

# IL CANONE PER L'OCCUPAZIONE DELLE STRADE PROVINCIALI CHE ATTRAVERSANO I CENTRI ABITATI. LA BABELLE DEI REGOLAMENTI LOCALI

di [Stefano Gennai](#)

C'è una questione, tanto rilevante quanto controversa, che riguarda la spettanza del canone per l'occupazione delle strade provinciali che attraversano centri abitati con popolazione fino a diecimila abitanti di Comuni con popolazione complessiva superiore a diecimila abitanti.

Stante il disposto di cui all'[articolo 1, comma 818, della legge 160/2019](#), se si adotta il criterio della popolazione del centro abitato il canone spetta alla Provincia (o Città Metropolitana) perché questi tratti di strada sono provinciali a tutti gli effetti a norma dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada; se invece si adotta il criterio della popolazione complessiva del Comune il canone spetta al Comune.

Dall'analisi dei regolamenti fin qui approvati dagli Enti Locali si rileva:

- che alcune Città Metropolitane (ad es. Firenze) e Province (ad es. Pisa, Siena, Teramo, Verona) hanno interpretato la disposizione statale nel senso che nelle aree comunali sono da comprendersi esclusivamente i tratti di strada provinciale situati all'interno dei centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti (quelli che sono qualificati comunali dall'articolo 2, comma 7, codice della strada);
- altre Città Metropolitane (ad es. Venezia) e Province (ad es. Prato, Massa-Carrara) si sono limitate a ripetere la formula della legge lasciando così aperto il problema della sua concreta applicazione;
- varie Province (ad es. Brescia, Pistoia) hanno invece rinunciato a far valere la loro posizione di Enti proprietari autolimitando la propria competenza ai soli centri abitati di Comuni con popolazione complessiva fino a diecimila abitanti.

A loro volta i Comuni con popolazione complessiva superiore a 10.000 abitanti hanno utilizzato tutte le soluzioni suddette, sì che possono prefigurarsi i seguenti scenari:

- Città Metropolitana o Provincia, da una parte, e Comune dall'altra, in piena contrapposizione nell'ipotesi di utilizzo del criterio contrapposto;
- Città Metropolitana o Provincia e Comune che, avendo optato per la mera ripetizione nei loro regolamenti della formula di legge, devono ora decidere come applicarla in concreto;
- Provincia che rinuncia al canone (avendo limitato la sua competenza ai centri abitati di Comuni con popolazione complessiva fino a diecimila abitanti) e Comune che ritiene di poter riscuotere il canone;
- Provincia e Comune che rinunciano entrambi al canone in quanto la Provincia ha scritto nel regolamento che nei centri abitati di che trattasi è competente il Comune e il Comune ha scritto che è competente la Provincia.

Il tutto, con le varie combinazioni derivanti dal fatto che nell'ambito territoriale di ogni singola Provincia o Città Metropolitana possono coesistere più Comuni con popolazione complessiva superiore a diecimila abitanti che hanno a loro volta optato ciascuno per soluzioni diverse.

Come "sistema delle autonomie locali" non c'è che dire...

**Le pretese dei Comuni non hanno fondamento.**

Le pretese dei Comuni con popolazione complessiva superiore a diecimila abitanti sulle occupazioni di suolo riguardanti tratti di strade provinciali che attraversano i loro centri abitati minori (centri abitati con popolazione fino a diecimila abitanti) sono infondate in ogni caso, quindi anche nel caso che le Province abbiano, con il loro regolamento, autolimitato la loro competenza ai centri abitati dei Comuni con popolazione complessiva fino a diecimila abitanti.

Questi Comuni non possono, sul presupposto dell'occupazione del suolo pubblico, pretendere alcunché quando trattasi di strade provinciali che attraversino i loro centri abitati minori perché quei tratti di strada sono e restano di proprietà della Provincia (o Città Metropolitana) ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada, cui il [comma 818 dell'articolo 1 Legge 160/2019](#) fa espressamente rinvio.

In tali casi mancherebbe oltretutto qualsivoglia collegamento (proprietà o altro diritto reale o anche solo gestionale) tra il bene occupato e il Comune tale da giustificare la riscossione da parte di quest'ultimo di un canone di natura patrimoniale. E questo, si ripete, anche nel caso che la Provincia abbia rinunciato autolimitando la propria competenza: la rinuncia dell'Ente competente alla riscossione di un canone patrimoniale non fa sorgere la competenza di un altro Ente...

## **Il canone spetta alla Provincia (o Città Metropolitana).**

Se ai sensi dell'[articolo 1, comma 818, Legge 160/2019](#) *“Nelle aree comunali si comprendono i tratti di strada situati all'interno di centri abitati di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada”* e se ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada *“Le strade urbane di cui al comma 2, lettere D, E e F, sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti”*, gli unici tratti di strada di competenza comunale *“individuabili a norma”* dell'articolo 2, comma 7 CDS, sono esattamente i tratti di strada provinciale situati all'interno dei centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti.

La riscossione del canone (di natura patrimoniale) sul presupposto dell'occupazione del suolo pubblico non può che seguire il regime di proprietà delle strade fissato dall'articolo 2, comma 7, del codice della strada. Parliamo infatti di un canone che il legislatore ha qualificato come patrimoniale, quindi di natura concessoria; per quale ragione (conforme a Costituzione) i canoni (patrimoniali) relativi alle occupazioni che avvengono su tratti di strada a tutti gli effetti provinciali (dove la Provincia fa manutenzione ed assume gli obblighi e la responsabilità del custode ex articolo 2051 c.c.) dovrebbero essere riscossi dal Comune?

## **La tesi della continuità con la Tosap non è sostenibile.**

La tesi della continuità del nuovo canone (di natura patrimoniale) con la TOSAP (di natura tributaria) non è sostenibile perché, tra l'altro, non è ravvisabile alcuna corrispondenza, neppure terminologica, tra l'articolo 38, comma 4, del decreto legislativo n.507 del 1993 e [l'articolo 1, comma 818, Legge n.160/2019](#) (stante il chiaro rinvio di quest'ultimo all'articolo 2, comma 7, CDS). E poi perché c'è da considerare che, nella vigenza della TOSAP (che, si ripete, era un prelievo di natura tributaria), gli Enti potevano, da un lato, scegliere di passare al regime COSAP (che, coerentemente alla sua natura patrimoniale, proprio per i centri abitati fissava una perfetta corrispondenza tra regime di proprietà delle strade e spettanza del canone) e, dall'altro, applicare il canone non ricognitorio di cui all'articolo 27 del codice della strada: possibilità oggi espressamente escluse dalla nuova disciplina. Sì che, seguendo la tesi della continuità con la TOSAP, si arriverebbe all'assurda conseguenza per cui il canone per l'occupazione del suolo provinciale spetterebbe al

Comune senza che il proprietario del suolo (Provincia o Città Metropolitana) possa percepirne ristoro alcuno, neppure il canone non ricognitorio di cui all'art.27 CDS...

Per smentire la tesi della continuità del nuovo canone (patrimoniale) con la TOSAP (di natura tributaria) sarebbe quindi sufficiente l'argomento apagogico, ma ci torneremo nel prosieguo.

### **La tesi sulla difficoltà del criterio non è concludente.**

Non si può dire nemmeno che una diversa interpretazione sarebbe giustificata dal fatto che è più semplice applicare il criterio della popolazione complessiva del Comune rispetto a quello della popolazione dei centri abitati perché, disgraziatamente:

- è proprio al criterio della popolazione dei centri abitati che è legato il regime di proprietà delle strade (articolo 2, comma 7, codice della strada);
- è proprio a questo criterio che sono legate conseguenze relevantissime quali gli obblighi manutentivi, la responsabilità civile degli Enti e quella penale dei loro agenti;
- è proprio a questo criterio che si rifaceva la disciplina COSAP (che aveva anch'essa, a differenza della TOSAP, natura patrimoniale);
- è proprio a questo criterio che si rifà il canone unico mercatale di cui al comma [837 dello stesso articolo 1 L.160/2019](#) (che, come il comma 818, fa anch'esso rinvio all'articolo 2, comma 7, CDS).

E poi perché, banalmente, la presenza di una difficoltà (che qui peraltro si nega) non potrebbe certo determinare il passaggio della spettanza di un canone patrimoniale dall'Ente effettivamente proprietario del suolo ad un altro.

### **Il rinvio all'articolo 2, comma 7, del codice della strada.**

Il [comma 818 dell'articolo 1 Legge n.160/2019](#), rinvia espressamente all'articolo 2, comma 7, del codice della strada (con la formula "... *individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, ...*"), il quale fissa il regime proprietario delle strade che intersecano i centri abitati: i tratti delle strade provinciali che attraversano centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti sono comunali ex lege; i tratti delle strade provinciali che attraversano centri abitati con popolazione fino a diecimila abitanti restano provinciali.

Il [comma 818](#) ha questa formulazione: "*Nelle aree comunali si comprendono i tratti di strada situati all'interno di centri abitati di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285*". Come si vede, nel testo si fa riferimento alla popolazione del Comune, ma poi si richiama la disposizione del codice della strada che, invece, fa riferimento ai centri abitati. Stante il chiaro rinvio all'articolo 2, comma 7, CDS, è corretta l'interpretazione che mette insieme la parte "*Nelle aree comunali si comprendono i tratti di strada*" con la parte "*individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285*", perché, come si è visto, sono proprio i tratti di strada quelli che individua l'articolo 2, comma 7, CDS, nel senso che si è detto: solo i tratti di strada intersecanti centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti sono comunali.

Ciò è dimostrato anche dal fatto che l'articolo 2, comma 7, CDS è costruito come una negazione: "*(...) eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti*". Come si farebbe a ricavare una affermazione da una negazione?

Se ne ha una conferma nella stessa [Legge 160/2019, che al successivo comma 837](#), in materia di canone mercatale, fa sempre riferimento all'articolo 2, comma 7, CDS: "*A decorrere dal 1° gennaio 2021 i comuni e le città metropolitane istituiscono, con proprio regolamento adottato ai sensi*

*dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, il canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate. Ai fini dell'applicazione del canone, si comprendono nelle aree comunali anche i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti, di cui all'articolo 2, comma 7, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285".*

Il regime di proprietà delle strade è unico ed è stabilito dall'articolo 2, comma 7, CDS cui entrambe le disposizioni fanno rinvio. Mentre [il comma 837](#) sul canone mercatale indica (descrive) direttamente la fattispecie, sì che per il rinvio usa la formula "di cui all'articolo 2, comma 7" CDS, il comma 818 non indica direttamente la fattispecie e per il rinvio usa la formula "individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7" CDS, ma il rinvio è sempre e comunque all'articolo 2, comma 7, del codice della strada, ai sensi del quale, come abbiamo visto, "Le strade urbane di cui al comma 2, lettere D, E e F, sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti". E, d'altra parte, con riferimento alla formulazione del comma 818, i centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti non possono che essere situati in Comuni aventi popolazione superiore a 10.000 abitanti...

Una norma secondo cui "si comprendono nelle aree comunali" (anche) le strade comunali potrebbe sembrare tautologica, ma deriva dalla storia della TOSAP e poi del COSAP: è infatti nella disciplina della TOSAP (articolo 38, comma 4, decreto legislativo n.507/1993) che si trova il riferimento al Comune (e non al centro abitato) con popolazione superiore a 10.000 abitanti, mentre nella disciplina COSAP (articolo 63, comma 1, decreto legislativo n.446/1997 come sostituito dall'articolo 31, comma 20, Legge n.448/1998) il riferimento è al centro abitato (e non al Comune) con popolazione superiore a 10.000 abitanti e si fa espressamente rinvio all'articolo 2, comma 7, CDS.

Già nella disciplina COSAP (di natura patrimoniale) si realizzava quindi perfetta corrispondenza tra regime di proprietà del bene e spettanza del canone: il canone per l'occupazione del suolo pubblico spettava all'Ente proprietario del suolo, sì che, rompendo con la norma tributaria di cui alla TOSAP, si faceva rinvio all'articolo 2, comma 7, CDS.

La normativa sul canone unico, qualificato come patrimoniale (e non tributario) dalla Legge 160/2019, non può che aderire sul punto alla prospettiva già del COSAP ed infatti fa anch'essa rinvio all'articolo 2, comma 7, CDS.

D'altra parte, quale sarebbe la ragionevolezza di un canone patrimoniale che venisse riscosso sul presupposto occupazionale (ad es. occupazione suolo pubblico per un accesso) dall'Ente a cui il sedime demaniale occupato non appartiene? Né avrebbe senso dire che nei centri abitati di che trattasi il canone per l'occupazione di sedime demaniale provinciale spetterebbe al Comune perché è il Comune che rilascia le autorizzazioni e concessioni stradali previo nulla osta della Provincia: il presupposto del canone non è il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni, bensì "l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico" ([comma 819, articolo 1, Legge 160/2019](#)). E questo significa che il canone di occupazione riguardante, ad es., l'accesso da una strada provinciale (per occupazione di sedime demaniale provinciale) è dovuto sempre e comunque alla Provincia ancorché l'autorizzazione, in ambito di centro abitato, venga rilasciata dal Comune.

## **L'articolo 119 della Costituzione.**

Soluzioni diverse sarebbero in contrasto anche con i principi desumibili dall'articolo 119 della Costituzione.

Ai sensi degli articoli 119 della Costituzione, 824 e 826 del codice civile, ciascun Comune, ciascuna Provincia, etc., ha un proprio demanio ed un proprio patrimonio per la cui occupazione da parte di terzi non può che ottenere un ristoro, ma questo ristoro non può che andare all'Ente a cui appartiene la porzione di demanio o patrimonio occupata. E nel caso di specie, come detto, manca qualsivoglia collegamento (proprietà o altro diritto reale o anche solo gestionale) tra il bene occupato e il Comune tale da giustificare la riscossione da parte di quest'ultimo, peraltro in via esclusiva, di un canone di natura patrimoniale.

Quanto alle invocazioni al legislatore affinché intervenga a modificare la legge sul canone unico patrimoniale va detto che, nell'ipotesi, il legislatore non potrebbe che legiferare in conformità ai suddetti principi.

## **Conclusioni.**

In virtù dell'[art.1, comma 818, Legge n.160/2019](#):

- le occupazioni con mezzi pubblicitari di strade provinciali all'interno dei centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti sono soggette al canone per l'occupazione di suolo pubblico dovuto alla Provincia (o Città Metropolitana) e al canone per la diffusione dei messaggi pubblicitari dovuto al Comune;
- per tutte le altre occupazioni, diverse dagli impianti pubblicitari, il canone spetta esclusivamente alla Provincia (o Città Metropolitana) quando trattasi di strade provinciali, che tali rimangono anche quando attraversano centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti;
- i Comuni con popolazione complessiva superiore a 10.000 abitanti non possono sul presupposto dell'occupazione del suolo pubblico pretendere alcunché quando trattasi di strade provinciali che attraversino i loro centri abitati minori perché quei tratti di strada sono e restano di proprietà della Provincia (o Città Metropolitana) ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada, cui il [comma 818 dell'articolo 1 Legge 160/2019](#) fa espressamente rinvio.

La proroga al 31 maggio del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2021 consente a Città Metropolitane, Province e Comuni, di provvedere, fino a tale data, anche all'approvazione o modifica dei loro regolamenti sul canone unico patrimoniale, conformandoli alla regola per la quale solo i tratti di strada provinciale che attraversano centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti possono essere compresi nelle aree di competenza comunale.