 1 comma 3), che essi provvedono, tra

l'altro, "alla progettazione, esecuzione, gestione e manutenzione di opere....di uso comune" (art. 1, comma 3, n. 2) e che possono reperire mezzi finanziari, tra l'altro, "dalla gestione delle opere e dalla prestazione di servizi a favore delle imprese allocate nelle aree dei Consorzi" (art. 3, comma 1, lett. e).

Peraltro, la giurisprudenza di queste sezioni unite ha avuto modo di precisare che, nonostante i predetti Consorzi siano qualificati come enti pubblici economici, non tutte le loro attività sono da ricondurre al campo privatistico-imprenditoriale, restandone escluse, ad esempio, quelle, di natura pubblicistica, che attengono ai poteri inerenti alla localizzazione industriale (v. SU n. 14293 del 2010).

Per tutto quanto sopra esposto il ricorso principale deve essere rigettato, essendo da ritenersi sussistente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di oneri di urbanizzazione anche in relazione alla normativa successiva alla *L. n. 10 del 1977, art. 16*, ed anche nel caso in cui il contributo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione sia richiesto da un Consorzio per lo sviluppo industriale e non da un Comune.

Con un unico motivo di ricorso incidentale Lores s.r.l. si duole del fatto che i giudici d'appello abbiano compensato le spese senza adeguatamente motivare la decisione, avendo utilizzato una clausola di stile ("ricorrono giusti motivi per la compensazione delle spese processuali").

La censura è fondata.

Come risulta dalla sentenza impugnata, il presente processo è stato introdotto nel 2007, pertanto nella specie non è applicabile la modifica *dell'art. 92 c.p.c.*, prevista dalla *L. n. 69 del 2009* (applicabile ai giudizi instaurati dopo la sua entrata in vigore), ma è pur sempre applicabile la modifica al medesimo articolo prevista (con effetto dal primo marzo 2006 per i procedimenti introdotti dopo tale data) dalla *L. n. 263 del 2005*, a norma della quale la compensazione totale o parziale delle spese può essere disposta se vi è soccombenza reciproca o concorrono altri giusti motivi "esplicitamente indicati in motivazione".

In proposito la giurisprudenza di questo giudice di legittimità - alla quale il collegio intende dare continuità in assenza di valide ragioni per discostarsene - ha ripetutamente affermato che nei giudizi soggetti alla disciplina *dell'art. 92 c.p.c.*, comma 2, come modificato dalla *L. n. 263 del 2005, art. 2, comma 1, lett. a)*, ove non sussista reciproca soccombenza, è legittima la compensazione parziale o per intero delle spese processuali soltanto quando i giusti motivi a tal fine ravvisati siano dal giudice esplicitamente indicati (v. tra le altre Cass. n. 20324 del 2010 - la quale peraltro precisa che deve escludersi che l'esigenza della esplicitazione dei giusti motivi di compensazione possa risolversi nella esposizione di motivi irragionevoli o estremamente vaghi quali il "valore esiguo della controversia" ovvero "la peculiarità della fattispecie"- nonché Cass. nn. 14563 del 2008 e 12893 del 2011).

Dall'argomentare che precede discende che il ricorso incidentale deve essere accolto. La sentenza impugnata va pertanto cassata in relazione al ricorso accolto e, non essendo necessari ulteriori accertamenti in atto, la causa può essere decisa nel merito.

La Corte pertanto, decidendo ai sensi *dell'art. 384 c.p.c.*, comma 2, provvede in relazione alle spese dei gradi di merito disponendone la compensazione, ritenuta la sussistenza di giusti motivi ravvisabili nel fatto che, come sopra evidenziato, non si rinviene consolidata giurisprudenza in tema di giurisdizione con specifico riguardo agli oneri di urbanizzazione dovuti ai Consorzi per lo sviluppo industriale ed alla peculiare natura questi ultimi siccome normativamente qualificati quali enti pubblici economici.

E' appena il caso di aggiungere che, con riguardo alla disciplina richiedente - ai fini della compensazione delle spese - la soccombenza reciproca o la sussistenza di giusti motivi, sia pure (dopo la *L. n. 263 del 2005*, applicabile nella specie) da indicare esplicitamente in motivazione, sono stati dalla giurisprudenza di questo giudice di legittimità considerati giusti motivi di compensazione la novità o complessità delle questioni ovvero l'assenza di una consolidata interpretazione giurisprudenziale (v.

tra le altre Cass. nn. 8715 del 2004; 18352 del 2003; 770 del 2003, e vedi anche, per quanto possa nella specie rilevare, SU n. 2572 del 2012, la quale - peraltro con riguardo alla disciplina introdotta dalla *L. n. 69 del 2009*, non applicabile nella specie - ha precisato che anche la novità delle questioni affrontate può integrare le gravi ed eccezionali ragioni di compensazione, se ed in quanto sia sintomo di un atteggiamento soggettivo del soccombente, ricollegabile alla considerazione delle ragioni che lo hanno

indotto ad agire o resistere in giudizio e, quindi, da valutare con riferimento al momento in cui la lite è stata introdotta o è stata posta in essere l'attività che ha dato origine alle spese).

Le spese del presente giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo, vanno poste a carico della parte soccombente.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso principale ed accoglie il ricorso incidentale. Cassa la sentenza impugnata in relazione al ricorso accolto e decidendo nel merito compensa le spese dei gradi di merito.

Condanna il soccombente alle spese del presente giudizio di legittimità che liquida in Euro 5.600,00 oltre Euro 200,00 per esborsi, spese forfettarie nella misura del 15% ed accessori di legge, dandosi atto ai sensi del *D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13 comma 1 quater*, della sussistenza dei presupposti per il versamento dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1 bis del medesimo articolo.

Così deciso in Roma, il 2 dicembre 2014.

Depositato in Cancelleria il 29 aprile 2015