CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **37/2023** (ECLI:IT:COST:2023:37)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **BUSCEMA**
Udienza Pubblica del **07/02/2023**; Decisione del **07/02/2023**
Deposito del **06/03/2023**; Pubblicazione in G. U. **08/03/2023**
Norme impugnate: Art. 63 del decreto legislativo 15/12/1997, n. 446, come attuato dall'art. 17, punti 8 e 9, del regolamento adottato con deliberazione del Consiglio del Comune di Napoli 29/03/2018, n. 7.
Massime: **45406**
Atti decisi: **ord. 63/2022**

ORDINANZA N. 37

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a

tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), come attuato dall'art. 17, punti 8 e 9, del regolamento adottato con deliberazione del Consiglio del Comune di Napoli 29 marzo 2018, n. 7, recante «Modifiche al Regolamento per l'occupazione di suolo pubblico e per l'applicazione del relativo canone (C.O.S.A.P.)», come modificato con deliberazione del Consiglio comunale 29 marzo 2019, n. 12, promosso dal Giudice di pace di Napoli nel procedimento vertente tra C. M. e il Comune di Napoli, con ordinanza del 9 settembre 2019, depositata il 12 maggio 2022, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di C. M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Angelo Pisani per C. M. e l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 9 settembre 2019 (r. o. n. 63 del 2022), il Giudice di pace di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), come attuato dall'art. 17, punti 8 e 9, del regolamento adottato con deliberazione del Consiglio del Comune di Napoli 29 marzo 2018, n. 7, recante «Regolamento per l'occupazione di suolo pubblico e per l'applicazione del relativo canone (C.O.S.A.P.)», come modificato con deliberazione del Consiglio comunale 29 marzo 2019, n. 12;

che, in particolare, il menzionato art. 63 stabilisce, fra l'altro, che «1. [i] comuni e le province possono, con regolamento […], prevedere che l'occupazione […] di strade […] sia assoggettata, in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche [TOSAP], al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione (Cosap) […]. 2. Il regolamento è informato ai seguenti criteri: […] g) applicazione alle occupazioni abusive di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento […] mentre le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento […]; g-bis) previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma di cui alla lettera g), né superiore al doppio della stessa, ferme restando quelle stabilite dall'articolo 20, commi 4 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 [codice della strada]»;

che, inoltre, il sopra citato regolamento del Comune di Napoli, all'art. 17, punto 9, prevede che «[l]'occupante è tenuto a corrispondere al Comune, in luogo del canone, un'indennità pari al canone maggiorato del 50%. Inoltre, l'occupazione abusiva è sanzionata con l'applicazione di una sanzione pari al doppio dell'indennità di cui al punto precedente […]»;

che innanzi al rimettente pende un giudizio nel quale il Comune di Napoli ha contestato a C. M. l'occupazione abusiva di un marciapiede a mezzo di una piccola pedana e gli ha notificato verbale di accertamento di violazione con l'irrogazione di una sanzione;

che, successivamente, lo stesso Comune di Napoli ha notificato al suddetto C. M. un avviso di pagamento relativo al COSAP presumendo l'occupazione abusiva del suolo pubblico dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento e gli ha intimato la

corresponsione del relativo canone assieme al pagamento di una sanzione;

che avverso l'avviso di pagamento la parte privata presentava opposizione avanti al giudice rimettente, il quale rilevava che l'utilizzo di uno spazio pubblico comporta il pagamento del sopra menzionato canone, corrispondente alla misura dell'area occupata rapportato allo spazio occupato e al tempo dell'occupazione;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva che le norme censurate determinerebbero per la pubblica amministrazione la possibilità di scegliere illegittimamente tra l'applicazione di un tributo e quella di un corrispettivo;

che le norme censurate, prevedendo tale possibilità di scelta, determinerebbero una situazione «a macchia di leopardo nel Paese», disconoscendo l'esistenza dei pari diritti dei cittadini e creando una disparità di trattamento tra loro, in violazione degli artt. 2 e 3 Cost.;

che a ciò si aggiungerebbe il contrasto tra la normativa censurata e l'art. 97 Cost. laddove il sopra citato regolamento del Comune di Napoli, all'art. 17, punto 8, prevede che «le occupazioni abusive […] temporanee […] si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento», perché la pubblica amministrazione dovrebbe agire in modo imparziale e quindi tale presunzione sarebbe illegittima per la difficoltà di offrire la prova contraria;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili sotto diversi profili – e comunque non fondate – innanzitutto, in quanto l'ordinanza sarebbe priva del contenuto minimo necessario per comprenderne le finalità;

che, inoltre, non sarebbe motivato il lamentato contrasto con l'art. 2 Cost., atteso che non sarebbe in alcun modo spiegato dal giudice a quo per quale aspetto la norma censurata contrasterebbe con la citata disposizione costituzionale;

che, ancora, le questioni sarebbero svolte secondo plurime, ma non definite e genericamente cumulate, prospettive di assunta contrarietà alla Costituzione, con l'effetto che non sarebbe dato intendere quale esito il giudice a quo solleciterebbe, rimettendo, impropriamente, a questa Corte una pluralità di scelte;

che, nel merito, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, quanto al profilo di asserita illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui rimette alle singole amministrazioni di stabilire se conformare il sistema sul meccanismo impositivo tradizionale (di natura tributaria) oppure se fare ricorso a un regime concessorio, l'art. 3 Cost. non impedirebbe al legislatore ordinario di prevedere una diversa regolamentazione delle forme e modalità di riscossione del corrispettivo per l'utilizzo dei beni pubblici di pertinenza degli enti locali;

che, ancora, sarebbe non fondata la questione riguardante l'asserita illegittimità costituzionale della presunzione in riferimento all'art. 97 Cost., perché, a prescindere dalla correttezza del richiamo a quest'ultima norma (e non invece all'art. 24 Cost.), il rimettente non considera che tale presunzione non è assoluta ma relativa;

che si è costituita nel presente giudizio la parte privata, la quale ha ribadito gli argomenti afferenti alle censure di legittimità costituzionale sollevate dal Giudice di pace di Napoli, chiedendone l'accoglimento.

Considerato che il Giudice di pace di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997, come attuato dall'art. 17, punti 8 e 9, del regolamento adottato con deliberazione del Consiglio del Comune di Napoli n. 7 del 2018, come modificato con successiva deliberazione n. 12 del 2019;

che il rimettente ritiene che la normativa impugnata, consentendo ai comuni di scegliere tra l'applicazione di un tributo o di un canone avente carattere privatistico, disconoscerebbe l'esistenza dei pari diritti dei cittadini e creerebbe disparità di trattamento tra loro, in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost.;

che, inoltre, la disciplina censurata contrasterebbe con l'art. 97 Cost. perché presumerebbe illegittimamente che l'occupazione abusiva sia effettuata a partire da trenta giorni prima rispetto all'accertamento dell'abuso;

che le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili sotto plurimi profili;

che l'ordinanza di rimessione non descrive compiutamente la fattispecie concreta oggetto del giudizio a quo, né motiva in modo adeguato sulla rilevanza delle questioni (ex plurimis, ordinanze n. 35 del 2020, n. 71 e n. 64 del 2019);

che, nello specifico, il rimettente non spiega quali conseguenze si sarebbero prodotte in capo al contribuente se il Comune di Napoli avesse applicato la TOSAP anziché il COSAP e nulla riferisce in merito al momento in cui l'occupazione sarebbe effettivamente iniziata;

che, inoltre, le questioni di legittimità costituzionale sono formulate in modo oscuro e contraddittorio, con conseguenti ripercussioni in termini di ambiguità e genericità del petitum (sentenza n. 177 del 2022, ordinanza n. 107 del 2022);

che, in particolare, per un verso ci si duole della possibilità, attribuita alla pubblica amministrazione, di scegliere discrezionalmente tra COSAP e TOSAP, ma, per altro verso, e incoerentemente, l'ordinanza di rimessione non chiede l'annullamento del corrispondente segmento normativo – contenuto nel comma 1 dell'art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997 – ma solo delle disposizioni contenute nelle lettere g), seconda parte, e g-bis) del comma 2 del suddetto art. 63, che si riferiscono, invece, alla maggiorazione dell'indennità del cinquanta per cento, all'entità della sanzione e alla presunzione di abusività dell'occupazione a partire da trenta giorni prima dell'accertamento dell'abuso;

che, oltretutto, dall'ordinanza di rimessione non si comprende se ci si dolga anche dell'eccessività della somma complessivamente richiesta alla parte privata;

che, infine, ad incrementare ulteriormente confusione e ambiguità del petitum, nel dispositivo si chiede l'abrogazione dell'intero art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997;

che la riferita vaghezza del petitum si riflette inevitabilmente sul tipo di intervento richiesto a questa Corte, perché, a fronte di una vasta gamma di possibili soluzioni, non si comprende quale sarebbe la disciplina auspicata dal rimettente (sentenza n. 254 del 2020);

che le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono, infine, inammissibili anche perché i parametri sono inconferenti e incoerenti con le motivazioni svolte: infatti, poiché non è ben individuato il nucleo essenziale della censura (sentenze n. 198 del 2021 e n. 286 del 2019), l'inconferenza dei parametri si riverbera inevitabilmente in una insufficiente e poco chiara motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni;

che, in particolare, quanto alla questione relativa alla discrezionalità riconosciuta in capo ai comuni in merito alla scelta tra TOSAP e COSAP, il rimettente non argomenta in alcun modo il motivo per cui detta discrezionalità violerebbe il principio di ragionevolezza;

che, sempre con riferimento alla suddetta questione, il parametro relativo all'art. 2 Cost. è privo di motivazione;

che, inoltre, relativamente alla questione dell'asserita illegittimità costituzionale della

presunzione, inconferente è altresì il richiamo all'agire equo e imparziale della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 della Costituzione, dal Giudice di pace di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.