

# L'occupazione di suolo pubblico

Mario Petrulli

Avvocato – [www.studiolegalepetrulli.it](http://www.studiolegalepetrulli.it)

La materia dell'occupazione di suolo pubblico è particolarmente delicata perché comporta il necessario contemperamento di esigenze collettive (l'utilizzo del suolo da parte della collettività) con interessi privati (l'utilizzo del suolo da parte del singolo o di un ristretto numero di persone), in un delicato equilibrio fra esercizio della discrezionalità amministrativa e libertà di esercizio dell'impresa individuale.

## Il provvedimento concessorio

Un primo elemento di attenzione riguarda l'atto concessorio, ossia il provvedimento amministrativo con cui la P.A. (solitamente, il Comune) decide di concedere al privato l'uso esclusivo del bene pubblico (nel caso specifico, il suolo): detto provvedimento trasferisce in capo al privato istante una posizione giuridica attiva, che fino a quel momento era nella titolarità esclusiva dell'ente, e ne regola

l'uso, previa valutazione della ricorrenza dei requisiti previsti dalla normativa applicabile e previa comparazione della complessa compagine dei contrapposti interessi in gioco<sup>1</sup>. L'esigenza di contemperare gli interessi in gioco comporta la necessità della forma scritta, con conseguente esclusione della possibilità che sull'istanza di concessione di suolo pubblico possa formarsi il silenzio-assenso<sup>2</sup>.

## La discrezionalità

Un secondo elemento di grande attenzione è rappresentato dalla discrezionalità che connota la decisione circa il rilascio o il diniego della concessione in discorso: come efficacemente evidenziato dalla giurisprudenza, posto che l'occupazione del suolo pubblico comporta un



(1) TAR Lazio, Roma, sez. II ter, sent. 20 gennaio 2021, n. 841.

(2) TAR Molise, sez. I, sent. 21 gennaio 2021, n. 16: nell'occasione è stato affermato che "Ne consegue che, come più volte chiarito dalla giurisprudenza, "nel caso di istanze volte ad ottenere concessioni per l'occupazione di suolo pubblico, non trova applicazione, per le insopprimibili ed ovvie esigenze di interesse pubblico al pieno controllo dell'ente comunale circa l'utilizzo delle proprie strade, l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241" (in questi termini Tar Sicilia, Catania sez. III, 14 dicembre 2017, n.2898, nonché le sentenze pure ivi richiamate Cons. Stato, Sez. V, 9 maggio 2017, n. 2109, T.a.r. Lazio, Sez. II-ter, n. 31 dicembre 2013, n. 11192 e T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 3 giugno 2016, n. 3316)".



utilizzo, a fini privati, di spazi pubblici sottratti all'uso comune, ne "discende che le funzioni che l'Amministrazione è chiamata ad esercitare in questa materia involgono l'esercizio di un' ampia ed estesa (quanto ad interessi coinvolti) discrezionalità, posto che i compiti dell'Ammini-

strazione non consistono e non si risolvono nella mera scelta delle aree da occupare, ma anche nella scelta della dimensione, dei tempi e dei modi dell'occupazione, e di tutte le eventuali restrizioni e forme di temperamento ritenute, di volta in volta, opportune dal punto di vi-

sta viabilistico, urbanistico, architettonico, paesaggistico, tenendo conto della pluralità di interessi pubblici e privati coinvolti (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 20 giugno 2018, n. 820; Tar Veneto, Sez. III, 18 giugno 2009, n. 1842; Tar Lombardia, Brescia, 6 gennaio 2007, n. 6; Tar Emilia Romagna, Parma, 13 maggio 2004, n. 222) così come avviene, in generale, per altre attività soggette a concessione (cfr. ex pluribus, Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 marzo 2002 n. 1662) e nello svolgimento delle funzioni pianificatorie (cfr. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 9 novembre 2006, n. 5204)<sup>3</sup>.

A tal proposito, per quanto concerne i casi di diniego, è utile ricordare che l'art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>4</sup>, n. 42, prevede che i Comuni, sentito il Soprintendente, individuino le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio, e che al fine di assicurare il decoro dei

(3) TAR Veneto, sez. III, sent. 24 luglio 2019, n. 876.

(4) Decreto Legislativo n. 42/2004.

complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con la regione e i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione.

### L'atto concessorio quale presupposto del titolo edilizio

Per quanto riguarda i casi in cui si preveda di realizzare anche un manufatto richiedente un titolo edilizio nell'area di suolo pubblico richiesta in concessione, la giurisprudenza ha evidenziato che *"L'autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico è necessario ed indefettibile presupposto logico/giuridico per il rilascio (e, finanche, per la richiesta) del titolo edilizio per la realizzazione di qualsivoglia intervento su area pubblica, e/o (parimenti) per la relativa segnalazione; sicché, in mancanza di tale prodromica autorizzazione, il richiedente risulta del tutto privo del titolo di legittimazione. Ed infatti, qualsivoglia titolo abilitativo edilizio può essere rilasciato, esclusivamente, al proprietario o a chi abbia titolo per richiederlo (cfr. articolo 11 D.P.R. 380/2001). Pertanto, un valido titolo per l'occupazione del suolo pubblico su cui poggia la struttura edilizia in questione è presupposto imprescindibile ed indifferibile per il rilascio della richiesta"*<sup>5</sup>.

### A agevolazioni legate all'emergenza COVID-19

L'art. 9 ter del DL n. 137/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 176/2020, aveva prorogato al 31 marzo 2021 l'esonero dal pagamento di COSAP e TOSAP per gli esercizi di ristorazione ovvero di somministrazione di pasti e bevande (ristoranti, trattorie, tavole calde, pizzerie, birrerie, bar, caffè, gelaterie, pasticcerie, nonché esercizi in cui la somministrazione di alimenti e bevande avviene congiuntamente ad attività di trattenimento e svago, in sale da ballo, sale da gioco, locali notturni, stabilimenti balneari e similari), titolari di



concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico, già previsto, dal 1° maggio 2020 al 31 dicembre 2020, dal DL n. 34/2020.

Sempre fino al 31 marzo le domande di nuove concessioni per l'occupazione di suolo pubblico o di ampliamento delle superfici già concesse potevano essere presentate in via telematica all'ufficio competente dell'ente locale, con allegata la sola planimetria e senza applicazione dell'imposta di bollo.

È utile evidenziare che, secondo quanto previsto dal comma 1-ter dell'art. 181 del citato DL n. 34/2020, i Comuni sono tenuti a rimborsare gli importi eventualmente versati nel periodo maggio-dicembre 2020.

Il medesimo art. 181 ha previsto ulteriori agevolazioni:

- secondo quanto indicato nel comma 3, fino al 31 marzo 2021, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti che godono dell'esenzione TOSAP/COSAP, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di ristorazione, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli artt. 21 (autorizzazione per lavori sui beni culturali) e 146 (autorizzazione paesaggistica) del Codice dei beni culturali e del paesaggio;
- ai sensi del comma 4, per la posa in opera delle strutture amovibili di cui

al comma 3 (dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni) è disapplicato il limite temporale di cui all'art. 6 c. 1, lett. e-bis, del Testo Unico Edilizia<sup>6</sup>, vale a dire il termine massimo di 180 giorni entro il quale le opere, non soggette a titolo abilitativo, dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità, devono essere rimosse.

Tenuto conto che l'emergenza epidemiologica persiste, il Decreto Sostegni (DL 22 marzo 2021, n. 41) ha prorogato al 30 giugno 2021 le agevolazioni riguardanti l'esonero della TOSAP e del COSAP e al 31 dicembre 2021 la modalità telematica per la presentazione delle domande per la concessione di suolo pubblico e la non necessità delle autorizzazioni di cui agli artt. 21 (autorizzazione per lavori sui beni culturali) e 146 (autorizzazione paesaggistica) del Codice dei beni culturali e del paesaggio per la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti che godono dell'esenzione TOSAP/COSAP, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di ristorazione.

(5) TAR Puglia, Lecce, sez. III, sent. 14 maggio 2019, n. 776.

(6) DPR n. 380/2001.