



# Corte di Cassazione

Sezioni unite  
SENTENZA CIVILE

Sentenza del 19/08/2003 n. 12167

## Intitolazione:

Regolamento preventivo di giurisdizione - Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap) - Natura di corrispettivo del canone - Controversie - Giurisdizione giudice ordinario.

## Massima:

Accertata la natura di corrispettivo della concessione dell'uso di bene pubblico propria del Cosap, deve ritenersi che le controversie attinenti alla debenza di questo, a mente dell'art. 5 della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dall'art. 33 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (nel testo attualmente vigente) ricadono nell'ambito della competenza giurisdizionale del giudice ordinario.

\*Massima redatta dal Servizio di documentazione economica e tributaria.

## Testo:

Fatto

L'A.P. S.p.A., con ricorso del 29 novembre 2001, ha impugnato dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Matera la cartella n. 014200101770====, notificata il 1 ottobre 2001 dalla S.p.A., concessionaria del servizio di riscossione per la provincia di Bari, con la quale le era stato intimato il pagamento di canone per occupazione di spazi ed aree pubbliche (di seguito, Cosap) preteso dalla provincia di Matera per l'anno 1999.

In relazione alla vertenza in tal guisa istituita, la summenzionata A.P. S.p.A. ha proposto, quindi, istanza per regolamento preventivo della giurisdizione a mente dell'art. 41 del codice di procedura civile, chiedendo dichiararsi la vertenza stessa soggetta alla giurisdizione tributaria.

La provincia di Matera e la S.p.A., alle quali il ricorso introduttivo dell'istanza considerata e' stato notificato, rispettivamente, il 2 maggio ed il 30 aprile 2002, si sono astenute entrambe da ogni attivita' difensiva nella presente sede.

Il procuratore generale della repubblica presso questa Suprema Corte ha concluso instando perche' il ricorso venga dichiarato improcedibile in ragione del fatto che la istante non ha depositato la richiesta di trasmissione del fascicolo d'ufficio del processo di merito di cui all'art. 369, comma 3, del codice di rito.

La societa' ricorrente ha depositato memoria con allegata documentazione.

Diritto

1. - Non merita di essere attesa la richiesta del procuratore generale volta a sollecitare l'adozione di declaratoria di improcedibilita' del ricorso in ragione dell'omesso deposito da parte della ricorrente della richiesta di trasmissione del fascicolo d'ufficio del giudizio di merito, di cui all'art. 369, comma 3, del codice di procedura civile, nonche' della riscontrata mancanza di tale fascicolo negli atti del processo.

In proposito, giova evidenziare che e' orientamento fermissimo della giurisprudenza di questa Suprema Corte quello per il quale l'omissione del deposito della richiesta cennata e la mancata allegazione agli atti del processo di detto fascicolo determinano l'improcedibilita' del ricorso per cassazione e, per quanto qui puo' specificamente interessare, dell'istanza per il regolamento preventivo della giurisdizione soltanto quando l'esame di quel fascicolo si riveli indispensabile ai fini della pronuncia sui menzionati ricorso ed istanza (cfr., ex aliis, Cass., SS.UU., 11 giugno

2001, n. 7869; 20 gennaio 2003, n. 729).

Nel caso in argomento, in cui non vi e' ragione di dubitare ne' dell'accampata realta' della pendenza dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Matera del giudizio di merito di cui in narrativa, ne' del dato che l'oggetto di tale giudizio risulta costituito, secondo quanto prospettato dall'attuale ricorrente, da controversia riguardante la debenza di Cosap relative al 1999 (v., al riguardo, la documentazione allegata alla memoria d'anzì ricordata), l'esame del ridetto fascicolo ai fini della statuizione sulla giurisdizione richiesta a queste Sezioni Unite non appare indispensabile, e, perciò, alla stregua dell'enunciazione richiamata, dalla quale non vi e' ragione di discostarsi, e' da ritenere che esulino gli estremi per far luogo a declaratoria d'improcedibilità del ricorso.

2. - L'A.P. S.p.A., per suffragare la delibata istanza di regolamento preventivo della giurisdizione, come detto, intesa ad ottenere, a mente dell'art. 2 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, nel testo novellato dall'art. 12, comma 2, della L. 28 dicembre 2001, n. 448 (per il quale "appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali..."), l'affermazione della soggezione della causa in discorso alla competenza giurisdizionale delle Commissioni tributarie istituite con il D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, sulla premessa che "il provvedimento normativo che ha introdotto" il Cosap andrebbe identificato nel D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, "emanato in virtu' di un'espressa delega conferita al governo per la revisione dei tributi locali" dalla L. 23 dicembre 1996, n. 662, deduce che, sulla base delle disposizioni ricavabili dai due testi normativi da ultimo citati, appare "inevitabile concludere che" il "prelievo" considerato, "introdotto e disciplinato ... così da essere commisurato anche alle esigenze di bilancio dell'ente percettore rientra appieno nella definizione di tributo..."; fa riferimento, sul tema, a principi enunciati dalla Corte Costituzionale, secondo i quali "gli elementi basilari per la qualificazione di una legge come tributaria sono costituiti dall'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente medesimo", sicché "la natura fiscale di un prelievo... non viene meno in ragione della specifica denominazione attribuitale dal legislatore", dovendo, invece, "ravvisarsi un tributo anche laddove la legge parli genericamente di tariffa".

3. - L'asserzione della natura tributaria del Cosap, cui la delibata istanza di regolamento si correla, non e' condivisibile.

In proposito, soccorrono i seguenti rilievi.

A) La vertenza, di cui in narrative, dalla quale e' scaturito l'esaminato giudizio di regolamento della giurisdizione, giusta quanto più sopra evidenziato, e' stata istituita dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Matera dall'A.P. S.p.A. per contestare l'esistenza del proprio obbligo di pagare il Cosap relativo al 1999 del quale le era stato intimato il versamento con l'altrove menzionata cartella notificata il 1 ottobre 2001.

B) Il Cosap e' stato introdotto nell'ordinamento della finanza locale dal D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, recante, fra l'altro, riordino della disciplina dei tributi locali, emanato in attuazione di delega conferita al governo dall'art. 3, commi 143, lett. e), n. 2, e 149, lett. h), della L. 23 dicembre 1996, n. 662, in particolare, per l'abolizione della tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubblici, di cui al capo II del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 ed all'art. 5 della L. 16 maggio 1970, n. 281 (di seguito, Tosap) e per la contestuale attribuzione alle province ed ai comuni della facoltà di prevedere, per l'occupazione, concessa o abusiva, di aree ricadenti nel demanio e nel patrimonio indisponibile di loro rispettiva pertinenza, il pagamento di un canone, commisurato alle esigenze del loro bilancio, al valore economico delle aree, all'entità del sacrificio imposta alla collettività con la rinuncia all'uso pubblico generalizzato degli spazi occupati ed all'aggravamento degli oneri di manutenzione di detti spazi.

C) Il D.Lgs. n. 446 del 1997, cit., dunque, da un lato, con l'art. 51, comma 2, lett. a), ha abolito, con decorrenza dal 1 gennaio 1999, la Tosap, e, dall'altro, con l'art. 63, ha stabilito che province e comuni, con appositi atti regolamentari, potessero "prevedere che l'occupazione, sia

permanente che temporanea, di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio e patrimonio indisponibile, comprese le aree destinate a mercati attrezzati", nonche' di "aree private soggette a servitu' di pubblico passaggio costituita nei modi di legge", ed altresì di "tratti di strade statali situate all'interno di centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti" dovesse essere assoggettata, ancorche' abusiva, al pagamento di un canone di concessione determinato, sulla base di una tariffa prestabilita, "con riferimento alla durata dell'occupazione" e maggiorabile "di eventuali oneri di manutenzione derivanti" dall'occupazione stessa.

D) Il quadro normativo delineato nella lettera precedente, peraltro, e' stato modificato dalla L. 23 dicembre 1998, n. 448, entrata in vigore il 1 gennaio 1999 (art. 83), che, mentre, per un verso, con disposizione contenuta nell'art. 31, comma 14, ha sancito l'abrogazione della lett. e) del comma 143 dell'art. 3 della L. 23 dicembre 1996, n. 662 e della lett. aa) del comma 2 dell'art. 51 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, e cioe' delle norme recanti l'abolizione della Tosap, ed ha mantenuto, quindi, in vita tale tributo, per un altro, invece, con specifica disposizione risultante dal comma 20 del ripetuto art. 3, sostituendo l'art. 63 del ridetto D.Lgs. n. 446 del 1997, ha stabilito che "i comuni possono", adottando appositi regolamenti, "escludere l'applicazione nel proprio territorio della Tosap", e, in alternativa all'applicazione di tale tributo, "prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea, degli spazi e delle aree" elencati nella norma sostituita debba essere assoggettata ad un canone di concessione (Cosap) determinato in base a tariffa.

E) Dal complesso, per la verita', non propriamente organico e lineare, delle norme citate e' dato evincere che il Cosap e' stato concepito dal legislatore come un quid ontologicamente diverso, sotto il profilo strettamente giuridico, dal tributo (Tosap) in luogo del quale puo' essere applicato, e che lo stesso nel solco di un processo politico-istituzionale inteso ad una sempre piu' vasta defiscalizzazione delle entrate rimesse alla competenza degli enti locali (canoni di fognatura e di depurazione delle acque, remunerazione dei servizi di pubbliche affissioni e di ritiro dei rifiuti urbani, e cosi' via), risulta disegnato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici.

In particolare, l'oggettiva differenza fra Tosap e Cosap e' segnata dalla diversita' del titolo che ne legittima l'applicazione, da individuarsi, rispettivamente, per la prima nel fatto materiale dell'occupazione del suolo, e per il secondo in un provvedimento amministrativo, effettivamente adottato o fittiziamente ritenuto sussistente, di concessione dell'uso esclusivo o speciale di detto suolo.

F) Sulla scorta dei rilievi che precedono, va senz'altro esclusa la natura di tributo della Cosap (cfr., in tal senso, Ministero finanze Circolare n. 256/E/I/166089 del 3 novembre 1998), dovendosi ritenere l'attribuibilita' allo stesso dei connotati propri di un'entrata patrimoniale.

G) Corollario di quanto sopra e' che non puo' essere ravvisata la, dalla ricorrente dedotta, soggezione alla giurisdizione tributaria delle vertenze, del genere di quella di cui in narrativa, concernenti il Cosap.

4. - In definitiva, quindi, una volta accertata la natura di corrispettivo della concessione dell'uso di bene pubblico propria del Cosap, deve ritenersi che le controversie attinenti alla debenza di questo, a mente dell'art. 5 della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dall'art. 33 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (nel testo attualmente vigente) ricadono nell'ambito della competenza giurisdizionale del giudice ordinario, e che, percio', pronunciando sul delibato ricorso, deve essere dichiarata la giurisdizione di detto giudice sulla causa in questione.

5. - La Provincia di Matera e la S=== s.p.a., intimate, non hanno svolto attivita' difensiva nella presente sede, e, pertanto, non deve provvedersi su loro spese.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione dell'autorita' giudiziaria ordinaria. Cosi' deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili

della Corte Suprema di cassazione, il 12 giugno 2003.  
Depositato in Cancelleria il 19 agosto 2003.