Pubblicato il 23/07/2024

N. 00562/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00217/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 217 del 2024, proposto da

Ufficio Territoriale del Governo, Prefettura di Terni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, domiciliataria *ex lege* in Perugia, via degli Offici, 14;

contro

Comune di Calvi dell'Umbria, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Di Paolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

-della nota pec del 18/4/2024 a firma del Responsabile dell'Area Finanziaria del Comune di Calvi dell'Umbria, dott. Andrea Bellinelli, con cui il Comune ha respinto l'istanza presentata della Prefettura di Terni di esenzione dal pagamento del canone di occupazione del suolo pubblico in

relazione all'area del territorio comunale ove insiste un apparato di telecomunicazioni gestito dall'Arma dei Carabinieri;
-del Regolamento per la disciplina del Canone Unico Comunale del Comune di Calvi, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 2/3/2021, nella parte in cui possa essere interpretato nel senso di imporre, all'art. 70, comma 1, lett. r), una disposizione di esenzione più restrittiva di quella prevista dalla normativa statale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Calvi dell'Umbria;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2024 la dott.ssa Elena Daniele e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comando dei Carabinieri per la Regione Umbria è titolare dal 13 ottobre 2016 di una concessione per occupazione permanente di suolo pubblico facente parte del patrimonio indisponibile del Comune di Calvi dell'Umbria, località Monte San Pancrazio, ove insistono degli impianti di telecomunicazione gestiti dall'Arma dei Carabinieri per finalità riconducibili alle attività di loro pertinenza. Tale concessione veniva espressamente rilasciata dal Comune di Calvi alle condizioni contenute nel regolamento comunale disciplinante il canone unico comunale, tra cui la durata di 19 anni, e il pagamento di un canone annuo, all'epoca indicato in euro 13.000,00 ma assoggettato a successivi aggiornamenti, i cui importi sono stati regolarmente pagati dalla Prefettura di Terni fino al presente.
2. Con nota a mezzo pec del 17 aprile 2024, l'Ufficio Territoriale del Governo di Terni chiedeva al Comune l'esenzione dal canone, giusta la

previsione di cui all'art. 1 comma 833 della legge di bilancio per il 2020, n. 160/2019, dalla quale discenderebbe l'esonero dal pagamento per tutte le occupazioni effettuate da organi dello Stato, prescindendo dalle specifiche finalità cui l'occupazione è destinata, come già previsto in materia di TOSAP (tassa per l'occupazione di spazi e suolo pubblico) dall'art. 49, comma 1, lettera a) del d.lgs 507/93. Il Comune di Calvi dell'Umbria rispondeva il 18 aprile negando l'applicabilità *in subiecta materia* del citato art. 49 del decreto 507, in quanto relativo alla TOSAP, mentre la fattispecie in oggetto riguarderebbe la COSAP (canone per l'occupazione di suolo pubblico): in argomento l'art. 63 del D.Lgs. 446 del 1997 demanda ad un regolamento comunale la disciplina di tale canone, nel rispetto della normativa statale. In particolare con l'entrata in vigore della legge di bilancio per il 2020, n. 160/2019 (in virtù della quale sia la TOSAP che la COSAP sono confluite nel cd. Canone Unico Patrimoniale) la disciplina di esenzione dal canone di occupazione di suolo pubblico è contenuta all'art. 1 comma 833 della predetta legge, e tale disciplina è stata recepita nel Regolamento comunale per la disciplina del canone unico comunale, all'art. 70 comma 1 lettera r). Da tale normativa si evincerebbe che l'esenzione dal pagamento spetta allo Stato e ad organi assimilati soltanto "*per finalità specifiche di assistenza, previdenza, sanità, educazione, cultura e ricerca scientifica",* dunque non poteva essere riconosciuta alla Prefettura nei termini richiesti, esulando le finalità concretamente perseguite da quelle richieste per legge.

3. Con ricorso notificato il 3 maggio 2024 la Prefettura di Terni ha gravato la nota comunale del 18 aprile 2024 ed il Regolamento per la disciplina del canone unico comunale, ove interpretato nel senso di introdurre, in punto di esenzione dal pagamento del canone di occupazione, una disciplina più restrittiva rispetto a quella prevista dalla legge.

3.1. Con un primo motivo di censura l'Ufficio Territoriale del Governo, premessa la giurisdizione del presente Tribunale, contesta la violazione

dell'art. 1, comma 833, della legge 160/2019 nonché dell'art. 70, comma 1, lettera r) del Regolamento Comunale approvato con delibera consiliare n. 2 del 2021, poiché il Comune di Calvi, negando l'esenzione dal pagamento del canone di occupazione, avrebbe attribuito ad entrambe le fonti una interpretazione eccessivamente restrittiva: la norma di esonero andrebbe applicata allo Stato, in quanto ente con finalità generali, e agli organi ad esso assimilati, in senso ampio, ovvero a prescindere dalla finalità in concreto perseguita, rischiandosi in senso contrario di vanificare lo scopo avuto di mira dalla norma agevolatrice.

3.2. Con un secondo motivo si censura l'art. 52 del d.lgs. 446 del 1997 nella parte in cui la disposizione di esenzione prevista nel regolamento comunale all'art. 70 avrebbe oltrepassato i limiti ivi previsti per la potestà regolamentare del Comune in materia - che non poteva estendersi *"alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi*" - laddove, con l'introduzione dell'avverbio *"esclusivamente*" prima dell'elencazione delle finalità ammesse ad esenzione, avrebbe introdotto una limitazione non prevista nella norma agevolatrice di cui all'art. 1 di comma 833 della legge di bilancio 2020, né nell'omologo art. 49 del D. Lgs. 507/93, previsto originariamente in materia di TOSAP.

4. La Prefettura ha spiegato altresì una domanda di sospensione cautelare degli atti impugnati, paventando effetti pregiudizievoli potenzialmente discendenti da futuri atti impositivi comunali che potessero basarsi sull'interpretazione erronea attribuita dal comune di Calvi negli atti impugnati.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Calvi dell'Umbria, il quale ha eccepito preliminarmente il difetto di legittimazione attiva dell'Ufficio Territoriale del Governo in quanto l'Arma dei Carabinieri, corpo militare dello Stato, dipenderebbe dal Ministero della Difesa e non dal Ministero dell'Interno, di cui le Prefetture costituiscono articolazioni territoriali;

inoltre si è sostenuta l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa del regolamento comunale nei termini di rito, trattandosi di atto in materia di tasse/tariffe di portata immediatamente lesiva, tanto più laddove ai destinatari sia imposta una autoliquidazione annuale, come nel caso di specie.

In subordine il Comune ha sollevato altresì l'inammissibilità del ricorso diretto avverso il diniego di esenzione dell'aprile del 2024 (e il conseguente difetto di interesse all'impugnazione) in conseguenza dell'omessa impugnazione dell'originaria concessione del 2016, fonte originaria del potere impositivo dell'Amministrazione, oltreché dei successivi provvedimenti di diniego alle istanze di esenzione proposte per motivi analoghi dalla Prefettura nel 2016, nel 2022 e nel febbraio 2024, tutte rigettate dal Comune con provvedimenti espressi (mai impugnati dalla ricorrente) motivati in maniera identica al diniego del 18 aprile 2024 oggetto di odierna impugnazione: il provvedimento gravato sarebbe dunque atto meramente confermativo rispetto ad una precedente determinazione dell'Amministrazione già espressa senza che venisse effettuata una nuova istruttoria né una rivalutazione dell'interesse pubblico. Di qui l'inammissibilità del ricorso, diretto a censurare un atto meramente confermativo che non apportava alcun elemento di novità ad un complesso provvedimentale già consolidatosi nel tempo.

6. All'udienza in camera di consiglio del 4 giugno 2024, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare proposta dalla parte ricorrente, il Collegio, ritenuto il giudizio già maturo per la decisione, ha rappresentato alle parti presenti la possibilità della definizione dello stesso con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.. Il ricorso è stato quindi trattenuto in decisione.

7. Preliminarmente, si ravvisa la sussistenza dei presupposti di legge ex art. 60 cod. proc. amm. per la definizione della presente controversia con

sentenza in forma semplificata all'esito della trattazione cautelare, essendo la causa matura per la decisione e stante l'assenza di cause ostative.

8. In *limine litis*, deve essere affermata la giurisdizione del Giudice Amministrativo. Come condivisibilmente argomentato dalla parte ricorrente, non estendendosi la giurisdizione esclusiva di questo Giudice in materia di rapporti di concessione alle controversie in tema di canoni, l'individuazione del plesso giurisdizionale competente alla decisione deve avvenire sulla base dei criteri ordinari. Poiché la presente controversia concerne in via principale l'impugnazione di un atto regolamentare del Comune di Calvi, oltre all'atto applicativo che nega l'esenzione dal pagamento del canone di occupazione, la posizione del ricorrente è di interesse legittimo e dunque la presente azione di annullamento è stata correttamente incardinata avanti a questo Tribunale.

9. Venendo all'esame delle eccezioni preliminari, non può essere condiviso l'eccepito difetto di legittimazione attiva della Prefettura di Terni, quale Ufficio Territoriale da ricondursi al Ministero dell'Interno, laddove titolare della concessione è l'Arma dei Carabinieri. E' vero infatti che tale corpo militare dipende dal Ministero della Difesa ma le funzioni esercitate in materia di pubblica sicurezza (a cui possono senz'altro estendersi l'utilizzo e la gestione di impianti di telecomunicazione insistenti su aree demaniali di enti locali) attraggono la competenza del Ministero dell'Interno, come è evidente anche dal fatto che a prescindere dal titolare formale della concessione, l'interlocuzione con il Comune e lo scambio di corrispondenza inerente l'esenzione dal canone di occupazione è stato sempre gestito sin dal 2016 dalla Prefettura di Terni, quale ente incaricato della gestione finanziaria delle concessioni e dunque dei pagamenti imputabili allo Stato.

10. Non è meritevole di condivisione neppure l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione diretta avverso il regolamento comunale per tardività

della stessa, avendo tale atto portata immediatamente lesiva quanto alla statuizione di diniego di esenzione. Proprio sul regolamento COSAP del Comune di Calvi ha avuto occasione di pronunciarsi il Giudice d'Appello, che ha statuito: "*Per consolidata giurisprudenza, le norme regolamentari vanno immediatamente impugnate solamente allorché siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto, mentre nel caso di volizioni astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplichino effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, la norma regolamentare non deve essere oggetto di autonoma impugnazione, la quale sarebbe peraltro inammissibile per difetto di una lesione attuale e concreta, ma deve essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solamente quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi (in termini, tra le tante, Cons. Stato, V, 13 novembre 2019, n. 7797; V, 2 novembre 2017, n. 5071). Detto in altri termini, l'atto applicativo della norma regolamentare è quello che, per primo, rende attuale la lesione in nuce prefigurata dalla volizione astratta, e dunque, nel caso di specie, la, pure impugnata, nota comunale del 4 giugno 2019, richiedente la regolarizzazione entro trenta giorni, a pena di comminatoria delle sanzioni previste dall'art. 27 del regolamento.* (Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2024, n. 454).

Nel caso *de quo* è innegabile che la concreta lesione degli interessi della concessionaria si sia attualizzata in riferimento agli atti applicativi dell'obbligo di pagamento, che coincidevano, di annualità in annualità, con i dinieghi che il Comune opponeva alle istanze di esenzione presentate dalla Prefettura, ovvero con le diffide di pagamento del canone attualizzato che il Comune inviava di volta in volta, come accaduto ad esempio nel 2021.

11. Chiarita l'ammissibilità del ricorso sia con riguardo al regolamento che all'impugnato diniego di esenzione, si ritiene di poter prescindere dall'esame delle ulteriori eccezioni preliminari, dato che il ricorso è infondato nel merito.

11.1. L'art. 1 comma 833 della legge di bilancio per il 2020, dopo aver unificato sotto la denominazione di canone unico patrimoniale imposizioni di varia provenienza, incluse la TOSAP e la COSAP precisa: *"Sono esenti dal canone: a) le occupazioni effettuate dallo Stato, dalle regioni, province, città metropolitane, comuni e loro consorzi, da enti religiosi per l'esercizio di culti ammessi nello Stato, da enti pubblici di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per finalità specifiche di assistenza, previdenza, sanità, educazione, cultura e ricerca scientifica [..]".*

L'interpretazione letterale della suddetta disposizione subordina dunque l'esenzione dal canone ad un duplice presupposto, quello soggettivo e quello oggettivo: da un lato sono esonerati dagli obblighi di pagamento Stato, Regioni, enti locali e consorzi, enti religiosi ed enti pubblici e privati non commerciali soggetti all'imposta sui redditi, dall'altro tutti questi enti devono però esercitare le specifiche finalità sopra indicate, ovvero istruzione, ricerca, sanità e previdenza e assistenza. In altri termini non vi è un esonero dal pagamento di determinati soggetti in virtù della loro qualifica soggettiva, ma si impone un'indagine che riguardi lo svolgimento di attività ben determinate, tra le quali non rientra evidentemente la pubblica sicurezza perseguita dall'Arma dei Carabinieri.

In questo senso correttamente il Comune di Calvi ha negato l'esenzione dal pagamento alla Prefettura, sulla base di un'esegesi normativa letterale, che peraltro, sia pur nelle modifiche delle fonti normative succedutesi via via, non mutava mai nella sostanza.

11.2. Non persuade l'interpretazione proposta dalla ricorrente secondo cui la limitazione oggettiva dell'esenzione alle attività indicate nella norma si applicherebbe a tutti gli altri enti ivi indicati ma non allo Stato, in quanto unico Ente con finalità generali: infatti anche le Regioni sono enti con competenze plurime, ed anche gli enti locali esercitano funzioni che non si

esauriscono in quelle richieste dalla norma. Quindi l'interpretazione letterale impone sia per lo Stato che per gli altri soggetti passivi del canone la limitazione dell'agevolazione allo svolgimento delle attività di rilievo fondamentale quale la sanità l'istruzione e l'assistenza.

11.3.Tale interpretazione è confortata anche da un ulteriore dato: a ben vedere sia l'istruzione e la ricerca, che la sanità, che infine la previdenza e l'assistenza, sono settori di attività pubblicistiche oltre che di rilevo costituzionale che coinvolgono diversi livelli istituzionali, ovvero non soltanto lo Stato centrale ma anche le Regioni, gli enti locali e finanche il terzo settore: ecco dunque la *ratio* della deroga all'obbligo di pagamento di un canone di occupazione di suolo pubblico, che viene in qualche modo "distratto" dalla sua finalità originaria senza corrispettivo per l'ente pubblico proprietario, ma limitatamente al perseguimento di interessi pubblici primari a vantaggio della collettività.

11.4. Con riguardo ad un caso analogo, vertente sull'interpretazione del Regolamento COSAP della Provincia di Teramo, di identico contenuto a quello del Comune di Calvi, è stato osservato: "*Da quanto sopra, emerge che la disciplina delle "esenzioni" nell'ambito territoriale della Provincia di Teramo opera in presenza di un duplice concomitante presupposto:*

-- uno di carattere soggettivo in forza del quale l'occupazione deve essere posta in essere da enti pubblici e privati (in questo caso diversi dalle società);

-- l'altro di carattere oggettivo-finalistico in base al quale l'esenzione è accordata solo se l'occupazione è effettuata per le specifiche finalità menzionate nella norma.

Va, peraltro, considerato che la disposizione in esame non è suscettibile di interpretazione estensiva atteso che le ipotesi esentative del pagamento del canone costituiscono eccezioni alla regola generale dell'obbligo di corresponsione del canone medesimo e, pertanto, non possono essere estese a fattispecie ulteriori e diverse da quelle espressamente contemplate dalla disposizione secondo la sua formulazione letterale" (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 29 dicembre 2020 n. 551).

12. E' peraltro infondato anche il secondo motivo di ricorso, nella parte in cui censura il regolamento sul canone unico comunale perché estenderebbe impropriamente la platea dei soggetti incisi dall'obbligo di pagamento del canone oltre i limiti indicati dalle legge: infatti anche in assenza dell'avverbio "esclusivamente" posto prima dell'elenco delle attività legittimanti l'esonero dall'obbligo di pagamento, il regolamento comunale, cosi come la legge, avrebbero limitato l'applicazione dell'agevolazione alle sole attività ivi citate. In questo dunque, il regolamento non restringe affatto l'ambito di applicazione dell'esenzione - che era il medesimo in virtù dell'interpretazione letterale - e l'inserimento della parola "esclusivamente" ha finalità soltanto rafforzativa.

13. Si ribadisce infatti il principio giurisprudenziale consolidato, dal quale non v'è motivo di discostarsi, secondo cui le norme di esenzione, essendo norme di agevolazione "in senso stretto" in assenza delle quali troverebbe applicazione la fattispecie impositiva, assumono natura derogatoria che le rende insuscettibili di applicazione analogica (cfr. *ex multis*, Cass. Civ, Sez. Un., 15 aprile 2021 n. 10013). Del tutto correttamente quindi il Comune di Calvi ha ritenuto di escludere la Prefettura dall'esenzione di pagamento del canone di occupazione del proprio bene patrimoniale indisponibile, non ricorrendo i presupposti prescritti dalla norma agevolatrice.

14. Il ricorso deve dunque essere respinto, ma si ravvisano giustificati motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2024

con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Davide De Grazia, Primo Referendario

Elena Daniele, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Elena Daniele	**Pierfrancesco Ungari**

IL SEGRETARIO