

PATRIMONIO PUBBLICO

demanio e patrimonio pubblico

collana a cura di **PAOLO LORO**

PL13

ALESSANDRA MARCONI

SUOLO PUBBLICO

occupazioni e concessioni di posteggio

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-52-9

PATRIMONIO PUBBLICO

collana a cura di **PAOLO LORO**

demanio e patrimonio pubblico

PLI3

ALESSANDRA MARCONI

SUOLO PUBBLICO: occupazioni e concessioni di posteggio

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-52-9

Abstract

Il presente lavoro intende analizzare il tema delle occupazioni di suolo pubblico, disciplinate dal decreto legislativo n. 507/1993, esaminando i vari aspetti sui quali questo si incentra come la suddivisione delle suddette occupazioni in permanenti o temporanee, le modalità di determinazione della relativa tassa, le esenzioni dalla stessa, l'aspetto sanzionatorio, nonché la tematica relativa alle concessioni di posteggio, affrontata essenzialmente attraverso un attento esame delle norme che la regolamentano, sia sul fronte nazionale che su quello europeo, con il costante richiamo, per entrambi gli argomenti, alle recenti pronunce giurisprudenziali.

Descrizione

La presente opera, riferita alle occupazioni di suolo pubblico ed alle concessioni di posteggio, è stata redatta con l'obiettivo di fornire agli operatori del settore un quadro verosimilmente esauriente della normativa esistente in materia. Il tutto costantemente supportato dalla verifica degli orientamenti giurisprudenziali attuali, fulcro di questo lavoro che, orientato a delineare un quadro completo della disciplina tiene in debito conto l'evoluzione della prassi giurisprudenziale.

Base di partenza dell'opera, pertanto, è l'analisi della normativa esistente in materia, disciplinata dai d.lgs. n. 507/1993, n. 114/1998, n. 59/2010, esaminata e rapportata alle diverse elaborazioni messe in atto dalla scienza giuridica, nonché alle molteplici pronunce giurisprudenziali susseguitesi nel tempo.

Non si può mancare di rilevare che gli argomenti trattati, sia quello relativo alle occupazioni di suolo pubblico che quello relativo alle concessioni di posteggio, costituiscono tematiche non esenti da difficoltà concettuali e applicative, nonché particolarmente laboriose.

Ciò ha fatto sì che la presente opera inizi con l'analisi generale della normativa disciplinante ciò che concerne le occupazioni di suolo pubblico e le concessioni di posteggio, e passi, poi, ad esaminare più specificamente una serie di problematiche inerenti detti settori, dando conto dei contrasti sorti e delle soluzioni ad oggi elaborate, soprattutto dalla giurisprudenza amministrativa.

Premessi alcuni cenni di carattere generale in merito alla categoria dei beni pubblici e necessari al fine di comprendere e classificare l'oggetto principale della trattazione, ossia il suolo pubblico, l'opera analizza il d.lgs. n. 507/1993 che tratta specificamente delle occupazioni di suolo pubblico. La prima parte del lavoro è, quindi, dedicata essenzialmente ad aspetti tecnici e procedurali, sino all'esame dell'aspetto sanzionatorio.

Un apposito capitolo si occupa delle diverse fasi dell'iter procedimentale relativo alla concessione dell'occupazione del suolo pubblico, analizzando le modalità della relativa richiesta di occupazione, con cenni al procedimento amministrativo che si instaura in detti casi, soffermando, altresì, l'attenzione sulla natura ampiamente discrezionale che involge il provvedimento di autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico.

L'ampia trattazione dedicata alle occupazioni di suolo pubblico si conclude con un capitolo dedicato ad un fenomeno sempre attuale, ossia quello delle occupazioni abusive, analizzato sia sotto il profilo civile che penale.

La seconda parte dell'opera si occupa, invece, delle concessioni di posteggio, partendo dall'enucleazione delle definizioni dei concetti maggiormente significativi in tale contesto, passando, poi, all'esame dei singoli complessi normativi disciplinanti il tema, in particolare il d.lgs. n. 114/1998, emanato sulla base della legge n. 59/97, nonché la Direttiva Bolkestein, finalizzata a semplificare e liberalizzare l'accesso alle attività di servizi nel mercato interno, recepita ed attuata nel nostro ordinamento attraverso il d.lgs. n. 59/2010, il cui art. 70 si è occupato specificamente dell'esercizio del

commercio al dettaglio sulle aree pubbliche con la previsione di alcune modifiche al d.lgs. n. 114/1998.

L'intera opera ha tenuto costantemente conto della prassi giurisprudenziale sviluppatasi in relazione ad entrambi gli argomenti, con l'obiettivo di fornire agli operatori del settore un quadro di riferimento aggiornato.



fax: 049 9710328 tel: 049 9705865 martedì e giovedì 12:30 > 14:00
e-mail: info@exeo.it sito internet: www.exeo.it

Copyright © 2013 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. **È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.**

edizione: maggio 2013

autore: Alessandra Marconi, avvocato

collana: PATRIMONIO pubblico, a cura di Paolo Loro - numero in collana: 4

materia: demanio e patrimonio pubblico

tipologia: studi applicati

formato: digitale pdf

codice prodotto: PL13

ISBN: 978-88-97916-52-9

prezzo: € 30,00

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698

c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa:

via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti

pubblica amministrazione

SOMMARIO

CAPITOLO I	9
INTRODUZIONE E NORMATIVA	9
1. <i>Aspetti generali</i>	9
2. <i>Normativa di riferimento: il D.lgs. n. 507/1993</i>	14
3. <i>La concessione del suolo pubblico</i>	32
4. <i>La tassa per l'occupazione del suolo pubblico: genesi ed evoluzione normativa</i>	42
CAPITOLO II.....	55
ITER PROCEDIMENTALE ED EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE	55
1. <i>Richiesta e rilascio</i>	55
2. <i>Il diniego della concessione</i>	64
3. <i>Rinnovo e diniego di rinnovo</i>	76
4. <i>Revoca e decadenza</i>	80
5. <i>Il silenzio assenso</i>	89
CAPITOLO III.....	100
LE OCCUPAZIONI ABUSIVE.....	100
1. <i>Normativa</i>	100
2. <i>Giurisprudenza</i>	105
CAPITOLO IV.....	113
CONCESSIONE DI POSTEGGIO	113
1. <i>Introduzione</i>	113
2. <i>Normativa: il D.lgs. n. 114/1998</i>	115
3. <i>Normativa: la direttiva Bolkestein</i>	130
4. <i>Segue: il D.lgs. n. 59/2010</i>	135

5. <i>L'intesa della Conferenza Unificata del 2012</i>	150
CAPITOLO V	157
EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE	157
1. <i>Premessa</i>	157
2. <i>Autorizzazione e concessione</i>	157
3. <i>Modalità di assegnazione</i>	162
4. <i>Ampliamento</i>	164
5. <i>Decadenza e revoca</i>	166
6. <i>Diffida, revoca e sospensione</i>	170
CONCLUSIONI	174
ALLEGATI	182
All.1 Conferenza Unificata	182
<i>Intesa del 05/07/2012</i>	182
BIBLIOGRAFIA	190
SITOGRAFIA	190
RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI	191

CAPITOLO I INTRODUZIONE E NORMATIVA

1. Aspetti generali

La presente opera si prefigge lo scopo di fornire un quadro che sia il più possibile esauriente sui profili principali relativi alle occupazioni di suolo pubblico, sia dal punto di vista della normativa esistente in materia, sia da quello elaborato nel corso degli anni dalla scienza giuridica, affrontando altresì le elaborazioni giurisprudenziali susseguitesi nel tempo.

S'impone una necessaria premessa: trattare un argomento come quello relativo all'occupazione del suolo pubblico significa inoltrarsi in una tematica che risulta essere, allo stato attuale, certamente non esente da difficoltà e particolarmente laboriosa, sia per la complessità della disciplina inerente il suddetto tema, sia per la particolare varietà di casistica esistente in merito. Si rivela, pertanto, indispensabile avere uno schema di riferimento, che sia in grado di dare una corretta impostazione al lavoro e ne faciliti la lettura, anche perché trattasi di tematiche alquanto complesse e che possono, perciò, richiedere sforzi interpretativi di non poco conto.

È bene, pertanto, procedere gradatamente, analizzando dapprima gli aspetti ed i concetti generali del tema, focalizzando i principi cardine della materia, per poi analizzare profili più propriamente tecnici.

È d'obbligo, innanzitutto, avvertire il lettore che ogniqualevolta si parla dei cosiddetti beni pubblici ci si riferisce a tutti quei beni appartenenti allo Stato o ad enti pubblici, e che vengono definiti abitualmente come "Patrimonio dello Stato", la cui caratteristica principale è quella di essere immediatamente riferibili all'interesse pubblico generale, concetto, questo, del quale non esiste una

nozione unitaria, ma che viene solitamente suddiviso in due macrocategorie, quella degli interessi pubblici astratti e generali, che qualificano l'agire amministrativo, nel senso che il potere amministrativo è vincolato nel fine dalla norma ed è funzionalizzato al perseguimento dell'interesse della comunità per il quale è stato attribuito, ed interessi pubblici concreti, che per loro natura sono in continua trasformazione perché legati ai fini selezionati dalle singole amministrazioni e modellati sulle esigenze variabili della collettività.

Pertanto quando si parla di beni pubblici ci si riferisce, più precisamente, agli strumenti a mezzo dei quali la Pubblica Amministrazione svolge i propri compiti realizzando le finalità che le sono state assegnate dall'ordinamento.

I beni pubblici, inoltre, possono essere considerati come una categoria descrittiva che risulta utile per comprendere fattispecie multiformi ed articolate che presentano come tratto costante quello di essere soggette ad un regime diversificato rispetto al diritto comune¹.

Ai fini della presente trattazione occorre porre l'accento, in particolare, sui cosiddetti beni demaniali, definiti genericamente come beni inalienabili appartenenti ad un ente pubblico.

Sovviene, a tal proposito, l'art. 822 del codice civile che così definisce il demanio pubblico: «Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade dei porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico».

È evidente come tale categoria risulti essere caratterizzata da

¹ Cfr. ARSI M., *I beni immobiliari nella teoria dei beni pubblici*, in www.sspa.it.

disomogeneità, confluendo nella stessa sia beni immobili e relative relative pertinenze, sia universalità di mobili appartenenti ad enti pubblici territoriali.

Ulteriore caratteristica è la inalienabilità dei beni stessi, la quale emerge dal disposto di cui al primo comma dell'art. 823 del codice civile il quale recita: «I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano».

Tale specifica condizione giuridica dei beni del demanio pubblico sta a significare che questi non possono appartenere ai privati e pertanto non sono, ad esempio, soggetti ad usucapione, non potendo avere alcun effetto il possesso degli stessi ai fini del conseguimento della proprietà²; non possono, inoltre, formare oggetto di contrattazione secondo gli schemi privatistici, potendo solo essere concessi in godimento a terzi attraverso provvedimenti amministrativi, come la concessione.

Si definiscono invece, in via residuale, come patrimoniali i beni beni dello Stato che non rientrano nella categoria dei beni

² Per ottenere la proprietà del bene attraverso il possesso dello stesso occorre che preliminarmente la Pubblica Amministrazione tolga la qualità di bene demaniale con un provvedimento espresso. Secondo la giurisprudenza è altresì permessa la sdemanializzazione cosiddetta tacita, così Cass. Civ. Sezione II n. 5835/1979 «Un bene demaniale non è, per sua natura, suscettibile di usucapione, salva la sdemanializzazione del medesimo, la quale può essere anche tacita e risultare cioè nonostante la mancanza di un formale atto pubblico di sclassificazione, da atti univoci e concludenti, incompatibili con la volontà di conservarne la destinazione all'uso pubblico, e da circostanze così significative da rendere inconcepibile un'ipotesi diversa da quella che la Pubblica Amministrazione abbia definitivamente rinunciato al ripristino della pubblica funzione del bene medesimo. La relativa indagine è rimessa al giudice del merito, il cui accertamento è insindacabile in sede di legittimità, se immune da vizi logici e giuridici». Risulta però affermato espressamente il principio che nega la sdemanializzazione tacita per i beni del demanio stradale. In questo senso Cons.St. Sezione IV, n. 148/1998: «I beni demaniali, in quanto inalienabili ai sensi dell'art. 823 c.c. non sono suscettibili di usucapione, in mancanza di previa sdemanializzazione. Nella specie, l'abbandono della manutenzione, da parte di un comune, della strada che menava ad un porto fluviale dismesso, non è di per sé causa di sdemanializzazione e, quindi, di usucapione del bene, anche se tale abbandono è stato provocato dal fatto che l'uso della strada, dopo la cessazione del porto, è di fatto limitato ai soli proprietari frontistanti».

demaniali. Fra questi è opportuno richiamare l'attenzione su quelli quelli classificati come indisponibili³, ovvero quelli destinati ad un un pubblico servizio, caratterizzati, anch'essi, dalla inalienabilità⁴.

Ebbene entrando specificamente nel tema che ci interessa, è bene premettere che con la locuzione «suolo pubblico» si intende, generalmente, il suolo costituito da spazi ed aree pubbliche di qualsiasi natura, nonché da aree di proprietà privata soggette ad uso uso pubblico⁵ e comunque aperte al pubblico transito. Rientra in tale definizione, inoltre, il relativo soprassuolo e sottosuolo appartenente al demanio ed al patrimonio indisponibile dello Stato. Stato.

Ciò che preme evidenziare è che il suolo pubblico, per sua natura, appartiene alla generalità dei cittadini. Pertanto nel momento in cui il singolo intenda farne un uso che potremmo definire particolare, tale sua determinazione finisce inevitabilmente inevitabilmente per limitare il pari diritto che spetta all'intera

³ Cfr BUSCEMA S., BUSCEMA A., *Patrimonio pubblico. Individuazione del patrimonio pubblico, principi generali, fenomeno evolutivo della consistenza ed evoluzione*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano 1999, nel quale troviamo affermato la distinzione tra patrimonio non disponibile e patrimonio disponibile. Il primo sta ad indicare «il complesso dei beni che, per essere destinati ad un servizio pubblico ovvero per espressa statuizione legislativa, non possono essere alienati o comunque tolti dal patrimonio dello Stato o, rispettivamente, dei singoli enti nei cui confronti si applica il sistema normativo della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato; trattasi di una qualificazione giuridica di portata non eccessivamente rigida ove si consideri che essa è prescritta da una norma regolamentare e che la destinazione ad uso pubblico può venir meno in virtù di atti amministrativi», mentre il secondo sta ad indicare «il complesso di beni, cioè di elementi patrimoniali attivi, per i quali può essere liberamente disposta l'alienazione, rilevanza avendo la destinazione o vincoli che espressamente incidano sulla disponibilità».

⁴ Art. 828 Codice Civile «Condizione giuridica dei beni patrimoniali. I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice. I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano».

⁵ Art. 825 Codice Civile « Diritti demaniali su beni altrui. Sono parimenti soggetti al regime del demanio pubblico i diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi».

comunità su quello stesso suolo, ossia il diritto di disporne liberamente.

Si tratta di quello che viene qualificato come uso eccezionale speciale in virtù di provvedimento concessorio⁶.

In casi del genere si assiste ad una vera e propria sottrazione del suolo - pubblico - al godimento dello stesso da parte dell'intera collettività al fine di soddisfare l'esigenza di un singolo, al quale ultimo ne viene attribuito il godimento in via esclusiva, con conseguente perdita per la collettività, da un lato, della possibilità di disporre del medesimo bene ed acquisizione di un vantaggio, dall'altro lato, da parte del singolo al quale viene concesso di esercitare sul bene un'attività disomogenea rispetto alla normale destinazione del bene stesso.

L'uso eccezionale del bene viene, quindi, permesso al singolo mediante una apposita concessione che fa sorgere in capo al soggetto beneficiario un diritto nei confronti dei terzi, ed altresì un un interesse legittimo⁷ nei confronti della Pubblica Amministrazione concedente. Ciò, sempre tenendo presente che, qualunque sia la forma della concessione e quali che siano i poteri che vengono suo tramite attribuiti al privato concessionario, la proprietà dei beni oggetto di concessione resta, sempre e comunque, in capo all'ente concedente.

Inoltre, salvo deroga prevista espressamente con legge, va sempre presunta l'onerosità della concessione, risultando equo ed

⁶ Così ARSI M., *I beni immobiliari nella teoria dei beni pubblici*, in www.sspa.it, il quale sostiene che «Gli interessi dei privati all'uso delle cose pubbliche si possono ricondurre a tre categorie: interessi all'uso ordinario della cosa pubblica in relazione alla sua destinazione (transito nelle vie, balneazione, navigazione sulle acque ecc.), interessi ad usi ordinari speciali della cosa pubblica (per es. il trasporto di legname a mezzo della forza naturale del corso d'acqua, l'utilizzazione di una strada pubblica per una competizione sportiva) interessi ad usi eccezionali speciali, in virtù di provvedimenti concessori (occupazione di suolo pubblico, derivazione di acque)».

⁷ Cfr. DEL GIUDICE F., DELPINO L., *Diritto amministrativo*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2007, definisce l'interesse legittimo come «la situazione soggettiva di vantaggio, costituita dalla protezione giuridica di interessi finali che si attua non direttamente ed autonomamente, ma attraverso la protezione indissolubile di un altro interesse del soggetto, meramente strumentale, alla legittimità dell'atto amministrativo e soltanto nei limiti della realizzazione di tale interesse strumentale».

opportuno addossare al singolo beneficiario un sacrificio economico da sostenere per compensare, in tal modo, le limitazioni limitazioni che la comunità dei consociati viene a subire a causa di di tale sottrazione dell'uso del bene pubblico.

2. *Normativa di riferimento: il D.lgs. n. 507/1993*

A questo punto risulta imprescindibile, ai fini espositivi, accennare alle norme disciplinanti la materia oggetto della presente trattazione.

Viene in considerazione, a tal proposito, il d.lgs. n. 507 del 15 novembre 1993 recante «Revisione ed armonizzazione dell'imposta dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani» emanato a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421⁸, concernente il riordino della finanza territoriale, pubblicato in G.U. n. 288 del 9 dicembre 1993, 1993, ed entrato in vigore il 24 dicembre 1993.

Il suddetto *corpus* normativo, al capo secondo, si occupa specificamente della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche disciplinando⁹ in venti articoli i diversi aspetti concernenti la materia, e viene concretamente applicato dai Comuni tramite l'approvazione di specifici regolamenti comunali¹⁰ comunali¹⁰ in materia.

⁸ La legge n. 421/1992 reca: "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in

materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale".

⁹ L'art. 51 del d.lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997 ha abolito a decorrere dal 1 gennaio 1999 le tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. Successivamente l'art. 31, comma 14 della legge n. 448 del 23 dicembre 1998 ha abrogato la disposizione dell'art. 51 sopracitato che disponeva l'abolizione della Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, che pertanto è ancora in vigore.

¹⁰ La potestà regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, in seguito alla riforma operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è riconosciuta

Attraverso l'art. 38 rubricato «oggetto della tassa» è possibile delineare in maniera particolareggiata il concetto di occupazione di suolo pubblico.

Il comma 1 di detto articolo, infatti, stabilisce che «Sono soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e delle province».

Da tale primo assunto è agevole constatare come il legislatore, dovendo definire l'oggetto della tassa, faccia rientrare in esso le occupazioni delle strade, ovvero delle aree ad uso pubblico destinate alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali¹¹, ivi compresi i corsi e le piazze, sino ad allargare l'ambito applicativo applicativo della tassa in questione a tutte le occupazioni che vengano effettuate sui beni demaniali o appartenenti al patrimonio indisponibile di comuni e province.

dall'art. 117, comma 6, Costituzione, secondo il quale tali enti possono esercitarla in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Tale disposizione va necessariamente coordinata con l'art. 4, commi 3 e 4 della legge 131 del 2003 che, riferendosi agli enti locali, distingue tra i regolamenti di organizzazione, che operano nel rispetto delle norme statutarie, e regolamenti di organizzazione, svolgimento e gestione delle funzioni amministrative, che operano nell'ambito della legislazione statale e regionale che ne assicura i requisiti minimi di uniformità.

¹¹ Art. 1 d.lgs. n. 285/1992 «Principi generali. 1. La sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato. 2. La circolazione dei veicoli, dei pedoni e degli animali sulle strade è regolata dalle norme del presente codice e dai provvedimenti emanati in applicazione di esse, nel rispetto delle normative internazionali e comunitarie in materia. Le norme e i provvedimenti attuativi si ispirano al principio della sicurezza stradale, perseguendo gli obiettivi: di ridurre i costi economici, sociali ed ambientali derivanti dal traffico veicolare; di migliorare il livello di qualità della vita dei cittadini anche attraverso una razionale utilizzazione del territorio; di migliorare la fluidità della circolazione. 3. Al fine di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali ed in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi della Commissione europea, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti definisce il Piano nazionale per la sicurezza stradale. 4. Il Governo comunica annualmente al Parlamento l'esito delle indagini periodiche riguardanti i profili sociali, ambientali ed economici della circolazione stradale. 5. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti fornisce all'opinione pubblica i dati più significativi utilizzando i più moderni sistemi di comunicazione di massa e, nei riguardi di alcune categorie di cittadini, il messaggio pubblicitario di tipo prevenzionale ed educativo».

Al comma 2 del suddetto articolo, inoltre, viene precisato che risultano ugualmente assoggettate alla tassa in questione le occupazioni degli spazi soprastanti¹² il suolo pubblico come definito al comma 1, nonché le occupazioni sottostanti il medesimo medesimo suolo, ivi comprese quelle realizzate con condutture ed impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa.

Quanto alle aree private, qualora sulle stesse sia stata costituita, nei modi e nei termini di legge, una servitù di pubblico passaggio, finalizzata al conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli cui servono i beni demaniali¹³, il comma 3 dell'art. 38 stabilisce che la tassa si applichi anche alle suddette aree.

Appare opportuno, infine, richiamare il successivo comma 4 ove viene precisato che «le occupazioni realizzate su tratti di strade strade statali o provinciali che attraversano il centro abitato di comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti sono soggette all'imposizione da parte dei comuni medesimi¹⁴», formulazione, questa, che mostra la tendenza al decentramento amministrativo, principio in base al quale, nel pieno rispetto del principio di unità ed indivisibilità del territorio della Repubblica è possibile attuare forme di decentramento legislativo e amministrativo per avvicinare, attraverso una localizzazione del potere, i governati ai governanti rispettando e tutelando le specificità locali dei diversi gruppi sociali che occupano il territorio territoriale statale¹⁵, ed in forza del quale lo Stato attribuisce, appunto, determinate funzioni degli organi centrali ad enti locali

¹² Con esclusione dei balconi, delle verande, bow-windows ed infissi simili aventi carattere stabile.

¹³ DEL GIUDICE F., DELPINO L. , *Il diritto amministrativo*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2007.

¹⁴ Comma così modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 566 del 28 dicembre 1993.

¹⁵ DEL GIUDICE F., *La Costituzione esplicita*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2010.

autonomi, quali ad esempio i Comuni, le Province, le Regioni¹⁶.

Una volta individuato l'oggetto della tassa, e indirettamente anche ciò che si definisce come suolo pubblico, il decreto legislativo in esame passa ad individuare l'elemento soggettivo, stabilendo, all'art. 39 che «la tassa è dovuta al comune o alla provincia dal titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione o, in mancanza, dall'occupante di fatto, anche abusivo, in proporzione alla superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico nell'ambito del rispettivo territorio».

Pertanto il soggetto attivo viene a essere identificato con l'ente pubblico cui fa capo il bene oggetto di occupazione, mentre il soggetto passivo dell'imposizione è colui al quale viene rilasciata la concessione o autorizzazione ad occupare, nonché colui che occupi, di fatto, anche in maniera abusiva.

Ovviamente, sempre nell'ottica del decentramento amministrativo poco sopra richiamato, i comuni e le province sono tenuti ad emanare ed approvare appositi regolamenti finalizzati a disciplinare tutto ciò che concerne l'applicazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. È quanto viene stabilito all'art. 40 del decreto legislativo in esame il quale precisa, altresì, che con i suddetti regolamenti tali enti «disciplinano i criteri di applicazione della tassa secondo le

¹⁶ Cfr. DEL GIUDICE F., DELPINO L., *Il diritto amministrativo*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2007, i quali hanno modo di precisare che in realtà «si usa ancora oggi qualificare come decentramento, anche se politico o costituzionale, la devoluzione di poteri e compiti dello Stato alle Regioni che andrebbe, invece, ricondotta alla più precisa nozione di autonomia territoriale, vale a dire la capacità riconosciuta alle collettività locali di regolamentare e amministrare, sotto la propria responsabilità, una parte importante di affari pubblici. L'imputazione agli enti locali di funzioni di governo, infatti, va ricollegata al carattere esponenziale degli interessi delle comunità sottostanti, posseduto da tali enti, e implica necessariamente la sottrazione di quelle stesse funzioni, riferibili alla cura di quegli interessi all'ente superiore (Stato o anche Regioni)... il decentramento amministrativo garantisce una migliore organizzazione dei pubblici uffici, in quanto permette di adeguare l'azione degli amministratori alla specifica e differenziata richiesta delle collettività sottostanti, anche grazie ad una presumibile migliore conoscenza dei bisogni collettivi. Favorisce, inoltre, un più intenso dialogo fra cittadini e Pubblica Amministrazione arricchendo l'azione dei pubblici poteri di contenuti partecipativi».

disposizioni contenute nel presente capo nonché le modalità per la richiesta, il rilascio e la revoca delle concessioni e delle autorizzazioni».

Pertanto gli enti territoriali risultano essere titolari di una certa autonomia quanto agli aspetti tecnici, dovendo, tuttavia, improntarsi alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 507/1993, seguendone le disposizioni e non discostandosene.

Il complesso normativo in esame si occupa, poi, di effettuare una suddivisione nella categoria delle occupazioni di spazi ed aree pubbliche, distinguendo tra quelle permanenti e quelle temporanee.

Le prime sono quelle caratterizzate dalla stabilità, vengono effettuate a seguito del rilascio di un atto di concessione, e debbono avere, comunque, una durata non inferiore all'anno, sia che comportino l'esistenza di impianti o manufatti, sia che vengano realizzate in assenza di tali elementi.

Vengono, invece, classificate come occupazioni temporanee tutte quelle aventi durata inferiore all'anno.

Nel disposto dell'art. 42 del d.lgs. n. 507/1993, che si preoccupa della distinzione tra occupazioni permanenti e temporanee poco sopra esplicitata, troviamo inoltre delineati quelli che sono i principi in base ai quali è possibile definire i criteri di determinazione della tassa.

Il comma 3 del suddetto articolo, infatti stabilisce che «la tassa è graduata a seconda dell'importanza dell'area sulla quale insiste l'occupazione: a tale effetto, le strade, gli spazi e le altre aree pubbliche, indicate nell'art. 38, sono classificate in almeno due categorie. L'elenco di classificazione è deliberato dal comune, sentita la commissione edilizia, o dalla provincia, ed è pubblicato per quindici giorni nell'albo pretorio e in altri luoghi pubblici¹⁷».

Quanto, poi, alla concreta determinazione della tassa, questa, prosegue il comma 4 del medesimo articolo, si calcola «in base all'effettiva occupazione espressa in metri quadrati o in metri lineari lineari con arrotondamento all'unità superiore della cifra

¹⁷ Comma così modificato dall'art. 1, d.lgs. 28 dicembre 1993, n. 566.

contenente decimali. Non si fa comunque luogo alla tassazione delle occupazioni che in relazione alla medesima area di riferimento riferimento siano complessivamente inferiori a mezzo metro quadrato lineare».

Per le occupazioni, sia temporanee che permanenti, che vadano ad insistere su superfici eccedenti i mille metri quadrati, queste possono essere calcolate in ragione del 10 per cento. È quanto viene stabilito dal comma 5 dell'art. 42, il quale prosegue, a proposito delle occupazioni realizzate con installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante, stabilendo che in questi casi le superfici sono calcolate in ragione del 50 per cento sino a 100 metri quadrati, del 25 per cento per la parte eccedente i 100 metri quadrati e fino a 1000 metri quadrati, del 10 per cento per la parte eccedente i 1000 metri quadrati.

Va rilevato, a questo punto, che, come enunciato dal successivo comma 6, la tassa viene determinata in base alle misure minime e massime previste dagli articoli 44, 45, 47 e 48, che saranno analizzati in prosieguo d'opera. Tali articoli riportano misure che costituiscono limiti di variazione delle tariffe o della tassazione riferita alla prima categoria¹⁸. La misura corrispondente all'ultima categoria non può essere, comunque, inferiore al 30 per cento di quella deliberata per la prima.

Risulta imprescindibile per poter effettuare il calcolo della tassa, la preliminare classificazione dei comuni, richiamando quella effettuata dall'art. 43 in base al numero degli abitanti.

Ebbene i comuni vengono suddivisi in cinque categorie: la classe I viene assegnata ai comuni con oltre 500.000 abitanti, la classe II a quelli da oltre 100.000 a 500.000, la classe III ai comuni da oltre 30.000 a 100.000 abitanti, la classe IV ai comuni da oltre 10.000 a 30.000 abitanti, ed infine la classe V a quei comuni la cui popolazione residente non superi i 10.000 abitanti. Ai fini di tale

¹⁸ Il comma 3 dell'art. 42 stabilisce che le strade, gli spazi e le altre aree pubbliche indicate nell'art. 38 devono essere classificate, dal comune o dalla provincia, in almeno due categorie al fine di consentire la graduazione della tassa a seconda dell'importanza dell'area sulla quale insiste l'occupazione.

classificazione si prende in considerazione la popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente a quello in corso, così come risulta dai dati resi noti dall'Istituto nazionale di statistica.

Quanto ai comuni capoluogo di provincia, gli stessi non possono essere collocati al di sotto della classe III.

Come già accennato poco sopra la tassa in questione viene determinata in base alle misure minime e massime stabilite negli articoli 44, 45, 47 e 48. Occorre, pertanto, procedere analizzando, seppur brevemente, tali disposti.

L'articolo 44 si riferisce alle occupazioni permanenti stabilendo che, per queste, la tassa è dovuta per anni solari a ciascuno dei quali corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma.

La tassa viene commisurata alla superficie occupata e si applica sulla base di tariffe stabilite nel prosieguo, che distinguono tra occupazioni inerenti il suolo comunale, quelle relative al suolo provinciale, occupazioni di spazi soprastanti e sottostanti il suolo, realizzate a mezzo tende, fisse o retrattili, sino a disciplinare altresì i passi carrabili.

Di questi ultimi il decreto in esame si occupa in maniera abbastanza dettagliata, dapprima definendoli al comma 4 come «manufatti costituiti generalmente da listoni di pietra od altro materiale o da appositi intervalli lasciati nei marciapiedi o, comunque da una modifica del piano stradale intesa a facilitare l'accesso dei veicoli alla proprietà privata», successivamente andando a stabilire le modalità di determinazione della superficie da tassare, disciplinando altresì casi specifici come, ad esempio, nel comma 8 ove viene stabilito che i comuni e le province su espressa richiesta dei proprietari degli accessi carrabili o pedonali e «tenuto conto delle esigenze di viabilità, possono, previo rilascio di apposito cartello segnaletico, vietare la sosta indiscriminata sull'area antistante gli accessi medesimi».

Tale divieto, posto a tutela del singolo proprietario dell'accesso nei confronti della collettività che potrebbe, di fatto, impedirne il pieno godimento, non può, prosegue il comma 8, «estendersi oltre