

A MEZZO PEC

Ai SUAP della provincia di Siena
Ai Comuni della provincia di Siena

OGGETTO: CANONE UNICO PATRIMONIALE (Legge n. 160/2019).

Si comunica che la Provincia di Siena, in attuazione della Legge n. 160/2019, ha approvato il *“Regolamento per la tutela delle strade, per la disciplina delle autorizzazioni e concessioni stradali e per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria”*.

Il Regolamento, in vigore dal 1 gennaio 2021, è sempre consultabile alla pagina <http://www.provincia.siena.it/servizi/patrimonio-e-demanio>.

Due sono le questioni oggetto della presente comunicazione:

1) per l'installazione di impianti pubblicitari lungo le strade provinciali, anche all'interno dei centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti, è dovuto il pagamento del canone unico (anche) alla Provincia sul presupposto dell'occupazione del suolo pubblico (provinciale);

2) il canone per l'occupazione delle strade provinciali (per accessi, attraversamenti, etc.) all'interno dei centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti spetta (sempre) alla Provincia.

In particolare:

1.

PER L'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI PUBBLICITARI LUNGO LE STRADE PROVINCIALI, ANCHE ALL'INTERNO DEI CENTRI ABITATI CON POPOLAZIONE FINO A 10.000 ABITANTI, È DOVUTO IL PAGAMENTO DEL CANONE UNICO (ANCHE) ALLA PROVINCIA SUL PRESUPPOSTO DELL'OCCUPAZIONE DEL SUOLO PUBBLICO (PROVINCIALE).

Art. 2 Regolamento Provinciale - Presupposto del Canone



«1. Il presupposto del canone è l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico.

2. L'applicazione del canone dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari di cui alla lettera b) del comma 819 della L. n.160/2019 di spettanza dell'ente Comune esclude l'applicazione del Canone dovuto per le occupazioni di cui alla lettera a) del medesimo comma 819 per la misura di superficie comune e, comunque limitatamente alle fattispecie in cui l'ente Comune sia il destinatario dell'entrata anche con riferimento al presupposto dell'occupazione con impianti e mezzi pubblicitari in quanto luoghi e spazi pubblici di sua pertinenza, **mentre se l'occupazione fosse di suoli e spazi pubblici della Provincia, il Canone dovuto sul presupposto dell'occupazione è comunque di spettanza dell'ente Provincia».**

La disposizione di cui al comma 820 della L. n.160/2019 va infatti inquadrata sistematicamente facendo riferimento: a) ai concetti di sostituzione (commi 816 e 847) e di parità del gettito (comma 817; c.d. invarianza) che si trovano espressamente disciplinati nella legge di bilancio anche con riferimento alle singole fattispecie; b) al fatto che, da un lato, il c.d. duplice presupposto (comma 819) riguarda esclusivamente chi già prima aveva tributi e/o canoni per entrambi i presupposti (ossia i Comuni), mentre per la Provincia non può che rimanere l'unico presupposto dell'occupazione del suolo pubblico; dall'altro, che chi non aveva titolo prima per riscuotere il tributo/canone in base ad uno dei due presupposti non può averlo neppure dopo l'introduzione del canone unico (come la Provincia non potrà pretendere di riscuotere canoni sul presupposto pubblicitario così il Comune non potrà pretendere di riscuotere canoni di occupazione per il suolo non suo; c) agli artt.119 Cost., 824 e 826 c.c., e quindi al fatto che ciascun Comune, ciascuna Provincia, etc. ha un proprio demanio ed un proprio patrimonio per la cui occupazione 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.

Da tutto ciò si evince che il comma 820 potrà riguardare soltanto i Comuni per le installazioni di mezzi pubblicitari sulle aree comunali perché solo in tal caso potrebbe parlarsi di sussistenza di entrambi i presupposti (pubblicitario ed occupazionale).

L'unicità del canone (c.d. canone unico) va riferita, per così dire, al soggetto attivo, non al soggetto passivo: è la Provincia che avrà un unico canone al verificarsi del presupposto di legge (l'occupazione del -proprio- suolo pubblico); è il Comune che avrà un unico canone al verificarsi dei due presupposti di legge (pubblicità e occupazione del -proprio- suolo pubblico).

Il soggetto passivo (l'imprenditore) che installi su suolo provinciale un impianto pubblicitario dovrà pagare (come accade oggi): il canone (unico) comunale per presupposto pubblicitario (anziché l'ICP o il CIMP) e il canone (unico) provinciale per presupposto occupazionale (anziché la TOSAP o il COSAP).

Di qui la conclusione che l'installazione di impianti pubblicitari lungo le strade provinciali comporta il pagamento del canone (anche) alla Provincia sul presupposto dell'occupazione del suolo pubblico (provinciale) non trovando applicazione in tale fattispecie il comma 820 che non



può che riguardare il solo Comune, ossia l'unico soggetto attivo che può valersi di entrambi i presupposti (pubblicitario e occupazionale) di cui al comma 819 dell'art.1 Legge n.160/2019.

Ad ogni buon fine si allega nota dell'UPI in data 18/2/2021.

2.

IL CANONE PER L'OCCUPAZIONE DELLE STRADE PROVINCIALI (PER ACCESSI, ATTRAVERSAMENTI, ETC.) ALL'INTERNO DEI CENTRI ABITATI CON POPOLAZIONE FINO A 10.000 ABITANTI SPETTA (SEMPRE) ALLA PROVINCIA.

Art. 3 Regolamento provinciale - Definizioni oggettive e ambito territoriale

«(...).

3. Per i Comuni, **limitatamente ai tratti di strade di proprietà della Provincia situati all'interno dei loro centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti, il realizzarsi del presupposto dell'occupazione, determina l'obbligo per l'occupante di rimettere il Canone alla Provincia quale ente proprietario della strada e ciò quand'anche l'occupazione fosse per l'installazione di un impianto/mezzo pubblicitario.** In detti tratti di strada ai sensi degli artt. 23, comma 4 e 26, comma 3 del Codice della Strada, l'autorizzazione o concessione è rilasciata dall'ente Comune, previo nulla osta della Provincia. Il nulla osta è il provvedimento con il quale la Provincia dichiara che non vi sono ragioni ostative di tipo tecnico o amministrativo anche con riferimento al versamento del Canone dovuto alla Provincia all'adozione del provvedimento comunale.

4. Le disposizioni del presente Regolamento si applicano anche alle strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti il suolo, regionali per i quali la Provincia abbia competenze per legge ovvero in virtù di accordi con la Regione Toscana e sempre che la materia non sia disciplinata diversamente. **Sulle stesse strade e aree regionali oggetto di occupazione si come definita al comma 1, la Provincia di Siena richiede ed incassa il relativo canone la cui misura e criteri di determinazione sono quelli di cui al presente regolamento e ad esso vengono fatti corrispondere, in conformità alla normativa regionale e, in particolare, al DPGR n. 41/R del 2/8/2004».**

Il comma 818 della L. n.160/2019, infatti, rinvia espressamente all'art.2, comma 7, del Codice della strada, il quale: non individua i centri abitati (perché i centri abitati sono definiti e quindi individuati dall'art.3 CDS); non stabilisce come si delimitano i centri abitati (perché di questo si occupa l'art.4 CDS), ma individua le strade comunali.



Il regime proprietario delle strade che intersecano i centri abitati è il seguente: i tratti delle strade provinciali che attraversano centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti sono comunali ex lege; i tratti delle strade provinciali che attraversano centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti restano provinciali.

Ciò lo dice chiaramente l'art.2, comma 7, CDS: "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".

Il comma 818 ha una formulazione assai imprecisa: "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.

E' logica 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 sono proprio i tratti di strada quelli che individua l'art.2, comma 7, CDS, nel senso che si è detto: solo i tratti di strada intersecanti centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti sono comunali.

Ciò è dimostrato anche dal fatto che l'art.2, comma 7, CDS è costruito come una negazione: "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".

Come si farebbe a costruire una affermazione da una negazione?

Di ciò si ha una conferma interna alla stessa Legge 160/2019, che al successivo comma 837 fa sempre riferimento all'art.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".

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 (art.38, comma 4, D.Lgs. 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 (art.63, comma 1, D.Lgs. n.446/1997 come sostituito dall'art.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'art.2, comma 7, CDS.

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'art.2, comma 7, CDS.



Provincia di Siena

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'art.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, art.1, L.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.

Stefano Gennai

Dott. Stefano Gennai

Resp. P.O. Patrimonio e Demanio

Provincia di Siena

<http://www.provincia.siena.it/servizi/patrimonio-e-demanio>



Unione Province d'Italia



UPI

NUOVO CANONE UNICO
OCCUPAZIONE DEL DEMANIO PROVINCIALE PER INSTALLAZIONE
DESTINATA ALLA DIFFUSIONE DI MESSAGGI PUBBLICITARI

A seguito della introduzione della nuova disciplina sul canone unico di cui all'articolo 1, commi 816-847 della legge n. 160/2019, si rende opportuno offrire una specifica e breve disamina delle norme concernenti l'occupazione di suolo provinciale mediante impianti atti alla diffusione di messaggi pubblicitari.

L'art.1 della legge di bilancio 2020, al comma **819** definisce i due presupposti d'imposta:

il presupposto di cui alla **lettera a)** è *l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico.*

il presupposto di cui alla **lettera b)** è *la diffusione di messaggi pubblicitari, anche in modo abusivo, 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.*

La doppia natura che dà origine al canone unico si desume anche dalla risoluzione 9/DF del 18 dicembre scorso, laddove si prevede che il Comune possa gestire disgiuntamente le due entrate originarie (Tosap e imposta comunale Pubblicità e diritto alle pubbliche affissioni (ICPDPA), poiché *“dal quadro normativo di riferimento sia dalla giurisprudenza nonché dalla prassi amministrativa, non emergono elementi tali che precludano all'ente locale la possibilità di prevedere, nell'esercizio della potestà regolamentare di cui al citato articolo 52, una gestione disgiunta del canone, in ragione dei due distinti presupposti ad esso sottesi, seppur riuniti nell'entrata in oggetto.*

Occorre innanzitutto ricordare che il nuovo canone unico è di natura patrimoniale (comma 816) e **va a sostituire** *“la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del codice della strada, di*



cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province. Il canone è comunque comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi”

Le Province restano dunque titolari del canone unico riferito alla occupazione di suolo pubblico e non anche della parte riferita al presupposto pubblicitario che resta, come nel previgente quadro normativo, di titolarità del Comune.

Viene altresì garantita l’invarianza di gettito nella trasformazione dei diversi presupposti (comma 817).

In tale quadro non devono dunque emergere dubbi allorquando i due presupposti non ricadono nella titolarità di un unico ente locale, nello specifico del Comune (come da la previgente disciplina inerente l’imposta sulla pubblicità), con riferimento ad una installazione su demanio provinciale.

Va infatti sottolineato come l’unicità del canone non può che essere riferita non al soggetto tenuto al pagamento del canone, bensì alla fattispecie di presupposto sottostante, che nel caso di occupazione di suolo pubblico provinciale con finalità di messaggio pubblicitario, non può che comportare il pagamento del canone unico a due distinti enti titolari del canone medesimo: il primo riferito all’occupazione del suolo pubblico (Provincia), il secondo riferito al messaggio pubblicitario (Comune).

Unicità del canone unico non potrà che configurarsi nel solo caso di messaggio pubblicitario su installazione posta su demanio comunale (in questo caso i due presupposti di imposta sono ricondotti ad uno da un unico ente locale).

Siffatta lettura dell’ambito applicativo del disposto del comma 820 è l’unica in coerenza con il disposto del precedente comma 816, lì dove si indica chiaramente che i destinatari del canone sono i Comuni, le Province e le Città metropolitane ma, principalmente, con il comma 819 che, nel fissare il presupposto del Canone per l’occupazione alla sua lett.a) precisa “ *l’occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi sovrastanti e sottostanti il suolo pubblico.*” Né pare coerente con la sistematica lettura della disciplina del canone, consentire l’occupazione di suolo pubblico appartenente alla Provincia e sol perché l’occupazione si sostanzia in un impianto pubblicitario, riconoscere quale unico destinatario dell’entrata il Comune, il quale, peraltro, specie per i tratti di strada esterni al centro abitato, non subisce alcuna sottrazione dello spazio pubblico di sua appartenenza per il beneficio proprio dell’occupante: si realizzerebbe un indebito incasso di canone unico da parte del Comune, se comprensivo dei due presupposti sopra richiamati, per l’utilizzo di un bene su sedime provinciale.

Non solo, ma la lettura meramente oggettiva dell’ambito applicativo del succitato co.820, così da prescindere dal soggetto destinatario del canone, inficerebbe anche la previsione del co.817 ed in particolare l’esigenza di assicurare un gettito quanto meno pari a quello conseguibile in base alle tariffe/canoni vigenti nell’anno 2020. Impraticabile infatti la soluzione, per tendere all’invarianza, di modificare le tariffe standard in una situazione nella quale si sottraggono le fattispecie di occupazione di



maggior frequenza come le occupazioni per gli impianti pubblicitari e quindi il gettito consequenziale, determinando così un ingiustificato e insopportabile carico economico attraverso la abnorme elevazione della tariffa standard per le residuali altre fattispecie di occupazione e nel contempo l'impossibilità, comunque di garantire un gettito adeguato, stante anche la natura sostitutiva del canone rispetto alle altre entrate sopresse.

Ricordando che la disciplina del Codice della Strada non è mutata (art. 2, comma 7, art. 23, comma 4 e articolo 26 commi 1,2 e 3, dlgs 285/1992- vedi box) le Province sono sempre chiamate ad autorizzare l'installazione di cartelloni o impianti destinati alla pubblicità sulle loro strade ovvero dare il nulla osta all'interno dei centri abitati, dove l'autorizzazione viene data dal Comune.

È proprio il nulla osta lo strumento attraverso il quale la Provincia può verificare il corretto adempimento da parte del soggetto che richiede l'installazione del mezzo pubblicitario su strada provinciale all'interno del centro abitato, chiamato a versare alla Provincia il relativo canone unico, sostitutivo della Tosap/Cosap nel previgente quadro normativo ante 2021.

Si ritiene comunque utile, nel regolamentare l'installazione di impianti e mezzi pubblicitari su strade provinciali in centri abitati con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti, coordinare le procedure amministrative con i Comuni, cui spetta la titolarità del canone sulla base del presupposto pubblicitario, al fine di facilitare al massimo il percorso amministrativo del soggetto richiedente il messaggio pubblicitario su impianto collocato su demanio provinciale.

Codice della strada (estratto)

Art. 2 Definizione e classificazione delle strade

7. 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

Art. 26 Competenza per le autorizzazioni e le concessioni)

1. Le autorizzazioni di cui al presente titolo sono rilasciate dall'ente proprietario della strada o da altro ente da quest'ultimo delegato o dall'ente concessionario della strada in conformità alle relative convenzioni; l'eventuale delega è comunicata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o al prefetto se trattasi di ente locale.

2. Le autorizzazioni e le concessioni di cui al presente titolo sono di competenza dell'ente proprietario della strada e per le strade in concessione si provvede in conformità alle relative convenzioni.

3. Per i tratti di strade statali, regionali o provinciali, correnti nell'interno di centri abitati con popolazione inferiore a diecimila abitanti, il rilascio di concessioni e di autorizzazioni è di competenza del comune, previo nulla osta dell'ente proprietario della strada.

Art. 23 Pubblicità sulle strade e sui veicoli

1. Lungo le strade o in vista di esse è vietato collocare insegne, cartelli, manifesti, impianti di pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose, visibili dai veicoli transitanti sulle strade, che per dimensioni, forma, colori, disegno e ubicazione possono ingenerare confusione con la segnaletica stradale, ovvero possono renderne difficile la comprensione o ridurre la visibilità o l'efficacia, ovvero arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la



sicurezza della circolazione; in ogni caso, detti impianti non devono costituire ostacolo o, comunque, impedimento alla circolazione delle persone invalide. Sono, altresì, vietati i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari rifrangenti, nonché le sorgenti e le pubblicità luminose che possono produrre abbagliamento. Sulle isole di traffico delle intersezioni canalizzate è vietata la posa di qualunque installazione diversa dalla prescritta segnaletica.

2. E' vietata l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie luminose sui veicoli. E' consentita quella di scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti nei limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento, purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli.

3. (abrogato)

4. La collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle presenti norme. Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni, salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale.

5. Quando i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari collocati su una strada sono visibili da un'altra strada appartenente ad ente diverso, l'autorizzazione è subordinata al preventivo nulla osta di quest'ultimo. I cartelli e gli altri mezzi pubblicitari posti lungo le sedi ferroviarie, quando siano visibili dalla strada, sono soggetti alle disposizioni del presente articolo e la loro collocazione viene autorizzata dall'Ente Ferrovie dello Stato, previo nulla osta dell'ente proprietario della strada.

18 febbraio 2021