



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 86/2024/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario relatore
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

nella Camera di consiglio del 16 aprile 2024

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Mergozzo (VCO), formulata con nota del 29.02.2024 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 7.03.2024 (nota prot. 1585 dell'8.03.2024), recante quesiti in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, e ss. mm.;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza dell'8 marzo 2024, n. 5, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Referendario dott. Andrea Carapellucci;

Vista l'ordinanza del 4 aprile 2024, n. 11, con la quale la Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Andrea Carapellucci;

PREMESSO

Con nota del 29.02.2024, pervenuta a questa Sezione il successivo 7.03.2024 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, il Comune di Mergozzo (VCO) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La richiesta, sottoscritta dal Sindaco *pro tempore*, attiene all'ambito di applicazione del c.d. canone unico patrimoniale introdotto dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Si chiede, specificamente, se il menzionato canone possa trovare applicazione in caso di occupazione temporanea di una specifica categoria di beni collettivi individuata dall'art. 3, comma 1, lettera a) della legge 20 novembre 2017, n. 168: le *"terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate"*.

Il quesito è formulato dall'Amministrazione nei seguenti testuali termini: *"è applicabile alle terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un Comune, demanio civico, il Canone Unico Patrimoniale (CUP) introdotto dalla legge 160/2019?"*.

L'Ente segnala di propendere per la risposta negativa al quesito proposto, alla luce di diversi argomenti illustrati nell'istanza.

AMMISSIBILITÀ

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la valutazione dell'ammissibilità della richiesta di parere attiene a due profili, soggettivo e oggettivo, da esaminare separatamente.

Sotto il profilo soggettivo

Quanto al profilo soggettivo, i limiti della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali della Corte dei conti attengono, come ribadito dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 19 maggio 2020, n. 11/QMIG, sia all'ente legittimato a proporre l'istanza, sia all'organo competente a formularla.

Il primo limite è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: il parere può essere richiesto in via diretta dalle Regioni, mentre i Comuni, le Province e le Città metropolitane lo richiedono "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Il secondo limite riguarda il potere di rappresentanza dell'organo che agisce in nome e per conto dell'ente territoriale nella richiesta di parere; nel caso dei comuni, è istituzionalmente legittimato il sindaco, in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Nel caso di specie, la richiesta di parere proviene da un Comune, per il tramite del C.A.L., ed è sottoscritta dal Sindaco *pro tempore*. Non vi sono pertanto dubbi sulla sua ammissibilità sotto il profilo soggettivo.

Sotto il profilo oggettivo

La legge (art. 7, l. n. 131/2003) circoscrive l'ambito della funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti alla materia della contabilità pubblica.

Per consolidata giurisprudenza, la nozione di contabilità pubblica assume, nello specifico ambito in questione, un significato autonomo e specifico, più ristretto di quello cui si riferisce l'art. 103 Cost. per individuare l'oggetto della giurisdizione contabile. Essa si indentifica infatti con il complesso delle norme e dei principi giuridici attinenti alla disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria e contabile, alla disciplina del patrimonio, alla gestione delle spese, all'indebitamento, alla rendicontazione e ai relativi controlli (così, per tutte, Sez. Aut., delib. 17 febbraio 2006, n. 5).

La richiesta formulata dal Comune di Mergozzo attiene all'ambito di applicazione del canone unico patrimoniale, che ha sostituito, a decorrere dal 2021, alcuni tributi e alcune entrate non aventi natura tributaria degli enti locali. Essa è pertanto riconducibile all'acquisizione e gestione delle entrate, afferenti alla materia della contabilità pubblica sulla base della già citata giurisprudenza. La richiesta è inoltre riconducibile alla disciplina del patrimonio, anch'essa afferente alla materia della contabilità pubblica, in quanto volta

ad ottenere chiarimenti circa l'eventuale appartenenza al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti locali dei beni collettivi di cui alla l. n. 168/2017.

Questa Corte, peraltro, ha già ritenuto ammissibili richieste di parere relative al menzionato canone unico (di recente, Sez. controllo Puglia, delib. n. 93/2023/PAR) e si è espressa, in passato, sui presupposti applicativi della tassa e del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (c.d. TOSAP e COSAP, v. Sez. controllo Lombardia, delib. n. 73/2011/PAR).

Per completezza, va rammentato che l'ammissibilità della richiesta è soggetta anche ad ulteriori limiti. Il parere della Corte, infatti, *"può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione"* (Sez. Aut., delib. n. 3/2014/QMIG).

Inoltre, *"la funzione consultiva (...) non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria)"* (Sez. Aut., delib. n. 24/2019/QMIG).

Nel caso di specie, la richiesta è stata effettivamente formulata in termini generali ed astratti, senza riferimenti a fattispecie concrete, e si presta ad essere considerata nei medesimi termini dalla Sezione. Il quesito, inoltre, non è riferibile ad alcun comportamento od operazione amministrativa rispetto al quale di configuri una "cognizione o accertamento di diritti soggettivi patrimoniali" (ancora delib. n. 24/2019/QMIG), che possa essere oggetto di pronunce giurisdizionali, ma attiene esclusivamente all'interpretazione di norme, senza riferimenti a specifiche fattispecie.

È quindi possibile procedere all'esame del quesito proposto.

MERITO

1. Il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, anche noto come "canone unico patrimoniale", trova applicazione in due distinte fattispecie: l'*"occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti [locali] e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico"* e *"la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni*

privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, ovvero all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato" (così l' art. 1, comma 819, lettere a) e b), della l. n. 260/2019).

In entrambi i casi, la legge fa riferimento all'utilizzo di aree appartenenti "al demanio o al patrimonio indisponibile" degli enti interessati, ma con una rilevante differenza: la diffusione di messaggi pubblicitari assume rilievo anche se realizzata mediante installazione di impianti su beni privati, purché "visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico".

La richiesta di parere menziona espressamente le occupazioni temporanee di aree pubbliche e non contiene espressi riferimenti alle ipotesi in cui il canone sia dovuto per le esposizioni pubblicitarie. Nella trattazione si farà quindi riferimento esclusivamente alla fattispecie di occupazione di aree e spazi pubblici.

Il Comune istante ritiene che le *"terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate"*, di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) della l. n. 168/2017, non rientrino nelle categorie del demanio e del patrimonio indisponibile dell'ente locale, cui fa riferimento la norma istitutiva, e che, pertanto, il canone unico non possa trovare applicazione in caso di occupazione temporanea delle terre collettive.

Al fine di rispondere al quesito proposto, la Sezione ritiene necessario soffermarsi sulle caratteristiche della particolare categoria di beni collettivi oggetto della richiesta, nonché sui presupposti applicativi del canone unico, alla luce della sua disciplina positiva e dei suoi rapporti con le forme di prelievo, di varia natura giuridica, che ha sostituito.

2. La legge n. 168/2017 sui domini collettivi ha ribadito il riconoscimento, già contenuto nella legge 16 giugno 1927 sul *"riordinamento degli usi civici nel Regno"*, dell'esistenza di terre di proprietà collettiva delle comunità locali.

Nella prassi giurisprudenziale, esse sono variamente denominate, anche alla luce delle differenze fra le tradizioni giuridiche degli Stati preunitari: terre collettive, terre civiche, terre d'uso civico (v. in proposito Sezione controllo Toscana, delib. n. 137/2013/PAR).

Come rilevato dalla dottrina, le terre collettive derivano dall'antico "demanio universale", cioè appartenente alle *universitates*, assegnate, a partire dall'età moderna, ai comuni. Il legislatore del 1927 le accostò agli usi civici in senso proprio, cioè alle terre derivanti dalla trasformazione in allodio del "demanio feudale", sulle quali permangono diritti d'uso da parte delle collettività locali (uso civico, appunto). Tali diritti di uso civico, spesso

descritti come *jura in re aliena*, possono insistere sia su beni pubblici, sia su beni privati e si distinguono dagli *jura in re propria*, le terre civiche propriamente dette.

Se nel 1927 il legislatore si era limitato a dettare, per entrambe le categorie, un regime giuridico uniforme, sostanzialmente analogo a quello del demanio dello Stato, la legge n. 168/2017 ha, per un verso, confermato tale regime, che “*resta (sic) quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale*” (art. 3, comma terzo) e, per l'altro, le ha ricondotte a una nuova categoria, quella dei “domini collettivi” (art. 1), definiti quali “*ordinamenti giuridici primari*” e caratterizzati “*dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva*”.

La legge n. 168/2017 ha inoltre dettato, per la prima volta, norme definitorie e classificatorie della categoria del demanio civico, già elaborata da dottrina e giurisprudenza e ora denominata dal legislatore (art. 3, comma secondo) “patrimonio civico o demanio civico”.

A tale categoria sono ora espressamente ricondotte le “*terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate*” (ancora art. 3, comma secondo, l. n. 168/2017), oggetto della richiesta del Comune di Mergozzo.

Il demanio civico – oggi demanio o patrimonio civico – si distingue nettamente dal demanio comunale, come chiarito da una consolidata giurisprudenza in materia di riparto di giurisdizione fra giudice ordinario e commissari liquidatori degli usi civici (ex multis, Cass. civ., SS.UU., ord. 5.12.2023, n. 33959). La distinzione è peraltro nota e affermata anche in pronunce del giudice amministrativo, relative a questioni diverse da quelle di giurisdizione (di recente, TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, sent. 6.10.2023, n. 461).

Se il demanio comunale è costituito da beni – strade, mercati, cimiteri comunali etc. – assoggettati al regime demaniale in quanto appartenenti al comune (così l'art. 824 c.c.), il demanio civico è l'insieme dei beni collettivi amministrati da appositi enti esponenziali di diritto privato o, in mancanza, dai comuni (art. 1, l. n. 168/2017).

La giurisprudenza della Corte dei conti, anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 168/2017, ha affermato la natura pubblica delle terre civiche, ritenendo che, all'interno della dicotomia fra proprietà pubblica e proprietà privata istituita dall'art. 43 Cost., esse

vadano ricondotte alla prima categoria, in considerazione del regime giuridico applicabile (di recente, Corte conti, Sez. II App., 29.09.2023, n. 257).

La riconduzione di demanio civico e demanio comunale alla proprietà pubblica non elide, tuttavia, la fondamentale differenza tra le due categorie: il demanio comunale è costituito da beni assoggettati al regime demaniale *in quanto appartenenti al comune*, il demanio civico è assoggettato al regime demaniale *pur appartenendo a comunità di persone*.

Ciò era pacifico, del resto, anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 168/2017, sotto la vigenza della (sola) legge n. 1766/1927: come chiarito da una risalente giurisprudenza, infatti, in relazione ai diritti di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione di comune di cui all'art. 1 della l. n. 1766/1927, *"nessun diritto spetta direttamente al comune, il quale entra in considerazione solo come rappresentante organizzativo della comunità titolare dell'uso"* (così Cass. civ., sent. 2.02.1962, n. 210).

3. Ciò chiarito circa i beni collettivi oggetto della richiesta di parere, è possibile affrontare la questione dei presupposti applicativi del canone unico patrimoniale nelle ipotesi di occupazione temporanea di aree e spazi pubblici. Va ribadito che la diversa fattispecie delle esposizioni pubblicitarie non è qui considerata e che le conclusioni formulate attengono alla sola ipotesi oggetto del quesito.

La legge, come anticipato in premessa, fa riferimento ad aree appartenenti "al demanio o al patrimonio indisponibile" degli enti locali (art. 1, comma 819, lettera a), della l. n. 260/2019), in sostanziale continuità con la previgente disciplina della TOSAP (tassa per l'occupazione di aree e spazi pubblici) e del COSAP (canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche).

Non sono contemplati, coerentemente alla loro natura, i beni del patrimonio disponibile, rispetto ai quali difficilmente si giustificerebbe l'applicazione di tributi o altre prestazioni patrimoniali imposte dalla legge (art. 23 Cost.): il patrimonio disponibile non è infatti vincolato all'uso pubblico e l'ente può disporre in modo analogo a quello di un proprietario privato, nel rispetto delle norme civilistiche e di contabilità pubblica.

Non sono contemplati, analogamente, i beni del demanio civico che, come già chiarito, non possono essere ricondotti alle categorie del demanio comunale e del patrimonio indisponibile dei comuni, in quanto non appartenenti all'ente locale.

Da ciò discende, come correttamente prospettato dalla stessa Amministrazione comunale, la non applicabilità a tali beni del canone unico: a sostegno di tale conclusione

è opportuno, tuttavia, sviluppare alcune considerazioni circa le differenze tra il nuovo canone e la previgente tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP).

La Sezione non ignora, infatti, che la giurisprudenza ha talora affermato l'applicabilità della TOSAP in caso di occupazione di beni del demanio civico (così, esplicitamente, Cass. civ., Sez. I, sent. 30 dicembre 2011, n. 30238; si v. anche Cass. civ. Sez. V, sent. 8 agosto 2003, n. 11993). È quindi opportuno chiarire le ragioni per cui gli argomenti a sostegno di detta tesi non sembrano estendibili alla nuova disciplina.

Nella giurisprudenza della Suprema Corte, l'applicabilità della TOSAP alle ipotesi di occupazione delle terre civiche era strettamente collegata alla ricostruzione del presupposto impositivo del tributo.

La questione della compatibilità fra la tassa in questione e i canoni enfiteutici previsti dalla disciplina in materia di usi civici (ancora Cass. civ., Sez. I, n. 30238/2011) era stata risolta in senso positivo sulla base della netta distinzione fra la natura giuridica delle due prestazioni: se i canoni enfiteutici rappresentano, infatti, il corrispettivo per il godimento esclusivo del bene, ai fini dell'applicazione della TOSAP l'occupazione del terreno costituiva un mero presupposto impositivo, cioè un fatto economico espressivo di capacità contributiva.

Tale conclusione era coerente con la giurisprudenza consolidata in materia, che individuava il presupposto della tassa nella mera sottrazione di uno spazio alla libera fruizione da parte della collettività (*ex multis*, Cass. civ., Sez. V, sent. 8.10.2007, n. 21046; sent., 31.07.2007, n. 16913). Sotto questo profilo, è evidente che anche i beni assoggettati ad usi civici, comprese le terre del demanio civico, si caratterizzano per essere fruibili dalla collettività insediata sul territorio.

La legge, peraltro, prevedeva espressamente l'applicazione della TOSAP anche all'occupazione di terreni privati gravati da servitù pubbliche (art. 38, d.lgs. 15 novembre 1993, n. 50) e consentiva quindi di affermare, in via generale, che la sottrazione del bene all'uso pubblico, latamente inteso, rilevasse anche a prescindere dal titolo di proprietà sul terreno.

In ciò, la tassa si distingueva nettamente dal COSAP (canone unico per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche), che gli enti potevano istituire in sostituzione del tributo (d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e ss. mm): esso rappresentava infatti, per consolidata giurisprudenza, il corrispettivo per l'uso di beni pubblici (Cass. Civ., sent. 9.08.2019, n. 21236; Sez. controllo Lombardia, delib. n. 73/2011/PAR) e non aveva natura tributaria, nonostante gli iniziali dubbi a riguardo (Corte Cost., n. 64/2008). Gli argomenti a favore dell'applicazione della TOSAP alle terre del demanio civico non erano quindi estendibili

al COSAP, perché con riferimento a quest'ultimo non si poteva parlare di presupposto impositivo, né sostenere che l'appartenenza del bene all'ente fosse irrilevante alla fine della sua applicazione.

Ciò chiarito, è necessario volgere l'attenzione alle norme istitutive e alla disciplina del nuovo canone unico.

Esse menzionano indifferentemente le due forme di prelievo fra i canoni e i tributi sostituiti: *"la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (...)"* (art. 1, comma 816, l. n. 260/2019).

Non è quindi possibile individuare, nel testo normativo, una precisa opzione a favore del prelievo tributario o del canone di natura patrimoniale.

Ciò assume particolare rilievo se si considera che, nelle ipotesi in cui è astrattamente configurabile un rapporto sinallagmatico fra una prestazione patrimoniale imposta dalla legge e il bene o servizio alla cui fruizione è collegata, il legislatore può attribuire o meno rilievo a tale rapporto ai fini del regime giuridico applicabile. Nelle parole della Suprema Corte, *"è il legislatore che assegna a una determinata prestazione del soggetto che fruisce il servizio la qualificazione di tassa, e così la assoggetta al regime dei 'tributi', ovvero di canone o prezzo pubblico, e costruisce alternativamente il nesso tra entrata pubblica ed erogazione del servizio vuoi in termini di paracommutatività (tassa), vuoi di commutatività o di vera e propria sinallagmaticità (entrate pubbliche extratributarie)"* (Cass. civ., Sezioni Unite, sent. n. 25551/2007).

Come evidenziato dalla dottrina, diversi elementi fanno propendere per la natura non tributaria del canone unico, sul modello del previgente COSAP, peraltro già affermata da alcune pronunce del giudice amministrativo (di recente, TAR Lombardia, Brescia, sent. 10 luglio 2023, n. 576; TAR Piemonte, Sez. II, sent. 9 giugno 2022, n. 553).

Oltre alla sua denominazione, che lo qualifica come "patrimoniale", va considerata la previsione secondo cui il canone unico può essere *"maggiorato di eventuali effettivi e comprovati oneri di manutenzione in concreto derivanti dall'occupazione del suolo e del sottosuolo, che non siano, a qualsiasi titolo, già posti a carico dei soggetti che effettuano le occupazione"* (art. 1, comma 824, l. n. 260/2019). Ciò parrebbe indicare una sua funzione indennitaria rispetto agli oneri che derivino dall'occupazione all'ente percettore, titolare del bene occupato, in una logica prettamente sinallagmatica.

Inoltre, il legislatore ha ritenuto necessario specificare che il canone trova applicazione anche nell'ambito delle strade appartenenti ad altri enti territoriali che attraversano i centri abitati. Il comma 818 della legge istitutiva richiama infatti l'art. 2, comma 7 del Codice della strada (d.lgs. n. 30 aprile 1992, n. 285), il quale chiarisce come restino

appartenenti agli enti proprietari della strada i tratti delle strade statali, regionali e provinciali che attraversano i centri abitati (a differenza delle altre strade urbane che attraversano i centri abitati, le quali, per regola generale, *"sono sempre comunali"*).

In queste ipotesi, configurate come eccezionali, il comune ricava proventi dall'occupazione o dall'utilizzo a fini pubblicitari di beni che non gli appartengono. Si potrebbe allora dedurre che, al di fuori dei casi espressamente individuati dal legislatore, il canone unico sia invece applicabile soltanto ad aree e spazi che appartengono all'ente locale percettore, a titolo di demanio o patrimonio indisponibile, coerentemente con la sua natura di corrispettivo per l'utilizzo a fini privati del bene, nonché di indennizzo per gli eventuali oneri che derivino dall'occupazione all'ente di appartenenza.

Altri elementi, tuttavia, sembrano indicare – al contrario – che il canone unico mutui, nelle fattispecie di occupazione di aree e spazi pubblici, la natura tributaria della TOSAP.

In primo luogo, il riferimento testuale ai "presupposti" del prelievo (art. 1, comma 819, l. n. 260/2019: *"il presupposto del canone è..."*), che può essere interpretato come indice della sua natura tributaria.

Più in generale, poi, la previsione che il canone assicuri un gettito pari a quello conseguito dalle entrate sostituite (sul punto si v. Sez. controllo Puglia, delib. n. 160/2022/PAR) rende evidente la perdurante rilevanza della disciplina di queste ultime, anche ai fini della qualificazione del canone come entrata tributaria o di altra natura.

Ancora più rilevante appare il fatto che il regime facoltativo che caratterizzava il COSAP sia venuto meno con l'introduzione del canone unico.

In precedenza, agli enti era riconosciuta la possibilità di sostituire alla tassa per l'occupazione di aree e spazi pubblici un canone di natura patrimoniale. In mancanza, il prelievo tributario continuava a trovare applicazione. Se la disciplina previgente, quindi, consentiva agli enti locali di escludere l'applicazione di una tassa istituendo una diversa forma di prestazione patrimoniale per l'occupazione dei propri beni demaniali e patrimoniali indisponibili, la legge vigente non prevede più tale possibilità, assoggettando tutte le fattispecie di occupazione di aree e spazi pubblici ad un'unica forma di prelievo. Ciò contribuisce a rendere incerta la natura del canone unico nelle ipotesi di occupazione di spazi pubblici, perché agli enti locali non sembra ora consentito, in nessun caso, escludere l'applicazione del canone, né rinunciarvi, né prevedere esenzioni alla sua applicazione al di là dei casi contemplati dalla legge (sul punto, si v. Sez. controllo Puglia, n. 93/2023/PAR), come tipicamente avviene per i tributi.

Orbene, a giudizio della Sezione è proprio l'incerta natura del canone unico a non consentire di trasporre alla nuova disciplina gli argomenti a sostegno dell'applicabilità della TOSAP alle terre civiche.

Esse si fondavano, come sopra illustrato, sulla sua indiscussa natura tributaria e, più specificamente, sull'individuazione del presupposto del tributo alla luce della disciplina positiva della tassa, la quale, come si è visto, era espressamente applicabile anche all'occupazione di beni privati, purché gravati da servitù pubbliche.

Nel caso del canone unico, non si rinvencono elementi testuali che consentano di estendere l'applicazione del prelievo all'occupazione di beni diversi da quelli del demanio e del patrimonio indisponibile degli enti locali. In particolare, gli unici riferimenti a beni privati riguardano la diversa fattispecie delle esposizioni pubblicitarie e non si rinvencono disposizioni specifiche relative all'occupazione di beni privati gravati da servitù pubbliche.

Non vi sono quindi ragioni per ritenere che la sua applicazione possa estendersi al di là delle due categorie di beni specificamente individuate dal legislatore, che si caratterizzano per l'appartenenza degli stessi, a titolo di demanio o di patrimonio, all'ente locale.

5. In conclusione, è possibile affermare quanto segue.

Le *"terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate"* costituiscono beni collettivi, appartenenti alle comunità insediate sul territorio di riferimento.

Esse afferiscono, insieme ad altre tipologie di beni collettivi previsti dalla legge, al "demanio o patrimonio civico", categoria non sovrapponibile a quelle del demanio comunale e del patrimonio indisponibile dei comuni.

Il canone unico patrimoniale, nelle fattispecie di occupazione di aree e spazi pubblici, è applicabile dai comuni ai soli beni del demanio comunale e a quelli del patrimonio indisponibile dell'ente. Eventuali eccezioni devono trovare fondamento in espresse disposizioni di legge.

Il canone unico non può, pertanto, trovare applicazione nelle ipotesi di temporanea occupazione delle menzionate terre di proprietà collettiva.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini sopra esposti. Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e al Comune richiedente.

Così deliberato in Torino, nella Camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Il Relatore

Dott. Andrea CARAPELLUCCI

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita MONDERA

Depositata in Segreteria il **23 aprile 2024**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE