



Consiglio di Stato
Sezione III

Parere del 14/07/1998 n. 815

Intitolazione:

I) Finanza locale - Entrate enti locali - Entrate non tributarie - Regolamenti ex art. 52 DLG n. 446/97 - Comunicazione al Ministero delle finanze - Necessita'.
II) Finanza locale - Entrate degli enti locali - Canoni per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - Natura tributaria - Esclusione.

Massima:

I) I regolamenti adottati dalle Province e dai Comuni per disciplinare le proprie entrate, ai sensi dell'art. 52 del DLG n. 446 del 1997, debbono essere tempestivamente comunicati al Ministero delle finanze, a prescindere dalla specifica natura delle entrate oggetto della disciplina regolamentata.
II) Il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, previsto dall'art. 63 del DLG n. 446 del 1997, costituisce un onere privo dei caratteri della imposizione fiscale, avente valenza essenzialmente patrimoniale, qualificabile come corrispettivo per l'utilizzazione di un bene pubblico.

Testo:

PREMESSO

Riferisce l'Amministrazione che sono ad essa pervenute numerose richieste di chiarimenti, da parte dei comuni, intese a conoscere la natura del canone di concessione la cui applicazione facoltativa e' prevista, a decorrere dal 1 gennaio 1999, dall'articolo 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446.

Le richieste sono solitamente motivate dall'esigenza di accertare se i regolamenti in materia, da adottarsi ai sensi dell'articolo 52 del predetto decreto legislativo, debbano essere trasmessi al Ministero delle finanze per il controllo di legittimita' previsto dal comma 4 dello stesso articolo; sono altresì motivate dall'esigenza di predisporre correttamente i singoli provvedimenti applicativi dalla cui qualificazione dipende poi il tipo di tutela esercitabile dagli interessati.

Su tali questioni, e soprattutto sui problemi relativi alla natura giuridica dell'onere di cui si tratta, se debba cioè qualificarsi come onere di natura patrimoniale ovvero come onere tributario, il Ministero svolge ampie argomentazioni.

In ordine alle questioni stesse viene chiesto il parere del Consiglio di Stato.

CONSIDERATO

1. Per quanto riguarda la prima questione prospettata dal Ministero delle finanze, non sembra alla Sezione che possano sussistere dubbi in ordine alla necessita' che tutti i regolamenti adottati dalle Province e dai Comuni, ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446, siano tempestivamente comunicati al Ministero delle finanze, senza che assuma rilievo sotto tale profilo, la specifica natura delle entrate oggetto della disciplina regolamentare.

Dalla semplice lettura del primo comma del citato articolo 52, infatti, emerge con chiarezza che i regolamenti in parola sono preordinati a disciplinare le entrate di qualsiasi tipo, atteso che la norma non effettua alcuna discriminazione al riguardo, limitandosi a precisare che i regolamenti possono riguardare "anche" le entrate tributarie.

Ne consegue l'applicabilita' ad ogni regolamento adottato ai sensi del ripetuto articolo 52 (ivi compresi quelli contemplati dall'articolo 63 dello stesso decreto legislativo) delle specifiche previsioni di cui ai successivi secondo e quarto comma, relative alla comunicazione del regolamento al Ministero delle finanze, ed alla possibilita' per quest'ultimo. di impugnare

il regolamento stesso, per vizi di legittimita', avanti gli organi di giustizia amministrativa.

2. L'Amministrazione riferente prospetta altresì l'esigenza di un chiarimento in ordine alla configurazione giuridica del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, previsto dal già ricordato articolo 63 del decreto legislativo n.446, del 1997, per consentire ai Comuni di predisporre correttamente i singoli provvedimenti applicativi, dalla natura dei quali dipenderà poi il tipo di tutela esercitabile dagli interessati.

In proposito la Sezione deve preliminarmente rilevare che le norme del ripetuto articolo 63 vanno poste in stretta correlazione con le disposizioni dell'articolo 51 del medesimo decreto legislativo secondo cui, dal 1 gennaio 1999, sono abolite le tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche appartenenti agli enti locali ed alle Regioni, di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, ed all'articolo 5 della legge 16 maggio 1970, n.281.

Deve quindi prendersi atto che, in base alle disposizioni oggi in vigore, in luogo del pagamento di uno specifico tributo per l'occupazione di beni pubblici, e' previsto invece espressamente l'assoggettamento ad un canone, determinato da apposito atto di concessione in base al tariffe predeterminate; in tale situazione sembra quindi chiaramente desumibile dalla normativa vigente una specifica volonta' del legislatore di introdurre, per la fattispecie in parola, un onere ormai privo dei caratteri della imposizione fiscale, venendo esso invece ad acquistare una valenza essenzialmente patrimoniale, qualificandosi come corrispettivo per l'utilizzazione di un bene pubblico.

La qualita' pubblica del bene, del resto, non appare di per se' sufficiente a conferire una connotazione di tipo tributario al rapporto intercorrente tra i soggetti interessati, comportando soltanto che il titolo per detta utilizzazione non possa individuarsi in un negozio di diritto privato, ma in un provvedimento autoritativo, consistente in un atto amministrativo di concessione.

Ne' appare determinante, al fine di propendere per una concezione di tipo tributario del rapporto, la circostanza che anche per il canone in questione potrebbe prospettarsi l'appartenenza alla categoria delle "prestazioni imposte" nel caso di occupazioni cosiddette necessitate (quali quelle relative alle condutture per l'erogazione di servizi pubblici, alle impalcature per lavori edili, ecc.) atteso che anche in dette ipotesi si tratta pur sempre di oneri connessi alla fruizione di una particolare utilita', da parte del soggetto gravato, al quale, non di rado, sono comunque concesse possibilita' di scelte alternative, come ad esempio quella di individuare itinerari piu' convenienti' ovvero di usare tecnologie idonee ad evitare, almeno in parte la necessita' della occupazione di suolo pubblico.

Non risulta, poi, di alcun rilievo la circostanza, segnalata dal Ministero, dell'esistenza di disposizioni nell'articolo 27, comma 7 e 8, della legge 30 aprile 1992, n.285 - recante il nuovo codice della strada - che hanno previsto analoghi oneri patrimoniali per le stesse tipologie di occupazione, anche se limitate all'utilizzo delle sole strade pubbliche: cio', infatti, potrebbe semmai suffragare ulteriormente la conclusione sulla natura patrimoniale del canone in questione, e non gia' l'opinione contraria.

Neppure gli elementi di incertezza rilevati dal Ministero, in ordine alla formulazione dell'articolo 63 in questione, sembrano in realta' conferenti per la tesi di una eventuale qualificazione come prelievo fiscale del canone di cui si tratta, poiche' la possibilita' di trattamenti agevolati per particolari ragioni di pubblico interesse non e' di per se' incompatibile con la fissazione delle tariffe da applicarsi in sede di concessione, mentre la previsione di sanzioni amministrative di cui al comma 2, lettera g), inerisce strettamente ai poteri di autotutela spettanti all'Amministrazione, in virtu' della natura pubblicistica del rapporto concessorio; e tali misure dovranno comunque essere espressamente contemplate nel disciplinare relativo all'atto, di concessione.

Va sottolineato, d'altronde, che e' compito precipuo del legislatore di disciplinare ogni tipo di prestazione patrimoniale imposta alla collettivita', ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, ed e' in primo luogo nella norma di legge che debbono quindi ricercarsi i criteri per la corretta qualificazione giuridica dei singoli rapporti da porre in essere in base alla

normativa di volta in volta considerata: nel caso in esame va ribadito che le disposizioni di cui si discute non sembrano in realta' lasciare adito a dubbi circa la natura di canone concessorio attribuito agli oneri dovuti per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Deve ancora aggiungersi che in senso chiaramente conforme alle conclusioni anzidette appaiono altresì orientate le valutazioni della Commissione parlamentare dei trenta, menzionate nella relazione ministeriale.

Infine, con riferimento al problema relativo al tipo di tutela esercitabile nei casi in questione, e' agevole rilevare che, trattandosi di rapporti i quali, in base a quanto esposto sopra, risultano regolati, sul piano formale, da specifici atti concessori la competenza a conoscere delle controversie in materia non potrà che restare affidata ai competenti Tribunali amministrativi regionali, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 6 dicembre 1971, n.1034, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.80.

P.Q.M.

Esprime il parere nei sensi di cui in motivazione.