

Corte di Cassazione, sez. Tributaria, ord. 9 ottobre 2003, n. 15141

La Corte, considerato che:

- il Comune di Verona, in persona del Sindaco pro tempore, ha proposto ricorso per cassazione, sulla base di quattro motivi, avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale del Veneto n. 213/03/00 in data 11 aprile 2001, la quale, respingendo l'appello dello stesso Comune, confermò la decisione di primo grado della Commissione tributaria provinciale di Verona, con la quale furono accolti i ricorsi proposti dalla s.p.a. O. E. F. G. avverso due avvisi di accertamento relativi alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani dovuta per gli anni 1996 e 1997;
- il ricorrente Comune di Verona si è costituito in giudizio in persona del Sindaco pro tempore, in forza di determinazione del Dirigente del Settore Affari Legali n. 187/29 in data 10 luglio 2001, come si evince dall'epigrafe del ricorso medesimo e dalla procura speciale apposta a margine di questo;
- in tema di autorizzazione del Sindaco a stare in giudizio in nome e per conto del Comune la giurisprudenza di questa Corte non è uniformemente orientata, ma è caratterizzata da un contrasto alimentato da divergenti indirizzi interpretativi della vigente normativa;
- in particolare le Sezioni Unite della Corte, con sentenza del 10 maggio 2001, n. 186, hanno stabilito che "nel nuovo ordinamento delle autonomie locali (artt. 36 e 35, secondo comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142, poi trasfusi negli artt. 48, secondo comma, e 50, secondo e terzo comma, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), competente a conferire al difensore del comune la procura alle liti è il sindaco, non essendo necessaria l'autorizzazione della giunta municipale, atteso che al Sindaco è attribuita la rappresentanza dell'ente, mentre la giunta comunale ha una competenza residuale, sussistente cioè soltanto nei limiti in cui le norme legislative o statutarie non la riservino al sindaco";
- a tale orientamento, ribadito con successiva sentenza delle Sezioni Unite n. 17550 del 10 dicembre 2002, si contrappone altro e differente indirizzo delle stesse sezioni Unite, affermato con ordinanza (in sede di regolamento di giurisdizione) n. 9439 del 27 giugno 2002, con il quale, riprendendo una precedente e reiterata giurisprudenza (Cass. Sez. I, 20 febbraio 1998, n. 1853; Cass. Sez. I, 28 maggio 1998, n. 5286; Cass. Sez. III, 20 ottobre 1998, n. 10378; Cass. Sez. III, 30 maggio 2000, n. 7190; Cass. Sez. I, 11 maggio 2001, n. 6546) e sul presupposto che l'autorizzazione a stare in giudizio da parte degli organi comunali competenti è necessaria perché il Sindaco possa rappresentare il Comune in qualsiasi lite attiva o passiva (Cass. 28 maggio 1998, n. 5286), si è affermato che anche nel nuovo quadro normativo rappresentato dall'art. 35, secondo comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (oggi trasfuso nell'art. 48 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), stante il principio generale in esso articolo fissato e suscettibile di deroga solo ove la legge e lo statuto dispongano diversamente, il potere di deliberare l'azione o la resistenza in giudizio del comune spetta alla giunta municipale; tale principio - richiamato anche nella pronuncia delle Sezioni Unite n. 10979 del 9 agosto 2001 per escludere che nella normativa regionale siciliana posteriore alla legge statale n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, e per effetto del recepimento senza modifiche degli artt. 35 e 36 di detta legge statale nell'art. 1 della legge regionale siciliana n. 48 del 1991, vi sia alcuna disposizione che attribuisca direttamente al sindaco il potere di agire o resistere in giudizio per conto del comune - è stato ribadito con sentenza della sezione I di questa Corte n. 18224 del 21 dicembre 2002;
- il richiamato contrasto giurisprudenziale interno a questa Corte cade su di un punto essenziale, relativo alla legittimità della costituzione in giudizio del Comune di Verona, sul quale è necessaria l'uniformità giurisprudenziale e la certezza del diritto, che può derivare soltanto da un ulteriore e definitivo intervento delle Sezioni unite della Corte medesima;

- in particolare, il tema della necessità della preventiva autorizzazione per la costituzione in giudizio del sindaco in rappresentanza del comune - e quindi della eventuale dissociazione tra il potere rappresentativo del sindaco e il potere di autonoma valutazione degli interessi sottesi all'agire in giudizio - costituisce questione preliminare rilevante ai fini della decisione del ricorso in questa sede proposto dal Comune di Verona, infatti, se dovesse essere confermato l'orientamento espresso dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 186 del 10 maggio 2001 circa il potere del sindaco di agire e costituirsi in giudizio per conto del Comune senza l'autorizzazione di altri organi e in particolare della giunta comunale, resterebbe assorbita ogni questione sulla legittimità, nella specie, dell'autorizzazione rilasciata con determinazione del Dirigente del Settore affari legali del Comune di Verona, anziché con deliberazione della Giunta municipale; se, invece, dovesse essere ribadito che il sindaco non può agire e costituirsi in giudizio in nome e per conto del comune senza la preventiva autorizzazione di altro organo comunale, resterebbe poi da esaminare e risolvere la questione, anch'essa preliminare, se pur di natura subordinata alla precedente, se sia legittima l'autorizzazione rilasciata al sindaco da un dirigente dell'amministrazione comunale;
- a tale riguardo, in mancanza, nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, di un'espressa norma di legge che attribuisca al dirigente amministrativo il suddetto potere autorizzatorio, assumono rilievo eventuali disposizioni dello statuto comunale, tenuto conto che l'art. 6 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede, al secondo comma, che lo statuto stabilisce, tra l'altro, "i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio" e quindi anche, secondo la giurisprudenza di questa Corte, "il regime delle autorizzazioni a promuovere o resistere in giudizio" (Cass. 10 febbraio 2003, n. 1949; Cass. 26 febbraio 2003, n. 2878; sul potere derogatorio dello statuto rispetto alle norme di legge che regolano il regime dell'autorizzazione alla costituzione in giudizio del comune, v. anche Cass. S.U. 27 giugno 2002, n. 9439 e, sia pure in senso dubitativo, Cass. 23 giugno 1997, n. 5585; Cass. 30 dicembre 1997, n. 13137);
- nel presente giudizio il ricorrente Comune di Verona non ha prodotto il proprio Statuto, alla stregua del quale si sarebbe potuto ipotizzare la potestà autorizzatoria del Dirigente del settore affari legale e tale mancata produzione impedisce, secondo un reiterato orientamento di questa Corte (Cass. 11 maggio 2001, n. 6546; Cass. 23 giugno 1997, n. 5585; Cass. 30 dicembre 1997, n. 13137) ogni verifica e valutazione al riguardo, tenuto conto della natura di atto amministrativo e comunque non normativo dello statuto comunale, che costituisce espressione della potestà regolamentare del comune, subordinata alle leggi e regolamenti statali ed alle leggi regionali, ed al quale non potrebbe pertanto applicarsi il principio "jura novit curia" di cui all'art. 113 c.p.c.;
- osserva tuttavia questo collegio che il nuovo ordinamento delle autonomie locali di cui al d. lgs. 2000/267 ha attuato una delegificazione della disciplina dell'organizzazione dell'ente, affidata (art. 6, comma 2) all'autonomia statutaria nel rispetto dei principi generali fissati dallo stesso testo unico, in particolare per quanto riguarda le attribuzioni degli organi e, come già riferito, i modi di esercizio della rappresentanza legale, anche in giudizio, dell'ente; in particolare:
 - la giunta comunale compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che, tra l'altro, non ricadano nelle competenze del sindaco previste dalla legge o dallo statuto (art. 48, comma 2);
 - il sindaco esercita le funzioni attribuitigli dalle leggi e dallo statuto (art. 50, comma 3);
 - ai dirigenti del Comune spettano tutti i compiti non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico - amministrativo degli organi di governo dell'ente (art. 107, comma 2);
 - sul piano più generale gli statuti comunali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna, ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune, nonché degli enti, aziende e istituzioni da essi dipendenti (art. 6, comma 3, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267);

- peraltro, la giurisprudenza di questa Corte (Cass. 26 marzo 2003, n. 4495) ha già affermato che se "normalmente la delegificazione si attua mediante la sostituzione di norme regolamentari governative a norme legislative, secondo il meccanismo previsto in linea generale dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400", la stessa "può essere realizzata anche mediante la sostituzione alla fonte legislativa di un atto normativo di natura diversa dal regolamento governativo, sostituzione che può essere prevista dalla stessa legge, non essendovi una disciplina costituzionale della delegificazione e restando la legge n. 400 del 1988 una fonte ordinaria pur sempre derogabile da una legge successiva che preveda un meccanismo speciale di delegificazione";

- alla luce delle norme e dei principi richiamati, potrebbe ritenersi che, in conseguenza della delegificazione prevista dalla legge statale sulle autonomie locali, lo statuto comunale detti una disciplina - sostitutiva, modificativa o integrativa di quella stabilita dalla legge statale - che costituisca fonte normativa, ossia contenga le norme di diritto la cui violazione o falsa applicazione sia deducibile come motivo di ricorso per cassazione ex art. 360 n. 3 c.p.c. e non abbia bisogno di essere provata documentalmente, ma rientri nell'indagine che il giudice deve compiere d'ufficio in ordine alla vigenza della legge da applicare, in questo agevolato anche dal peculiare regime di pubblicità dello stesso statuto, pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione ed inserito nella raccolta ufficiale degli statuti, tenuta dal Ministero degli Interni, che ne cura anche adeguata forma di ulteriore pubblicità (art. 6, commi 5 e 6, d. lgs. 2000/267; nello stesso senso, per i decreti con i quali, in tema di responsabilità civile obbligatoria derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, sono stati modificati i limiti dei massimali indicati nella tabella A allegata alla legge 1969/990, v. Cass. 26 marzo 2003, n. 4485);

- il tema della natura e della conoscibilità degli statuti comunali costituisce, ad avviso di questo collegio, questione di massima di particolare importanza, attinente alla legittimità della costituzione in giudizio degli enti comunali, sulla quale appare necessaria l'uniformità dell'orientamento giurisprudenziale, che può essere assicurata da una pronuncia delle Sezioni Unite di questa Corte, previo rinvio a nuovo ruolo del presente giudizio;

P.q.m.

La Corte rimette gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni unite ai fini della decisione sulle questioni indicate in motivazione. Rinvia la causa a nuovo ruolo.