

PROVINCIA DI LECCE
Deliberazione del Consiglio Provinciale

N. 95 della Deliberazione

Tornata del 21/12/2009

OGGETTO: Regolamento provinciale “*per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche*”. Interpretazione autentica.

L'anno duemilanove il giorno ventuno del mese di Dicembre della suddetta tornata con inizio alle ore 11,05 nella sede di questa **Provincia**, nell'aula delle adunanze consiliari, convocato dal Presidente per mezzo di avvisi scritti, consegnati dal messo notificatore, si è riunito il Consiglio Provinciale in seduta pubblica di prima convocazione, ordinaria/straordinaria/d'urgenza per trattare gli argomenti indicati nell'apposito ordine del giorno.

Parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica (D.Lgs. 267/2000 – Art. 49)

Parere favorevole in ordine alla regolarità contabile (D.Lgs. 267/2000 – Art. 49)

IL RESPONSABILE U.C.

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO RAGIONERIA

V°. Segretario Generale

Parere favorevole del Collegio dei Revisori

Presiede il Dott. Giorgio PRIMICERI Partecipa il V. Segretario Generale Dott. Luigi AMANTONICO. Sono presenti, i Consiglieri, come appresso indicato:

			Pr	As
1	GABELLONE	Antonio M.		
2	BLASI	Sergio		
3	BRUNI	Francesco		
4	CAIRO	Paolo		
5	CAPONE	Loredana		
6	CAPONE	Raffaele		
7	CAPUTO	Gabriele U.		
8	CIARDO	Biagio		
9	CIMINO	Francesco		
1	COPPOLA	Gianfranco		
0				
1	DEL VINO	Antonio		
1				
1	DI MATTINA	Salvatore M.		
2				
1	DURANTE	Cosimo		
3				
1	FRASCA	Cosimo		
4				
1	GIANFREDA	Aurelio		
5				
1	GUIDO	Pasquale G.		
6				
1	MARRA	Giovanni		
7				
1	MARRA	Roberto		
8				
1	MARTI	Roberto		
9				

			Pr	As
20	MARTINI	Severo		
21	MERENDA	Carlo G.		
22	MICCOLI	Cosimo		
23	MINUTELLO	Stefano		
24	NISI	Livio		
25	PENDINELLI	Mario		
26	POLI BORTONE	Adriana		
27	POLIMENO	Salvatore		
28	POTI'	Vittorio		
29	PRIMICERI	Giorgio A.		
30	QUINTANA	Sandro		
31	RAMPINO	Alfonso		
32	RENNA	Antonio E.		
33	ROSATO	Antonio		
34	SICILIANO	Giovanni		
35	STABILE	Renato		
36	TRAMACERE	Luigi		
37	TUNDO	Giovanni		

Sono, altresì, presenti, come appresso indicato, i Componenti della Giunta Provinciale:

			Pr	As
1	MANCA	Simona M. V.P.		
2	RUCCO	Marcella		

			Pr	As
7	STEFANO	Giovanni		
8	TOMA	Ernesto		

3 PANDO	Pierluigi		
4 GAETANI	Pasquale		
5 PERRONE	Salvatore		
6 PACELLA	Francesco		

9 MACCULI	Silvano		
10 COMO	Pompilio M		
11 CICCARESE	Bruno		
12 D'ANTINI	Filomena		

Il Presidente riconosciuto legale il numero dei Consiglieri intervenuti, invita gli stessi alla trattazione dell'argomento indicato in oggetto.

IL CONSIGLIO PROVINCIALE

PREMESSO che questa Provincia ha assoggettato le occupazioni di spazi ed aree pubbliche al pagamento del COSAP (canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) in sostituzione della TOSAP (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche), dettandone un'apposita disciplina, ai sensi dell'art.63, comma 1, del D. Lgs.15.12.1997 n.446 e successive modifiche ed integrazioni, da ultimo con il Regolamento *"per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche"* approvato con la propria deliberazione n.64 del 25.09.2000;

EVIDENZIATO che la scelta del canone concessorio piuttosto che della tassa rileva sul piano dei risvolti applicativi, in ragione della diversa natura che contraddistingue i due tipi alternativi di prelievo, atteso che il COSAP, quale entrata patrimoniale e non tributaria come la TOSAP, assume il valore di un *"corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici"* (Cass. Civ., Sez. Unite, sent. 26.11.2008 n.28161; Cass. Civ, Sez. Unite, sent. 19.08.2003 n.12167), con conseguente giurisdizione del giudice ordinario in tema di controversie attinenti al canone in parola (Corte Cost., sentenza 14 marzo 2008 n.64);

RICHIAMATI, in particolare, del suddetto Regolamento, la *"Tabella dei coefficienti di valutazione economica"*, il prospetto dei *"Diritti, spese e canoni ricognitori da applicarsi e riscuotere per il rilascio di concessioni e/o autorizzazioni e per modifiche alle stesse già rilasciate (rinnovo, voltura, ecc.) riferite ad occupazioni di spazi ed aree pubbliche"*, nonché l'art. 27, comma 1, lett.A;

RILEVATO che il citato Regolamento contempla:

- nella richiamata Tabella, i *"Passi carrabili/Accessi"* quale *"tipologia di occupazione"* senza alcun correlato coefficiente di valutazione economica in quanto *"esonerati dal pagamento del canone ai sensi dell'art.3 -p.ti 61/3 e 63/lett. a) della L. n.549/95, soggetti al pagamento di un canone ricognitorio per il rilascio dell'atto autorizzatorio, oltre spese e diritti"*;
- nel richiamato prospetto, l'applicazione di un *"contributo fisso annuo, relativo al rilascio di autorizzazioni e altri atti autorizzatori esonerati dal pagamento del canone previsto dal presente regolamento"* , fissato nella misura di € 15,49 *"per installazioni/occupazioni permanenti"* e di € 10,33 *"per installazioni/occupazioni temporanee"*;

CONSIDERATO che le previsioni del *"canone ricognitorio"* e del *"contributo fisso annuo"* di cui sopra appaiono formulate in modo equivoco, tanto che non ne sono esplicitati il fondamento e l'ambito di applicazione nel rispetto del principio costituzionale secondo cui *"nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge"* (art.23 Cost.);

TENUTO CONTO che appare peraltro ambiguo il riferimento generico agli *"Accessi"*, senz'altra specificazione, contenuto nella predetta Tabella, non comprendendosi se essi –

comunque *“soggetti al pagamento di un canone ricognitorio per il rilascio dell’atto autorizzatorio, oltre spese e diritti”* ancorché siano *“tipologie di occupazione”* esonerate dal COSAP - includano *“i semplici accessi che si aprono direttamente sul suolo pubblico, sprovvisti di qualsiasi manufatto”* che, ai sensi dell’art.27, comma 1, lett.A, secondo periodo, del Regolamento, *“non danno luogo all’applicazione del canone”*;

RICORDATO che a motivo di tali incertezze:

- il Consiglio Provinciale, con la deliberazione n.68 del 05.11.2007, ha, tentato di conciliare la necessità di applicare il suddetto Regolamento con l’esigenza di favorire per quanto possibile i cittadini, stabilendo, tra l’altro, il recupero del *“contributo fisso annuo”* dovuto dagli utilizzatori di accessi autorizzati in ritardo nel pagamento, l’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ed accessorie per gli accessi *“non autorizzabili e non sanabili ai sensi dell’art.22 del NCDS e dell’art.45 del relativo regolamento di attuazione”*, nonché *“la possibilità, per gli accessi non autorizzati ma sanabili nel rispetto del NCDS, di procedere ad autorizzazione in sanatoria degli stessi (cfr. art.22 comma 11), senza applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ma previa corresponsione di una somma pari a cinque annualità di contributo annuo ricognitorio (€15,49 x 5=€77,45)”*;
- la SER.FIN. S.p.a., quale società concessionaria del servizio di accertamento e riscossione dei canoni relativi all’occupazione di spazi ed aree pubbliche, ha ritenuto di poter notificare avvisi di accertamento d’ufficio a proprietari di passi carrabili o meri accessi lungo le strade provinciali, chiedendo loro il versamento di cinque annualità pregresse dei contributi di cui sopra e delle sanzioni previste per le occupazioni abusive, con ciò scatenando una serie di contestazioni da parte di numerosi cittadini e di talune Associazioni a tutela dei consumatori, specie in ordine alla debenza di tali somme con riferimento ai cosiddetti *“accessi a raso”*, ossia a filo con il manto stradale senza manufatti di sorta;
- successivamente, il Consiglio Provinciale, con la deliberazione n.10 del 16.02.2009, ha approvato un ordine del giorno, con il quale si impegnava l’allora Presidente Giovanni Pellegrino, affinché invitasse la predetta società *“a valutare l’opportunità di non far seguire all’invio dell’accertamento d’ufficio la notifica di apposito atto di sanzioni e irrogazione di indennità in tutti i casi in cui l’accesso non viene servito da un manufatto visibile”* (come nei casi di *“accesso relativo a fondo privo di una recinzione continua per tutto il perimetro del fondo”*, *“accesso in corrispondenza di interruzione del guard-rail e relativo a fondo non recintato”*, *“accesso che non consente il passaggio di un automezzo”*, *“nonché nelle ipotesi in cui gli accessi siano stati chiusi dopo la comunicazione dell’avviso bonario di accertamento”*), nonché istituisse *“con l’Ufficio della Provincia competente e la stessa SERFIN un tavolo tecnico che nel più breve tempo possibile, in relazione anche alle pronunce giurisprudenziali emesse, definisca i casi di applicazione del canone per gli accessi su strade provinciali, affrontando in termini generali ulteriori situazioni dubbie”*;

ATTESO che vi è un forte rischio, attuale e concreto, che, fino a quando permanga l’ambiguità del testo regolamentare nelle parti surrichiamate, i destinatari degli avvisi di accertamento notificati dalla SER.FIN attivino una serie di contenziosi innanzi al giudice ordinario, con conseguenti possibili danni soprattutto per l’immagine della Provincia, che si potrebbero evitare se solo si chiarisse la portata applicativa delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate, in coerenza con la volontà originaria dell’Ente, evincibile dalla lettura sistematica dell’intero articolato regolamentare e delle norme precettive dettate in materia dal legislatore statale;

RAVVISATA, pertanto, la necessità di fornire al riguardo l’interpretazione autentica che, al fine di sgombrare il campo da ogni perplessità, chiarisca la natura ed il regime applicativo di detti *“canone ricognitorio”* e *“contributo fisso annuo”* nel rispetto della riserva di legge contenuta nell’art.23 Cost., al fine di un corretto e regolare esercizio del potere impositivo da parte di questo Ente, onde anche sventare il rischio innanzi prefigurato;

RITENUTO, conseguentemente, di dover precisare quanto segue:

1. il “*canone ricognitorio*” che la surrichiamata *Tabella dei coefficienti di valutazione economica*” correla ai “passi carrabili/accessi” ed il “*contributo fisso annuo*” indicato nel citato prospetto dei “*Diritti, spese e canoni ricognitori...*” corrispondono entrambi al “canone ricognitorio” che la Provincia, quale ente proprietario del suolo stradale, è tenuta a riscuotere, in virtù delle disposizioni di cui ai commi 5, 7 e 8 dell’art.27 del Nuovo Codice della Strada, approvato con il D. Lgs. 30.04.1992 n.285, al quale rinvia il Regolamento in oggetto all’art. 44;
2. il “canone ricognitorio/contributo fisso annuo” di cui trattasi presuppone “*l’uso o l’occupazione delle strade e delle loro pertinenze*” (commi 5 e 7 dell’art. 27 C.d.S.);
3. l’espressione “*relativo al rilascio di autorizzazioni ed altri atti autorizzatori esonerati dal pagamento del canone previsto*” è da intendersi nel senso che il “contributo fisso annuo” è dovuto in tutte le ipotesi in cui è previsto il rilascio di autorizzazioni per le occupazioni, sia quelle soggette al pagamento del COSAP (cfr. Cass civ., Sez. V, sent. 31.07.2007 n.16914; Cass civ., Sez. V, sent. 27.10.2006 n.23244), sia quelle che da tale pagamento sono esonerate per legge o per regolamento (art. 39);
4. in caso di correlazione di detto contributo ad occupazioni assoggettate al COSAP, si applica il terzo comma dell’art.63 del D. Lgs. n.446/1997, secondo cui dalla misura complessiva del COSAP “*va detratto l’importo di altri canoni previsti da disposizioni di legge, riscossi dal comune e dalla provincia per la medesima occupazione, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi*”, con la conseguenza che dall’importo dovuto a titolo di COSAP va detratto quello del contributo (cfr. circolare 20 gennaio 2009 n.1/DF prot. 1777/09 del Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze);
5. i “*semplici accessi che si aprono direttamente sul suolo pubblico, sprovvisti di qualsiasi manufatto*” che, ai sensi dell’art.27, comma 1, lett.A, secondo periodo, del Regolamento, “*non danno luogo all’applicazione del canone*” sono i cosiddetti “accessi a raso”, carrabili o pedonali, che non rappresentano alcuna forma di uso o di occupazione di suolo stradale, in quanto posti a filo con il manto stradale e privi di un’opera visibile che renda concreta e certa la superficie sottratta all’uso pubblico (cfr., *ex plurimis*, Cass. Civ., Sez.V, sent. 31.07.2007 n.16913), sicché ad essi non si applica né il COSAP, né il canone/contributo ricognitorio di cui innanzi, fatte salve le sanzioni nei casi di apertura dei varchi senza la prescritta autorizzazione ai sensi dell’art. 22 del D.Lgs. n° 285/1992;
6. quando gli accessi siano provvisti di manufatti (es. modifica della banchina stradale volta a facilitare l’accesso dei veicoli o dei pedoni alla proprietà privata mediante la creazione di scivoli, attraversamenti su canali di raccolta delle acque piovane .ecc. ecc.), ovvero diventino “passi carrabili” secondo la definizione di cui all’art. 27, comma 1, lett. A), primo periodo, del Regolamento provinciale, si viene a creare un’occupazione per la quale è dovuto il solo canone/contributo ricognitorio e non anche il COSAP (ex art.39 del Regolamento);
7. quando per gli accessi, pur “a raso” e sprovvisti di opere, venisse chiesta ed autorizzata, ai sensi dell’art.44, comma 8, del D. Lgs. n.507/1993, l’installazione di apposito segnale di divieto di sosta sull’area antistante (Cass. civ., Sez.V, sent. 04.12.2003 n.18557), “*ricorrendo anche in tale ipotesi la sottrazione dello spazio pubblico all’uso generalizzato della collettività e la creazione, in favore dei soggetti che ne usufruiscono, di una situazione di uso privilegiato dello stesso*” (Cass. Civ. Sez. V, sent. 10.09.2004 n° 18289), si determina il presupposto per il pagamento del contributo ricognitorio e anche del COSAP;
8. l’espressione, contenuta nella predetta Tabella, secondo cui i “*Passi carrabili/Accessi*”, pur se inquadrati tra le “tipologie di occupazione”, sono “*esonerati dal pagamento del canone ai sensi dell’art.3 –p.ti 61/3 e 63/lett. a) della L. n.549/95, soggetti al pagamento di un canone ricognitorio per il rilascio dell’atto autorizzatorio, oltre spese e diritti*” va, quindi, intesa nel senso che è dovuto il pagamento non del COSAP, ma del solo “contributo fisso annuo” a titolo di canone ricognitorio”, oltre le spese ed i diritti, nelle misure fissate nel richiamato prospetto, in relazione agli accessi, carrabili o pedonali, per i quali si determina “*l’uso o l’occupazione delle strade e delle loro pertinenze*” (commi 5 e 7 dell’art. 27 C.d.S.), ossia quando siano provvisti di manufatti, ovvero diventino “passi carrabili” secondo la definizione di cui-all’art. 27, comma 1, lett. A), primo periodo, del Regolamento provinciale,

DATO ATTO che l'interpretazione autentica nei termini di cui innanzi non introduce elementi innovatori nel Regolamento in oggetto, limitandosi a chiarire il senso di alcune sue previsioni formulate in modo ambiguo e ciò in sintonia con la *ratio* complessiva della disciplina regolamentare ed in piena conformità alle norme imperative dettate in materia;

DELIBERA

1. **Di fornire**, per quanto in premessa, in relazione alla *“Tabella dei coefficienti di valutazione economica”*, al prospetto dei *“Diritti, spese e canoni ricognitori da applicarsi e riscuotere per il rilascio di concessioni e/o autorizzazioni e per modifiche alle stesse già rilasciate (rinnovo, voltura, ecc.) riferite ad occupazioni di spazi ed aree pubbliche”*, nonché all'art. 27 del vigente Regolamento provinciale per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), la seguente interpretazione autentica:
 - a. il *“canone ricognitorio”* che la surrichiamata *Tabella dei coefficienti di valutazione economica* riconnette ai *“passi carrabili/accessi”* ed il *“contributo fisso annuo”* indicato nel citato prospetto dei *“Diritti, spese e canoni ricognitori...”* devono intendersi nel senso che corrispondono entrambi al *“canone ricognitorio”* che la Provincia, quale ente proprietario del suolo stradale, è tenuta a riscuotere, in virtù delle disposizioni di cui ai commi 5, 7 e 8 dell'art.27 del Nuovo Codice della Strada, approvato con il D. Lgs. 30.04.1992 n.285 - al quale rinvia il Regolamento in oggetto all'art. 44 – in stretta correlazione all'*“uso”* od all'*“occupazione delle strade e delle loro pertinenze”* (commi 5 e 7 dell'art. 27 C.d.S.);
 - b. l'espressione *“relativo al rilascio di autorizzazioni ed altri atti autorizzatori esonerati dal pagamento del canone previsto”*, connessa al *“contributo fisso annuo”* di cui al punto precedente, è da intendersi nel senso che tale canone/contributo ricognitorio è dovuto in tutte le ipotesi in cui è previsto il rilascio di autorizzazioni per le occupazioni, sia quelle soggette al pagamento del COSAP, sia quelle che da tale pagamento sono esonerate per legge o per regolamento (art. 39);
 - c. in caso di correlazione di detto canone/contributo ad occupazioni assoggettate al COSAP, si applica il terzo comma dell'art.63 del D. Lgs. n.446/1997, secondo cui dalla misura complessiva del COSAP *“va detratto l'importo di altri canoni previsti da disposizioni di legge, riscossi dal comune e dalla provincia per la medesima occupazione, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi”*, con la conseguenza che dall'importo dovuto a titolo di COSAP va detratto quello del contributo;
 - d. i *“semplici accessi che si aprono direttamente sul suolo pubblico, sprovvisti di qualsiasi manufatto”* che, ai sensi dell'art.27, comma 1, lett.A, secondo periodo, del Regolamento, *“non danno luogo all'applicazione del canone”* devono intendersi nel senso che essi sono i cosiddetti *“accessi a raso”*, carrabili o pedonali, che non rappresentano alcuna forma di uso o di occupazione di suolo stradale, in quanto posti a filo con il manto stradale e privi di un'opera visibile che renda concreta e certa la superficie sottratta all'uso pubblico, sicché ad essi non si applica né il COSAP, né il canone/contributo ricognitorio di cui al prospetto dei *“Diritti, spese e canoni ricognitori...”*, fatte salve le sanzioni nei casi di apertura dei varchi senza la prescritta autorizzazione ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. n° 285/1992;
 - e. l'espressione, contenuta nella predetta Tabella, secondo cui i *“Passi carrabili/Accessi”*, pur se inquadrati tra le *“tipologie di occupazione”*, sono *“esonerati dal pagamento del canone ai sensi dell'art.3 –p.ti 61/3 e 63/lett. a) della L. n.549/95, soggetti al pagamento di un canone ricognitorio per il rilascio dell'atto autorizzatorio, oltre spese e diritti”* va intesa nel senso che è dovuto il pagamento non del COSAP, ma del solo *“contributo fisso annuo”* a titolo di canone ricognitorio, oltre le spese ed i diritti, nelle misure fissate nel richiamato prospetto, in relazione agli accessi, carrabili o pedonali, per i quali si determina *“l'uso o l'occupazione delle strade e delle loro pertinenze”* (commi 5 e 7 dell'art. 27 C.d.S.), ossia quando siano provvisti di manufatti (es. modifica della banchina stradale volta a facilitare l'accesso dei veicoli o dei pedoni alla proprietà privata mediante

la creazione di scivoli, attraversamenti su canali di raccolta delle acque piovane .ecc. ecc.), ovvero diventino “passi carrabili” secondo la definizione di cui all’art. 27, comma 1, lett. A), primo periodo, del Regolamento provinciale;

- f. gli accessi, pur se “a raso” e privi di opere, accompagnati dall’installazione di apposito segnale di divieto di sosta sull’area antistante, ex art. 44, comma 8 del D.Lgs. n. 507/1993, sono soggetti al pagamento del canone ricognitorio e del COSAP.

2. **Di Dichiarare** il presente provvedimento immediatamente eseguibile.

PROVINCIA DI LECCE

ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE DI CONSIGLIO

N° _____ DEL _____

OGGETTO: Regolamento provinciale “per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche”. Interpretazione autentica.

C. R. _____

UFFICIO PROPONENTE:

ESTENSORE (Cognome) _____ DIRIGENTE o RESPONSABILE DEL SERVIZIO (Cognome) Sessa

Visto dell'ASSESSORE/PRESIDENTE _____ RELATORE: _____

SERVIZIO RAGIONERIA

ESERCIZIO _____

Pren. Imp. _____
Cap./art. _____ / _____ N. _____ £. _____ Creditore _____

Reg. Accert:Cap./art. _____ / _____ N. _____ £. _____ Debitore _____

Data _____

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Allegati: _____	Invio Capogruppo: _____
Coi poteri: _____	Invio Prefetto: _____
Immediatamente eseguibile: _____	Invio CO.RE.CO. _____
Uffici interessati: _____	

CATEGORIA _____ SUB-CATEGORIA _____ / _____ ARGOMENTO _____ SUB-ARGOMENTO _____ / _____

La presente deliberazione di Consiglio

☐ è stata pubblicata all'albo pretorio della Provincia per quindici giorni consecutivi dal _____ al _____ ai sensi dell' art.124, comma 1, D.lgs 267/2000.

IL SEGRETARIO GENERALE
