

Sulla natura sinallagmatica del Canone per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche (C.O.S.A.P.).

Il Canone per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche (C.O.S.A.P.) è comunemente inteso dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, oltre che dal Giudice Amministrativo, come:

”un corrispettivo (canone) per l'occupazione di spazi (cfr. Corte di Cassazione, sezioni unite, 7 gennaio 2016, n. 61, in linea di continuità con Id, 19 agosto 2003, n. 12167) ... talché esso è dovuto non in base alla limitazione o sottrazione all'uso normale o collettivo di parte del suolo, ma in relazione all'utilizzazione particolare (o eccezionale) che ne trae il singolo" (cfr. Corte di Cassazione, 19 gennaio 2018, n. 1435). La natura non tributaria del COSAP è stata, invece, avallata dalla Corte Costituzionale ... (sentenza 14 marzo 2008, n. 64)”.

Invero, proprio in ragione della sua incontestata natura di “corrispettivo”, la determinazione del canone in questione non è affatto rimessa alla libera ed incondizionata discrezionalità dell'amministrazione e men che meno alla pretesa capacità contributiva dei soggetti titolari degli impianti FER, ma dev'essere ancorata ai surrichiamati, puntuali e rigidi criteri fissati dal legislatore.

Per questo motivo, quindi, considerato che il canone C.O.S.A.P. è un corrispettivo sinallagmatico alla concessa occupazione di una determinata superficie di suolo pubblico, il legislatore ha espressamente stabilito che “*il regolamento è informato ai seguenti criteri: (...)*

- b) classificazione in categorie di importanza delle strade, aree e spazi pubblici;*
- c) indicazione analitica della tariffa determinata sulla base della classificazione di cui alla lett. b), dell'entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari, del valore economico della disponibilità dell'area nonché del sacrificio imposto alla collettività, con previsione di coefficienti moltiplicatori per specifiche attività esercitate dai titolari delle concessioni anche in relazione alle modalità dell'occupazione; (...)*

e) *previsione di speciali agevolazioni per occupazioni ritenute di particolare interesse pubblico e, in particolare, per quelle aventi finalità politiche ed istituzionali;*” (art. 63, comma 2, D. Lgs. n. 446/1997).

Diversamente, la determinazione del canone sulla scorta delle sole “*esigenze di bilancio*” di coprire interamente i costi che la Provincia deve sostenere per tutti i servizi che le competono, segnatamente, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle scuole e dell’intera rete viaria provinciale, prescinde completamente dall’*importanza* della strada concretamente occupata, dall’*entità dell’occupazione*, dal *valore economico della disponibilità dell’area* e dal *sacrificio effettivamente imposto alla collettività* dalla occupazione.

Il Consiglio di Stato (trattasi della **sentenza n. 7904**, resa dalla **Sezione Quinta del Consiglio di Stato** il 10 dicembre 2020) ha, invece, completamente obliterato la normativa sostanziale istitutiva del Canone per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche e, segnatamente, l’applicazione dei richiamati criteri ivi sanciti per la determinazione del canone annuale in ragione della sua natura *sinallagmatica*.

Così facendo, l’apparente esegesi delle norme di merito comporta un indebito rifiuto di erogare la dovuta e, quindi, piena e incondizionata, tutela giurisdizionale.

Insomma, viene **stravolta la natura sinallagmatica del canone**, che diventa una imposizione tributaria, come la previgente T.O.S.A.P., ovvero:

una “*tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche (nella vigenza dell’art. 192 r.d. 14 settembre 1931 n. 1175, abrogato dal d.lg. 15 novembre 1993 n. 507), ha natura di imposta, dato che prescinde da servizi resi dal concedente e non mira al recupero, in tutto o in parte, di costi, nè comunque è ad essi commisurato, e trova la sua giustificazione nell’espressione di capacità contributiva rappresentata dal godimento di tipo esclusivo di spazi ed aree altrimenti comprese nel sistema della viabilità pubblica.*” (Cass. civ., Sez. I, 08/07/1998, n. 6666, *ex plurimis*).

A ben vedere, nella specie il Giudice Amministrativo muove dalla corretta premessa giuridica sulla natura sinallagmatica del canone C.O.S.A.P. e sulla sua ontologia diversità strutturale rispetto alla previgente tassa T.O.S.A.P. (che, invece, ha natura di imposta, prescinde dall'occupazione concessa e trova la sua giustificazione nell'espressione di capacità contributiva), per poi trarre una decisione del tutto contrastante con tali premesse.

Per concludere, non va sottaciuto che pure la giurisprudenza amministrativa si è espressa per la sinallagmaticità del canone C.O.S.A.P. e la sindacabilità dei criteri individuati dalla Amministrazione per determinare le tariffe. Così:

“Ai sensi dell’art. 63 d.lgs 15 dicembre 1997 n. 446, il canone per l’occupazione di spazi e aree pubbliche (Cosap) deve essere determinato in base ai criteri legati all’utilizzazione in via esclusiva dell’area pubblica da parte del concessionario, rilevando a tal fine l’ampiezza, la modalità ed il valore economico dell’occupazione, anche in funzione della classificazione delle strade” (Consiglio di Stato, dec. n. 6800/2007);

“Al giudice amministrativo spetta valutare la legittimità dei criteri individuati dal comune per determinare una tariffa (Cosap: canone di occupazione suolo pubblico) sotto il profilo della correttezza e della logicità” (Consiglio di Stato, dec. n. 46/2007).

Aprile 2021