



LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

CONVEGNO NAZIONALE ED EXPO
DELLE TECNOLOGIE E DEI PRODOTTI

39^a EDIZIONE
9-10-11 settembre 2020

RICCIONE - PALAZZO DEI CONGRESSI
www.legiornatedellapolizialocale.it

RIFORMA COSAP E AFFISSIONI: TARIFFA UNICA COMUNALE E RIFLESSI SULLE SANZIONI TRA VECCHIO E NUOVO REGIME

PINO NAPOLITANO

SESSIONE

BS4 - SESSIONE SANZIONI AMMINISTRATIVE AGGIORNAMENTI SULLE
PROCEDURE SANZIONATORIE

10/09/20



***Riforma Cosap e affissioni: tariffa unica
comunale e riflessi sulle sanzioni tra
vecchio e nuovo regime.***

Suolo pubblico, affissioni e pubblicità, sono argomenti che da sempre imperversano nella legislazione. Si tratta di modifiche collegate alla necessità di adattare periodicamente le logiche sottese ai «tributi locali» alla mutevolezza del contesto finanziario, anche per tenere il passo con una giurisprudenza non sempre allineata con le intenzioni del Legislatore.

L'anno corrente doveva essere «l'anno della riforma strutturale del settore»... poi è arrivata l'emergenza «covid-19» e queste tematiche sono scivolate in secondo piano. Ovviamente si tratta di temi «caldi e vivi» che non possono essere tralasciati; anche perché –prima o poi- alla gestione ordinaria si dovrà pur tornare.

Per questo dobbiamo dare conto del fatto che la Legge di Bilancio per il 2020 ha dettato alcune disposizioni interessanti, sia per il riordino di queste «particolari entrate» che per la riscossione delle «entrate patrimoniali dei comuni».

Peraltro le novità dettate dalla Legge di Bilancio per il 2020 hanno riflessi significativi anche sul piano sanzionatorio; anche per questo motivo, la Polizia Locale non può disinteressarsi di quanto è in programma, perché al cambiamento non si può assistere da spettatori, quando questo cambiamento incide sul proprio lavoro.

Facciamo una rapidissima messa fuoco delle novità.



**l'art. 1, commi 816- 847,
L. 27 dicembre 2019, n. 160.**

**La nuova configurazione di
alcune entrate locali.**

Non va taciuto che l'approccio alla novella aveva generato non poche preoccupazioni Si leggeva l'immediata ed improvvida abrogazione dell'impianto esistente...

Art.1, comma 847, della L. 160/2019.

Comma 847.

Sono abrogati i capi I e II del decreto legislativo n. 507 del 1993, gli articoli 62 e 63 del decreto legislativo n. 446 del 1997 e ogni altra disposizione in contrasto con le presenti norme. Restano ferme le disposizioni inerenti alla pubblicità in ambito ferroviario e quelle che disciplinano la propaganda elettorale. Il capo II del decreto legislativo n. 507 del 1993 rimane come riferimento per la determinazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle regioni di cui agli articoli 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.



Art.1, comma 847, della L. 160/2019.

Così com'era stata scritta, la norma rendeva non più applicabile, dal 1° gennaio 2020, tutto l'impianto normativo su cui si sorreggevano i regolamenti comunali «cosap-pubblicità-affissioni», così trascinando in immaginabili contenziosi, sia le pretese tributarie che quelle sanzionatorie.

Al possibile «disastro giuridico» che ne sarebbe venuto, ha posto rimedio il c.d. Milleproroghe...





Il D.L. 30-12-2019 n. 162 (recante: “Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”), in sede di conversione (L. 28-2-2020 n. 8) ha inserito uno specifico comma 3-quater, nel testo dell’articolo 4,

A valere dal 1-3-2020

3-quater. Limitatamente all'anno 2020 non ha effetto l'abrogazione disposta dal comma 847 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160; si applicano, per il medesimo anno, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni nonché la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui rispettivamente ai capi I e II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, nonché il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui rispettivamente agli articoli 62 e 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.



Ma l'emergenza epidemiologica era ormai cominciata e nessuno si è dovuto preoccupare del breve danno intertemporale...

Sta di fatto che, finita l'emergenza, alla evoluzione di questa complessa materia bisognerà mettere testa, poiché le cose da fare sono tante ed il tempo stringe.

La riforma e le cose da fare...

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 816.

816. A decorrere dal 2021 il «**canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria**», ai fini di cui al presente comma e ai commi da 817 a 836, denominato «**canone**», è istituito dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, di seguito denominati «enti», e **sostituisce: 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.**

COMMA 818

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.

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 816.

816. A decorrere dal 2021 il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, ai fini di cui al presente comma e ai commi da 817 a 836, denominato « canone », è istituito dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, di seguito denominati « enti », e sostituisce: 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.

Un canone «unitario» accorperà:

- ***TOSAP;***
- ***COSAP;***
- ***IMPOSTA SULLA PUBBLICITA' E DIRITTI SULLE AFFISSIONI;***
- ***CANONE PER LE INSTALLAZIONI DI IMPIANTI PUBBLICITARI;***
- ***CANONE DI CUI ALL'ART. 27 CdS***

Un lavoro importante quello che dovranno fare i comuni, perché, da questa operazione non dovranno rimetterci...

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 817.

817. Il canone è disciplinato dagli enti in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe.



Sebbene sia lavoro dell'ufficio tributi e del consiglio comunale, diamo uno sguardo ad alcuni concetti importanti anche per la Polizia locale...



(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 819.

819. Il presupposto del canone è:

- a) l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico;
- b) la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, 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.

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 820.

L'applicazione del canone dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari di cui alla lettera b) del comma 819 esclude l'applicazione del canone dovuto per le occupazioni di cui alla lettera a) del medesimo comma.

Sebbene poi non sia un tema centrale, non è superfluo sapere che «sparirà» il servizio delle pubbliche affissioni



(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 836.

836. Con decorrenza dal 1° dicembre 2021 è **soppresso l'obbligo dell'istituzione da parte dei comuni del servizio delle pubbliche affissioni** di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507.

Con la stessa decorrenza l'obbligo previsto da leggi o da regolamenti di affissione da parte delle pubbliche amministrazioni di manifesti contenenti comunicazioni istituzionali è sostituito dalla pubblicazione nei rispettivi siti internet istituzionali.

I comuni garantiscono in ogni caso l'affissione da parte degli interessati di manifesti contenenti comunicazioni aventi finalità sociali, comunque prive di rilevanza economica, mettendo a disposizione un congruo numero di impianti a tal fine destinati.

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 821.

*Occorrerà, di
contro, prestare
attenzione alle
sanzioni che
saranno impostate
nel nuovo
regolamento...*



821. Il canone è disciplinato dagli enti, con **regolamento** da adottare dal consiglio comunale ...

in cui devono essere indicati:

- a) le procedure per il rilascio delle concessioni per l'occupazione di suolo pubblico e delle autorizzazioni all'installazione degli impianti pubblicitari;
- b) l'individuazione delle tipologie di impianti pubblicitari autorizzabili e di quelli vietati nell'ambito comunale, nonché il numero massimo degli impianti autorizzabili per ciascuna tipologia o la relativa superficie;
- c) i criteri per la predisposizione del piano generale degli impianti pubblicitari, obbligatorio solo per i comuni superiori ai 20.000 abitanti, ovvero il richiamo al piano medesimo, se già adottato dal comune;
- d) la superficie degli impianti destinati dal comune al servizio delle pubbliche affissioni;
- e) la disciplina delle modalità di dichiarazione per particolari fattispecie;
- f) le ulteriori esenzioni o riduzioni rispetto a quelle disciplinate dai commi da 816 a 847;
- g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;
- h) le sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare del canone o dell'indennità di cui alla lettera g) del presente comma, né superiore al doppio dello stesso, ferme restando quelle stabilite degli articoli 20, commi 4 e 5, e 23 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

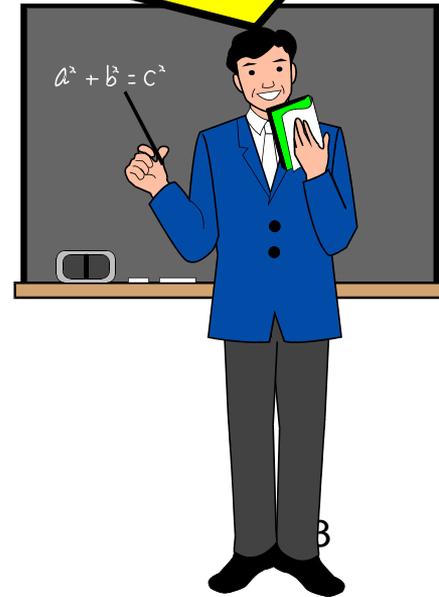
Regime delle obbligazioni solidali
per
«canone» e «sanzioni»

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 823

823. Il canone è dovuto dal titolare dell'autorizzazione o della concessione ovvero, in mancanza, dal soggetto che effettua l'occupazione o la diffusione dei messaggi pubblicitari in maniera abusiva; per la diffusione di messaggi pubblicitari, è obbligato in solido il soggetto pubblicizzato.

I commi successivi, sono molto interessanti, per chi debba determinare il canone o debba stabilire le esenzioni o riduzioni della sua entità.

Per la Polizia Locale, resta indispensabile (in linea generale) sapere ancora un paio di cose....



Misure ripristinatorie

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 822

822. Gli enti procedono alla rimozione delle occupazioni e dei mezzi pubblicitari privi della prescritta concessione o autorizzazione o effettuati in difformità dalle stesse o per i quali non sia stato eseguito il pagamento del relativo canone, nonché all'immediata copertura della pubblicità in tal modo effettuata, previa redazione di processo verbale di constatazione redatto da competente pubblico ufficiale, con oneri derivanti dalla rimozione a carico dei soggetti che hanno effettuato le occupazioni o l'esposizione pubblicitaria o per conto dei quali la pubblicità è stata effettuata.

Dal 2021 occorrerà capire bene come si dovrà procedere in materia di «ripristino/rimozione».

D'altro canto anche oggi, ancor prima di capire come ci dovremo regolare, c'è tanta confusione sui metodi utilizzabili....

Ma di questo parleremo dopo...



Ritorniamo alle sanzioni. Facciamo qualche riflessione sui contenuti sanzionatori che dovranno recare i nuovi regolamenti.

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 821.

821. . Il canone è disciplinato dagli enti, con **regolamento** da adottare dal consiglio comunale ... **in cui devono essere indicati:**

...

g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

h) le sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare del canone o dell'indennità di cui alla lettera g) del presente comma, né superiore al doppio dello stesso, ferme restando quelle stabilite degli articoli 20, commi 4 e 5, e 23 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

La novella (che ha valore trasversale, vale a dire sia alla pubblicità che al suolo pubblico) sembra ricalcata sulla norma che disciplina(va) le sanzioni in materia di Cosap.



Norma in vigore dal
0/01/2021

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 821.

821. . Il canone è disciplinato dagli enti, con **regolamento** da adottare dal consiglio comunale ... **in cui devono essere indicati:**

...

g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

h) le sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare del canone o dell'indennità di cui alla lettera g) del presente comma, né superiore al doppio dello stesso, ferme restando quelle stabilite degli articoli 20, commi 4 e 5, e 23 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Norma in vigore fino al
31/12/2020

D.Lgs 15 dicembre 1997 n° 446
art.63
(testo abrogato dal 1/1/2021)

2. Il regolamento è informato ai seguenti criteri:

...

g) applicazione alle occupazioni abusive di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni abusive realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile, mentre le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

g-bis) previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma di cui alla lettera g), né superiore al doppio della stessa, ferme restando quelle stabilite dall'articolo 20, commi 4 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285

occupazioni pubbliche

Norma in vigore dal
0/01/2021

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 821.

821. . Il canone è disciplinato dagli enti, con **regolamento** da adottare dal consiglio comunale ... **in cui devono essere indicati:**

...

g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

h) le sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare del canone o dell'indennità di cui alla lettera g) del presente comma, né superiore al doppio dello stesso, ferme restando quelle stabilite degli articoli 20, commi 4 e 5, e 23 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

La normativa in materia di imposta e canoni per la pubblicità è scomposta (parliamo al presente per via del «milleproroghe») in due distinte norme che, quanto alle sanzioni non ne prevedono:

- *alcune tributarie proporzionali;*
- *altre non tributarie e fisse.*



Norma in vigore dal
0/01/2021

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 821.

821. . Il canone è disciplinato dagli enti, con **regolamento** da adottare dal consiglio comunale ... **in cui devono essere indicati:**

...

g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

h) le sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare del canone o dell'indennità di cui alla lettera g) del presente comma, né superiore al doppio dello stesso, ferme restando quelle stabilite degli articoli 20, commi 4 e 5, e 23 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Norma in vigore fino al
31/12/2020

D.Lgs 15 novembre 1993 n. 507

art.23

(ambito tributario)

(testo abrogato dal 1/1/2021)

1. Per l'omessa presentazione della dichiarazione di cui all'articolo 8 si applica la sanzione amministrativa dal cento al duecento per cento dell'imposta o del diritto dovuti, con un minimo di lire centomila.
2. Per la dichiarazione infedele si applica la sanzione amministrativa dal cinquanta al cento per cento della maggiore imposta o diritto dovuti. Se l'errore o l'omissione attengono ad elementi non incidenti sulla determinazione di questi, si applica la sanzione da lire centomila a lire cinquecentomila.
3. Le sanzioni indicate nei commi 1 e 2 sono ridotte alla misura stabilita dagli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 se, entro il termine per ricorrere alle commissioni tributarie, interviene adesione del contribuente con il pagamento dell'imposta o del diritto, se dovuti, e della sanzione.
4. Sulle somme dovute per l'imposta sulla pubblicità e per il diritto sulle pubbliche affissioni si applicano interessi di mora nella misura del sette per cento per ogni semestre compiuto, con decorrenza dal giorno in cui detti importi sono divenuti esigibili; interessi nella stessa misura spettano al contribuente per le somme ad esso dovute a decorrere dalla data dell'eseguito pagamento.
- 4-bis. Se il manifesto riguarda l'attività di soggetti elencati nell'articolo 20, il responsabile è esclusivamente colui che materialmente è colto in flagranza nell'atto d'affissione. Non sussiste responsabilità solidale.

Pubblicità e Affissioni

Norma in vigore dal
0/01/2021

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 821.

821. . Il canone è disciplinato dagli enti, con **regolamento** da adottare dal consiglio comunale ... **in cui devono essere indicati:**

...

g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

h) le sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare del canone o dell'indennità di cui alla lettera g) del presente comma, né superiore al doppio dello stesso, ferme restando quelle stabilite degli articoli 20, commi 4 e 5, e 23 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Norma in vigore fino al
31/12/2020

D.Lgs 15 novembre 1993 n. 507
art.24

(ambito extra tributario - sanzionatorio)
(testo abrogato dal 1/1/2021)

1. Il comune è tenuto a vigilare sulla corretta osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari riguardanti l'effettuazione della pubblicità. Alle violazioni di dette disposizioni conseguono sanzioni amministrative per la cui applicazione si osservano le norme contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, o, per le violazioni delle norme tributarie, quelle sulla disciplina generale delle relative sanzioni amministrative salvo quanto previsto nei successivi commi.
2. Per le violazioni delle norme regolamentari stabilite dal comune in esecuzione del presente capo nonché di quelle contenute nei provvedimenti relativi all'installazione degli impianti, si applica la sanzione da lire quattrocentomila a lire tre milioni con notificazione agli interessati, entro centocinquanta giorni dall'accertamento, degli estremi delle violazioni riportati in apposito verbale. Il comune dispone altresì la rimozione degli impianti pubblicitari abusivi facendone menzione nel suddetto verbale; in caso di inottemperanza all'ordine di rimozione entro il termine stabilito, il comune provvede d'ufficio, addebitando ai responsabili le spese sostenute.
5. I proventi delle sanzioni amministrative sono devoluti al comune e destinati al potenziamento ed al miglioramento del servizio e dell'impiantistica comunale, nonché alla redazione ed all'aggiornamento del piano generale degli impianti pubblicitari di cui all'art. 3.
- 5-ter. Se il manifesto riguarda l'attività di soggetti elencati nell'articolo 20, il responsabile è esclusivamente colui che materialmente è colto in flagranza nell'atto di affissione. Non sussiste responsabilità solidale

Pubblicità e Affissioni

Norma in vigore dal
0/01/2021

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 821.

821. . Il canone è disciplinato dagli enti, con **regolamento** da adottare dal consiglio comunale ... **in cui devono essere indicati:**

...

g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

h) le sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare del canone o dell'indennità di cui alla lettera g) del presente comma, né superiore al doppio dello stesso, ferme restando quelle stabilite degli articoli 20, commi 4 e 5, e 23 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Riepilogando:

- *il D.lgs 507/93 prevede sia sanzioni tributarie che sanzioni (con margini edittali fissi) regolate dalla L. 689/1981.*
- *Il D.Lgs 446/1997 prevede maggiorazioni del canone e sanzioni di natura «ibrida», che sono state oggetto di complicate e contraddittorie valutazioni giurisprudenziali.*

Il percorso verso le sanzioni conseguenti alla novella, appare vincolato alla logica che deriva dal D.Lgs 446/1997.

Quindi le sanzioni che il nuovo regolamento dovrà prevedere avranno esclusivamente misura proporzionale (fatto salvo il potere sanzionatorio generale).

Una proporzionalità con caratteri di discrezionalità prima non conosciuti:

Difatti i Comuni (a differenza che per il passato) possono scegliere la base su cui effettuare la «proporzione» tra «canone» ed «indennità».

In ogni caso, dato che la sanzione dipende dal «canone» o dall' «indennità» è fondamentale stabilire –nel regolamento- cosa integri una occupazione o un messaggio pubblicitario «stabile» e cosa ne integri uno «temporaneo».

La diversità tra «stabile» e «temporaneo» deve essere messa bene in chiaro, per evitare contenziosi e ingiustificate variazioni di applicazioni sanzionatorie.



Le sanzioni di cui al D.Lgs 507/1993 e D.Lgs 446/1997

Storia di un fallimento.

Dobbiamo dare atto del fatto che, in questi anni, non sono stati molti i Comuni capaci di applicare seriamente il sistema sanzionatorio declinato per occupazione suolo pubblico e pubblicità fuori dalle previsioni del codice della strada.

Parte del problema sta nella «duplicazione delle sanzioni», mai integralmente interiorizzato dal nostro ordinamento che, peraltro, prevede il divieto di «bis in idem» (quindi si tratta di un'eccezione sistemica giudicata compatibile dai giudici)

Altra parte del problema sta nella natura proporzionale delle sanzioni, rispetto alle quali:

- 1) c'è poca dimestichezza nella loro applicazione (spaventano e quindi si ha la tendenza mostruosa a fingere di dimenticarsene);*
- 2) Ricorrono problemi sui tempi e modi dell'accertamento e contestazione, dato che le basi di calcolo le fornisce un soggetto che non accerta la violazione ma che definisce canoni ed indennità.*



La dipendenza della sanzione dall'accertamento dell'evasione (canone o tributo sia).

L.689/1981, Art. 10 comma 1.

La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a euro 10 e non superiore a euro 15.000. Le sanzioni proporzionali non hanno limite massimo.

Nel passaggio dalla teoria alla pratica, le complesse relazioni istruttorie e la confluenza di vari istituti, complicano significativamente la capacità di risultato. Facciamo un esempio...

Le sanzioni proporzionali possono essere particolarmente afflittive in quanto non tollerano limitazioni rispetto al massimo edittale; per questo motivo dovrebbero avere una significativa capacità di deterrenza.

Sebbene la cosa non sia molto nota, le sanzioni proporzionali sono ammesse dalla L.689/1981; una conferma la ricaviamo leggendo l'articolo 10.

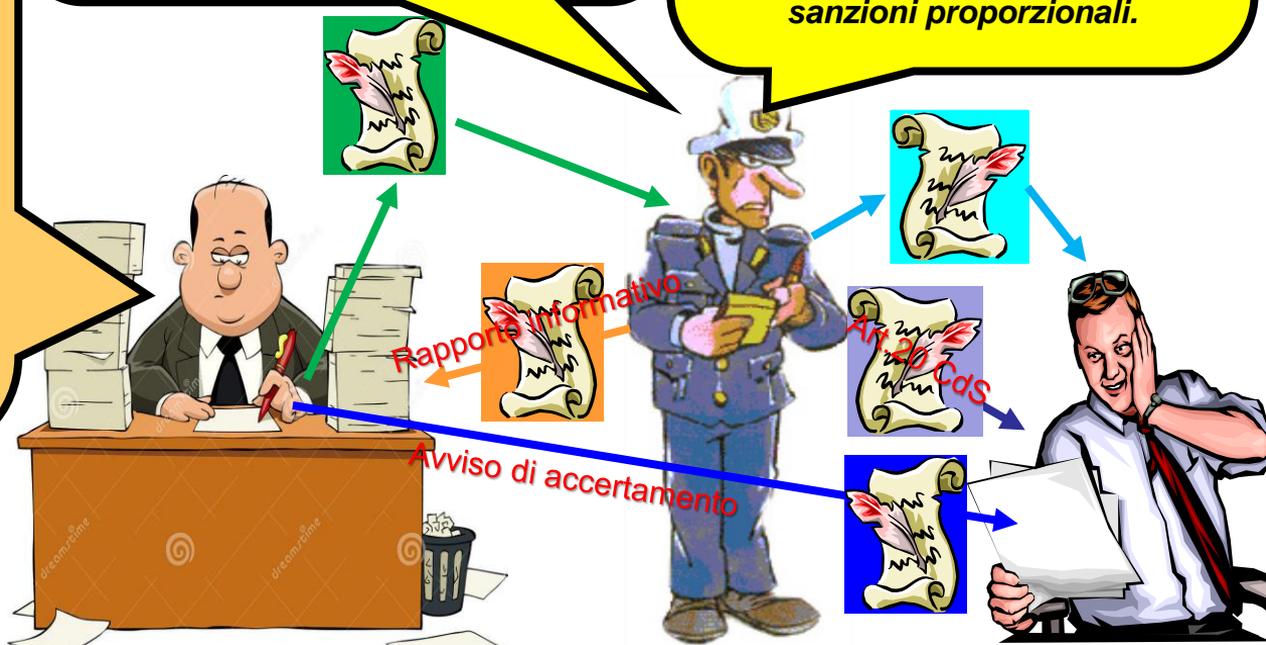


Bene bene... calcoliamo l'indennità maggiorata del 50% per recuperare il canone evaso, facendo affidamento sulla misurazione che mi ha mandato la Polizia Locale. Invio all'interessato «un avviso di accertamento». Rimando alla Polizia Locale il tutto per la sanzione proporzionale prevista dal regolamento.

Provo a scrivere quest'altro verbale ...

sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma indicata nell'avviso di accertamento e non superiore al suo doppio

*Occupazione abusiva di suolo pubblico. Sicuramente accerto e contesto la violazione dell'art. 20 del Codice della Strada. Però devo «**misurare bene le superfici abusivamente occupate**», perché il regolamento cosap prevede l'applicazione di indennità e sanzioni proporzionali.*



Certo, è un verbale lontano dallo «standard 689/1981»
La somma edittale si forma proporzionalmente.

Cass. Civ Sez. I, sent. n. 2407 del 19-05-1989
Cass Civ. Sez. Lav., sent. n. 9972 del 12-05-2005

La somma edittale ha un minimo ed un massimo, quindi si deve applicare l'articolo 16 della L.689/1981 ammettendo il PMR se il regolamento nulla prevede (agli effetti dell'art. 16 comma 2 L. 689/1981) la terza parte del doppio dell'indennità è la misura più favorevole da porre come PMR (questo comporta che la sanzione si estingue con un pagamento inferiore all'indennità ed allo stesso minimo edittale)

**D.Lgs 15 dicembre 1997 n° 446
art.63
(testo abrogato dal 1/1/2021)**

2. Il regolamento è informato ai seguenti criteri:

...

g) applicazione alle occupazioni abusive di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni abusive realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile, mentre le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

g-bis) previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma di cui alla lettera g), né superiore al doppio della stessa, ferme restando quelle stabilite dall'articolo 20, commi 4 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285



Ma i veri problemi stanno nelle tempistiche che non sono mai rispettate

Tra la data di rilevazione dell'illecito e la contestazione dell'ultimo dei verbali si pone il termine di 90 giorni posto dall'art. 14 della L.689/1981.

È pur vero che si tratta di accertamento complesso e che si può beneficiare della giurisprudenza (ex plurimis, Cass. n. 5467 del 2008; conf. Cass. n. 7681 del 2014; Cass. n. 10621 del 2010; Cass. n. 3043 del 2009) che ammette il superamento del termine, ma essendo onesti, occorre ammettere che i comuni non sono in grado di difendersi, in giudizio, con argomenti tanto raffinati.



**D.Lgs 15 dicembre 1997 n° 446
art.63
(testo abrogato dal 1/1/2021)**

2. Il regolamento è informato ai seguenti criteri:

...

g) applicazione alle occupazioni abusive di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni abusive realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile, mentre le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;

g-bis) previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma di cui alla lettera g), né superiore al doppio della stessa, ferme restando quelle stabilite dall'articolo 20, commi 4 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285



La complessità inerente le sanzioni in materia di «regolamenti cosap» è stata aggirata, nella pratica, in varie maniere, più o meno legittime, da parte dei comuni.

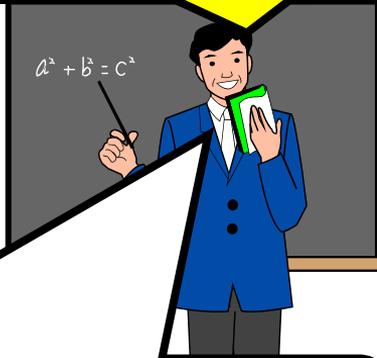
Certo ora, con la novella occorrerà trovare un percorso logico unitario per rigenerare la capacità sanzionatoria degli Enti Locali, in vista del serio contrasto ai fenomeni di abusivismo diffuso in materia di occupazione del suolo e di pubblicità...

La riforma alla prova dell'applicazione e possibili strategie ...

Gli scenari possibili con l'arrivo del 2021, la formazione dei nuovi regolamenti e la natura patrimoniale del «canone».

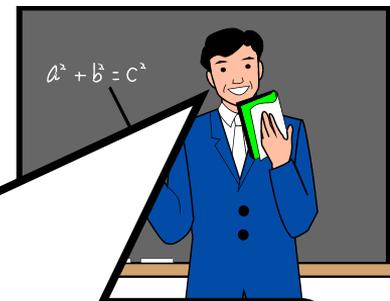
Materia	Giurisdizione Sull'entrata	Giurisdizione sulle sanzioni
Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni	Commissione Tributaria Dal 1° aprile 1998 (Sez. U., sent. n. 5040 del 11-03-2004) Giurisdizione estesa alle sanzioni tributarie.	Giudice ordinario (Sez. U., sent. n. 5040 del 11-03-2004)
Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari	Commissione Tributaria (Sez. U, sent. n. 23195 del 03-11-2009)	Giudice ordinario
Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche	Commissione Tributaria	Commissione Tributaria
Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche	Fino alla sentenza Corte cost. 64/2008 Commissione Tributaria dopo Giudice ordinario. (Sez. U, Sentenza n. 8994 del 16-04-2009)	Fino alla sentenza Corte cost. 64/2008 Commissione Tributaria dopo Giudice ordinario. (Sez. U, Sentenza n. 8994 del 16-04-2009)
Canone di concessione di cui all'art. 27 CdS	Giudice Amministrativo (Sez., Sent. n. 8518 del 05-04-2007)	Giudice ordinario

Tornando al comma 816 dell'art. 1 della L. 190/2019, assistiamo al tentativo di unificare la questione attinente alla natura del prelievo/entrata.



Non bisogna dimenticare, infatti che, quanto alla giurisdizione, all'alba della riforma, si erano formati i seguenti assestamenti.

Materia	Natura giuridica
Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni	In questo caso, i giudici sono stati insensibili al cambio di «nome» dell'entrata, continuando a riconoscere natura tributaria al canone, rifiutando la scelta del Legislatore di superare la natura tributaria del prelievo e continuando a bollare come «tributo» ciò che è diventato «canone».
Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari	
Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche	In questo caso, il cambiamento del «nome» è piaciuto ai giudici che hanno ritenuto che la natura giuridica del «canone» non fosse più la stessa della «tassa». Talmente hanno preteso il cambiamento da far dichiarare l'incostituzionalità della norma che lasciava comunque alla cognizione della commissione tributaria la materia del Cosap.
Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche	



Assestamenti alquanto contraddittori... basti pensare che due questioni simili sono arrivate a soluzioni completamente diverse...

Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

L. 27-12-2006 n. 296

Articolo 1, commi 179-182

Possibilità per province e comuni di affidare a propri dipendenti le attività di accertamento e riscossione dei tributi locali.

1.179. I comuni e le province, con provvedimento adottato dal dirigente dell'ufficio competente, possono conferire i poteri di accertamento, di contestazione immediata, nonché di redazione e di sottoscrizione del processo verbale di accertamento per le violazioni relative alle proprie entrate e per quelle che si verificano sul proprio territorio, a dipendenti dell'ente locale o dei soggetti affidatari, anche in maniera disgiunta, delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di riscossione delle altre entrate, ai sensi dell'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 68, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relative all'efficacia del verbale di accertamento.

1.181. Le funzioni di cui al comma 179 sono conferite ai dipendenti degli enti locali e dei soggetti affidatari che siano in possesso almeno di titolo di studio di scuola media superiore di secondo grado, previa frequenza di un apposito corso di preparazione e qualificazione, organizzato a cura dell'ente locale stesso, ed il superamento di un esame di idoneità

Proprio per costruire una consapevolezza in materia di sanzioni tributarie in ambito locale, qualche anno fa il legislatore ritenne di «affrancare» la Polizia Locale da questa materia, prevedendo la possibilità che fossero gli stessi uffici tributi a munirsi di «ausiliari» per l'accertamento.

1.180. poteri di cui al comma 179 non includono, comunque, la contestazione delle violazioni delle disposizioni del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni. La procedura sanzionatoria amministrativa è di competenza degli uffici degli enti locali.



Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

«UFFICI ENTRATE COMUNALI»

Autosufficienti sul piano del recupero dei canoni evasi
nonchè sul piano dell'accertamento e contestazione delle violazioni punite con sanzioni
proporzionali regolati dalla L. 689/1981

... l'avviso di accertamento relativo ai tributi ... e agli atti finalizzati alla riscossione delle entrate patrimoniali ... nonché il connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni devono contenere anche l'intimazione ad adempiere, ... Gli atti devono altresì recare espressamente l'indicazione che gli stessi costituiscono titolo esecutivo idoneo ad attivare le procedure esecutive e cautelari nonché l'indicazione del soggetto che, decorsi sessanta giorni dal termine ultimo per il pagamento, procederà alla riscossione delle somme richieste, anche ai fini dell'esecuzione forzata...

Sul piano del recupero dei canoni evasi, forse, il miglior lavoro fatto dalla L.160/2019 consiste nella creazione dell'«accertamento esecutivo».

Il «canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria», si esigerà con «l'accertamento esecutivo di cui al comma 792, art. 1, L.160/2019».



Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

«UFFICI ENTRATE COMUNALI»

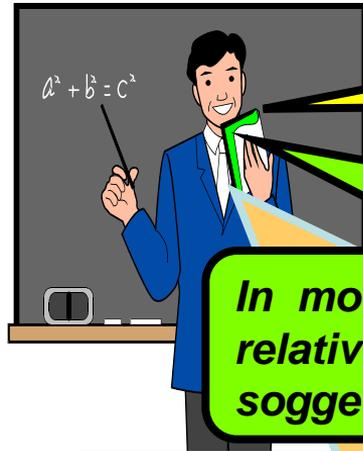
Autosufficienti sul piano del recupero dei canoni evasi
nonchè sul piano dell'accertamento e contestazione delle violazioni punite con sanzioni
proporzionali regolati dalla L. 689/1981

L'accertamento esecutivo

I commi 792 e seguenti dell'art. 1 della L.190/2002 (già pienamente in vigore) sono complicate e meritevoli di approfondimenti che qui non possiamo fornire, in quanto ci porterebbero fuori tema.

In modo semplificato, possiamo dire che: «tutti gli atti di riscossione relativi a entrate tributarie e patrimoniali, ivi inclusi quelli emessi dai soggetti affidatari privati, acquisiscono la natura di titolo esecutivo».

L'atto, che ha requisiti formali ben scanditi, dovrà dichiarare la propria natura di titolo esecutivo, nonché riportare l'indicazione del soggetto che, decorsi 60 giorni oltre il termine ultimo per il pagamento (quindi 120 giorni), procederà alla riscossione delle somme richieste, anche ai fini dell'esecuzione forzata.



Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

ACCERTAMENTO ESECUTIVO

RELATIVO A TRIBUTI

COMMISSIONE TRIBUTARIA ANCHE PER SANZIONI

D.Lgs. 18-12-1997 n. 472
Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie

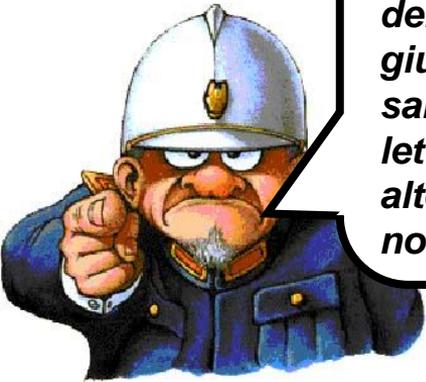
RELATIVO A ENTRATE PATRIMONIALI

GIUDICE ORDINARIO

ART. 32 D.Lgs. 1-9-2011 n. 150
Dell'opposizione a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici

Se il canone non ha natura tributaria, allora contro «l'accertamento esecutivo» si propone ricorso al giudice ordinario...

Pur riducendo ad unità 5 voci di entrata fornendo uno strumento esecutivo per la riscossione, i problemi sulla natura del canone saranno ancora oggetto di dibattito in giurisprudenza, quindi la questione della regolazione della sanzione contemplabile dai nuovi regolamenti (ex comma 821, lettera h, dell'art. 1 della L.160/2019) resta aperta a diverse alternative.... Sebbene sia doveroso propendere per la natura non tributaria (che apparirebbe scontata)



Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

«UFFICI ENTRATE COMUNALI»

Autosufficienti sul piano del recupero dei canoni evasi
nonchè sul piano dell'accertamento e contestazione delle violazioni punite con sanzioni
proporzionali regolati dalla L. 689/1981

*Proviamo nuovamente ad esemplificare in base
all'ipotetico recepimento, nei regolamenti
comunali, della novella.*



Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

Bene bene...

calcoliamo l'indennità maggiorata del 50% per recuperare il canone evaso, facendo affidamento sulla misurazione che mi ha mandato la Polizia Locale e verificando la «qualificazione, tra stabile e temporanea».

Invio all'interessato «un accertamento esecutivo».

*Avendo anche la qualifica di ausiliario per l'accertamento delle sanzioni in materia di entrate, dato che il «regolamento comunale» prevede che io stesso possa applicare la sanzione faccio un **accertamento esecutivo esteso alla sanzione, distinguendo le voci per «indennità» e «sanzione»** facendo leva su criteri fissi sanciti nel regolamento stesso*

*Occupazione abusiva di suolo pubblico. Sicuramente accerto e contesto la violazione dell'art. 20 del Codice della Strada. Però devo «**misurare bene le superfici abusivamente occupate**», perché il regolamento cosap prevede l'applicazione di indennità e sanzioni proporzionali. Devo anche qualificare (alla luce del regolamento) la natura «stabile o temporanea» dell'occupazione.*

Ipotesi

1



Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

Bene bene...

calcoliamo l'indennità maggiorata del 50% per recuperare il canone evaso, facendo affidamento sulla misurazione che mi ha mandato la Polizia Locale e verificando la «qualificazione, tra stabile e temporanea»..

Invio all'interessato «un accertamento esecutivo».

Per la sanzione non procediamo con lo stesso accertamento esecutivo, ma –avendone la qualifica- notifico un separato verbale, di cui alla L.689/1981, che contempla le sanzioni proporzionali previste dal Regolamento comunale

Occupazione abusiva di suolo pubblico. Sicuramente accerto e contesto la violazione dell'art. 20 del Codice della Strada.

Però devo «misurare bene le superfici abusivamente occupate», perché il regolamento cosap prevede l'applicazione di indennità e sanzioni proporzionali.

Devo anche qualificare (alla luce del regolamento) la natura «stabile o temporanea» dell'occupazione.

**Ipotesi
2**



Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

Bene bene...

calcoliamo l'indennità maggiorata del 50% per recuperare il canone evaso, facendo affidamento sulla misurazione che mi ha mandato la Polizia Locale e verificando la «qualificazione, tra stabile e temporanea».

Invio all'interessato «un accertamento esecutivo».

Per la sanzione il Regolamento comunale ha ritenuto di poter superare la sanzione proporzionale e che la sanzione in misura fissa –coerentemente con l'art. 7 bis della L.689/1981- possa essere sufficiente a realizzare lo scopo della norma.

Occupazione abusiva di suolo pubblico. Sicuramente accerto e contesto la violazione dell'art. 20 del Codice della Strada.

Però devo «misurare bene le superfici abusivamente occupate», perché il regolamento cosap prevede l'applicazione di indennità.

Le sanzioni non sono proporzionali, ma fisse, per cui accerto –ai sensi dell'art. 7 bis- contestualmente anche tale violazione.

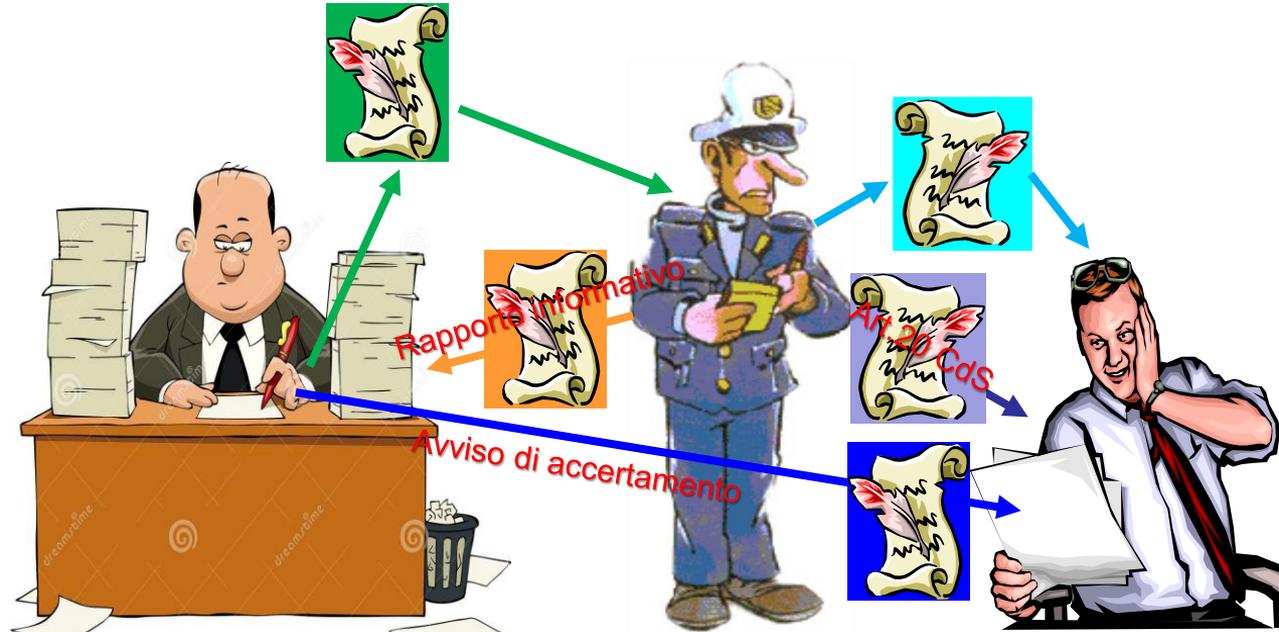
Ipotesi

3



Le ipotesi evolutive –in forza della novella- per il recupero dei canoni evasi e per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

La quarta ipotesi altro non è che la mancata presa in carico della novella, vale a dire, poche sanzioni (fatte anche male e tardi) in una materia complicata.





Il regolamento comunale dovrà anche prendersi la briga di armonizzare il coacervo di sanzioni accessorie e misure ripristinatorie previste in materia di occupazione di suolo pubblico e di pubblicità lungo le strade.

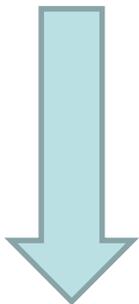
Qui la questione, se possibile, è ancora più intricata e complessa...

Regolamento comunale, sanzioni accessorie e misure ripristinatorie

Regolamento comunale, sanzioni accessorie e misure ripristinatorie

Articolo 20 Codice della strada (D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) Occupazione della sede stradale

Chiunque occupa abusivamente il suolo stradale, ovvero, avendo ottenuto la concessione, non ottempera alle relative prescrizioni, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 173 a € 695.



Articolo 23 Codice della strada (D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) Pubblicità sulle strade e sui veicoli

Chiunque viola le disposizioni del presente articolo e quelle del regolamento è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 431 a € 1.734.

Chiunque non osserva le prescrizioni indicate nelle autorizzazioni previste dal presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 1.420 a € 14.196 in via solidale con il soggetto pubblicizzato
(Corte Cost., sentenza 3 aprile - 10 maggio 2019, n. 113; si applicano le sanzioni del comma 11: da € 431 a € 1.734)

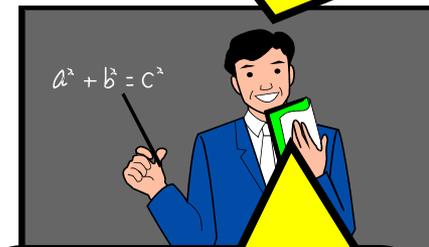


Sanzione pecuniaria prevista dal regolamento comunale

Concorso reale di norme coesistenti che porta a due distinte vicende sanzionatorie

Non si viola il «bis in idem» perché distinte sono le finalità delle norme cui sono collegate le sanzioni

***Il cumulo delle
sanzioni
pecuniarie è un
fatto ormai
consolidato***



***Anche in giurisprudenza
è diventato pacifico che
le sanzioni del codice
della strada si cumulano
con quelle dei
regolamenti comunali per
cosap e pubblicità***

**Articolo 20 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Occupazione della sede stradale**

**Articolo 23 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Pubblicità sulle strade e sui veicoli**



Sanzione pecuniaria prevista dal regolamento comunale

Cumulabilità delle sanzioni in concorso secondo la giurisprudenza.

In tema di abusiva occupazione di spazi pubblici, l'avviso di liquidazione che ingiunga il pagamento di una somma a titolo di canone virtuale per l'occupazione abusiva del suolo pubblico non costituisce una duplicazione della sanzione amministrativa pecuniaria conseguente al verbale d'infrazione dell'art. 20 comma primo e quarto del Codice della Strada, ma il corrispettivo della presunta concessione dell'uso esclusivo di un bene pubblico.

Cass. civ. Sez. II Ord., 28/09/2007, n. 20547

l'articolo 9, primo comma, della Legge n° 689/1981 (laddove statuisce che, quando uno stesso fatto è punito da una pluralità di sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale) opera se le norme sanzionanti un medesimo fatto si trovino fra loro in rapporto di specialità, da escludersi quando sia diversa l'obiettività giuridica degli interessi protetti da ciascuna di esse. Pertanto le sanzioni amministrative previste dall'articolo 23 cds e le sanzioni amministrative contenute nel Regolamento di Affissioni e Pubblicità del Comune di Roma concorrono legittimamente.

Cass. Civ. Sez II, 30/11/2012, Sentenza n. 21502

Regolamento comunale, sanzioni accessorie e misure ripristinatorie

Articolo 20 Codice della strada (D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) Occupazione della sede stradale

Chiunque occupa abusivamente il suolo stradale, ovvero, avendo ottenuto la concessione, non ottempera alle relative prescrizioni, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 173 a € 695.

La violazione ... importa la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo per l'autore della violazione stessa di rimuovere le opere abusive a proprie spese, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI.

Art. 211

Sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive

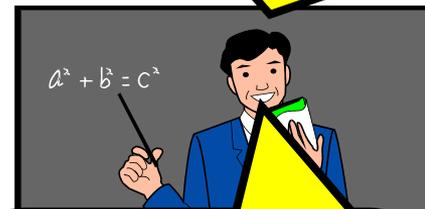


Avendo contestato l'art. 20 del CdS non posso sottrarmi dal mettere in moto la sanzione accessoria dell'art. 211.

Ma in materia di suolo pubblico ci sono concorrenti misure ripristinatorie..

Pino Napolitano

Il cumulo delle sanzioni accessorie con le misure ripristinatorie appare meno giustificabile



Per questo il Regolamento deve disciplinare le priorità di azione tra i vari metodi concorrenti, anche in ragione della peculiarità dei diversi illeciti regolati dallo stesso «canone»

Articolo 20 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Occupazione della sede stradale

Art. 211
Sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive

Accanto alle «sanzioni accessorie» che, del caso, avranno il loro decorso, la novella conferma una sorta di «tipizzazione» del potere di autotutela esecutiva (cfr. art. 823 comma 2 c.c. «Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice») che deve essere dettagliato e disciplinato nel regolamento, con riguardo a tempi, forma, modi e coerenza con l'art. 21 ter della L. 241/1990

Occupazione abusiva del suolo pubblico e concorso di svariate misure ripristinatorie

Misura ripristinatoria tipica

Regolamento Comunale
«canone unico»

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 822

822. Gli enti procedono alla rimozione delle occupazioni ... privi della prescritta concessione o autorizzazione o effettuati in difformità dalle stesse o per i quali non sia stato eseguito il pagamento del relativo canone, ... previa redazione di processo verbale di constatazione redatto da competente pubblico ufficiale, con oneri derivanti dalla rimozione a carico dei soggetti che hanno effettuato le occupazioni



Articolo 20 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Occupazione della sede stradale

Art. 211
Sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive

Occupazione abusiva del suolo pubblico e concorso di svariate misure ripristinatorie

Misura ripristinatoria atipica:
i commi 16-18, dell'articolo 3,
della Legge n. 94/2009.

Misura ripristinatoria tipica

Regolamento Comunale
«canone unico»

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 822

822. Gli enti procedono alla rimozione delle occupazioni ... privi della prescritta concessione o autorizzazione o effettuati in difformità dalle stesse o per i quali non sia stato eseguito il pagamento del relativo canone, previa redazione di processo verbale di constatazione redatto da competente pubblico ufficiale, con oneri derivanti dalla rimozione a carico dei soggetti che hanno effettuato le occupazioni

Fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei casi di indebita occupazione di suolo pubblico previsti dall'articolo 633 del codice penale e dall' articolo 20 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane o, quando ricorrono motivi di sicurezza pubblica, per ogni luogo, possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni.

Pino Napolitano


$$a^2 + b^2 = c^2$$

Gli strumenti atipici dovrebbero diventare recessivi, in presenza di misure tipizzate. Comunque sono strumenti eccezionali del caso funzionali alla bisogna

**Articolo 20 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Occupazione della sede stradale**

Art. 211
***Sanzione accessoria dell'obbligo di
ripristino dello stato dei luoghi o di
rimozione di opere abusive***

**Misure coercitive indirette (ancora vigenti)
Articolo 6, Legge 25 marzo 1997 n° 77**

In caso di recidiva nella utilizzazione di mezzi pubblicitari e nella occupazione di suolo pubblico in violazione delle norme di legge e del regolamento comunale, l'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di vendita in sede fissa e su area pubblica ..., nonché per l'esercizio dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande ..., dispone, previa diffida, la sospensione dell'attività per un periodo non superiore a tre giorni”.

Occupazione abusiva del suolo pubblico e concorso di svariate misure ripristinatorie

**Misura ripristinatoria atipica:
i commi 16-18, dell'articolo 3,
della Legge n. 94/2009.**

Fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei casi di indebita occupazione di suolo pubblico previsti dall'articolo 633 del codice penale e dall' articolo 20 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane o, quando ricorrono motivi di sicurezza pubblica, per ogni luogo, possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni.

Misura ripristinatoria tipica

**Regolamento Comunale
«canone unico»**

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 822

822. Gli enti procedono alla rimozione delle occupazioni ... privi della prescritta concessione o autorizzazione o effettuati in difformità dalle stesse o per i quali non sia stato eseguito il pagamento del relativo canone, previa redazione di processo verbale di constatazione redatto da competente pubblico ufficiale, con oneri derivanti dalla rimozione a carico dei soggetti che hanno effettuato le occupazioni

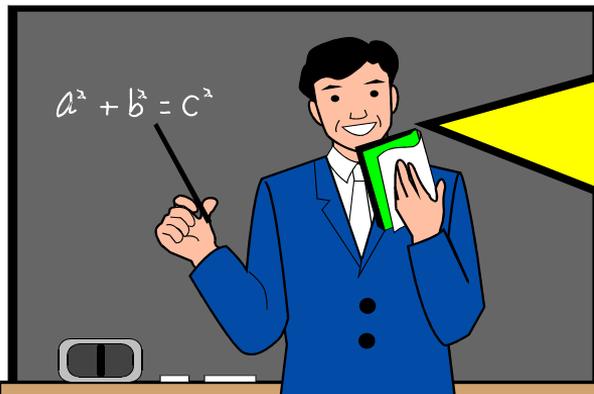
**Articolo 20 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Occupazione della sede stradale**

**Art. 211
Sanzione accessoria dell'obbligo di
ripristino dello stato dei luoghi o di
rimozione di opere abusive**

**Misure coercitive indirette (ancora vigenti)
Articolo 6, Legge 25 marzo 1997 n° 77**

In caso di recidiva nella utilizzazione di mezzi pubblicitari e nella occupazione di suolo pubblico in violazione delle norme di legge e del regolamento comunale, l'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di vendita in sede fissa e su area pubblica ..., nonché per l'esercizio dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande ..., dispone, previa diffida, la sospensione dell'attività per un periodo non superiore a tre giorni".

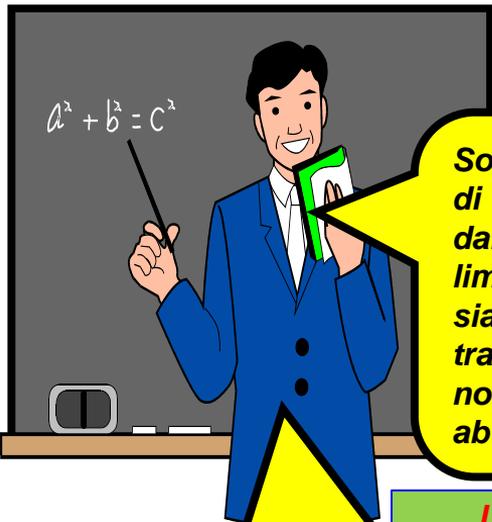
Occupazione abusiva del suolo pubblico e concorso di svariate misure ripristinatorie



È lecito dubitare della possibilità che misure, come quelle sancite dalla L. 77/1997 possano essere ancora applicabili; tuttavia la giurisprudenza (forse in maniera poco accorta) ancora ne ha riconosciuto l'ammissibilità

**T.A.R. Lazio Roma Sez. II ter
Sent., 20/01/2010, n. 618**

Occupazione abusiva del suolo pubblico e concorso di svariate misure ripristinatorie



Solo per descrivere quanto il legislatore di questi ultimi anni sia ossessionato dalla questione del «suolo pubblico» ci limitiamo a ricordare che (sebbene non siano conferenti rispetto al tema in trattazione) che ci sono anche altre norme che sanzionano l'occupazione abusiva del suolo pubblico.

Le Occupazioni di suolo pubblico ed il «DASPO urbano»

Ma torniamo al tema delle misure ripristinatorie che ci interessano da vicino... anche perché, riferendosi l'emanando regolamento anche alla «pubblicità- oltre che al suolo» va fatta una comparazione tra le misure ripristinatorie dell'art. 23 e quelle previste dal comma 822 dell'art. 1 della L. 160/2019

**Art. 1 vigente D.Lgs 66/1948
Blocco stradale
(mod- dalla L. 132/2018 DI CONV. DEL D.L. 113/2018)**

Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, ad eccezione dei casi previsti dall'articolo 1-bis, è punito con la reclusione da uno a sei anni. La stessa pena si applica nei confronti di chi, al fine di ostacolare la libera navigazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, o comunque le ostruisce o le ingombra. La pena è raddoppiata se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, ovvero se è commesso usando violenza o minaccia alle persone o violenza sulle cose

1-bis. Chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 4.000. La medesima sanzione si applica ai promotori ed agli organizzatori

Articolo 23 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Pubblicità sulle strade e sui veicoli

**Pubblicità abusiva e concorso di svariate misure
ripristinatorie**

13. Gli enti proprietari, per le strade di rispettiva competenza, assicurano il rispetto delle disposizioni del presente articolo. Per il raggiungimento di tale fine l'ufficio o comando da cui dipende l'agente accertatore, che ha redatto il verbale di contestazione delle violazioni di cui ai commi 11 e 12, trasmette copia dello stesso al competente ente proprietario della strada

13-bis. In caso di collocazione di cartelli, insegne di esercizio o altri mezzi pubblicitari privi di autorizzazione o comunque in contrasto con quanto disposto dal comma 1, l'ente proprietario della strada diffida l'autore della violazione e il proprietario o il possessore del suolo privato, nei modi di legge, a rimuovere il mezzo pubblicitario a loro spese entro e non oltre dieci giorni dalla data di comunicazione dell'atto. Decorso il suddetto termine, l'ente proprietario provvede ad effettuare la rimozione del mezzo pubblicitario e alla sua custodia ponendo i relativi oneri a carico dell'autore della violazione e, in via tra loro solidale, del proprietario o possessore del suolo; a tal fine tutti gli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12 sono autorizzati ad accedere sul fondo privato ove è collocato il mezzo pubblicitario. Chiunque viola le prescrizioni indicate al presente comma e al comma 7 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 4.843 (171) ad euro 19.371 (171); nel caso in cui non sia possibile individuare l'autore della violazione, alla stessa sanzione amministrativa è soggetto chi utilizza gli spazi pubblicitari privi di autorizzazione.

13-quater. Nel caso in cui l'installazione dei cartelli, delle insegne di esercizio o di altri mezzi pubblicitari sia realizzata su suolo demaniale ovvero rientrante nel patrimonio degli enti proprietari delle strade, o nel caso in cui la loro ubicazione lungo le strade e le fasce di pertinenza costituisca pericolo per la circolazione, in quanto in contrasto con le disposizioni contenute nel regolamento, l'ente proprietario esegue senza indugio la rimozione del mezzo pubblicitario. Successivamente alla stessa, l'ente proprietario trasmette la nota delle spese sostenute al prefetto, che emette ordinanza - ingiunzione di pagamento. Tale ordinanza costituisce titolo esecutivo ai sensi di legge.

13-quater.1. In ogni caso, l'ente proprietario può liberamente disporre dei mezzi pubblicitari rimossi in conformità al presente articolo, una volta che sia decorso il termine di sessanta giorni senza che l'autore della violazione, il proprietario o il possessore del terreno ne abbiano richiesto la restituzione. Il predetto termine decorre dalla data della diffida, nel caso di rimozione effettuata ai sensi del comma 13-bis, e dalla data di effettuazione della rimozione, nell'ipotesi prevista dal comma 13-quater.

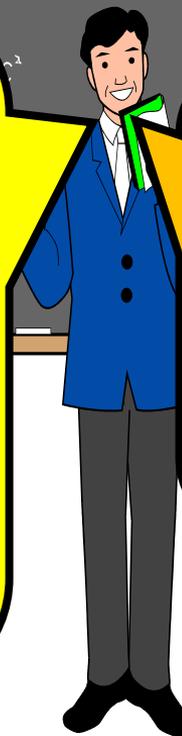
Articolo 23 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Pubblicità sulle strade e sui veicoli

Commi da 13 a 13 quater¹.

Pubblicità abusiva e concorso di svariate misure ripristinatorie

Sebbene recentemente si sia assistito a qualche scostamento dall'indirizzo maggioritario (Cons. Stato Sez. VI, 25/01/2019, n. 640), la giurisprudenza dominante (a cominciare da Cass. civ. Sez. Unite Sent., 14/01/2009, n. 563) ritiene che «Il provvedimento con il quale l'Autorità amministrativa proprietaria della strada, ai sensi dell'art. 23, comma 13 "quater", codice della strada, ordina la rimozione di insegne pubblicitarie abusivamente installate su suolo demaniale, costituisce un accessorio della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 11 del medesimo articolo 23, sanzione applicabile anche per l'installazione di impianti pubblicitari su strade demaniali, pur in mancanza di un'espressa previsione da ascrivere ad un mero difetto di coordinamento fra i vari commi dovuto al fatto che il comma 13 "quater" è stato successivamente aggiunto con la conseguenza che l'atto medesimo è impugnabile dinanzi al giudice ordinario secondo il procedimento previsto dagli artt. 22 e 23 legge n. 689 del 1981.

*Al contrario, l'ordine di ripristino adottabile ai sensi dell'art 24 del D.Lgs 507/1993, è sempre stato considerato autonomo dalla sanzione e soggetto alla giurisdizione amministrativa.
Cass. Civ. Sez. I, sent. n. 5709 del 19-04-2002.*



Articolo 23 Codice della strada
(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)
Pubblicità sulle strade e sui veicoli

Commi da 13 a 13 quater1.

Pubblicità abusiva e concorso di svariate misure ripristinatorie

Misura ripristinatoria tipica

Regolamento Comunale
«canone unico»

(L. 160/2019) Art. 1 - Comma 822

822. Gli enti procedono alla rimozione ... dei mezzi pubblicitari privi della prescritta ... autorizzazione o effettuati in difformità dalle stesse o per i quali non sia stato eseguito il pagamento del relativo canone, nonché all'immediata copertura della pubblicità in tal modo effettuata, previa redazione di processo verbale di constatazione redatto da competente pubblico ufficiale, con oneri derivanti dalla rimozione a carico dei soggetti che hanno effettuato le occupazioni o l'esposizione pubblicitaria o per conto dei quali la pubblicità è stata effettuata.



Con il nuovo regolamento occorrerà affrontare il tema dell'armonizzazione delle procedure, specie in considerazione del fatto che (anche a voler considerare le misure dell'art. 23 come sanzioni accessorie) la competenza è tutta del Comune, diversamente dalle questioni inerenti l'occupazione di suolo pubblico.



Ma come abbiamo accennato, il febbrile lavoro preparatorio che a gennaio si stava sviluppando su questi temi è stato bruscamente sospeso dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Emergenza epidemiologica
Battuta d'arresto alla riforma
Misure di sollievo per gli operatori del settore

Emergenza epidemiologica

Battuta d'arresto alla riforma

Misure di sollievo per gli operatori del settore

Recita [l'articolo 181 del D.L. 19-5-2020 n. 34](#) recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” (Pubblicato nella Gazz. Uff. 19 maggio 2020, n. 128, S.O., convertito con L. 17-7-2020 n. 77).

1. Anche al fine di promuovere la ripresa delle attività turistiche, danneggiate dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le imprese di pubblico esercizio di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico, tenuto conto di quanto stabilito dall'articolo 4, comma 3-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, sono esonerati dal 1° maggio fino al 31 ottobre 2020 dal pagamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui al Capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 e dal canone di cui all'articolo 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

1-bis. In considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, i titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, sono esonerati, dal 1° marzo 2020 al 30 aprile 2020, dal pagamento della tassa per l'occupazione temporanea di spazi ed aree pubbliche, di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, e del canone per l'occupazione temporanea di spazi ed aree pubbliche, di cui all' articolo 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

1-ter. I comuni rimborsano le somme versate nel periodo indicato al comma 1-bis.

Emergenza epidemiologica

Battuta d'arresto alla riforma

Misure di sollievo per gli operatori del settore

Recita [l'articolo 181 del D.L. 19-5-2020 n. 34](#) recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” (Pubblicato nella Gazz. Uff. 19 maggio 2020, n. 128, S.O., convertito con L. 17-7-2020 n. 77).

2. A far data dallo stesso termine di cui al comma 1 e fino al 31 ottobre 2020, le domande di nuove concessioni per l'occupazione di suolo pubblico ovvero di ampliamento delle superfici già concesse sono presentate in via telematica all'ufficio competente dell'Ente locale, con allegata la sola planimetria, in deroga al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 e senza applicazione dell'imposta di bollo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642.

3. Ai soli fini di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19, e comunque non oltre il 31 ottobre 2020, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti di cui al comma 1, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di cui all'articolo 5 della legge n. 287 del 1991, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

4. Per la posa in opera delle strutture amovibili di cui al comma 3 è disapplicato il limite temporale di cui all'articolo 6 comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Emergenza epidemiologica
Battuta d'arresto alla riforma
Misure di sollievo per gli operatori del settore



Se alla data del 31 ottobre 2020 l'emergenza epidemiologica dovesse finire, forse si potrà lavorare alla riforma...

Forse arriverà una nuova proroga, tenuto conto del fatto che i Comuni sono stati attratti a fare cose diverse in questi mesi...

Comunque sia, un consiglio resta doveroso: mai mescolare lavoro e piacere.

«Poliziotto» pranza nel ristorante che dovrebbe sanzionare poiché non paga la TOSAP: è abuso d'ufficio;

In tema di reati contro la Pubblica Amministrazione, risponde del reato di abuso d'ufficio il pubblico ufficiale (nella specie, un istruttore della Polizia stradale) che, violando l'obbligo di imparzialità, omette di sanzionare, e, anzi, consente al titolare di un ristorante presso il quale si recava a pranzo durante il servizio, di occupare il suolo pubblico. Ed invero, tale condotta procura un vantaggio non solo al soggetto agente ma anche al titolare dell'esercizio pubblico, che, in tal modo, ha la possibilità di accogliere i clienti all'aperto senza autorizzazione, evitando di pagare i canoni di occupazione di suolo pubblico e comunque le sanzioni per l'abusiva occupazione

(Cassazione penale, sez. VI, sentenza 8 luglio 2020, n. 20306).





***Le omissioni in questo campo... possono pagarsi molto care...
Impariamo le novità, lavorando con integrità.***

Grazie per l'attenzione

NOTA REDAZIONALE LEGALE.

La presente documentazione, è proprietà intellettuale esclusiva del Dr. Avv. Giuseppe Napolitano predisposta in occasione del Convegno le giornate della polizia locale 2020. Essa costituisce documentazione di supporto didattico che costituiscono solo una breve sintesi degli aspetti essenziali della normativa, delle indicazioni giurisprudenziali dottrinali e di prassi relative all'argomento e non esauriscono -ove disgiunte dalla lezione orale- la trattazione dell'argomento. Gli argomenti sono stati -per finalità didattiche- talvolta scomposti per accentuare l'interesse dei discenti alla ricerca della ricomposizione logica della trattazione; alcune espressioni o immagini provocatorie sono artatamente inserite per ravvivare l'attenzione dei discenti in aula e non hanno finalità offensive, discriminatorie di alcun genere (ioci ed docendi causa). Gli eventuali errori attengono alla compilazione e non si può interpretare come errore la dinamica didattica di inversione dei concetti praticata dal redattore per finalità di attestamento e consolidamento della conoscenze. Le vignette sono di Roberto Mangosi, che ha autorizzato l'autore. Ogni divulgazione fuori dal contesto sopra indicato è vietata e richiede l'espressa autorizzazione dell'autore.