

Oggetto: convenzione quadro Fondazione Politecnico-Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano.

Progetto di ricerca: **La regolazione dell'occupazione di spazi ed aree pubbliche nell'ambito delle attività economiche: una comparazione tra Grandi Comuni**

Responsabile scientifico e coordinatore
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU)
Luca Tamini

Gruppo di ricerca
Antonella Bruzzese
Lorenzo De Stefani
Giorgio Limonta
Cristina Barzolla

Milano, gennaio 2015

INDICE

Premessa	6
1. Inquadramento: regime giuridico e urbanistico delle occupazioni del suolo pubblico nell'ambito delle attività economiche urbane	8
1.1. Titoli abilitativi all'esercizio delle attività economiche	8
1.2. Le concessioni amministrative	9
1.2.1. Interesse pubblico: casistica	11
1.2.2. Circolazione stradale - sicurezza	12
1.2.3. Tutela del paesaggio	13
1.2.4. Tutela della concorrenza – attività economiche	13
1.2.5. Tutela dell'ambiente	14
1.2.6. Tutela dei beni culturali	15
1.2.7. Igiene pubblica	16
1.2.8. Potere pianificatorio del Comune	17
1.2.9. Suolo pubblico	19
1.2.10. Concessione, revoca e sospensione	22
1.2.11. Sentenze recenti	26
1.2.12. I motivi imperativi d'interesse generale	27
2. I Regolamenti per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche: una comparazione interpretativa tra Grandi Comuni	29
2.1. Comune di Milano	29
2.1.1. Determinazione del canone di concessione	29
2.1.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone	30
2.1.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe	30
2.1.4. Modalità di calcolo	33
2.1.5. Strumenti	34
2.1.6. Aree tutelate	36

2.2. Comune di Torino	37
2.2.1. Determinazione del canone di concessione	38
2.2.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone	38
2.2.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe	39
2.2.4. Modalità di calcolo	41
2.2.5. Strumenti.....	42
2.2.6. Aree tutelate.....	46
2.3. Comune di Venezia	47
2.3.1. Determinazione del canone di concessione	48
2.3.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone	48
2.3.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe	49
2.3.4. Modalità di calcolo	50
2.3.5. Strumenti.....	51
2.4. Comune di Firenze	55
2.4.1. Determinazione del canone di concessione	55
2.4.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone	56
2.4.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe	56
2.4.4. Modalità di calcolo	58
2.4.5. Strumenti.....	59
2.4.6. Aree tutelate.....	61
2.5. Comune di Roma.....	62
2.5.1. Determinazione del canone di concessione	63
2.5.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone	64
2.5.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe	65
2.5.4. Modalità di calcolo	66
2.5.5. Strumenti.....	67
2.5.6. Aree tutelate.....	70
2.6. Matrice sintetica di comparazione.....	72
3. Rappresentazioni: un confronto tra Milano, Torino e Firenze	73
3.1. Premessa metodologica per l'interpretazione della distribuzione delle attività commerciali	73
3.2. Comune di Torino	75
3.3. Comune di Firenze	80
3.4. Comune di Milano.....	85

4. Simulazioni di calcolo della tariffa COSAP: un confronto tra Milano, Torino e Firenze	95
4.1. Comune di Milano	96
4.1.1. CASO 1: Categoria viaria con coefficiente più alto	96
4.1.2. CASO 2: Categoria viaria con coefficiente più basso	97
4.1.3. CASO 3: area interessata da addensamenti di attività di somministrazione (Movida)	97
4.1.4. Sintesi dei risultati ottenuti	97
4.2. Comune di Torino	98
4.2.1. CASO 1: Categoria viaria con coefficiente più alto	98
4.2.2. CASO 2: Categoria viaria con coefficiente più basso	99
4.2.3. CASO 3: area interessata da addensamenti di attività di somministrazione (Movida)	99
4.2.4. Sintesi dei risultati ottenuti	99
4.3. Comune di Firenze	100
4.3.1. CASO 1: Categoria viaria con coefficiente più alto	100
4.3.2. CASO 2: Categoria viaria con coefficiente più basso	101
4.3.3. CASO 3: area interessata da addensamenti di attività di somministrazione (Movida)	101
4.3.4. Sintesi dei risultati ottenuti	102
5. Temi e questioni emergenti	104
5.1. Attività economiche urbane e tutela del patrimonio storico-artistico, con particolare riferimento ai centri storici. Le relazioni problematiche tra normativa, pianificazione, gestione amministrativa	104
5.2. Dall'occupazione di suolo al progetto dello spazio pubblico. Criticità e potenzialità, strumenti	107
5.2.1. Intorno allo spazio pubblico	107
5.2.2. Pratiche, usi e qualità dello spazio pubblico	108
5.2.3. Occupazione di suolo: effetti inattesi, criticità e potenzialità	110
5.2.4. Strumenti di un progetto implicito	111
5.3. La regolazione del suolo pubblico tra istanze di liberalizzazione, obblighi di fiscalità locale e motivi imperativi di interesse generale	112
Riferimenti bibliografici e fonti normative	116

INDICE DELLE TABELLE

Tab. 1 Comune di Milano: Coefficienti moltiplicatori per occupazioni permanenti (valori minimi e massimi in vigore dal 1 agosto 2012).....	31
Tab. 2 Comune di Milano: Coefficienti moltiplicatori per occupazioni permanenti (valori approvati in vigore dal 1 gennaio 2012)	32
Tab. 3 Comune di Milano: Coefficienti moltiplicatori per occupazioni temporanee (valori approvati in vigore dal 1 agosto 2012)	32
Tab. 4 Comune di Torino: Coefficienti moltiplicatori per categoria viaria (valori vigenti dal 1 gennaio 2014).....	39
Tab. 5 Comune di Torino: Coefficienti moltiplicatori per specifiche tipologie di occupazione permanente	40
Tab. 6 Comune di Torino: Coefficienti moltiplicatori per specifiche tipologie di occupazione temporanea	40
Tab. 7 Comune di Venezia: Tariffe base per occupazioni permanenti strumentali ad attività economiche articolato per categoria di aree e spazi pubblici (valori vigenti dal 1 gennaio 2014).....	49
Tab. 8 Comune di Firenze: Tariffe per occupazione temporanee e permanenti per categoria (valori vigenti dal 1 gennaio 2010)	57
Tab. 9 Comune di Roma: Tariffe per occupazione di qualsiasi natura di suolo pubblico temporanee e permanenti articolate per categoria viaria (valori vigenti da luglio 2014).....	65

INDICE DELLE FIGURE

Fig. 1 Comune di Milano: Disegni con esempi di occupazioni di spazio e suolo consentiti.....	34
Fig. 2 Comune di Torino: Tavola riassuntiva dei criteri per l'utilizzo delle piazze storiche del centro cittadino ed elementi ammessi.....	43
Fig. 3 Comune di Torino: Estratti delle tavole in allegato al PIA – Piazza Vittorio Veneto, riguardanti le disposizioni sull'occupazione di suolo pubblico.....	44
Fig. 4 Comune di Venezia: Estratto esemplificativo del Catalogo degli Arredi	52
Fig. 5 Comune di Venezia: Planimetria concessione degli spazi pubblici di Campo San Polo	53
Fig. 6 Comune di Firenze: Perimetrazione del Centro Storico riconosciuto quale Patrimonio Mondiale UNESCO	60
Fig. 7 Comune di Roma: Esempio di una scheda in allegato al PMO 2006	68
Fig. 8 Comune di Roma: Esempio di una scheda in allegato al PMO 2012	69
Fig. 9 Comune di Roma: Esempio di una scheda in allegato al PMO 2014	69
Fig. 10 Comune di Torino: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP	75
Fig. 11 Comune di Torino: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP (dettaglio dell'area centrale).....	76
Fig. 12 Comune di Torino: Geografia delle attività commerciali.....	77
Fig. 13 Comune di Torino: Classi di addensamento delle attività commerciali	78
Fig. 14 Comune di Torino: Classificazione COSAP delle aree pubbliche e principali ambiti di addensamento commerciale.....	79
Fig. 15 Comune di Firenze: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP	80
Fig. 16 Comune di Firenze: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP (dettaglio area centrale)	81
Fig. 17 Comune di Firenze: Geografia delle attività commerciali.....	82
Fig. 18 Comune di Firenze: Classi di addensamento delle attività commerciali	83
Fig. 19 Comune di Firenze: Classificazione COSAP delle aree pubbliche e principali ambiti di addensamento commerciale.....	84
Fig. 20 Comune di Milano: Identificazione geografia e nominazione delle 55 microzone utilizzate ai fini dell'applicazione del canone.....	85
Fig. 21 Comune di Milano: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP	86
Fig. 22 Comune di Milano: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP (dettaglio dell'area centrale)	87
Fig. 23 Comune di Milano: Geografia delle attività del commercio al dettaglio e classificazione delle microzone COSAP	88
Fig. 24 Comune di Milano: Classi di addensamento delle attività del commercio al dettaglio e classificazione delle microzone COSAP	89
Fig. 25 Comune di Milano: Geografia delle attività di somministrazione e classificazione delle microzone COSAP.....	90
Fig. 26 Comune di Milano: Classi di addensamento delle attività di somministrazione e classificazione delle microzone COSAP	91
Fig. 27 Comune di Milano: Geografia delle attività a rilevanza commerciali e classificazione delle microzone COSAP	92
Fig. 28 Comune di Milano: Addensamenti delle attività a rilevanza commerciali e principali luoghi del commercio	93
Fig. 29 Comune di Milano: Principali luoghi del commercio e classificazione delle microzone COSAP	94

Premessa

Alla luce della normativa (Direttiva 2006/123/CE c.d. direttiva Bolkestein, relativa ai servizi nel mercato interno) e della giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia di liberalizzazioni, nonché della legislazione statale di recepimento della stessa (D.Lgs. 59 del 26/03/2010)¹, ad oggi, si può affermare, che i regimi autorizzatori in materia di attività economiche devono essere considerati l'eccezione.

Schematicamente:

- a) l'istituzione, il mantenimento di regimi autorizzatori per l'accesso ad attività economiche è giustificato solo da *motivi di interesse generale*;
- b) il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili;
- c) il rilascio è subordinato alla previa adozione di criteri selettivi trasparenti;
- d) le autorizzazioni hanno durata limitata e non si rinnovano automaticamente;
- e) generalizzazione del silenzio-assenso ove previsto a meno che sussista un motivo imperativo di interesse generale che imponga il rilascio di un titolo autorizzatorio espresso.

In questo quadro di sfondo, l'articolazione del progetto di ricerca è stata orientata attraverso i seguenti approfondimenti:

1. Inquadramento: regime giuridico e urbanistico delle occupazioni del suolo pubblico e motivi imperativi di interesse pubblico

In questa prima parte del lavoro è stata svolta una riflessione sull'attuale caratterizzazione dei titoli abilitativi all'esercizio delle attività economiche e delle concessioni amministrative, sul rapporto tra interesse pubblico e potere pianificatorio dei Comuni e sulla definizione di suolo pubblico anche in relazione ai motivi imperativi d'interesse generale introdotti dalla Direttiva Servizi.

2. I Regolamenti per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche: una comparazione interpretativa tra Grandi Comuni

I vigenti Regolamenti per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap) disciplinano le occupazioni del suolo, del soprassuolo, del sottosuolo pubblico e l'applicazione del relativo canone nell'ambito del territorio comunale. I Regolamenti comunali stabiliscono che sono soggette al canone le occupazioni di qualsiasi natura

¹ Cfr. recenti normative in materia di liberalizzazione delle attività economiche, in particolare il decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147, *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno* (GU n. 202 del 30-8-2012 - Suppl. Ordinario n. 177), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo* (G.U. 13 agosto 2011, n. 188), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (G.U. 16 settembre 2011, n. 216), d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* (G.U. 6 dicembre 2011, n. 284, s.o. n. 251), c.d. "decreto salva-Italia", convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (G.U. 27 dicembre 2011, n. 300, s.o. n. 276) e d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività* (G.U. n. 19 del 24-1-2012 - S.O. n. 18), c.d. "decreto cresci-Italia", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (G.U. 24 marzo 2012, n. 71, s.o. n. 53).

effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune, comprese le aree adibite a mercati anche attrezzati, gli spazi soprastanti e sottostanti il suolo pubblico, comprese quelle poste in essere con condutture ed impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa. Sono infine soggette al canone le occupazioni realizzate su tratti di strade statali o provinciali situati all'interno del centro abitato del Comune e le occupazioni di aree in proprietà privata soggette a servitù di pubblico passaggio.

Ai fini di un'analisi comparativa tra le diverse regolazioni locali dell'occupazione del suolo pubblico tra Grandi Comuni italiani (Città metropolitane di Milano, Torino, Venezia, Firenze, Roma) sono stati presi in considerazione i seguenti elementi conoscitivi:

- determinazione del canone di concessione
- determinazione della superficie di occupazione
- criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone
- classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe
- modalità di applicazione del canone: simulazioni di calcolo
- risultati economici.

Nel capitolo *Rappresentazioni* è stato effettuato un confronto tra Milano, Torino e Firenze a partire dalla rappresentazione geografica della regolazione locale dell'occupazione di suolo pubblico quale fondamentale strumento per il confronto tra le differenti strategie regolative messe in atto dalle diverse amministrazioni comunali.

L'analisi geografica ha in quest'ottica una doppia valenza in quanto ha permesso di:

- approfondire le scelte effettuate dalla diverse realtà amministrative locali, analizzando la variabilità delle tariffe rispetto alle peculiarità urbane e territoriali;
- effettuare confronti geografici tra le diverse realtà amministrative, individuando le principali analogie e differenze tra le scelte strategiche e operative intraprese.

Nella sezione conclusiva del progetto di ricerca, oltre alla restituzione di un articolato esercizio di simulazione del calcolo del canone di occupazione di suolo pubblico svolto in tre Comuni metropolitani campione (Milano, Torino, Firenze, cap. 4), sono stati restituiti in sintesi alcuni temi e questioni aperte sul suolo pubblico emersi nel corso dello studio, riconducibili alle seguenti criticità e opportunità di sviluppo:

- Attività economiche urbane e tutela del patrimonio storico-artistico, con particolare riferimento ai centri storici. Le relazioni problematiche tra normativa, pianificazione, gestione amministrativa
- Dall'occupazione di suolo al progetto di spazio pubblico. Criticità e potenziali, strumenti
- La regolazione del suolo pubblico tra istanze di liberalizzazione, esigenze di fiscalità locale e motivi imperativi di interesse generale.

1. Inquadramento: regime giuridico e urbanistico delle occupazioni del suolo pubblico nell'ambito delle attività economiche urbane

Per quanto riguarda i titoli abilitativi all'esercizio delle attività economiche, il Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35 (al comma 4 dell'art. 12) indica a cosa possono essere sottoposte le attività economiche, ai fini del loro esercizio, quando sono parzialmente liberalizzate:

- autorizzazione;
- segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) con asseverazioni;
- segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) senza asseverazioni;
- mera comunicazione.

1.1. Titoli abilitativi all'esercizio delle attività economiche

In relazione al tema in oggetto, è importante ricordare che l'autorizzazione è quel provvedimento mediante il quale la P.A., nell'esercizio di un'attività discrezionale in funzione preventiva (e ad istanza dell'interessato), provvede alla rimozione di un limite legale posto all'esercizio di un'attività inerente ad un diritto soggettivo o ad una potestà pubblica che devono necessariamente preesistere in capo al destinatario.

Le autorizzazioni hanno di regola carattere personale, in quanto il loro rilascio presuppone un giudizio favorevole sui requisiti personali di chi eserciterà l'attività autorizzata. Dal carattere personale delle autorizzazioni discende il divieto di rappresentanza e l'intrasmissibilità delle medesime se non previo nulla osta della P.A. che ha emanato l'atto autorizzatorio.

Alla luce della normativa vigente e della giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia di liberalizzazioni (Direttiva 2006/123/CE c.d. direttiva Bolkestein, relativa ai servizi nel mercato interno), nonché della legislazione statale di recepimento della stessa (D.Lgs. 59 del 26/03/2010)², ad oggi, si può affermare, che i regimi autorizzatori in materia di attività economiche devono essere considerati l'eccezione.

² Cfr. recenti normative in materia di liberalizzazione delle attività economiche, in particolare il decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147, *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno* (GU n. 202 del 30-8-2012 - Suppl. Ordinario n. 177), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo* (G.U. 13 agosto 2011, n. 188), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (G.U. 16 settembre 2011, n. 216), D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* (G.U. 6 dicembre 2011, n. 284, s.o. n. 251), c.d. "decreto salva-Italia", convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (G.U. 27 dicembre 2011, n. 300, s.o. n. 276) e D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività* (G.U. n. 19 del 24-1-2012 - S.O. n. 18), c.d. "decreto cresci-Italia", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (G.U. 24 marzo 2012, n. 71, s.o. n. 53).

Schematicamente:

- a) l'istituzione, il mantenimento di regimi autorizzatori per l'accesso ad attività economiche è giustificato solo da motivi di interesse generale;
- b) il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un *motivo imperativo di interesse generale* o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili;
- c) il rilascio è subordinato alla previa adozione di criteri selettivi trasparenti;
- d) le autorizzazioni hanno durata limitata e non si rinnovano automaticamente;
- e) generalizzazione del silenzio-assenso ove previsto a meno che sussista un motivo imperativo di interesse generale che imponga il rilascio di un titolo autorizzatorio espresso.

1.2. Le concessioni amministrative

La concessione è definita dalla dottrina tradizionale come il provvedimento amministrativo con cui la P.A. conferisce *ex novo* posizioni giuridiche attive al destinatario, ampliandone la sfera giuridica.

Sotto il profilo funzionale le concessioni si distinguono tra:

- a) concessioni di beni;
- b) concessioni di servizi. +

Per le concessioni di beni la funzione dell'atto richiede una verifica, sia della compatibilità dello stesso, per la sua destinazione pubblica, ad essere suscettibile di utilizzazione individuale, sia una verifica volta ad accertare se l'atto effettivamente sia in grado di realizzare una funzione incrementativa della potenzialità economica del bene.

Sotto altro profilo, un'altra importante distinzione è tra:

- a) concessioni costitutive;
- b) concessioni traslative.

Tra queste ultime la dottrina identifica concessioni traslative di poteri o facoltà su beni pubblici (c.d. concessioni reali), categoria corrispondente alla concessione di beni. Quest'ultima conferisce al privato speciali diritti di natura reale o personale, su un determinato bene sottratto alla disponibilità privata.

Il bene giuridico pubblico, suscettibile di utilità economiche o di altre utilità, è attribuito al privato attraverso lo strumento amministrativo della concessione amministrativa, inquadrabile come concessione traslativa di beni pubblici.

Il bene oggetto del suolo pubblico può essere:

- a) bene demaniale (artt. 816 e ss. Codice Civile);

- b) bene del patrimonio indisponibile (artt. 828 e ss. Codice Civile)

Tale distinzione, considerata l'incertezza dei confini, ha condotto la dottrina più recente a ulteriormente specificare:

- a) beni riservati - beni attribuiti dalla legge allo Stato in appartenenza necessaria;
- b) beni a destinazione pubblica - caratterizzati dalla relazione di inerenza del bene alla funzione o al servizio pubblico;
- c) beni comuni - categoria sconosciuta dal codice, formata da beni economici della più varia natura che non appartengono in proprietà individuale a persone fisiche, giuridiche o a enti pubblici, ma in proprietà collettiva ad una comunità di abitanti; ovvero sono oggetto di diritti reali parziari imputati alla comunità di abitanti medesima.

Il bene pubblico è oggetto di frequenti "ripensamenti" che spostano la considerazione da strettamente patrimoniale a funzionale, riguardante i bisogni e gli interessi della collettività.

Il bene pubblico, in definitiva, può essere utilizzato, secondo la dottrina più recente, attraverso quattro forme:

- a) uso diretto;
- b) uso generale: godimento da parte della collettività;
- c) uso particolare: quando il bene serve l'interesse pubblico mediante un uso riservato ad alcuni soggetti pubblici o privati individuati dall'amministrazione attraverso un atto di licenza (ad es. la navigazione sulle acque fluviali);
- d) uso eccezionale: quando sia intervenuto un atto di concessione con cui l'amministrazione attribuisce al concessionario diritti di natura privatistica assimilabili ai diritti su beni altrui (concessione di occupazione di suolo pubblico);

Per queste ragioni, il suolo pubblico può essere usato direttamente dalla P.A., ma può essere oggetto d'uso da parte di altri soggetti pubblici o privati, per la realizzazione di un loro interesse, che sia, comunque, compatibile con l'interesse pubblico primario.

Riguardo il complesso rapporto tra amministrazione pubblica e privato, la disciplina è stabilita dal contratto, dalla convenzione, dal capitolato, a seconda della denominazione scelta, che integra il provvedimento amministrativo di concessione. Infatti, la dottrina, ormai consolidata, parla di concessione – contratto. Ad avviso della giurisprudenza, la concessione si estrinseca in due momenti giuridici identificabili nell'atto amministrativo e nella convenzione privatistica.

Dal contratto nascono una serie di diritti e di doveri per il concessionario. Nasce un rapporto di diritto pubblico tra p.a. concedente e concessionario. Nella concessione di beni, il concessionario acquista:

- a) il diritto all'uso del bene demaniale o del patrimonio indisponibile: si tratta di un vero e proprio diritto reale nei confronti dei terzi tutelabile con azioni possessorie (art. 1145 c.c.);
- b) il diritto di insistenza, qualificabile come l'interesse legittimo al rinnovo della concessione da parte della p.a., se non vi ostano ragioni di pubblico interesse, a preferenza di altri aspiranti;
- c) l'obbligo di pagare la cauzione ed il canone;

- d) il dovere di utilizzare il bene;
- e) il dovere di sottostare ai controlli della P.A.

Il rapporto tra privato e p.a. può concludersi oltre che per lo scadere di un eventuale termine, apposto all'interno della convenzione, anche per altri motivi. La recente dottrina ha esaminato analiticamente le fattispecie di risoluzione relative al rapporto concessorio:

- a) la declaratoria di decadenza: trattasi di uno strumento sanzionatorio che la p.a. concedente ha a disposizione allorché si verifichi una inadempienza colposa, grave e reiterata del concessionario;
- b) il riscatto: trattasi di un diritto potestativo di natura pubblicistica con il quale la p.a. può estinguere anticipatamente la concessione e trasferire coattivamente gli impianti a sé, purché sia trascorso un certo lasso di tempo;
- c) la revoca: la p.a., per sopraggiunte ragioni di interesse pubblico, può revocare la concessione con un atto di secondo grado che opera direttamente nei confronti del provvedimento, travolgendo la convenzione che normalmente accompagna l'atto unilaterale.

I superiori principi comunitari impongono alla p.a., ai fini della scelta del concessionario, l'espletamento di una procedura comparativa tesa alla valutazione delle offerte presentate dai soggetti interessati.

La giurisprudenza ha osservato che: *<<i> i principi di derivazione comunitaria di concorrenza, di parità di trattamento, di trasparenza, non discriminazione, di mutuo riconoscimento e proporzionalità, non solo si applicano direttamente al nostro ordinamento. Tali principi sono applicabili anche alle concessioni di beni pubblici, atteso che in tal caso la sottoposizione ai principi di evidenza pubblica trova il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione di area demaniale si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti presenti sul mercato >>*

(C.d.S., V, 19/06/2009, n. 4035).

1.2.1. Interesse pubblico: casistica

Dalla natura della concessione amministrativa si evince l'essenzialità dell'interesse pubblico primario, degli interessi pubblici secondari, degli interessi privati, che concorrono durante l'esercizio dell'attività discrezionale dell'amministrazione, e che devono essere logicamente e razionalmente spiegati nella motivazione del provvedimento amministrativo finale.

Perciò, l'eventuale rigetto di una domanda volta ad ottenere l'utilizzazione del suolo pubblico oppure la revoca della concessione amministrativa, devono essere adeguatamente motivate come del resto dispone l'art. 3 della Legge 241/90. Il rigetto deve essere sostenuto da ragioni di pubblico interesse che l'amministrazione deve rendere note.

Tuttavia, pur in presenza di un'ampia discrezionalità, considerato che spesso gli interessi secondari sono funzionali all'esercizio di un'attività economica e pur in presenza di un diritto di proprietà pubblica, sarebbe auspicabile un'interpretazione adeguatrice alla recente normativa comunitaria e statale.

Di seguito si riporta la casistica ricavata dalle pronunce giurisprudenziali più recenti e significative, in ordine agli interessi pubblici che hanno condotto l'amministrazione a concedere, a non concedere oppure a revocare una porzione di suolo pubblico.

1.2.2. Circolazione stradale - sicurezza.

La regolare circolazione stradale è stato il motivo per il quale è stata revocata l'autorizzazione di suolo pubblico per l'installazione di un cantiere edile (C.d.S., IV, 28/02/2012, n. 1137).

Con riguardo al rilascio di una concessione di suolo pubblico per un *dehor*, il T.A.R., Sicilia, Catania, III, nella sentenza del 26/05/2011, n. 1295, si è così pronunciato:

<<In ogni caso, secondo quanto a suo tempo rilevato dalla Polizia municipale, il dehor del ricorrente viene a collocarsi proprio nei pressi dell'incrocio predetto in violazione delle norme del Codice della Strada e ciò finisce per dimostrare anche (anche ai fini di cui all'art. 21 octies L. 241/1990), che la P.A. non poteva, comunque, assentire il rilascio di suolo demaniale stradale, destinato al pubblico transito di pedoni e di automezzi.

L'occupazione di suolo pubblico comunale (nella specie: di mezzi pubblicitari) presuppone il riconoscimento al Comune di un potere di valutazione discrezionale delle relative richieste in relazione alla particolare natura del bene, e poiché l'autorizzazione consente l'utilizzazione, da parte di un privato (e per il soddisfacimento di interessi suoi propri), di un bene pubblico, nelle forme tradizionalmente definite dell'uso particolare o eccezionale, ciò richiede necessariamente, da parte della P.A., una accurata valutazione circa la rispondenza di tale uso all'interesse pubblico (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sent. n. 6913 del 18 ottobre 2001, citata dal TAR Sicilia 1295/2011, relativamente ad una fattispecie di installazione di mezzi pubblicitari).

La c.d. "autorizzazione" all'occupazione di una porzione di suolo pubblico si configura come una vera e propria concessione d'uso di bene demaniale, ossia alla stregua di un provvedimento amministrativo - espressione di un potere pubblicistico ampiamente discrezionale - con il quale la p.a. sottrae il predetto bene all'uso comune e lo mette a disposizione di soggetti particolari; essa quindi può essere concessa solo previo accertamento che la stessa permetta comunque di rispettare la funzione primaria o comprimaria svolta dal bene pubblico e i relativi provvedimenti concessori sono tutti accordati con la facoltà della P.A. di imporre nuove condizioni, nonché di procedere alla loro sospensione, revoca o modifica ove ne ricorrano i presupposti (T.A.R., Sicilia, Catania, III, 26/05/2011, n. 1295)>>.

Ed ancora, secondo il TAR Lazio, Roma, sez. II ter, nella sentenza n. 1560 del 18.2.2011, nel caso di diniego di rinnovo al rilascio di una concessione di suolo pubblico motivata con riferimento alla normativa del Codice della Strada, ipotesi non espressamente prevista dal regolamento comunale in materia:

<<I divieti al rilascio delle occupazioni di suolo pubblico nel territorio comunale imposti dalla delibera C.C. n. 119/2005 non esauriscono i casi in cui non possono essere rilasciate le concessioni di che trattasi, residuando

comunque all'amministrazione l'esercizio del potere discrezionale in relazione a concrete situazioni, pur non direttamente contemplate dalla predetta deliberazione, che necessitano di una valutazione comparativa tra le diverse esigenze pubbliche e private.

Le ipotesi fissate nella delibera C.C. n. 119/2005 costituiscono, invero, un autovincolo che il Comune di Roma si è imposto ma che, tuttavia, non hanno il carattere della esclusività né esauriscono le possibilità per l'amministrazione di continuare ad esercitare in concreto il proprio potere discrezionale.

Nel caso di specie, la valutazione discrezionale esercitata dall'amministrazione non risulta inficiata dai vizi dedotti dalla ricorrente né risulta irragionevole ovvero illogica.

A ciò si aggiunga che il richiamo all'art. 158 del Codice della strada ha attinenza con il caso in esame in quanto, seppure la norma citata si riferisca alla sosta di veicoli, non può essere escluso, come peraltro ribadito nel provvedimento di autotutela impugnato, che il divieto ivi imposto sia funzionale non solo alla tutela del centro storico ma anche a garantire una migliore fluidità (e quindi maggiore sicurezza) della viabilità in quel tratto (largo metri 4,45), che potrebbe quindi essere compromessa anche dalla presenza di una occupazione di suolo pubblico.

La valutazione operata dall'amministrazione non può quindi dirsi irragionevole tanto che una diversa ponderazione da parte del giudice rischierebbe di tradursi in un intervento sostitutivo delle prerogative della amministrazione, precluse al giudice nell'esercizio della giurisdizione di legittimità.

Allo stesso modo infondata è la censura riguardante la contraddittorietà della condotta tenuta dall'amministrazione resistente in diverse ma analoghe fattispecie nelle quali, invece, avrebbe rilasciato la concessione di occupazione di suolo pubblico.

Al riguardo, va osservato che l'amministrazione resistente ha smentito tale affermazione precisando, altresì, che, con riferimento ad analoga situazione (in Piazza dei Crociferi), in data 19 novembre 2010, ha avviato un altro procedimento di annullamento in autotutela della concessione>> (TAR Lazio, Roma, sez. II ter, 18.2.2011, n. 1560). (T.A.R. Lazio, Roma, II ter, 11/04/2011, n. 3187).

1.2.3. Tutela del paesaggio

Violazioni connesse alla particolare rilevanza paesaggistica dell'area (zona a Protezione speciale) ubicata nell'ambito del territorio compreso nel Parco Nazionale del Circeo (cfr. T.A.R., Lazio, Latina, I, 04/10/2012, n. 713)

1.2.4. Tutela della concorrenza – attività economiche

Garanzia di una sostanziale equità nell'assetto complessivo dei *dehors* ubicati in zona di pregio storico e architettonico, che potrebbe produrre una distorsione del gioco concorrenziale ed il rischio di sviamento della clientela in ragione della confusione dell'utenza tra segni distintivi, prodotti ed attività concorrenti (in tal senso C.d.S., sent. n. 340 del 26/01/2012).

1.2.5. Tutela dell'ambiente

<<La determinazione di non rinnovare, alla sua scadenza, la concessione per l'occupazione di suolo pubblico e di esigere il ripristino dei luoghi riposa su oggettive ragioni di pubblico interesse, che consistono nel rilievo ambientale dell'area di cui trattasi e nella necessità di procedere al recupero e alla riqualificazione di una zona centrale della Città (...) che rendono incompatibile la permanenza del manufatto con le esigenze di salvaguardia e recupero dell'area in questione e rendono reccessiva l'aspettativa del ricorrente al rinnovo del titolo.

Su un piano più generale deve comunque escludersi la sussistenza di un diritto al rinnovo dell'autorizzazione, a fronte della discrezionalità di cui gode l'amministrazione in sede di rilascio della concessione di suolo pubblico>> (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 14/12/2004 n. 6409).

<<La c.d. "autorizzazione" all' occupazione di una porzione di suolo pubblico si configura, in realtà, come una vera e propria concessione d'uso di un bene demaniale, ossia alla stregua di un provvedimento amministrativo - espressione di un potere pubblicistico ampiamente discrezionale - con il quale la p.a. sottrae il predetto bene all'uso comune e lo mette a disposizione di soggetti particolari (c.d. uso particolare); può pertanto essere concessa solo previo accertamento che la stessa permetta comunque di realizzare una funzione primaria o comprimaria del bene pubblico e non per il conseguimento di interessi meramente privati.

Le concessioni sono tutte accordate con la facoltà della p.a. stessa d'imporre nuove condizioni nonché di procedere alla sua sospensione, revoca o modifica.

Il provvedimento che revoca la concessione di suolo pubblico deve essere sorretto da una sia pur minima motivazione in ordine ai mutamenti eventualmente intervenuti nella situazione di fatto, ovvero alle ragioni per cui una situazione sia pure uguale dovesse essere considerata e valutata in modo diverso da quanto si fece al momento iniziale del rapporto. Diversamente opinando, si sottrarrebbe il provvedimento di revoca dell'amministrazione ad ogni concreta possibilità di verifica anche in sede giurisdizionale, con sostanziale ed inammissibile svalutazione degli interessi dell'originaria ricorrente da legittimi a semplici (Consiglio di Stato, sez. V, 11 agosto 1998, n. 1238).

Tuttavia la determinazione di non rinnovare, alla sua scadenza, la concessione per l'occupazione di suolo pubblico (oppure analogamente di revocarla qualora allo stato ancora legittimamente in corso di validità) e di esigere il ripristino dei luoghi è legittima se riposa su oggettive ragioni di pubblico interesse, che possono consistere ad esempio nel rilievo ambientale dell'area di cui trattasi e nella necessità di procedere al recupero e alla riqualificazione di una zona centrale della città>> (così T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 14 dicembre 2004, n. 6409).

Si tenga presente che, inoltre, una concessione di suolo pubblico con la clausola della "perpetuità", vale a dire a tempo indeterminato, non dà luogo ad un atto traslativo della proprietà del bene della pubblica amministrazione al soggetto privato; pertanto, legittimamente l'amministrazione può esercitare il potere di revoca della concessione quando sopraggiungano ragioni di pubblico interesse prevalenti rispetto all'interesse del privato (Cons.giust.amm. Sicilia, 29 giugno 1989, n. 235).

La concessione di occupazione di suolo pubblico può anche essere sospesa temporaneamente da parte dell'amministrazione.

Tuttavia una sospensione senza termine, o legata ad una circostanza di apprezzamento non controllabile, si risolve in una revoca sostanziale, e in ogni caso non esonera la p.a. dall'adozione delle misure necessarie ad impedire il

pregiudizio dell'amministrato (Consiglio Stato, sez. V, 16 marzo 2005, n. 1067) (T.A.R., Lombardia, Milano, III, 14/12/2004, n. 6409).

1.2.6. Tutela dei beni culturali

<<Gli spazi considerati da tale norma - e cioè le piazze pubbliche, le vie, le strade e gli altri spazi urbani aperti - se appartenenti ad enti pubblici rientrano tra i beni di cui all'art. 10 comma 1 del D. L.vo 42/2004, e quindi sono beni culturali solo se ed in quanto abbiano un interesse storico, artistico, archeologico o etnoantropologico, verificato a mezzo del procedimento individuato ai sensi dell'art. 12 comma 2 e segg. del D. L.vo 42/2004: l'art. 12 comma 7, in particolare, dispone che "L'accertamento dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico di cui al comma 2, costituisce dichiarazione ai sensi dell'art. 13(...).

Osserva il Collegio che, in realtà, tanto il Comune, quanto la Soprintendenza, hanno negato l'autorizzazione richiamando un principio generale di tutela della Piazza già espresso con riferimento al medesimo locale in occasione dell'accoglimento, con prescrizioni, dell'istanza per la concessione di occupazione di spazio pubblico nella via laterale alla piazza. In sostanza la valutazione dell'amministrazione secondo cui la collocazione di tavoli e sedie sul lato di Piazza del Campo è incompatibile con l'interesse pubblico alla tutela della completa percezione visiva della piazza stessa, costituisce una sorta di invariante il cui richiamo anche nel provvedimento impugnato non inficia in alcun modo la validità dell'istruttoria condotta, come dimostrato dagli atti del procedimento dai quali è ben chiaro il riferimento alla nuova istanza presentata dal ricorrente>>. (T.A.R.. Toscana, II, 19/09/2012, n. 1552).

Oltre alla giurisprudenza citata, che riconosce legittime le limitazioni alla concessione del suolo pubblico nei centri storici per l'esigenza di tutelare i beni culturali, la recente Direttiva 10/10/2012 emanata dal Ministro per i beni e le attività culturali conferma l'esigenza di tutelare l'interesse citato (c.d. Direttiva Ornaghi).

Nella direttiva è stato osservato che un bene di rilievo culturale quali una via o una piazza (art. 10, comma 4, lett. g) del D.Lgs. 22/01/2004 n. 42), è idoneo a vincolare anche le aree pubbliche contermini. Le attività commerciali che siano esercitate sia con posteggio, che senza posteggio, sia con occupazione di suolo pubblico, possono essere oggetto di divieto, nel rispetto della tutela di interessi legati al patrimonio artistico – culturale.

La Soprintendenza svolge questo ruolo di tutela dell'interesse citato, come si evince dall'art. 52, D.Lgs. 22/01/2004 n. 42: *"Con le deliberazioni previste dalla normativa in materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio".*

L'incrocio di competenze tra Soprintendenza e Amministrazione comunale rende necessario, come osserva la direttiva, un accordo tra amministrazioni ai sensi della Legge 241/90.

Oltre ai divieti all'esercizio dell'attività commerciale i beni culturali possono essere tutelati attraverso la tutela indiretta stabilita dall'art. 42 del D.Lgs. 42/2001: *"Il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro".*

Per ragioni di certezza e di chiarezza, la tutela indiretta dei beni culturali deve essere collocata nel quadro dei regolamenti edilizi, degli strumenti urbanistici, dei regolamentiannonari.

Come già evidenziato dalla casistica giurisprudenziale, anche la direttiva fa presente che il privato, titolare di una concessione di suolo pubblico, vanta una posizione di interesse legittimo pretensivo. Pertanto, la sua situazione giuridica trova una limitazione nell'esigenza di tutela dell'interesse pubblico alla valorizzazione dei beni culturali, nel rispetto della normativa procedimentale e del ragionevole contemperamento con gli altri interessi tutelabili.

Nella Direttiva 10 ottobre 2012 del **Ministero per i Beni e le Attività Culturali** è osservato che: *“Come chiarito dalla giurisprudenza, è certamente doveroso, nell'esercizio dell'attività ampiamente discrezionale di regolamentazione del commercio su aree pubbliche, considerare l'interesse di cui sono portatori i titolari di concessioni in atto; tuttavia l'esistenza di siffatti titoli, ed eventualmente il carattere "storico" degli stessi, non costituiscono ex se cause impeditive dell'adozione di nuove determinazioni al riguardo. Invero, le concessioni di beni pubblici non danno mai luogo a diritti intangibili e sono invece, per loro natura, revocabili, in base a una nuova valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco.*

D'altra parte, è parimenti principio consolidato dell'ordinamento giuridico che la tutela dell'interesse costituzionalmente primario inerente la tutela del patrimonio culturale assume carattere preminente rispetto agli altri interessi da ponderare, ivi incluso quello avente a oggetto l'esercizio di attività economiche private”.

Anche la giurisprudenza, a partire da quella costituzionale osserva che: *<< Le limitazioni al commercio su aree pubbliche nei centri storici non producono alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, giacché il divieto non incide, né direttamente né indirettamente, sulla libertà di concorrenza; esso si colloca infatti – senza introdurre discriminazioni fra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga – nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio (disciplinata in coerenza con la salvaguardia dei beni culturali caratterizzanti la specifica realtà del territorio regionale) ed appare razionalmente giustificato dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale>> (Corte Cost., 08/07/2010, n. 247).*

1.2.7. Igiene pubblica

<<L'autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico è espressione di un potere pubblicistico di natura discrezionale ed il suo rilascio richiede (come dedotto dalla parte ricorrente) un previo accertamento sull'esistenza delle condizioni per le quali è possibile perseguire (o quantomeno non contrastare) pubblici interessi (da qui la necessità di verificare l'esistenza di condizioni di igiene, del rispetto della quiete pubblica ecc.). E', inoltre, richiesta, ove come nella specie vengano in rilievo situazioni particolari e/o configgenti, una comparazione tra interessi privati contrapposti, tenendo in debito conto che l'installazione di tavolini e sedie nell'area pubblica rappresenta un accessorio all'esercizio commerciale; di contro può essere compromessa una sana vivibilità di un'unità immobiliare (...) la cui stretta contiguità è non controversa (sull'area pubblica data in concessione si affaccia anche una finestra, coincidente con una delle due camere da letto).>> (T.A.R., Puglia, Bari, II, 30/08/2004, n. 3700).

1.2.8. Potere pianificatorio del Comune

L'art. 63 del D.Lgs. 15/12/1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), stabilisce che gli enti locali possono, optando per l'adozione di un canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, prevedere, tra l'altro, con proprio regolamento:

- a) le procedure per il rilascio, il rinnovo e la revoca degli atti di concessione per le occupazioni di suolo pubblico;
- b) la classificazione in categorie di importanza delle strade, aree e spazi pubblici;
- c) l'indicazione analitica della tariffa determinata sulla base della classificazione di cui alla lett. B), dell'entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari, del valore economico della disponibilità dell'area nonché del sacrificio imposto alla collettività, con previsione di coefficienti moltiplicatori per specifiche attività esercitate dai titolari delle concessioni anche in relazione alle modalità dell'occupazione;
- d) l'indicazione delle modalità e termini di pagamento del canone.

Dalla lettura dell'art. 63, pertanto, si evince che l'Amministrazione comunale, nell'ambito di quanto previsto dallo stesso articolo citato, può, fra l'altro, disciplinare "come", "dove" e "quando" consentire l'occupazione del suolo pubblico.

Dall'esame della recente giurisprudenza si ricava che le amministrazioni comunali – nei propri atti regolamentari disciplinanti il suolo pubblico - godono di piena discrezionalità di indicare:

- le modalità e le condizioni in cui deve esplicarsi l'occupazione stessa, consentendo all'autonomia comunale la puntuale regolazione delle tipologie ammissibili di dehors e la disciplina delle distanze necessarie (*cf. TAR Lombardia, Brescia, sentenza n. 128 del 20/01/2011 in merito alla valutazione del Piano di destinazione, uso e arredo delle superfici pubbliche e d'uso pubblico nelle aree a priorità pedonale del centro storico e relativa disciplina tecnica dei plateatici approvato dal Consiglio Comunale di Desenzano del Garda*);
- quale parte del proprio territorio comunale sottrae all'uso pubblico consentendovi l'esplicazione di attività economiche private, ovvero vietare (o limitare) lo svolgimento di tali attività, in ragione della "particolarità" dei luoghi, anche al fine di conciliare l'attività commerciale degli esercizi pubblici con le contrapposte esigenze della collettività residente (*cf. TAR Lazio, sez. II ter, sentenza 01/04/2009 n. 3479; TAR Veneto, sez. III, sent. N. 156 del 26/01/2010 a proposito dei criteri localizzativi delle concessioni di spazi pubblici approvati dal Comune di Venezia; TAR Toscana, sez.II, sent. 19/09/2012 n. 1552. Nel caso di specie, il tribunale amministrativo ha riconosciuto legittima la previsione del regolamento per le occupazioni di suolo pubblico adottato dal Comune di Siena che vietava la collocazione di tavoli e sedie sul lato di Piazza del Campo <<a tutela della completa percezione visiva della piazza stessa>>. Tale prescrizione, prosegue il TAR nella citata sentenza – costituisce <<espressione di discrezionalità che, come è pacifico, non può essere sindacata se non sotto il profilo della loro manifesta illogicità e contraddittorietà che, nella fattispecie, non appaiono sussistere>>);*
- i limiti temporali in cui concedere l'occupazione di suolo pubblico (*cf. TAR Lazio, sez. II ter, sentenza n. 3479/2009 a proposito di rilascio di concessioni "stagionali". In tale caso il comune aveva concesso ai privati*

interessati di poter fruire del suolo pubblico per un arco temporale certamente rilevante e coincidente sostanzialmente con i periodi di ragionevole esercizio dell'attività di somministrazione all'aperto).

<<La natura di atto normativo a contenuto generale del regolamento comunale volto a disciplinare il rilascio di concessioni di beni appartenenti al patrimonio indisponibile, lo sottrae dall'obbligo di motivazione, ai sensi dell'art. 3, comma 2, l. n. 241 del 1990>> (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 342, 08/02/2005 a proposito dell'impugnativa di un regolamento delle aree di proprietà comunale).

Tuttavia, rientrando nell'ampia autonomia dell'ente locale la scelta di normare la disciplina dell'uso del suolo pubblico, il comune non può negare il rilascio di concessioni adducendo come giustificazione la mancata preventiva adozione di un regolamento comunale, in quanto il ritardo e l'inerzia dell'A.C. non può in nessun caso tornare a detrimento del cittadino:

<<Il diniego al rilascio di autorizzazioni motivato con la carenza di un atto pianificatorio è illegittimo non potendo l'esercizio dell'attività economica essere subordinato alla condizione meramente potestativa che il Comune decida di pianificare il settore; il ritardo nell'adozione del piano ben può configurare responsabilità dell'Amministrazione, la quale può essere chiamata al risarcimento del danno in forma specifica mediante il rilascio in via provvisoria di autorizzazioni>> (cfr. Tar Sicilia Catania, sez. II, 5/1/2005 n. 10, richiamata da Tar Sicilia sent. 3170/2011).

In particolare, l'esigenza di "pianificare" a monte le occupazioni di suolo pubblico da parte dei privati soprattutto per l'esercizio di attività economiche, in quanto espressione di un diritto costituzionalmente garantito (art. 41 Cost.), è sentita maggiormente con riguardo alla tutela delle aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico o monumentale o di interesse artistico o storico.

Tale esigenza è sempre stata avallata come legittima dalla giurisprudenza amministrativa, che ha riconosciuto valore alle scelte delle varie amministrazioni comunali di fissare i criteri per la concessione di suolo pubblico nelle zone del Centro Storico, per la *<<salvaguardia della proprietà pubblica insistente nelle stesse aree del Centro Storico rispetto a quella dei soggetti che, per interessi diversi intendono sottrarre, per esercitare attività con finalità diverse la stessa pubblica destinazione >>* (così TAR Lazio n. 6422/2002 cit. e TAR Lazio Roma sez. III ter 8072/2004).

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali), tale tutela è stata maggiormente rafforzata. L'art. 10, comma 4, lett. G) del citato D.lgs. 42/2004 qualifica le piazze di interesse artistico o storico, come beni culturali, cui riservare particolari tutele.

In particolare, la protezione dei beni culturali stessi è innanzitutto garantita da un vincolo *ope legis*, in base al quale le scelte delle Amministrazioni comunali nel regolare l'esercizio delle attività commerciali nelle aree pubbliche devono essere frutto di una pianificazione congiunta tra l'amministrazione statale (Soprintendenza) e quella comunale e comunque sono sempre sottoposte al preventivo nullaosta da parte della Soprintendenza.

L'art. 52 del D.Lgs. 42/2004 stabilisce in particolare che i Comuni, sentito il Soprintendente, devono individuare le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio delle attività commerciali.

A tale proposito è utile comunque richiamare la copiosa giurisprudenza del TAR Lazio, Roma, in merito alla disciplina pianificatoria (invero alquanto complessa) del Comune di Roma in materia di occupazioni di suolo pubblico e in particolare dei c.d. “piani di massima occupabilità” delle vie e piazze del centro, motivata ovviamente dalla necessità di tutela del patrimonio culturale adeguata alle caratteristiche storiche stratificate delle varie zone del centro storico comunale (cfr. tra tutte, le più recenti sentenza del TAR Lazio, Roma, II sez. ter, n. 3425 del 16/04/2012; n. 5649/2012; n. 3534/2012).

In particolare, il TAR Lazio afferma nella sentenza n. 5649/2012 citata, <<I piani di massima occupabilità delle vie e piazze del centro storico trovano la loro giustificazione nell'esigenza dell'amministrazione comunale di individuare forme omogenee di fruizione di spazi pubblici da parte di operatori commerciali in luoghi di notevole interesse pubblico, nell'obiettivo di garantire una rigorosa tutela del patrimonio storico, culturale, artistico ed ambientale e per garantire un equilibrio tra l'espansione delle attività commerciali, la regolamentazione del traffico urbano e la tutela della residenzialità e, anche, per salvaguardare il diritto alla salute dei cittadini. Il proliferare di esercizi commerciali, e la difficoltà per l'amministrazione di controllare l'esistenza e la regolarità delle concessioni, ha comportato la necessità di procedere ad una più rigorosa regolamentazione delle occupazioni, soprattutto nel centro storico>>.

L'emanazione di tali norme – prosegue il TAR Lazio - <<è preordinata alla tutela di interessi collettivi, che meritano il sacrificio delle finalità imprenditoriali>>.

1.2.9. Suolo pubblico

Il suolo pubblico è una porzione spaziale di proprietà pubblica. Si tratta di uno spazio connotato dall'interesse pubblico che soggettivamente è attribuito e realizzato dalla pubblica amministrazione.

I riferimenti normativi principali in tema di suolo pubblico, oltre a quelli del Codice civile, in precedenza citati sono:

- D. Lgs. 15/11/1993, n. 507, Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale – Artt. 38-57;
- D. Lgs. 15/12/1997, n. 446. Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali – art. 63:

Art. 63. Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche

<< 1. I comuni e le province possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, della tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507. I comuni e le province possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea, di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati, sia assoggettata, in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione, determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa. Il pagamento del canone può essere anche previsto per l'occupazione di aree private soggette a servitù di pubblico passaggio costituita nei modi di legge. Agli effetti del presente comma si comprendono nelle aree comunali i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

2. Il regolamento è informato ai seguenti criteri:

- a) previsione delle procedure per il rilascio, il rinnovo e la revoca degli atti di concessione;
 - b) classificazione in categorie di importanza delle strade, aree e spazi pubblici;
 - c) indicazione analitica della tariffa determinata sulla base della classificazione di cui alla lett. b), dell'entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari, del valore economico della disponibilità dell'area nonché del sacrificio imposto alla collettività, con previsione di coefficienti moltiplicatori per specifiche attività esercitate dai titolari delle concessioni anche in relazione alle modalità dell'occupazione;
 - d) indicazione delle modalità e termini di pagamento del canone;
 - e) previsione di speciali agevolazioni per occupazioni ritenute di particolare interesse pubblico e, in particolare, per quelle aventi finalità politiche ed istituzionali;
 - f) previsione per le occupazioni permanenti, realizzate con cavi, condutture, impianti o con qualsiasi altro manufatto da aziende di erogazione dei pubblici servizi e da quelle esercenti attività strumentali ai servizi medesimi, di un canone determinato forfetariamente come segue:
 - 1)omissis...
 - 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.
-omissis...>>

- D. Lgs. 30/04/1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) – artt. 20, 26 e 27:

Art. 20. Occupazione della sede stradale.

1. Sulle strade di tipo A), B), C) e D) è vietata ogni tipo di occupazione della sede stradale, ivi compresi fiere e mercati, con veicoli, baracche, tende e simili; sulle strade di tipo E) ed F) l'occupazione della carreggiata può essere autorizzata a condizione che venga predisposto un itinerario alternativo per il traffico ovvero, nelle zone di rilevanza storico-ambientale, a condizione che essa non determini intralcio alla circolazione.

2. L'ubicazione di chioschi, edicole od altre installazioni, anche a carattere provvisorio, non è consentita, fuori dei centri abitati, sulle fasce di rispetto previste per le recinzioni dal regolamento.

3. Nei centri abitati, ferme restando le limitazioni e i divieti di cui agli articoli ed ai commi precedenti, l'occupazione di marciapiedi da parte di chioschi, edicole od altre installazioni può essere consentita fino ad un massimo della metà della loro larghezza, purché in adiacenza ai fabbricati e sempre che rimanga libera una zona per la circolazione dei pedoni larga non meno di 2 m. Le occupazioni non possono comunque ricadere all'interno dei triangoli di visibilità delle intersezioni, di cui all'art. 18, comma 2. Nelle zone di rilevanza storico-ambientale, ovvero quando sussistano particolari caratteristiche geometriche della strada, è ammessa l'occupazione dei marciapiedi a condizione che sia garantita una zona adeguata per la circolazione dei pedoni e delle persone con limitata o impedita capacità motoria.

4. 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 euro 159 a euro 639.

5. La violazione di cui ai commi 2, 3 e 4 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. 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.

4. L'impianto su strade e sulle relative pertinenze di linee ferroviarie, tranviarie, di speciali tubazioni o altre condotte comunque destinate a servizio pubblico, o anche il solo attraversamento di strade o relative pertinenze con uno qualsiasi degli impianti di cui sopra, sono autorizzati, in caso di assoluta necessità e ove non siano possibili altre soluzioni tecniche, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, se trattasi di linea ferroviaria, e (sentito n.d.r.) l'ente proprietario della strada.

* * * * *

Art. 27. Formalità per il rilascio delle autorizzazioni e concessioni.

1. Le domande dirette a conseguire le concessioni e le autorizzazioni di cui al presente titolo, se interessano strade o autostrade statali, sono presentate al competente ufficio dell'A.N.A.S. e, in caso di strade in concessione, all'ente concessionario che provvede a trasmetterle con il proprio parere al competente ufficio dell'A.N.A.S., ove le convenzioni di concessione non consentono al concessionario di adottare il relativo provvedimento.

2. Le domande rivolte a conseguire i provvedimenti di cui al comma 1 interessanti strade non statali sono presentate all'ente proprietario della strada.

3. Le domande sono corredate dalla relativa documentazione tecnica e dall'impegno del richiedente a sostenere tutte le spese di sopralluogo e di istruttoria, previo deposito di eventuali cauzioni.

4. I provvedimenti di concessione ed autorizzazione previsti dal presente titolo sono, in ogni caso, accordati senza pregiudizio dei diritti dei terzi e con l'obbligo del titolare di riparare eventuali danni derivanti dalle opere, dalle occupazioni e dai depositi autorizzati.

5. I provvedimenti di concessione ed autorizzazione di cui al presente titolo, che sono rinnovabili alla loro scadenza, indicano le condizioni e le prescrizioni di carattere tecnico o amministrativo alle quali esse sono assoggettate, la somma dovuta per l'occupazione o per l'uso concesso, nonché la durata, che non potrà comunque eccedere gli anni ventinove. L'AUTORITÀ COMPETENTE PUÒ REVOCARLI O MODIFICARLI IN QUALSIASI MOMENTO PER SOPRAVVENUTI MOTIVI DI PUBBLICO INTERESSE O DI TUTELA DELLA SICUREZZA STRADALE, SENZA ESSERE TENUTA A CORRISPONDERE ALCUN INDENNIZZO.

6. La durata dell'occupazione di suolo stradale per l'impianto di pubblici servizi è fissata in relazione al previsto o comunque stabilito termine per l'ultimazione dei relativi lavori.

7. La somma dovuta per l'uso o l'occupazione delle strade e delle loro pertinenze può essere stabilita dall'ente proprietario della strada in annualità ovvero in unica soluzione.

8. Nel determinare la misura della somma si ha riguardo alle soggezioni che derivano alla strada o autostrada, quando la concessione costituisce l'oggetto principale dell'impresa, al valore economico risultante dal provvedimento di autorizzazione o concessione e al vantaggio che l'utente ne ricava.

9. L'autorità competente al rilascio dei provvedimenti autorizzatori di cui al presente titolo può chiedere un deposito cauzionale.

10. Chiunque intraprende lavori, effettua occupazioni o esegue depositi interessanti le strade o autostrade e le relative pertinenze per le quali siano prescritti provvedimenti autorizzatori deve tenere, nel luogo dei lavori, dell'occupazione o del deposito, il relativo atto autorizzatorio o copia conforme, che è tenuto a presentare ad ogni richiesta dei funzionari, ufficiali o agenti indicati nell'art. 12.

11. Per la mancata presentazione del titolo di cui al comma 10 il responsabile è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 80 a euro 318.

12. La violazione del comma 10 importa la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dei lavori, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI. In ogni caso di rifiuto della presentazione del titolo o accertata mancanza dello stesso, da effettuare senza indugio, la sospensione è definitiva e ne consegue la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo, a carico dell'autore della violazione, del ripristino a sue spese dei luoghi secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI.

- D.P.R. 16/12/1992, n. 495 (regolamento di attuazione del codice della strada) – artt. 65 e 67 per particolari tipologie di occupazione;
- L. 7-8-1990 n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;
- Regolamenti comunali di istituzione, disciplina e applicazione del Canone per l’Occupazione di Spazi e di aree pubbliche ai sensi dell’art. 63 del D.Lgs. 507/1993.

1.2.10. Concessione, revoca e sospensione

In merito alla “cogenza” dei regimi di occupazione, occorre ribadire che la fonte giuridica degli stessi è sempre un atto amministrativo di natura concessoria, costituente il titolo legittimante l’occupazione stessa, titolo mediante il quale << l’Amministrazione, facendo uso di un potere discrezionale, sottrae il predetto bene (pubblico) all’uso comune e lo mette a disposizione di soggetti particolari >> (Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 340 del 26/01/2012; TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 20/01/2011, n. 128).

Si ribadisce che trattandosi di concessione su un bene, il rilascio dell’atto concessorio richiede - come si è detto in precedenza a proposito delle concessioni amministrative in generale - quella verifica della compatibilità dello stesso bene, per la sua destinazione pubblicistica, ad essere suscettibile di utilizzo individuale, sia una verifica volta ad accertare se l’atto effettivamente sia in grado di realizzare una funzione incrementativa della potenzialità economica del bene stesso.

Sempre la giurisprudenza osserva che, l’ “autorizzazione di suolo pubblico” è un atto che richiede necessariamente un’adeguata motivazione, che permetta di verificare che l’amministrazione abbia dato corso a un esaustivo esame della situazione in cui esso si inserisce, premurandosi di realizzare il migliore possibile contemperamento dei vari interessi coinvolti. Tra questi non solo l’interesse del richiedente, ma anche di terzi individuabili eventualmente coinvolti (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, I, 06/06/2005, n. 560; Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 340 del 26/01/2012, cit.). Inoltre, sempre la giurisprudenza puntualizza comunque che, qualora dovesse trattarsi di concessione di suolo pubblico per una attività economica già avviata, l’eventuale diniego di rinnovo dell’atto concessorio non possa essere valutato alla stregua della ravvisata sussistenza di valide ragioni giustificative del diniego (Cfr. T.A.R. Abruzzo, L’Aquila, I, 21/02/2006, n. 86).

Con riguardo poi ai casi di occupazione di suolo pubblico, tra i quali rientrano, ad esempio, le occupazioni dei *dehors*, si deve precisare che questi non sono in genere disciplinati in modo uniforme, ma sono soggetti ad interventi amministrativi di tipo diverso a seconda della ricorrenza di una serie di fattori da valutare unitariamente.

Al riguardo la giurisprudenza ha affermato che:

<<Deve ... ritenersi sempre esistente la preponderanza del pubblico interesse nel provvedimento che, negando la occupazione di suolo pubblico richiesta per la utilizzazione per un fine diverso da quello proprio della comune destinazione di un bene pubblico, intenda riaffermare la non sottraibilità dello stesso bene a tale sua destinazione, sempre che, ovviamente, tale diniego non si traduca in una arbitraria opposizione alla domanda del richiedente ma si

basi sulla esistenza di una ragione che sia stata ritenuta non consentire la sottrazione del bene all'uso comune cui è destinato>> (cfr. TAR Lazio, sez. Sez. II ter 18/7/2002 n. 6422 e TAR Lazio, sez. Roma sez. III ter n. 8072/2004).

Per quanto evidenziato, la concessione per l'occupazione di suolo pubblico, trattandosi di un atto amministrativo a carattere discrezionale, che ha la sua disciplina in una norma di legge statale o regolamentare, è sempre suscettibile di modifica da parte dell'Ente che lo ha emesso, ove ne ricorrano i presupposti.

Più precisamente, la concessione per l'occupazione di suolo pubblico:

- è rilasciata con salvezza dei diritti dei terzi;
- è sottoposta a riesame della situazione da parte della P.A. al momento del rinnovo (cfr. Cons. Stato, sentenza n. 921 del 17/01/2010);
- è revocabile per motivi di pubblico interesse.

Con riguardo al potere di revoca della concessione per l'occupazione di suolo pubblico giova richiamare la costante giurisprudenza in materia di provvedimenti di secondo grado.

In particolare, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1238 dell'11/08/1998, richiamata dalla sentenza TAR Lazio n. 3479 dell'1/4/2009, ha affermato che:

<<Il provvedimento che revoca la concessione di suolo pubblico deve essere sorretto da una sia pur minima motivazione in ordine ai mutamenti eventualmente intervenuti nella situazione di fatto, ovvero alle ragioni per cui una situazione sia pure uguale dovesse essere considerata e valutata in modo diverso da quanto si fece al momento iniziale del rapporto. Diversamente opinando, si sottrarrebbe il provvedimento di revoca dell'amministrazione ad ogni concreta possibilità di verifica anche in sede giurisdizionale, con sostanziale ed inammissibile svalutazione degli interessi dell'originaria ricorrente da legittimi a semplici>>

<<È, pertanto, illegittima, per difetto di motivazione, la revoca della concessione dell'occupazione del suolo pubblico che il comune abbia disposto sulla sola base della generica affermazione che l'intera zona deve essere urgentemente soggetta a nuova disciplina>> (T.A.R. Lazio, sez. II, 30 agosto 1986, n. 1717).

E ancora:

<<...la determinazione di non rinnovare, alla sua scadenza, la concessione per l'occupazione di suolo pubblico (oppure analogamente di revocarla qualora allo stato ancora legittimamente in corso di validità) e di esigere il ripristino dei luoghi è legittima se riposa su oggettive ragioni di pubblico interesse, che possono consistere ad esempio nel rilievo ambientale dell'area di cui trattasi e nella necessità di procedere al recupero e alla riqualificazione di una zona centrale della città...>> (T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 14 dicembre 2004 , n. 6409).

Sempre con riferimento al potere di revoca dell'atto concessorio si osserva che:

<<È irrilevante che la opportuna valutazione dell'interesse pubblico al rilascio della richiesta concessione di occupazione di suolo pubblico sia già in precedenza stata effettuata da parte dell'amministrazione pubblica al momento dell'adozione del provvedimento favorevole ...; ... infatti, al fine di giustificare la revoca della concessione ..., l'amministrazione ha addotto motivi di interesse pubblico sopravvenuti, ossia proprio motivi incentrati su circostanze di fatto che si sono verificate in un momento successivo alla precedente valutazione nei termini>>.

E ancora, il .T.A.R Lombardia Brescia Sez.II, Sent. 20/01/2011, n.128 osserva inoltre:

<<L'ampio margine di apprezzamento riservato all'amministrazione in materia impedisce di configurare una discriminazione nei confronti del cittadino, poiché l'asserita incisione delle posizioni soggettive è in realtà il venir meno (soltanto parziale) della disponibilità di un bene dell'amministrazione, goduto dal privato grazie ad un provvedimento concessorio di durata temporanea soggetto a periodici rinnovi. Tale essendo la natura del potere attribuito all'amministrazione, è da escludere che la posizione dei privati - aspiranti alla concessione - possa essere ricostruita in termini di "spettanza" della stessa: quindi eventuali e più favorevoli titoli abilitanti l'occupazione del suolo pubblico in precedenza rilasciati dall'amministrazione non possono essere invocati a parametro di illegittimità/contraddittorietà di sopraggiunte determinazioni più restrittive in materia (sul punto, si veda la citata sentenza TAR Lazio n. 3479/2009)>>.

E ancora il T.A.R. Sicilia Catania Sez.III, Sent. 12/05/2011, n. 1188 ribadisce:

<<Osserva il Collegio che il provvedimento di autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico riveste carattere ampiamente discrezionale; si configura come una vera e propria concessione d'uso - espressione di un potere pubblicistico ampiamente discrezionale - con la quale l'Amministrazione locale sottrae un bene pubblico all'uso comune e lo mette a disposizione di specifici soggetti (c.d. uso particolare). Pertanto, l'occupazione può essere concessa solo previo accertamento che la stessa non pregiudichi la funzione primaria o comprimaria del bene pubblico e non certo per il solo conseguimento di interessi meramente privati. Tanto è vero che le concessioni sono tutte e sempre accordate con la piena facoltà dell'Amministrazione di imporre nuove condizioni, nonché di procedere alla sua sospensione, revoca o modifica, una volta che l'interesse pubblico si appalesi prevalente su quello privato.

Si afferma in giurisprudenza che il provvedimento di revoca deve essere sorretto da una sia pur minima motivazione in ordine ai mutamenti eventualmente intervenuti nella situazione di fatto, ovvero alle ragioni per cui una situazione sia pure uguale debba essere considerata e valutata in modo diverso da quanto si fece al momento iniziale del rapporto (cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 03 novembre 2009, n. 10782).

Dal momento che la disciplina delle occupazioni di suolo pubblico è contenuta in un atto regolamentare di natura formalmente amministrativa, ma sostanzialmente normativa, è logico che questa abbia un contenuto generale ed astratto.

È da rimarcare, a tal proposito, che l'art. 3, comma 2, della L. 241/1990 stabilisce che *"la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale"*. E la natura di atto normativo a contenuto generale del regolamento comunale volto a disciplinare il rilascio di concessioni di beni appartenenti al patrimonio indisponibile lo sottrae all'obbligo di motivazione (cfr. tra tutti Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 342, 08/02/2005)

Ciò stante, l'ufficio competente resta quello deputato a verificare quando in concreto si sostanzino i casi astrattamente descritti che possano condurre al rigetto di una richiesta di rilascio di concessione, ma anche alla revoca, alla sospensione o al diniego di rinnovo o a imporre riduzioni delle occupazioni esistenti.

Il tutto nel rispetto del buon andamento, imparzialità ed economicità dell'azione amministrativa così come previsto dall'art. 97 Cost. e dalla L. 241/1990 e nell'adeguato contemperamento degli interessi coinvolti.

Al riguardo giurisprudenza e dottrina possono esclusivamente fornire un ausilio a che detti principi vengano attuati correttamente dalla p.a. competente.

Sotto questo profilo risultano interessanti le recenti sentenze del TAR Calabria (186/2012; 716/2012) ove, muovendo dalla fondamentale distinzione fra provvedimento di natura autorizzatoria e provvedimento di natura concessoria, ribadisce <<che nei casi in cui viene richiesta l'affissione di impianti pubblicitari direttamente su suolo pubblico, l'Amministrazione - nella cui disponibilità, oltretutto, si trova il suolo stesso - è tenuta ad espletare una valutazione complessiva, non limitata soltanto alla mera compatibilità dell'impianto pubblicitario con l'interesse pubblico (come nell'ipotesi in cui il suolo si trovi nella disponibilità dell'interessato), ma estesa anche alla verifica che, attraverso detto uso privato della risorsa pubblica, si realizzino quegli interessi collettivi, di cui l'Amministrazione stessa è portatrice. Invero, in questi casi, viene richiesto un esame più approfondito e attento, che si articola nell'ambito di un procedimento destinato a sfociare in un provvedimento non già meramente autorizzatorio, ma di natura concessoria, il cui rilascio presuppone la canalizzazione dell'attività privata nell'alveo del pubblico interesse, e non solo la non incompatibilità dell'una rispetto all'altro.

In altri termini, l'installazione di mezzi pubblicitari su suolo pubblico postula un provvedimento di concessione dell'uso del medesimo, non bastando a tale scopo il solo provvedimento autorizzatorio, poiché, mentre il procedimento autorizzatorio si esaurisce nel sopra menzionato giudizio di "non incompatibilità" dell'attività privata con l'interesse pubblico, il procedimento concessorio involve la valutazione della conformità di tale attività con il pubblico interesse.

Ne segue che, quando l'esposizione degli impianti di pubblicità avviene su suolo pubblico, l'occupazione del predetto suolo fa sì che non si possa in alcun modo prescindere dalla citata valutazione di conformità, la cui complessità non consente che si possa formare tacitamente il provvedimento finale concessorio (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 26 luglio 2005, n. 3421), in quanto involve l'esercizio di una potestà discrezionale, escludente l'applicabilità del regime del silenzio-assenso (conf.: Corte Cost. 27.7.1995 n. 408)>>.

Per quanto concerne la responsabilità della P.A., è utile distinguere:

- A. nel caso di adozione di un provvedimento di revoca legittimo: è dovuto un indennizzo alla parte interessata (art. 21 *quinquies* della L. 241/1990);
- B. nel caso di adozione di un provvedimento illegittimo che abbia prodotto un danno: risarcimento del danno ingiusto ex art. 2043 cod. civ. (Corte Cass. sentenza N. 500/1999).

1.2.11. Sentenze recenti

In ultimo, preme segnalare anche quanto stabilito nella sentenza n.1560 dal T.A.R. del Lazio Sez. Il ter. Sent. 18/02/2011 e nella recente sentenza del Cons. Stato Sez. IV, 28/02/2012. n.1137 circa la riaffermata estesa discrezionalità dell'Amministrazione.

Nella prima delle due si riconferma che ha un "potere (discrezionale) di cui è titolare in via permanente" che lo esplicita nonostante il piano approvato con delibera del Consiglio comunale di occupazione di suolo pubblico: << I divieti al rilascio delle occupazioni di suolo pubblico nel territorio comunale imposti dalla delibera C.C. n. 119/2005 non esauriscono i casi in cui non possono essere rilasciate le concessioni di che trattasi, residuando comunque all'amministrazione l'esercizio del potere discrezionale in relazione a concrete situazioni, pur non direttamente contemplate dalla predetta deliberazione, che necessitano di una valutazione comparativa tra le diverse esigenze pubbliche e private.

Le ipotesi fissate nella delibera C.C. n. 119/2005 costituiscono, invero, un autovincolo che il Comune di Roma si è imposto ma che, tuttavia, non hanno il carattere della esclusività né esauriscono le possibilità per l'amministrazione di continuare ad esercitare in concreto il proprio potere discrezionale>>.

Nella seconda il Consiglio di Stato, è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della revoca di una concessione di suolo pubblico, rilasciata previa istruttoria effettuata sulla base degli atti prodotti con l'istanza, ove l'intervento realizzato nel concreto ha disvelato aspetti configgenti con l'interesse pubblico:

<<(…) la natura stessa della discrezionalità amministrativa (…) (porta) alla ponderazione ragionevole del complesso degli interessi complessivi - pubblici e privati - compresenti in una determinata situazione (Cons. Stato, V Sez., 11 luglio 2001, n. 3853 – citato anche dalla sentenza appellata – richiama opportunamente il principio costituzionale del buon andamento della P.A.). Davvero non sarebbe comprensibile – e apparirebbe anzi contrario alla esigenza di cura dell'interesse pubblico – ritenere che l'Amministrazione, una volta concesso o autorizzato un determinato uso del suolo pubblico, rimanga rigidamente vincolata al proprio provvedimento senza poter poi procedere ad una nuova valutazione degli interessi in gioco, tale da convincerla a modificare o revocare il provvedimento già adottato (salva la possibilità di una eventuale compensazione per il destinatario degli atti). Sotto tale profilo l'art. 21 quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 – di per sé non applicabile alla vicenda, in quanto introdotto nel 2005 – nella misura in cui consente la revoca anche a seguito di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, non innova la disciplina precedente, ma si limita a esplicitare una regola che doveva sussistere già esistente sulla scorta di una interpretazione razionale della normativa in vigore. 4. E' ovvio, peraltro, che la legittimità della revoca in ragione di un diverso apprezzamento dell'interesse pubblico preesistente è condizionata alla congruenza della motivazione adottata dall'Amministrazione a base del nuovo provvedimento>>.

1.2.12. I motivi imperativi d'interesse generale

Il percorso intrapreso dall'ordinamento giuridico orientato verso la rimozione di divieti, limiti e restrizioni posti alla libertà d'iniziativa economica privata, conserva un ambito di discrezionalità riservato alla P.A. in fattispecie quelle inerenti il suolo pubblico. In altri termini, la libertà d'iniziativa economica privata deve essere massimamente tutelata ma, può essere limitata in ragione di un prevalente interesse pubblico, che giustifica l'adozione di determinati atti amministrativi, inquadrabile fra i motivi imperativi d'interesse generale, individuati dall'ordinamento comunitario e pienamente recepiti nel nostro ordinamento.

L'art. 14 del decreto legislativo 59/2010, rubricato *Regimi autorizzatori*, ora non intaccato da alcuna modifica, al primo comma, sancisce inequivocabilmente che

“regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo”, ad eccezione, espressa, delle disposizioni istitutive e relative a ordini, collegi e albi professionali; al terzo comma, poi, precisa che “il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili”.

Per quanto riguarda i *motivi imperativi di interesse generale*, di là dalla definizione di cui all'art. 8 lettera h) del D.Lgs 59/2010 (*motivi imperativi d'interesse generale: ragioni di pubblico interesse, tra i quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale;*)

si ricorda quanto avvertito dalla stessa Direttiva Servizi:

(56). *Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la salute degli animali e la protezione dell'ambiente urbano costituiscono motivi imperativi di interesse generale. Tali motivi imperativi possono giustificare l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni. Tuttavia, tali regimi di autorizzazione o restrizioni non dovrebbero discriminare in base alla nazionalità. Inoltre, dovrebbero essere sempre rispettati i principi di necessità e proporzionalità.*

In materia di attività economiche urbane, si segnala – ad esempio - la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 24 marzo 2011, n. C 400/2008 nei confronti della Spagna/Catalogna che ha riguardato l'incompatibilità di alcune norme di legge adottate dallo Stato spagnolo, applicabili nella Comunità autonoma della Catalogna, in materia di disciplina del commercio con lo Statuto della Comunità Europea. In particolare, l'art. 43 vieta le restrizioni alla “libertà di stabilimento” dei cittadini e delle imprese nel territorio comunitario, in questo caso, focalizzate su una oggettiva

discriminazione fra gli operatori economici spagnoli e quelli originari di altri Stati membri in quanto favorirebbero l'apertura di medie strutture di vendita, che sono quelle preferite dagli imprenditori nazionali, rispetto a quelle di grandi dimensioni al cui insediamento sarebbe maggiormente interessati gli investitori provenienti da altri Stati membri.

Va ricordato che il provvedimento dello Stato spagnolo non acquisisce il principio comunitario che l'adozione di misure restrittive alla libertà di stabilimento può trovare giustificazione nella sussistenza di "motivi imperativi di interesse generale" (riguardanti, ad esempio, la protezione dell'ambiente, la razionale gestione del territorio, la tutela del consumatore, mentre lo esclude negli interventi normativi adottati con finalità di natura puramente economica) ed a condizione che dette restrizioni siano atte "a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso"³.

³ La sentenza rappresenta una decisione di grande rilievo in quanto la Corte non si è espressa in merito ai contenuti qualitativi della Direttiva CE 2006/123/ del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (Direttiva Bolkestein) ma anticipa l'approccio interpretativo che la stessa Corte di giustizia e i Tribunali nazionali potrebbero adottare quando saranno chiamati a pronunciarsi in merito all'applicazione dei contenuti della Direttiva Servizi.

2. I Regolamenti per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche: una comparazione interpretativa tra Grandi Comuni

2.1. Comune di Milano

Il vigente *Regolamento per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP)* - approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 11 del 21.02.2000 e modificato in più occasioni con ultima Deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 29.06.2012 - disciplina le occupazioni del suolo, del soprassuolo, del sottosuolo pubblico e l'applicazione del relativo canone nell'ambito del territorio del Comune di Milano.

Il Regolamento stabilisce che sono soggette al canone le occupazioni di qualsiasi natura effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune, comprese le aree adibite a mercati anche attrezzati.

Sono ugualmente soggette al canone le occupazioni di spazi soprastanti il suolo pubblico, con esclusione dei balconi, verande, bovindi, pensiline e simili infissi dotati di carattere stabile, nonché le occupazioni sottostanti il suolo pubblico, comprese quelle poste in essere con condutture ed impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa.

Sono infine soggette al canone le occupazioni realizzate su tratti di strade statali o provinciali situati all'interno del centro abitato del comune⁴ e le occupazioni di aree in proprietà privata soggette a servitù di pubblico passaggio.

L'art. 27 del Regolamento stabilisce come i Consigli di Zona e la Giunta Comunale in caso di occupazioni di rilevante interesse e che valorizzino il territorio cittadino, possano concedere contributi economici a copertura totale o parziale degli importi dovuti a titolo di canone..

2.1.1. Determinazione del canone di concessione

Il canone di concessione è commisurato in base alla superficie di spazi ed aree pubbliche effettivamente occupata e in base alla tipologia di occupazione.

Si riconoscono principalmente due tipologie di occupazione:

- a. Permanenti, ovvero le occupazioni aventi durata non inferiore all'anno o per le quali non è indicato espressamente un termine di scadenza, anche se realizzate senza l'impiego di manufatti o impianti stabili. Sono comunque considerate permanenti le occupazioni effettuate per l'esercizio del commercio su aree pubbliche regolate da concessioni commerciali aventi durata non inferiore all'anno
- b. Temporanee, ovvero le occupazioni di durata inferiore all'anno;

Viene inoltre definito il concetto di occupazione abusiva, considerando come tale non solo le occupazione effettuate in mancanza di concessione o autorizzazione comunale ma anche le occupazioni difformi alle disposizioni dell'atto di concessione o di autorizzazione o che si protraggono oltre il termine di loro scadenza senza che sia intervenuto rinnovo o proroga della concessione o dell'autorizzazione, ovvero oltre la data di revoca, decadenza o sospensione della concessione o dell'autorizzazione medesima.

⁴ Come individuato dall'art. 2, comma 7, del D.Lgs. 285 del 30 aprile 1992 Nuovo Codice della Strada.

2.1.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone

Per quanto riguarda la determinazione del canone di concessione, la misura della superficie di occupazione (espressa in metri quadrati o lineari) è determinata sulla base di quanto indicato nell'atto di concessione o autorizzazione. Essa è espressa in via ordinaria da un'unica misura complessiva che tiene conto della tipologia di occupazione e delle dimensioni individuali dei mezzi di occupazione.

Nel caso di occupazione di soprassuolo la superficie di occupazione è costituita dalla proiezione verticale al suolo del mezzo di occupazione. La superficie di occupazione dei mezzi pubblicitari classificati come striscione, gonfalone e standard, secondo le definizioni contenute nel vigente Regolamento per l'applicazione dell'Imposta Comunale sulla Pubblicità e del Diritto sulle Pubbliche Affissioni, è determinata dalla misura della base di tali oggetti, espressa in metri lineari.

La superficie di occupazione deve essere indicata nell'atto di concessione o autorizzazione tenendo conto delle modalità temporali di effettuazione della stessa. Il canone è dovuto limitatamente alla superficie relativa a ciascuna fase o periodo in cui l'occupazione eventualmente si suddivide.

Il canone è commisurato:

- a) in base alla classificazione in categorie d'importanza delle aree e degli spazi pubblici sui quali insiste l'occupazione;
- b) alla superficie occupata, espressa in metri quadrati o lineari;
- c) alla durata dell'occupazione, così come indicata nell'atto di concessione, espressa in giorni nel caso di occupazioni di natura temporanea ovvero in anni solari nel caso di occupazioni di natura permanente;
- d) al valore economico della disponibilità dell'area, al sacrificio imposto alla collettività dall'occupazione stessa e al tipo di attività esercitate dai titolari delle concessioni anche in relazione alle modalità di occupazione.

Il canone per le occupazioni è determinato moltiplicando la tariffa base, per il coefficiente relativo alla categoria dell'ubicazione, per il coefficiente moltiplicatore per specifiche attività stabilito per ciascuna fattispecie di occupazione, per la misura dell'occupazione e, per le occupazioni temporanee, per la sua durata.

Dall'ammontare complessivo del canone dovuto per l'occupazione di spazio pubblico si detrae l'importo di altri canoni previsti da disposizioni di legge, riscossi dal Comune per la medesima occupazione, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi.

Il canone può essere maggiorato di eventuali oneri di manutenzione e di ogni altra spesa derivante dall'occupazione dello spazio pubblico.

Nei termini previsti per l'approvazione del bilancio di previsione il Comune delibera la tariffa annuale di riferimento, nonché i coefficienti moltiplicatori per ciascuna fattispecie di occupazione.

2.1.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe

Ai fini dell'applicazione del canone, sia per le occupazioni del suolo che per gli spazi soprastanti e sottostanti, le strade e gli spazi pubblici comunali sono classificati in 55 categorie che rispecchiano le 55 microzone in cui è stato suddiviso il territorio comunale.

Ad ognuna delle quali è stato assegnato un coefficiente che tiene conto della loro importanza in riferimento ai valori OMI (Osservatorio Mercato Immobiliare) pubblicati semestralmente dall'Agenzia del Territorio, del contesto urbanistico-edilizio, della presenza in zona di pubblici servizi nonché della particolare accessibilità attraverso i mezzi di trasporto pubblico, del flusso turistico, delle iniziative commerciali e della densità del traffico pedonale e veicolare.

Le tariffe in vigore dal 1 agosto 2012 (Deliberazione della Giunta Comunale n. 1666 del 27/07/2012) sono state stabilite a partire dalla determinazione della misura tariffaria base articolata in occupazione permanente e temporanea di suolo:

Per le occupazioni permanenti di suolo, soprasuolo e sottosuolo la misura tariffaria annua per metro quadrato o metro lineare è pari a € 75,00 (settantacinque/zero).

Per le occupazioni temporanee di suolo, soprasuolo e sottosuolo la misura tariffaria giornaliera per metro quadrato o metro lineare è pari a € 3,72 (tre/settantadue).

La determinazione del coefficiente moltiplicatore per specifiche attività è valutato in base al beneficio economico dell'occupazione ed è individuato annualmente, mediante apposita deliberazione della Giunta comunale, entro i valori minimi e massimi approvati dal Consiglio Comunale articolati in occupazioni permanenti e temporanee.

Tab. 1 Comune di Milano: Coefficienti moltiplicatori per occupazioni permanenti (valori minimi e massimi in vigore dal 1 agosto 2012)

TIPOLOGIA DI OCCUPAZIONE	COEFFICIENTE MOLTIPLICATORE	
	Minimo	Massimo
Installazione mezzi pubblicitari infissi al suolo	13,90	14,60
Installazione mezzi pubblicitari appoggiati al suolo	9,90	10,60
Installazione mezzi pubblicitari esposti su pareti di edifici	5,90	6,60
Installazione altri mezzi pubblicitari	1,40	1,80
Dehors, controventature ed altri elementi similari di delimitazione spazi (attività commerciali)	1,90	2,60
Occupazioni con tavoli e sedie delimitati da paraventi (h. max. mt 1,50) (attività commerciali)	1,40	1,80
Tavoli e sedie (attività commerciali)	0,90	1,30
Occupazioni con edicole-chioschi e con posteggi di vendita isolati	1,10	1,50
Occupazioni con posteggi di vendita in aree mercatali e <i>mercati del libero scambio</i>	0,30	0,55
Distributori di carburanti	0,70	0,95
Occupazioni con installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante, inclusi gonfiabili	0,40	0,65
Occupazioni per attività edilizia e relative aree di stoccaggio materiali	1,90	2,60
Qualsiasi natura: suolo, sottosuolo, soprasuolo (cassonetti portatende, gallerie, sottopassi, ecc.)	0,90	1,30
Passi carrabili ad uso non commerciale	0,70	1,00
Passi carrabili utilizzati per lo svolgimento di attività commerciale	1,30	1,50

Tab. 2 Comune di Milano: Coefficienti moltiplicatori per occupazioni permanenti (valori approvati in vigore dal 1 gennaio 2012)

TIPOLOGIA DI OCCUPAZIONE	COEFFICIENTE MOLTIPLICATORE
Installazione mezzi pubblicitari infissi al suolo	14,00
Installazione mezzi pubblicitari appoggiati al suolo	10,00
Installazione mezzi pubblicitari esposti su pareti di edifici	6,00
Installazione altri mezzi pubblicitari	1,80
Dehors, controventature ed altri elementi simili di delimitazione spazi (attività commerciali)	2,00
Occupazioni con tavoli e sedie delimitati da paraventi (h. max. mt 1,50) (attività commerciali)	1,50
Tavoli e sedie (attività commerciali)	1,00
Occupazioni con edicole-chioschi e con posteggi di vendita isolati	1,20
Occupazioni con posteggi di vendita in aree mercatali e <i>mercati del libero scambio</i>	0,34
Distributori di carburanti	0,95
Occupazioni con installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante, inclusi gonfiabili	0,50
Occupazioni per attività edilizia e relative aree di stoccaggio materiali	2,00
Qualsiasi natura: suolo, sottosuolo, soprasuolo (cassonetti portatende, gallerie, sottopassi, ecc.)	1,00
Passi carrabili ad uso non commerciale	0,70
Passi carrabili utilizzati per lo svolgimento di attività commerciale	1,30

Tab. 3 Comune di Milano: Coefficienti moltiplicatori per occupazioni temporanee (valori approvati in vigore dal 1 agosto 2012)

TIPOLOGIA DI OCCUPAZIONE	COEFFICIENTE MOLTIPLICATORE
Installazione mezzi pubblicitari teli pittorici*	3,00
Installazione mezzi pubblicitari striscioni, gonfaloni e stendardi*	0,10
Installazione altri mezzi pubblicitari*	0,70
Dehors, controventature ed altri elementi simili di delimitazione spazio (operatori della ristorazione)	2,00
Tavoli e sedie (operatori della ristorazione)	1,00
Occupazioni varie	2,00
Occupazioni di venditori ambulanti, pubblici esercizi, produttori agricoli che vendono il loro prodotto	0,80
Occupazioni per altre attività di vendita non ricomprese nella tipologia precedente	2,00
Occupazioni per attività edilizia, <i>per la posa di gru e simili*</i> , e relative aree di stoccaggio materiali	0,40
<i>Occupazioni per attività di trasloco e relative aree di stoccaggio materiali*</i>	0,20
Occupazioni per manifestazioni politiche, culturali, sportive, realizzate senza attività di vendita, somministrazione o promozione di prodotti commerciali	0,20
<i>Occupazioni, anche d'interesse civico, individuate dalla Giunta, feste di via*</i>	0,50
Occupazioni con <i>veicoli*</i> di uso privato, <i>ed attività di carico e scarico merci*</i>	0,70
Occupazioni con installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante, inclusi gonfiabili	0,10
<i>Occupazioni attività stagionali*</i>	0,55
Occupazioni del suolo pubblico per la posa di condutture, cavi ed impianti in genere	0,50

2.1.4. Modalità di calcolo

Il canone è commisurato all'occupazione risultante dall'atto di concessione espressa in metri quadrati o metri lineari ed è determinato nel modo seguente:

CANONE OCCUPAZIONI PERMANENTI

= tariffa base **X** coefficiente categoria ubicazione **X** coefficiente moltiplicatore per specifiche attività di occupazione **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione

CANONE OCCUPAZIONI TEMPORANEE

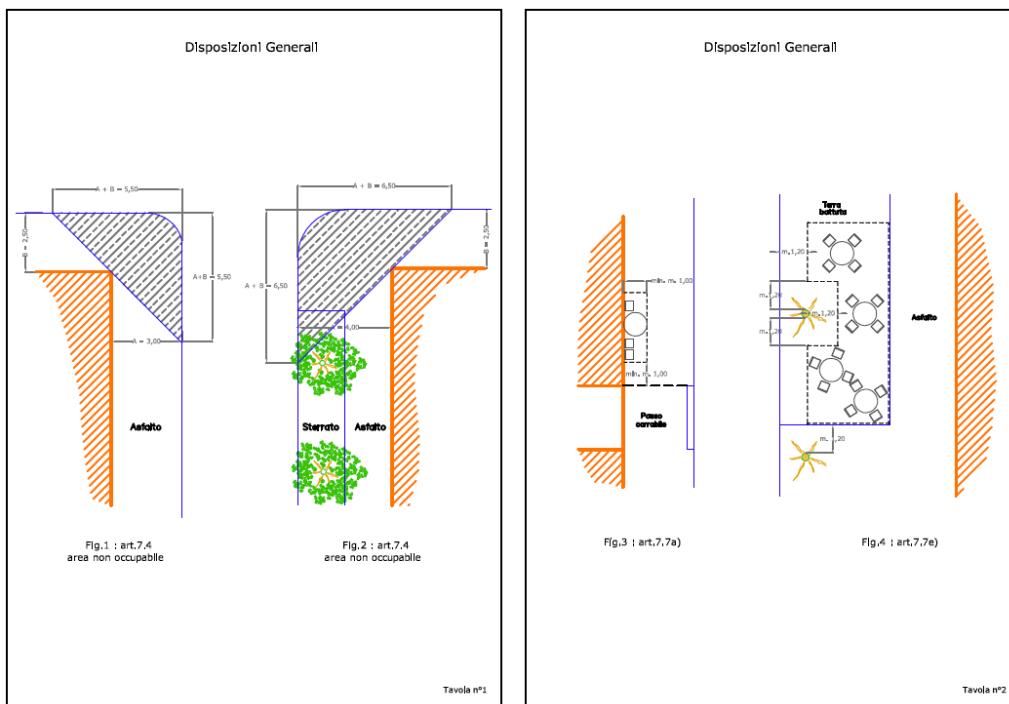
= tariffa base **X** coefficiente categoria viaria **X** coefficiente moltiplicatore per specifiche attività di occupazione **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione **X** durata occupazione.

2.1.5. Strumenti

L'applicazione del canone di occupazione del suolo pubblico è determinata da alcuni strumenti che, nel caso del Comune di Milano, si differenziano a seconda che l'occupazione considerata sia di lunga durata, permanente, o temporanea.

Nel caso di occupazioni di lunga durata si fa riferimento alla *Disciplina del diritto ad occupare il suolo lo spazio pubblico o aree private soggette a servitù di pubblico passo mediante elementi di arredo*. Si tratta di uno strumento che fornisce criteri formali e funzionali da applicare ai manufatti in modo che siano utili allo scopo per cui sono preposti e contribuiscano alla qualità dell'ambiente urbano. Disciplinare questi aspetti dell'occupazione del suolo è utile anche in previsione di progetti di arredo coordinato da parte dei titolari di attività commerciali collocate nella stessa area. Nel documento sono elencati anche esempi in cui la posa di manufatti di arredo è vietata. Si tratta di casi in cui i manufatti intralciano la viabilità o contrastano con sicurezza, igiene, decoro e interesse pubblico. In alcune zone della città è stabilito anche un limite di occupazione del suolo pubblico in base alla densità di occupazione. Nello specifico, la Disciplina fa riferimento ad elementi di arredo quali tavoli, sedie, fioriere, ombrelloni, tende solari, tende ombrosole, pergolati, faretti, pedane mobili, gazebi, de hors stagionali e altri elementi simili. Per ognuna di queste categorie sono allegati disegni tecnici e schede con indicazioni riguardanti forma, colore e materiali, applicabilità di pubblicità, finalità dell'occupazione ed eventuale definizione e le istruzioni riguardo l'iter procedurale di riferimento.

Fig. 1 Comune di Milano: Disegni con esempi di occupazioni di spazio e suolo consentiti



Nel caso di occupazioni temporanee sono considerati due strumenti, la Deliberazione della Giunta Comunale 02.12.2011, *Approvazione delle nuove località nelle quali è ammessa l'attività degli operatori del proprio ingegno (O.P.I.)*, e la Deliberazione della Giunta Comunale n.1039 del 11.05.2012, *Linee di indirizzo sperimentali per lo svolgimento di eventi in Piazza Duomo e nelle aree limitrofe*.

Il primo documento riguarda l'individuazione di aree dove l'occupazione del suolo pubblico per chi esercita un mestiere girovago è concessa. Intervenire in quest'ambito è utile in quanto si tratta di fenomeni poco disciplinati anche se ad esempio nei periodi di festività convergono diverse tipologie di attività di esibizione, esposizione e vendita. Appare infatti necessario razionalizzare i flussi del traffico pedonale e veicolare, definire le strade cittadine sulle quali consentire lo svolgimento di queste attività in modo da non ostacolare la viabilità e la visibilità. E' riportato l'elenco delle località ammesse all'esercizio delle attività degli operatori del proprio ingegno.

Zona 1: Via Dante, Via Torino, Largo Cairoli, Via S. Calimero, Piazza Beccaria

Zona 2: Piazza della Repubblica

Zona 3: Piazza Durante, Via Monte Titano, Piazza Vigilli del fuoco, Piazza Leonardo da Vinci, Via Ampere

Zona 4: Piazza Maria del Suffragio, Piazzale Gabriele Rosa

Zona 5: Parco Ravizza, Corso Manusardi, Via degli Angeli

Zona 6: Piazza Bande Nere, Primaticcio, Piazza Inganni, Piazza Romolo, Piazza Frattini

Zona 7: Piazzale Beccaria, Piazza Piemonte, Corso Vercelli, Parco di Trenno, Bosco in città

Zona 8: Piazza Gramsci, Piazza Amendola, Piazza Prealpi, Giardini Bonelli, Via de Roberto, Via Cechov e Via Kant

Zona 9: Via Livigno

Il secondo strumento attuativo che tratta l'occupazione temporanea di suolo pubblico riguarda nello specifico lo svolgimento di eventi in Piazza Duomo e nelle aree limitrofe. Piazza Duomo, di cui è riconosciuta l'importanza in quanto testimonianza storica, funge da crocevia e fulcro della vita sociale degli abitanti i quali vivono la piazza anche attraverso la *rappresentazione degli accadimenti che in essa succedono*. Oltre la Piazza è necessario sempre considerare anche le aree limitrofe. Con questa Deliberazione, l'Amministrazione evidenzia l'importanza di *tutelare il decoro di alcuni spazi approvando un atto di indirizzo che individui le linee guida per lo svolgimento di eventi*. Nello specifico le aree considerate sono: Piazza Duomo, Galleria Vittorio Emanuele, Corso Vittorio Emanuele, Piazza San Babila, Area Mercanti (Via Mercanti, Loggia Mercanti, Piazza Mercanti), Piazza Scala, Piazza Liberty, Piazza Cordusio, Piazza San Fedele, Piazza San Carlo, Piazza Castello, Via Dante, Via Beltrami, Arco della Pace, Parco Sempione, Giardini Montanelli, Piazza Duca d'Aosta. I criteri generali da applicare nella realizzazione di eventi in queste aree comprendono coerenza dell'evento con le strategie stabilite, tutela del decoro e della sicurezza, rispetto della consistenza materiale dei beni, tutela del benessere e della salute dei cittadini, fruibilità delle aree in favore del maggior numero di soggetti, orientamento all'eccellenza estetica nella progettazione ed esecuzione. A questi criteri generali si aggiungono criteri specifici e divieti riguardanti l'organizzazione di eventi in Piazza Duomo nel rispetto dei valori storici, religiosi, artistici, civili e sociali. Le occupazioni in Piazza Duomo dovranno avere:

- *elevata qualità dei manufatti, progettuale ed esecutiva*
- *privilegiare Piazza Duomo retro monumento di fronte al palazzo Carminati poiché è il sedime meno vulnerabile*
- *avere di norma la durata limitata salvo deroghe in funzione della rilevanza e valenza dell'iniziativa*
- *di norma evitare l'occupazione del sagrato basso*

Non sono possibili in Piazza Duomo:

- *le occupazioni dell'area conosciuta con "ex Camposanto" al fine di rendere percepibile la bellezza dell'abside, la parte più significativa ed originale della cattedrale*
- *qualsiasi iniziativa concomitante con ricorrenze religiose*

- iniziative a pagamento
- iniziative temporanee a carattere commerciale (mercatini, esposizione e vendita temporanea di prodotti, esposizioni temporanee commerciali)
- occupazioni per raccolta firme

Nel rispetto di queste disposizioni, si rende necessario istituire un Comitato Interassessoriale composto da varie figure tra cui un rappresentante della Soprintendenza, al fine di valutare l'impatto derivante dallo svolgimento degli eventi e il calendario per garantirne il coordinamento temporale.

2.1.6. Aree tutelate

L'occupazione del suolo pubblico in aree tutelate è regolamentata dall'*Allegato vincoli per le occupazioni di lunga durata* e dall'*Allegato vincoli per le occupazioni temporanee*.

Per quanto riguarda le occupazioni a lunga durata, nell'allegato è specificata la necessità di allegare alla richiesta di occupazione documenti specifici con l'inserimento ambientale e l'autorizzazione paesaggistica, in riferimento alla parte II e III del D.Lgs 42/04, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Riguardo le occupazioni temporanee, nell'allegato si dichiara che oltre alla richiesta, occorre documentazione aggiuntiva ai sensi della parte II del D.Lgs 42/04 per un elenco specifico di aree:

Via Dante – Via Dante lato Camperio – Via Dante lato Pozzone – Parco Sempione e Piazza del Cannone – Via Luca Beltrami – Corso Vittorio Emanuele – Galleria Vittorio Emanuele (Ottagono) – Piazza Cordusio lato Mercanti e lato Parini – Piazza del Duomo (lato ex Camposanto) – Piazza del Duomo (lato Carminati) – Piazza del Duomo (lato Marconi) – Piazza del Duomo (fronte Rinascente) – Piazza San Babila - Piazza San Carlo (nulla osta del Parroco) – Piazza Sempione (Arco della Pace) – Piazza Castello (lato fontana) – Via Mercanti – Piazza Mercanti - Loggia dei Mercanti

*Piazza della Scala – Piazza Santo Stefano – Giardini Pubblici “Indro Montanelli” - Giardini della Guastalla - Parco delle Basiliche - Corso di Porta Ticinese (località Colonne di San Lorenzo) – Parco Villa Litta - Giardini di Villa Reale- Piazza Duca D’Aosta – Piazza San Fedele – Via Croce Rossa (Largo Pertini) – Piazzale Cadorna
Via Montenapoleone – Via del Gesù – Via della Spiga – Via Sant’Andrea*

2.2. Comune di Torino

Il Regolamento n. 257 della Città di Torino "Regolamento C.O.S.A.P. Canone di Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche" - approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale del 21 dicembre 1998 (mecc. 9810083/13) esecutiva dal 4 gennaio 1999 e modificato in più occasioni con ultima Deliberazione del Consiglio Comunale del 22 settembre 2014 (mecc. 2014 03087/103) esecutiva dal 6 ottobre 2014 - è composto da tre titoli, rispettivamente Titolo I contenente Disposizioni Comuni, Titolo II riguardante il Canone e le Sanzioni e Titolo III che comprende le Tipologie di Occupazione. Al testo sono aggiunti tre allegati: Allegato A, sulla determinazione della tariffa ordinaria, Allegato B, che contiene l'elenco delle strade e la classificazione per l'applicazione del canone, Allegato C, sulla determinazione delle fasce di valore economico dei mercati.

Sono soggette al canone le occupazioni di suolo pubblico intese come "[...] qualsiasi occupazione per l'utilizzo diretto di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune ovvero di aree private soggette a servitù di pubblico passaggio costituita nei modi di legge, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati. Sono equiparate a tali aree i passaggi privati aperti colleganti direttamente due strade comunali." (art.1 Oggetto, Regolamento C.O.S.A.P.)

All'art. 1.2 vengono definite le occupazioni non soggette al canone quali i fabbricati e gli impianti di proprietà del Comune, anche se hanno natura demaniale, ad eccezione delle aree interne o di pertinenza degli edifici comunali se aperte all'uso pubblico.

Le occupazioni non soggette al canone vengono inoltre distinte tra occupazioni escluse oggettivamente e occupazioni escluse soggettivamente dall'applicazione del canone.

Tra le tipologie di occupazioni escluse oggettivamente dal canone si citano a titolo esemplificativo: balconi, verande, rampe, scivoli, segnaletica, pensiline, innesti ad impianti, arredi urbani, rastrelliere, occupazioni necessarie per realizzare opere di urbanizzazione per conto della città.

Tra le tipologie di occupazioni escluse soggettivamente dal canone si citano a titolo esemplificativo: occupazioni di suolo richieste dalla città di Torino, quelle effettuate da Stato, Regione, Provincia, occupazioni per manifestazioni ed iniziative senza biglietto di ingresso.

Nel regolamento vengono inoltre citati casi particolari a cui applicare diversi criteri di calcolo del canone oltre a quelli generali.

La determinazione del canone in caso di occupazioni particolari vari nei seguenti casi:

- a. *presenza di una utilità sociale, o di prestazioni di pubblico interesse che comportino ricadute positive per la città, approvate con deliberazione della Giunta Comunale che definiscano la riduzione o l'esenzione totale del canone;*
- b. *valutazione tecnica dirigenziale in merito alla possibilità di ridurre, in tutto o in parte, il canone dovuto a fronte di prestazioni concrete di pubblica utilità, in applicazione dei criteri approvati dalla Giunta Comunale;*
- c. *presenza di più richieste di occupazione dello stesso luogo, ed in generale quando sia reso necessario da ragioni di trasparenza amministrativa, scegliere il concessionario con procedura di evidenza pubblica determinando il canone sulla base dell'offerta più vantaggiosa.*

Inoltre ai sensi dell'art.14 del Regolamento la Giunta comunale può applicare delle agevolazioni per:

- a. *attività commerciali ed artigianali insediate in zone della città nelle quali si svolgono lavori di pubblica utilità che precludono il traffico veicolare o pedonale per una durata superiore a sei mesi, per tutto il periodo interessato dalla predetta limitazione*
- b. *attività commerciali ed artigianali interessate da grandi cantieri per la realizzazione di imponenti lavori pubblici di lunga durata quali la costruzione della metropolitana, dei passanti ferroviari ed insediate oltre che nelle aree precluse al traffico veicolare o pedonale, di cui alla precedente lettera a), anche nelle vie trasversali, a ridosso delle zone di esclusivo cantiere, che sopportano l'incremento del traffico derivante dalla diminuzione dell'accessibilità dell'area preclusa.*

I casi particolari citati nel regolamento comprendono anche gli ambiti territoriali oggetto di progetti di riqualificazione urbana per i quali la Giunta può deliberare una riduzione del canone. Alcune modifiche interessano anche altre occupazioni tra cui a titolo esemplificativo occupazioni di tipo temporaneo destinate a parcheggio, occupazioni effettuate da venditori ambulanti, occupazioni per dehors, per cantieri, per lavori di manutenzione.

2.2.1. Determinazione del canone di concessione

Il canone di concessione è commisurato in base alla superficie di spazi ed aree pubbliche effettivamente occupata e in base alla tipologia/durata dell'occupazione che può essere permanente o temporanea.

Il Regolamento all'art. 4 esplicita la definizione per queste tipologie di occupazione:

- a) Permanenti, le occupazioni concesse a tempo indeterminato di carattere precario. Il canone è conteggiato a base annua;
- b) Temporanee, le occupazioni concesse con scadenza certa, non superiore all'anno, o per le quali sussiste l'obbligo alla richiesta del rinnovo periodico. Queste concessioni sono commisurate a giorni.

Viene inoltre definito il concetto di occupazione abusiva ovvero tutte le occupazioni effettuate senza la preventiva concessione, così come le occupazioni che risultino difformi alle disposizioni del provvedimento di concessione o che si protraggano oltre il termine di scadenza senza che sia intervenuto rinnovo o proroga della concessione o effettuate mediante dehors continuativi per i quali non sia stata presentata la comunicazione annuale di proseguimento di occupazione del suolo pubblico.

2.2.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone

Il canone è commisurato in base alla superficie occupata, oltre che alla durata dell'occupazione e alla relativa tariffa.

All'art. 11 il regolamento indica le modalità per la determinazione della superficie di occupazione. Lo spazio soprastante e sottostante il suolo è calcolato in base alla superficie prodotta dalla proiezione dell'oggetto della concessione sul suolo. Gli aggetti e le sporgenze sono misurati dal filo del muro. In presenza di più occupazioni della stessa natura e tipologia in capo allo stesso soggetto e situate nella medesima località e numero civico, la superficie soggetta al pagamento del canone è calcolata sommando le superfici delle singole occupazioni con arrotondamento al metro quadrato superiore della cifra contenente decimali. La superficie così determinata non dà luogo al pagamento del canone qualora risulti inferiore al mezzo metro quadrato.

2.2.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe

La determinazione della tariffa, viene effettuata in base a:

- categoria delle strade e degli spazi pubblici comunali in cui è ubicata l'area;
- valore economico della disponibilità dell'area;
- sacrificio imposto alla collettività.

Il Consiglio Comunale contestualmente al Bilancio di Previsione determina una tariffa ordinaria che corrisponde alla tariffa base per la determinazione del canone, per l'anno 2014 è pari a 0,313 € al metro quadrato o lineare.

Ai fini dell'applicazione del canone, sia per le occupazioni del suolo che per gli spazi soprastanti e sottostanti, le strade e gli spazi pubblici comunali sono classificati in categorie in base alla loro importanza. L'allegato B del Regolamento articola le vie della città in cinque categorie (I, II, III, IV, V). Gli elementi generali citati nel regolamento, utilizzati per classificare le zone in cui vanno a collocarsi le occupazioni, comprendono:

- centralità
- intensità abitativa
- flusso turistico
- iniziative commerciali
- densità di traffico pedonale e veicolare

Ogni categoria viaria ha una tariffa ordinaria fissata su base giornaliera per unità di superficie occupata espressa in metri quadri o lineari. *"La valutazione del maggiore o minore valore, rispetto alle tariffe ordinarie, della disponibilità dell'area, del vantaggio ricavabile da essa da parte del concessionario e del sacrificio imposto alla collettività per la sottrazione dell'area all'uso pubblico è effettuata utilizzando predeterminati coefficienti di maggiorazione o di riduzione"* (art.10 Determinazione della tariffa, Regolamento C.O.S.A.P.).

Tab. 4 Comune di Torino: Coefficienti moltiplicatori per categoria viaria (valori vigenti dal 1 gennaio 2014)

Categoria	coefficiente dal 1 gennaio 2014
I	1,25
II	0,95
III	0,75
IV	0,60
V	0,45

Alla tariffa ordinaria vengono applicati dei coefficienti moltiplicatori che dipendono dalla tipologia di occupazione e a seconda che l'occupazione sia permanente o temporanea.

Tab. 5 Comune di Torino: Coefficienti moltiplicatori per specifiche tipologie di occupazione permanente

SPECIFICHE TIPOLOGIE DI OCCUPAZIONE PERMANENTE	COEFFICIENTE
Passo carrabile a raso con cartello - svassi - scivoli e riserve di parcheggio per alberghi	0,75
Aree per la distribuzione di carburanti e simili	1,25
Verande o strutture simili su suolo pubblico, destinate ad attività commerciali, di	1,88
Dehor costituito esclusivamente da tavoli, sedie ed ombrelloni, senza delimitazioni verticali	1,10
Chioschi per somministrazione e commercio - banchi e strutture perm. per la vendita di libri	1,15
Dehor con struttura complessa, delimitato da elemento verticale con altezza superiore a	1,45
Edicole per la vendita di giornali e riviste	0,85
Intercapedini, griglie, lucernari	1

Tab. 6 Comune di Torino: Coefficienti moltiplicatori per specifiche tipologie di occupazione temporanea

SPECIFICHE TIPOLOGIE DI OCCUPAZIONE TEMPORANEA	COEFFICIENTE
Merce fuori negozio (fino a metri 0,70), piccole riparazioni	1;
Riserve di parcheggio albergo	0,75;
Dehors, banchi libri usati	1,15;
Scavi, ponteggi, steccati	2,50
Lavori urgenti VV.UU.	2,50 + 0,50;
Traslochi	0,097€ al mq/ora
Aree mercatali	giorno intero 2,5 solo mattino 1,7 solo pomeriggio 0,8
Deposito banchi e attrezzature in orario extramercatale	0,50;
Operatori del commercio fuori delle aree mercatali	2,50;
Spettacoli viaggianti	0,50 da 1 a 100 mq 0,25 da 101 a 1000 mq 0,10 oltre 1000 mq
Attività economiche e/o promozionali o ad esse correlate - riserve di parcheggio di aree pubbliche per uso privato	10;
Occupazioni temporanee per esposizione connesse ad esercizi commerciali e ad essi antistanti da 0,70 metri a 10 metri e non occupanti spazi per la sosta veicoli a pagamento	1,25
Procedura d'urgenza per lavori di piccola manutenzione, carico e scarico macerie, piattaforme aeree fino a sei giorni di competenza	maggiorazione del 50%

2.2.4. Modalità di calcolo

Il canone è commisurato all'occupazione risultante dall'atto di concessione espressa in metri quadrati o metri lineari ed è determinato nel modo seguente:

= tariffa base **X** coefficiente viario **X** coefficiente moltiplicatore per specifiche tipologie di occupazione **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione **X** durata occupazione (in caso di occupazione permanente si considerano 365 gg)

2.2.5. Strumenti

Gli strumenti che regolano l'occupazione del suolo pubblico nel Comune di Torino comprendono la *Disciplina dei padiglioni permanenti ad uso ristoro su suolo pubblico o privato assoggettato ad uso pubblico del 2004*, il *Regolamento n.287 Occupazione del suolo pubblico mediante l'allestimento di dehors stagionali e continuativi del 2008*, la *Deliberazione 07272/103 Provvedimenti per l'utilizzo di aree cittadine di particolare rilevanza del 2006* e il *Progetto Integrato d'ambito*.

La Disciplina dei padiglioni su suolo pubblico interessa le strutture annesse agli esercizi commerciali di somministrazione ed è finalizzata a valorizzare la qualità dell'ambiente cittadino e la promozione turistica. Sono fornite indicazioni sulle caratteristiche che i padiglioni devono avere, si specifica che i manufatti devono essere caratterizzati da leggerezza e trasparenza, non devono presentare insegne pubblicitarie e i volumi tecnici devono essere interrati, devono rispettare distanze e dimensioni indicate e non devono intralciare con la viabilità. In ultimo si specifica che la concessione per questo tipo di occupazione è rilasciata per 5 anni ma può essere rinnovata.

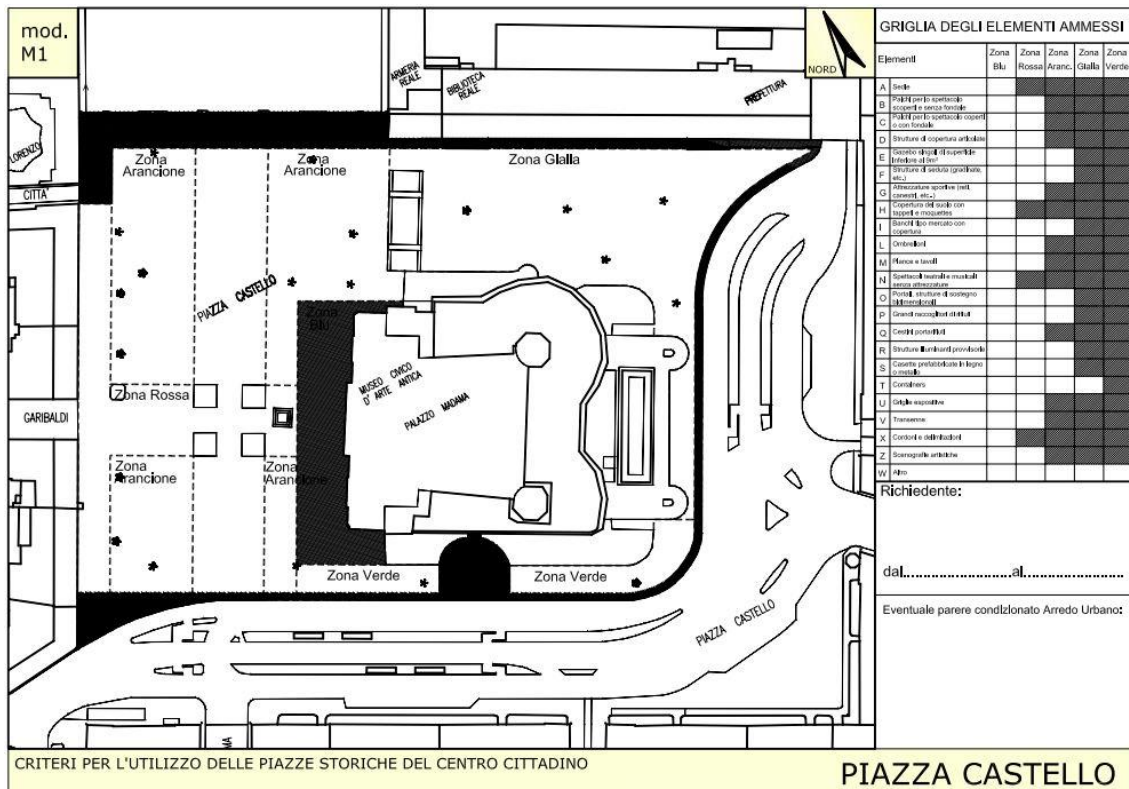
Il regolamento per l'allestimento di dehors stagionali e continuativi fornisce indicazioni su questa specifica tipologia di occupazione seguendo i principi di riqualificazione formale e funzionale dell'ambiente cittadino e in favore della promozione turistica. Come nello strumento precedente, sono presenti dati riguardanti ubicazione, dimensioni e forma, si afferma inoltre la possibilità di installare banchi ed attrezzature, di svolgere intrattenimento musicale, e si sottolinea che il dehors deve osservare l'orario di apertura dell'esercizio a cui è annesso. Obbligatorio è infine il mantenimento dello spazio pubblico dato in concessione in perfetto stato di igiene, sicurezza, decoro e condizione estetica. Per i dehors continuativi la concessione è di 5 anni rinnovabile a differenza dei dehors stagionali per i quali la concessione è di 270 giorni.

La deliberazione sull'utilizzo di aree cittadine di particolare rilevanza è uno strumento con il quale il Comune di Torino, con lo scopo di salvaguardare e valorizzare il patrimonio artistico ed architettonico della città, stabilisce le modalità per l'utilizzo di aree centrali o di elevato valore ambientale. Le aree di particolare rilevanza individuate, al fine di delineare una disciplina organica, comprendono:

Piazza San Carlo, Piazza Vittorio Veneto, Piazza Carignano, Piazza Castello, Piazza Carlo Alberto, Piazza Palazzo di Città, Piazza Carlo Felice, Piazza CLN, Piazza Statuto, Via Cesare Battisti, Via Garibaldi, Via Lagrange, Via Accademia delle Scienze, Via Montebello, Via Po, Via Roma, Viale 1° Maggio, Viale dei Partigiani, Parco del Valentino, Parco Carrara (Pellerina), Parco Cavalieri di Vittorio Veneto (Piazza d'Armi), Parco Ruffini

Per i primi cinque ambiti, che rientrano nella classificazione di "piazze auliche" dovranno essere rispettati specifici criteri di utilizzo.

Fig. 2 Comune di Torino: Tavola riassuntiva dei criteri per l'utilizzo delle piazze storiche del centro cittadino ed elementi ammessi



A tal proposito si fa riferimento anche al Vademecum per l'occupazione del suolo pubblico contenente particolari inibizioni, divieti, e prescrizioni.

Un altro strumento utile in materia di occupazione di suolo pubblico è il Progetto Integrato d'Ambito, PIA, per la gestione e l'indirizzo dell'uso del suolo pubblico. Questi Piani sono stati introdotti dalla Città di Torino nel Regolamento n. 287 sopra citato come *strumenti tesi a produrre il miglioramento dell'immagine e dell'identità urbana, la riqualificazione del tessuto commerciale, il rafforzamento della dinamica concorrenziale, lo sviluppo economico locale, l'interesse turistico e la sicurezza del territorio*. I PIA trattano le aree di Piazza Vittorio Veneto, Via Garibaldi, Via Lagrange. A titolo esemplificativo è stato riportato il PIA di Piazza Vittorio Veneto. Il progetto interessa le attività commerciali e di pubblico esercizio sulla piazza al fine di riqualificare lo spazio pubblico e coordinare tutti gli interventi sia pubblici sia privati di sistemazione superficiale per il miglioramento della fruibilità delle zone viabili e pedonali e dell'intero sistema urbano limitrofo. Per la Città di Torino, l'adozione di un PIA per la Piazza è un modo per arrivare ad una riqualificazione dello spazio urbano attraverso non solo il progetto mirato al recupero architettonico, ma anche tramite meccanismi di incentivazione delle attività presenti, coordinando gli interventi del privato. In sintesi, dunque, i principi guida e gli obiettivi del documento sono:

progettare il sistema degli elementi dell'arredo rispetto alla nuova configurazione urbana, riorganizzare il sistema delle occupazioni suolo pubblico, sia nelle aree sotto portico che nelle aree centrali della piazza, in relazione alle attività presenti oggi e plausibili nel futuro e creare un nuovo assetto delle funzioni ad oggi presenti nell'uso dello spazio pubblico rispetto a criteri di omogeneità, funzionalità, coerenza ed integrazione tra essi.

Il punto di partenza è stato l'analisi conoscitiva della piazza: l'esame dell'impianto urbanistico e la struttura commerciale del contesto. Riconoscendo l'importanza dell'intero assetto urbano centrale sono state prese in considerazione anche le connessioni progettuali con altre iniziative come il Progetto d'Ambito dei Murazzi e il Progetto di Riquilificazione di Piazza Vittorio Veneto e il nuovo parcheggio sotterraneo. Una lettura fondamentale è stata quella relativa alle attività presenti nell'area, nei loro aspetti storici e funzionali quindi il sistema di comunicazione veicolare e pedonale, oltre alla normativa vigente in materia e l'individuazione delle aree funzionali da riqualificare e da riorganizzare. La fase successiva ha previsto la determinazione, rispetto alle esigenze d'uso evidenziate, dei criteri guida per la redazione di progetto. I punti progettuali sviluppati, in sintesi, sono:

- recupero dell'area destinata al parcheggio taxi come area pedonale e per occupazioni suolo pubblico
- individuazione dell'area di spazio pubblico utilizzabile per eventuali occupazioni di suolo temporanee
- risistemazione delle aree per il carico e scarico
- individuazione delle aree disponibili per le occupazioni di suolo pubblico sia sottoportico che nelle aree centrali della piazza;
- localizzazione degli elementi di arredo fissi e amovibili
- *individuazione morfologica e dimensionale dell'arredo urbano e dei dehors e metodologie di localizzazione;*

Fig. 3 Comune di Torino: Estratti delle tavole in allegato al PIA – Piazza Vittorio Veneto, riguardanti le disposizioni sull'occupazione di suolo pubblico

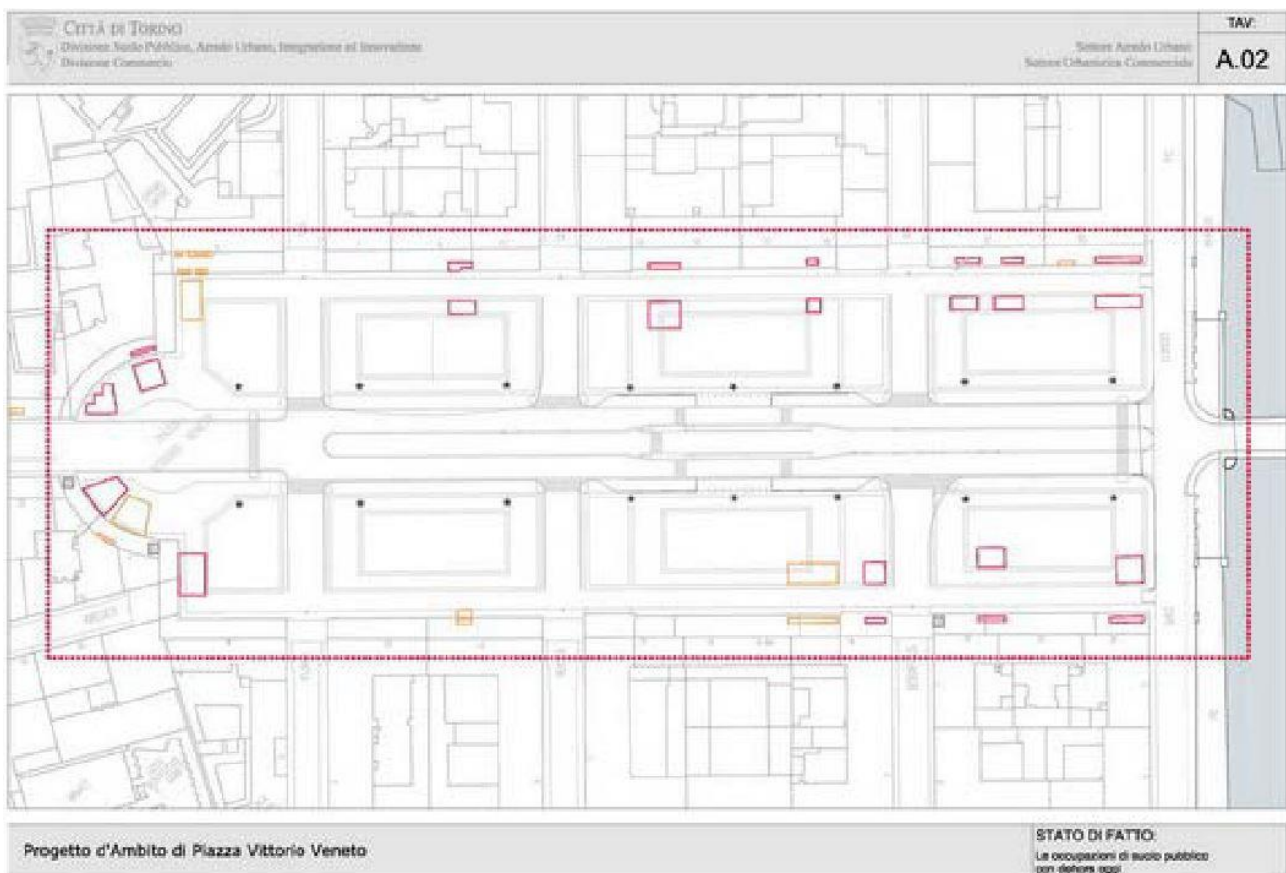
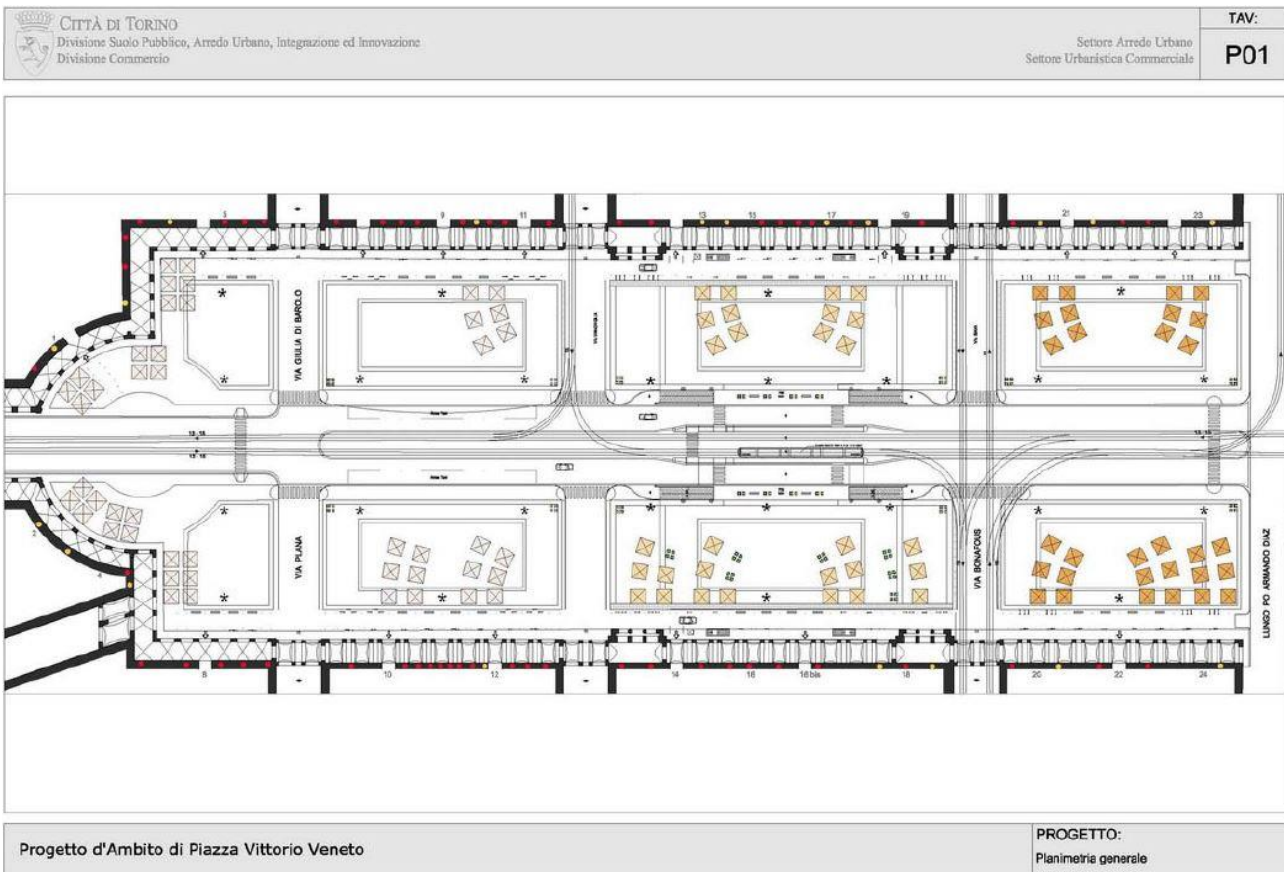
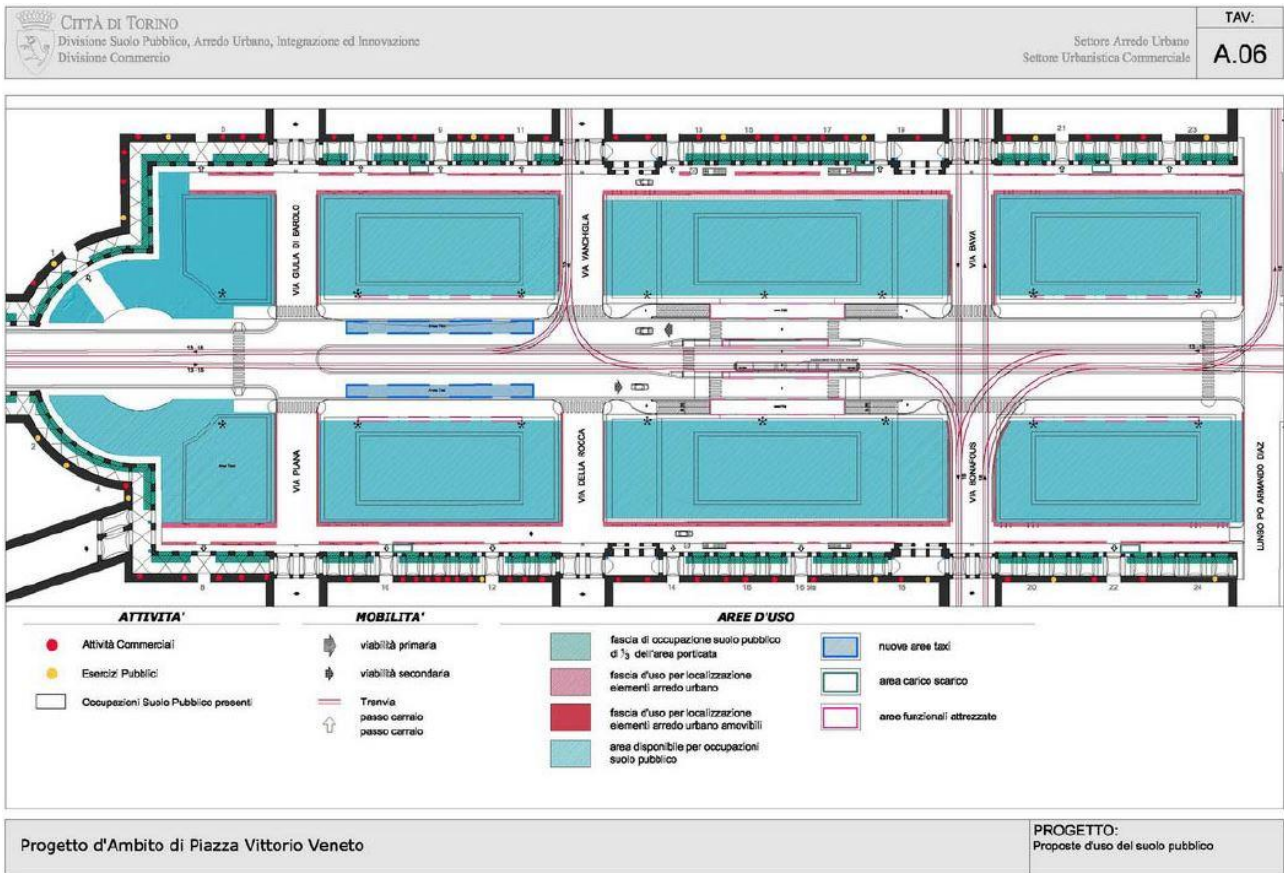


Fig. 3 Comune di Torino: Estratti delle tavole in allegato al PIA – Piazza Vittorio Veneto, riguardanti le disposizioni sull'occupazione di suolo pubblico



Nelle tavole di progetto allegato al regolamento si definiscono le dimensioni, le distanze dagli altri elementi presenti su suolo pubblico, le modalità di occupazione delle aree e gli spazi su cui installare i dehors stagionali e/o continuativi. Sono poi prescritte le regole compositive da rispettare per quanto concerne distanze, superfici, metodologia di aggregazione del modulo base, dettagli e materiali e arredi consentiti.

2.2.6. Aree tutelate

In materia di aree tutelate, si fa riferimento ad alcuni articoli contenuti nel Regolamento COSAP della Città di Torino. In particolare, negli articoli 42 e 43, nei quali si tratta di occupazione con elementi di arredo ed esposizione merci fuori negozio, emerge anche il ruolo della Soprintendenza. Si specifica che le concessioni previste nei due articoli sono subordinate al parere favorevole dei competenti uffici comunali in materia di decoro e arredo urbano nonché, quando siano interessate aree soggette a vincoli, al parere della Soprintendenza ai Beni Ambientali e Architettonici.

All'art.43 del Regolamento COSAP e nel regolamento di Polizia urbana si specifica lo stesso concetto per aree porticate e aree pedonali della ZUCS (Zona Urbana del Centro Storico).

2.3. Comune di Venezia

Il Regolamento comunale "Canone di occupazione spazi ed aree pubbliche" del Comune di Venezia - approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 dell'8-9 marzo 1999 (esecutiva dal 22 marzo 1999) e modificato in più occasioni con ultima Deliberazione n. 86 del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 86 del 29 ottobre 2014 - è diviso in due parti, Capo I sulle disposizioni amministrative e Capo II sulla determinazione e applicazione del canone. A sua volta il Capo I comprende concessioni per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, regole relative a determinati tipi di occupazione e prescrizioni generali.

Gli articoli iniziali del documento trattano il campo di applicazione a cui fa riferimento il Regolamento proponendo una definizione di spazi e aree pubbliche intese quali "[...] *strade, piazze, corsi, canali, rivi, portici, parchi, aree, giardini, e le aree destinate a mercati anche attrezzati, nonché gli spazi sottostanti e sovrastanti ad essi*" (art.1 Occupazioni soggette a concessione, Regolamento C.O.S.A.P.).

Il Regolamento si applica a tutte le fattispecie di occupazioni che interessino strade, aree e spazi sottostanti e sovrastanti a queste, appartenenti al Demanio o al Patrimonio indisponibile del Comune di Venezia, nonché di aree di proprietà privata, soggette a servitù di pubblico passaggio e di tratti di strade statali o provinciali che attraversano il centro abitato del Comune⁵. Anche le occupazioni di spazi acquei sono soggette a concessione, così come i relativi spazi compresi nei canali e rivi di traffico esclusivamente urbano in consegna al Comune di Venezia.

Il Regolamento definisce come occupazioni permanenti le concessioni di durata non inferiore all'anno anche se non realizzate per mezzo di manufatti o impianti, comunque non prolungabile oltre i dieci anni dalla data di concessione. Il canone è annuo.

Sono temporanee le occupazioni di durata inferiore all'anno e le occupazioni per le quali siano state concesse proroghe che ne hanno prolungato oltre l'anno la durata complessiva. Il canone viene applicato in base a tariffe giornaliera.

Tra le occupazioni temporanee e permanenti non soggette al canone ed elencate all'art. 32 del Regolamento si segnalano le:

- occupazioni effettuate per attività istituzionali di Stato, Regioni; Province, Comuni;
- tabelle indicative dei mezzi pubblici;
- occupazioni effettuate con vetture destinate al servizio di trasporto pubblico;
- occupazioni effettuate per manifestazioni o altre iniziative;
- occupazioni con ornamenti;
- occupazioni per attività di restauro di beni culturali;
- occupazione con rampe per il superamento di barriere architettoniche.

Sono considerate abusive le occupazioni che si protraggono per un periodo superiore a quello consentito originariamente senza che sia stata chiesta una proroga. Viene specificato che il canone è dovuto anche per le occupazioni abusive secondo le regole applicabili per quelle concesse, oltre a un'indennità pari al canone maggiorato del 50%. Si considerano permanenti le occupazioni abusive realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile, mentre le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal 30° giorno antecedente la data del verbale di accertamento.

⁵ Come individuato dall'art. 2, comma 7, del D.Lgs. 285 del 30 aprile 1992 Nuovo Codice della Strada.

2.3.1. Determinazione del canone di concessione

Il canone è commisurato in base all'effettiva occupazione espressa in metri quadri o in metri lineari. Nel Regolamento vengono indicati i criteri per determinare la superficie di riferimento.

- a. Per le occupazioni di spazi sovrastanti aree pubbliche, la superficie assoggettabile a canone corrisponde all'area della proiezione orizzontale dell'oggetto non aderente al suolo che sovrasta l'area pubblica, estesa fino ai bordi estremi ed alle linee più sporgenti.
- b. Per le occupazioni di spazi sottostanti aree pubbliche, la superficie assoggettabile a canone corrisponde all'area di proiezione orizzontale sul suolo pubblico degli oggetti sottostanti incorporati, calcolata secondo i criteri di cui al punto precedente.
- c. Per le occupazioni realizzate con installazione di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante, si tiene conto ai fini dell'applicazione del canone del 50% delle superfici sino a 100 mq, del 25% della parte di superficie eccedente i 100 mq fino a 1.000 mq e del 10% della parte eccedente i 1.000 mq.
- d. Per le occupazioni realizzate in occasione di manifestazioni di carattere politico, sindacale, religioso, celebrativo, o promosse da organizzazioni assistenziali e di volontariato, o intese ad offrire ai cittadini occasione di svago nel tempo libero, sono considerate soltanto le superfici effettivamente destinate in modo esclusivo con banchetti, tende, stand, veicoli e simili per attività commerciali anche occasionali, così come precisate nell'atto di concessione.

Ai fini dell'applicazione del canone, viene inoltre specificato che se un'occupazione supera i 1000 mq, si tiene conto soltanto del 10% dell'eccedenza, se un'occupazione invece supera il mezzo metro quadrato, la superficie minima da computare è di 1 mq. Infine in caso di più occupazioni dello stesso tipo riferite alla stessa area, la superficie soggetta al canone viene calcolata sommando le singole occupazioni.

2.3.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone

I criteri generali che determinano il calcolo dell'importo del canone comprendono la misura della superficie dell'occupazione, la durata e le diverse tipologie.

Possono essere effettuate maggiorazioni o riduzioni percentuali alle tariffe base. Nel regolamento vengono riportati i casi di riferimento per queste modifiche.

In particolare vengono applicate maggiorazioni alle occupazioni sui canali, i cui titolari delle concessioni svolgano le seguenti attività economiche: pubblici esercizi, alberghi, ristoranti, attività ricettive, vetrerie, servizio di taxi effettuato con natante a motore, servizio di noleggio con conducente effettuato con natante a motore, servizio di noleggio con conducente effettuato con natante a remi, servizio di noleggio senza conducente effettuato con natanti di qualsiasi tipo. Dette maggiorazioni non si applicano ai pubblici esercizi, alberghi, ristoranti e attività ricettive le cui occupazioni siano ubicate nelle isole di Burano, Murano e Torcello.

All'art. 28 del Regolamento vengono previste riduzioni percentuali delle tariffe base per le occupazioni permanenti sui canali elencati nell'allegato C del regolamento, limitatamente ai cantieri che svolgono attività artigianale di rimessaggio e ricovero natanti.

2.3.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe

Gli spazi ed aree pubblici compresi nel territorio comunale sono classificati in sei categorie al fine di graduarne il canone. Le categorie sono definite negli allegati del Regolamento considerando le aree, le strade e i canali in cui vi siano occupazioni strumentali ad attività economiche (Allegato A) o meno (Allegati B e C).

Gli elementi utilizzati per classificare le zone di riferimento sono:

- importanza delle aree;
- importanza delle strade,
- importanza dei canali;
- importanza degli spazi sui quali insiste l'occupazione.

Il canone di occupazione si applica in base agli importi e alla modalità di calcolo della tariffa al metro quadrato o lineare annuale o giornaliero a seconda che si tratti di occupazione permanente o temporanea.

Il canone per le occupazioni permanenti risulta moltiplicando l'entità in metri quadrati o lineari dell'occupazione di suolo pubblico per gli importi della tariffa base corrispondenti alla categoria di importanza dello spazio o area occupata, moltiplicati per i vari parametri applicabili, nel dettaglio:

- tipologia di attività (maggiorato per attività commerciali e pubblici esercizi);
- valore economico, ambientale e artistico dell'area (maggiorato per attività di interesse artistico con un massimo di 2,88 per l'area Marciana e i siti contermini);
- percentuale di spazio sottratta all'uso pubblico rispetto a quello disponibile (maggiorato a partire da occupazioni superiori al 15% del suolo disponibile);
- modalità di utilizzo dell'occupazione (presenza o meno di installazioni, tipologia e dimensione dell'installazione stessa);
- ubicazione del suolo occupato rispetto al luogo di esercizio dell'attività (adiacente o meno all'attività);
- durata delle'occupazione nell'arco della giornata (con riduzioni per occupazioni solo serali e notturne).

Tab. 7 Comune di Venezia: Tariffe base per occupazioni permanenti strumentali ad attività economiche articolato per categoria di aree e spazi pubblici (valori vigenti dal 1 gennaio 2014)

Categoria	Tariffa annua euro/mq - ml
I	75,70
II	57,72
III	45,03
IV	30,17
V	25,35
VI	18,01

Per le occupazioni temporanee strumentali ad attività economiche vengono considerate tariffe giornaliere pari a 1/200 di quelle annue previste per le occupazioni permanenti e i relativi parametri moltiplicatori (specifica attività esercitata, valore della disponibilità dell'area conseguente al pregio artistico o ambientale, percentuale di spazio disponibile

nell'area sottratta all'uso pubblico, entità dell'impatto sul valore ambientale, ubicazione del suolo occupato rispetto all'attività del concessionario).

Per le occupazioni effettuate nelle restanti aree si definiscono tariffe base giornaliere specifiche.

2.3.4. Modalità di calcolo

CANONE OCCUPAZIONI PERMANENTI

= tariffa base annua **X** coefficiente categoria ubicazione **X** parametri moltiplicatori **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione

CANONE OCCUPAZIONI TEMPORANEE

= tariffa base giornaliera **X** alla categoria **X** parametri moltiplicatori **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione **X** durata occupazione

2.3.5. Strumenti

Le regole in materia di occupazione del suolo pubblico nel Comune di Venezia sono determinate da ulteriori strumenti quali i *Criteri regolamentari per l'occupazione del suolo pubblico nella Città Antica e nel suo estuario con esclusione delle isole del Lido e Pellestrina*, ultimo aggiornamento del 18.12.2014, il *Catalogo degli Arredi*, del 19.05.2014 e i *Pianini per l'occupazione del suolo pubblico*, assegnazioni con graduatorie definitive del 07.2011.

I Criteri regolamentari, istituiti con Deliberazione n.259 del 07.06.2012 e modificati fino alla Deliberazione n.615 del 18.12.2014, sono finalizzati a normare l'occupazione di suolo pubblico in funzione della tutela dei luoghi, dei monumenti, delle funzioni residenziali e della qualità dei servizi resi all'utenza. L'ambito territoriale di riferimento comprende la Città antica, Venezia e isole della Giudecca e di Sacca Fisola, e il suo estuario, sono escluse le isole del Lido e di Pellestrina e tutta la Terraferma. In queste aree l'occupazione di suolo pubblico può essere limitata o non consentita. Non è consentita l'occupazione nei seguenti casi:

- nei tratti di viabilità di larghezza inferiore a m.4,00
- nei sottoportici
- sui ponti
- lungo le facciate principali di edifici pubblici e/o religiosi e fino alla mezzeria della strada su cui prospettano, campi inclusi
- in aree coincidenti con i sagrati delle chiese

Per quanto riguarda le aree non pianificate, vengono elencati i vincoli e le limitazioni utili al corretto dimensionamento del suolo pubblico occupabile. Si tratta ad esempio delle aree in prossimità delle rive pubbliche, dei ponti, dei varchi di entrata o uscita degli imbarcaderi ma anche delle unità immobiliari, delle rive e dei pontili.

Nei Criteri regolamentari si fa riferimento al Catalogo degli arredi, documento che comprende gli elementi che è consentito utilizzare stabiliti dalla Commissione Arredi, un gruppo di lavoro costituito da vari rappresentanti che valutano l'inserimento, l'eliminazione o la modifica di elementi di arredo all'interno del catalogo.

Fig. 4 Comune di Venezia: Estratto esemplificativo del Catalogo degli Arredi



Catalogo arredo urbano
TAVOLINI

<p>COLORI CONSENTITI PER TAVOLINI E SEDIE</p> <p>Schienale, seduta e piano tavolo in tinta bianco, legno, toni di grigio, toni di marrone, rifiniture di colore bianco o nero, telaio di tavoli e sedie in alluminio, acciaio o legno</p>			
	1 legno pieghevole	2 tondo in metallo impilabile	3 quadrato in metallo impilabile
! ATTENZIONE			
4 legno e metallo	5 legno e metallo pieghevole	6 legno e metallo pieghevole	7 metallo pieghevole

Un altro strumento finalizzato alla regolamentazione dell'occupazione di suolo pubblico nella città di Venezia sono i Pianini per l'occupazione di suolo pubblico. I Pianini interessano alcuni ambiti territoriali:

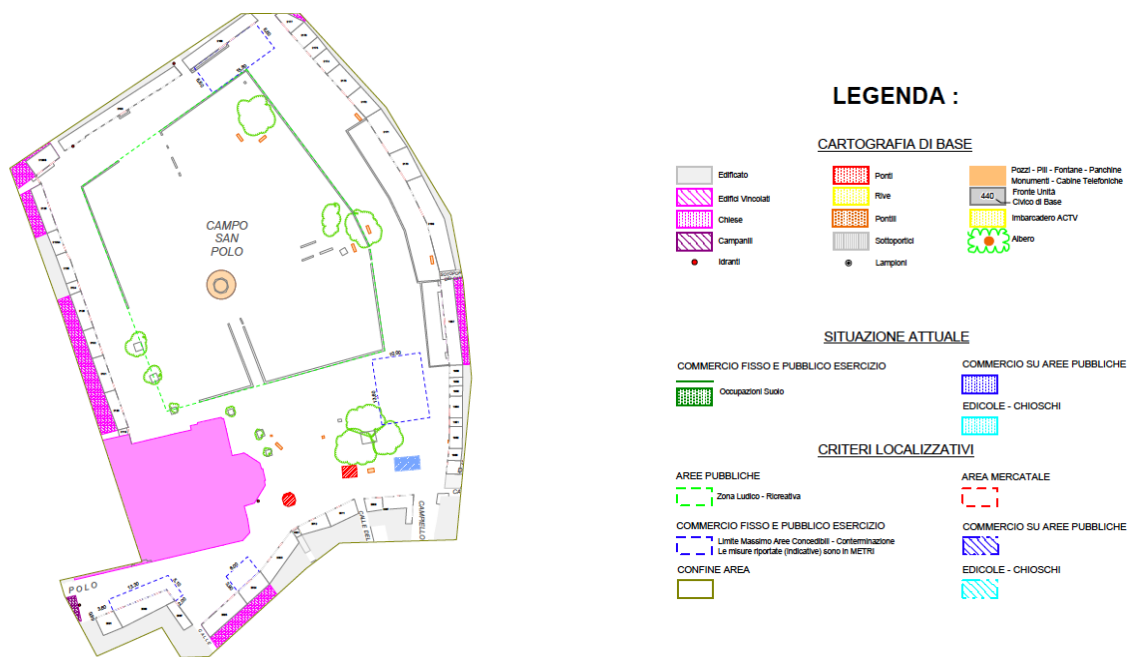
Campo della Carità, Campo dell'Arsenal, Campo Ghetto Nuovo, Campo S. Angelo, Campo S.M. Formosa, Campo Bandiera e Moro, Campo San Barnaba, Campo San Bartolomeo, Campo San Canzian, Campo San Gallo, Campo San Lio, Campo San Polo, Campo San Stin, Campo Santa Maria del Giglio, Campo Santa Marina, Campo SS. Giovanni e Paolo, Riva del Vin, Santa Margherita, Strada Nuova Est

Nelle aree indicate vengono stabilite le assegnazioni di mq disponibili in base ad alcuni criteri di priorità che comprendono:

- Rinnovi e nuove concessioni per esercizi commerciali e artigianali di servizio alla residenza;
- Concessioni per esercizi commerciali, attività alberghiere e attività di somministrazioni oggi in essere nei limiti dei metri quadri di cui alle concessioni preesistenti;
- Nuove concessioni per gli esercizi di somministrazione e per le attività alberghiere;
- Ampliamento delle concessioni esistenti.

Per ogni ambito viene fornita una mappa con i criteri localizzativi per la concessione di suolo pubblico, sovrapposta alla situazione attuale.

Fig. 5 Comune di Venezia: Planimetria concessione degli spazi pubblici di Campo San Polo



L'assegnazione delle concessioni di suolo pubblico è effettuata tramite bandi svolti tra il 2009 e il 2010 pubblicati dal Comune di Venezia. A Dicembre 2010 sono state pubblicate le graduatorie provvisorie e a Luglio 2011 quelle definitive. L'assegnazione delle concessioni, riportata nella graduatoria, è dipesa dai criteri di priorità espressi nei Pianini.

1.3.6 Aree tutelate

Nel Regolamento COSAP si fa riferimento al ruolo della Soprintendenza nell'articolo 18.ter riguardo *l'occupazione del suolo finalizzata al posizionamento di rampe per superamento di barriere architettoniche tra la viabilità pubblica, le corti private e le abitazioni con ridotta o impedita capacità motoria*, si specifica infatti che le autorizzazioni dovranno comprendere anche il parere della Soprintendenza. Nell'articolo 32, *non assoggettabilità del canone*, si afferma che non sono soggette al canone le occupazioni interessate dalla chiusura di porzioni di sedime stradale per agevolare la tutela del patrimonio artistico o storico.

Il trattamento delle aree tutelate nella città di Venezia fa riferimento anche alle disposizioni UNESCO. Venezia e la sua laguna sono iscritte nella lista del Patrimonio Mondiale dal 1987, per questo motivo è stato realizzato un Piano di Gestione, PDG 2012-2018, grazie alla collaborazione tra il Comune di Venezia e l'Ufficio regionale dell'UNESCO per la scienza e la cultura in Europa. Questo strumento ha analizzato e valutato le emergenze con un approccio sistemico considerando l'insieme delle componenti ambientali, fisiche, biologiche ed antropiche nelle loro interazioni e successivamente nei singoli problemi e fenomeni di criticità; ha valutato l'efficacia degli interventi in atto e definito gli indirizzi, gli interventi e le azioni che si ritengono necessari per perseguire gli obiettivi Strategici di tutela e valorizzazione delle risorse patrimoniali del Sito. Il PDG si pone come obiettivo la creazione di un maggior coordinamento tra gli Enti e le istituzioni responsabili della gestione. I Piani di Gestione hanno funzioni programmatiche e di coordinamento, stabilendo la pianificazione degli interventi a tutela del patrimonio culturale e coordinando tutti gli interessi afferenti ai siti UNESCO. Non va considerato in sé come atto normativo. Non si tratta dell'istituzione di un nuovo vincolo ma un

elemento imprescindibile di progettazione su scala territoriale per tutta la Provincia e la Regione. Contiene inoltre un sistema di valori che riguardano valori per il turismo e tempo libero, valori organizzativi per l'economia locale, valori sociali e simbolici per la collettività, valori della conoscenza e della ricerca.

2.4. Comune di Firenze

Il "Regolamento comunale per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche" della città di Firenze - approvato con Deliberazione consiliare n. 73 del 24 gennaio e modificato in più occasioni con ultima Deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 28 luglio 2014 - si divide in cinque parti che comprendono criteri generali e oggetto del canone, procedimenti e destinatari, valutazione della tipologia di occupazione, della tariffa comprensiva di parametri moltiplicatori diversi e del canone, agevolazioni e termini di pagamento, norme finali. Al Regolamento sono inoltre allegati specifici documenti contenenti le categorie viarie, le categorie dei mercati, le tariffe, i coefficienti moltiplicatori riguardo le occupazioni di suolo, riguardo i chioschi, i tavolini e i mercati.

Il Regolamento definisce come aree e luoghi pubblici le strade, le piazze e le aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati. Il Canone si applica anche alle occupazioni alle aree private soggette a servitù di pubblico passaggio e su i tratti di strade statali o provinciali che attraversano il centro abitato del comune⁶. Sono parimenti soggette al Canone le occupazioni permanenti o temporanee di spazi soprastanti e sottostanti il suolo pubblico compresi impianti, condutture e cavi, mentre non sono soggette al Canone diverse occupazioni tra le quali: innesti/allacci a impianti di erogazione di pubblici servizi; insegne/impianti di pubblicità; tende solari, faretti, lampioni, specchi parabolici, griglie, festoni adobbi e luminarie.

All'art. 3 del Regolamento si definiscono le tipologie di occupazione; sono permanenti quelle di carattere stabile che comportino o meno l'esistenza di manufatti, impianti o comunque di un'opera visibile, realizzate a seguito del rilascio di un atto di concessione, aventi durata pari o superiore ad un anno ma comunque non superiore a 29 anni. Le occupazioni temporanee differiscono dalle permanenti per la durata inferiore a un anno, se ricorrenti con le stesse caratteristiche, possono essere rilasciate per più annualità salva la possibilità per l'Amministrazione Comunale di modificarle o revocarle per sopravvenute variazioni ambientali, commerciali e di traffico o per altri motivi di pubblico interesse.

Per le occupazioni permanenti l'ammontare del Canone viene calcolato su base annua mentre per le occupazioni temporanee si utilizzando tariffe giornaliere.

Vengono considerate come occupazioni abusive quelle effettuate senza la prescritta autorizzazione o concessione o le autorizzazioni revocate, sospese, dichiarate decadute, scadute e non rinnovate o per le quali sia stata comunicata la rinuncia, protrattesi oltre i termini stabiliti per tali casi.

2.4.1. Determinazione del canone di concessione

L'entità dell'occupazione del suolo è determinata in metri quadrati mentre l'entità delle occupazioni di spazi sovrastanti o sottostanti il suolo è determinata in metri quadrati o metri lineari. Se le occupazioni sono complessivamente inferiori a mezzo metro sono escluse dal canone.

Si tiene dunque conto dell'entità complessiva del suolo e degli spazi effettivamente occupati, specificando le modalità di calcolo della superficie occupata per particolari tipologie di occupazioni di suolo pubblico come: alterazioni stradali, passi carrai, accessi a raso, occupazioni di soprassuolo o di sottosuolo, aree attrezzate con tavoli sedie o simili, autovetture

⁶ Come individuato dall'art. 2, comma 7, del D.Lgs. 285 del 30 aprile 1992 Nuovo Codice della Strada.

per trasporto pubblico, distributori di carburante, aree mercatali e posteggi, occupazioni realizzate con installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante, occupazioni eccedenti i 100 mq.

Ad esempio per l'occupazione tramite sedie e tavoli o simili si considera la superficie complessiva dell'area come risulta dal provvedimento di autorizzazione o concessione, indipendentemente dal numero dei tavoli, sedie o simili utilizzati per attrezzare l'area.

2.4.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone

I criteri che regolano il calcolo del canone comprendono la durata, permanente o temporanea, e la tipologia di occupazione considerata.

All'art. 26 del Regolamento sono elencate le agevolazioni che si applicano nel calcolo del canone di occupazione, in particolare:

- Riduzione del 50% del canone annuo per i titolari di esercizi commerciali e artigianali ubicati in piazze, strade ed aree mercatali anche coperte che insistono su suolo pubblico, precluse al traffico veicolare o pedonale per lavori pubblici di durata superiore a sei mesi;
- Riduzione del 50% del canone per le occupazioni effettuate dallo Stato, Regione, Provincia, Comuni ed A.S.L., nonché da Enti pubblici;
- Riduzione del 50% del canone per le ditte appaltatrici di lavori pubblici ove il committente dell'appalto sia un Ente pubblico tra quelli indicati nel punto precedente;
- Riduzione dell'80% del Canone dovuto per le occupazioni di suolo pubblico effettuate in occasione di manifestazioni politiche, sindacali, culturali, filantropiche, sportive anche se sull'area è svolta anche un'attività di natura economico commerciale, purché la superficie destinata alla medesima non sia prevalente;
- Riduzione dell'80% del Canone dovuto per le occupazione effettuate da O.N.L.U.S. esclusivamente per l'attività di natura istituzionale nel perseguimento di esclusive finalità di solidarietà.

All'art. 27 del Regolamento sono inoltre previste riduzioni del 50% e dell'80% del canone di occupazione, in presenza di iniziative di varia natura per le quali la Giunta comunale esprima una "dichiarazione di interesse" quali ad esempio:

- Iniziative di promozione culturale, sportiva e sociale;
- Iniziative di rilevanza locale dichiarate di interesse dal competente Consiglio di Quartiere sulla base di criteri generali emanati dalla Giunta;
- Iniziative di promozione economica, finalizzate a produrre ricadute positive sul territorio fiorentino e sulle attività imprenditoriali che su questo insistono.

2.4.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe

Ai fini dell'applicazione del Canone, il territorio comunale è suddiviso in 4 categorie in base all'importanza delle aree. L'elenco delle aree e la relativa assegnazione della categoria viene espressa negli allegati A e B del Regolamento.

L'allegato A presenta un viario con l'elenco delle vie e delle piazze della città per le quali viene indicata la categoria relativa. Nell'allegato B vengono invece elencati esclusivamente i mercati.

Le tariffe da applicare sono specificate nell'allegato C. I valori indicati sono classificati in occupazioni permanenti, occupazioni permanenti soprassuolo TELECOM impianti FIDO-DECT, occupazioni temporanee. A loro volta questa differenziazione varia in base alla categoria di riferimento. Nel Regolamento vengono poi esplicitati ulteriori criteri secondo i quali determinare le tariffe:

- occupazioni rientranti nella 1^a categoria = tariffa più elevata;
- occupazioni rientranti nella 2^a categoria = tariffa pari all'80 % di quella fissata per la 1^a categoria;
- occupazioni rientranti nella 3^a categoria = tariffa pari al 60 % di quella fissata per la 1^a categoria;
- occupazioni rientranti nella 4^a categoria = tariffa pari al 40 % di quella fissata per la 1^a categoria.

Tab. 8 Comune di Firenze: Tariffe per occupazione temporanee e permanenti per categoria (valori vigenti dal 1 gennaio 2010)

Categoria	Tariffa annua per occupazione permanente (euro al mq/ml)	Tariffa giornaliera per occupazione temporanea (euro al mq/ml)
I	180,75991	4,64811
II	144,60793	3,71848
III	108,45594	2,78886
IV	72,30396	1,85924

Ad alcune categorie di occupazione viene assegnata una categoria a prescindere dalla localizzazione.

Rientrano comunque nella categoria 1:

- i passi o gli accessi carrabili;
- gli spazi di sosta riservata per alberghi.

Rientrano comunque nella categoria 4 le aree occupate permanentemente con installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti.

Le tariffe variano anche in base all'applicazione coefficienti moltiplicatori che tengono conto del valore economico della disponibilità sull'area sulla quale insiste l'occupazione e del sacrificio imposto alla collettività.

I coefficienti sono elencati negli allegati D, D1, D2, D3. L'allegato D elenca tutte le possibili modalità di occupazione di soprassuolo o sottosuolo (chioschi, cantieri edilizi, cabine, attività commerciali, traslochi, etc...), differenziando il coefficiente in base alla tipologia di occupazione (permanente o temporanea).

L'allegato D1 è specifico per i chioschi, articolando il coefficiente moltiplicatore in relazione alla tipologia di attività (ristorazione, vendita di fiori, edicola, dettaglio alimentare, etc..) e alla dimensione, prevedendo coefficienti crescenti (maggiorativi) in proporzione alla minor dimensione dei chioschi.

L'allegato D2 è specifico per i tavoli e prevede coefficienti differenziati in base all'ubicazione, ovvero specificando il coefficiente moltiplicatore per ogni singola via o piazza sulla base dell'importanza economica riconosciuta.

L'allegato D3 è specifico per i mercati e prevede coefficienti differenti per ogni tipologia di mercato.

2.4.4. Modalità di calcolo

CANONE OCCUPAZIONI PERMANENTI

=tariffa base annua in base alla categoria viaria **X** coefficiente moltiplicatore **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione

CANONE OCCUPAZIONI TEMPORANEE

=tariffa base giornaliera in base alla categoria viaria **X** coefficiente moltiplicatore **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione **X** durata occupazione

2.4.5. Strumenti

Gli strumenti inerenti l'occupazione dell'occupazione di suolo pubblico nel Comune di Firenze comprendono il *Concorso di idee per la redazione di idee progettuali di manufatti da adibire a Dehors nel Centro Storico Fiorentino* e il *Piano comunale per le occupazioni di suolo pubblico per il ristoro all'aperto* del 2011.

Il centro storico di Firenze è stato caratterizzato da un processo di crescita che ha prodotto disomogeneità urbanistica dovuta agli interventi di sviluppo urbano. E' stato indetto un concorso con la finalità di acquisire idee progettuali da seguire per la realizzazione di dehors all'interno dell'area UNESCO con caratteristiche che consentano di armonizzare le occupazioni stesse e il contesto urbano circostante tenuto conto dei profili architettonici, storici ed urbanistici della città. L'inserimento di nuove strutture, sia pure di tipo "leggero" come i dehors, dovrà di conseguenza essere verificata sia sotto il profilo tipologico sia sotto il profilo delle dimensioni dei manufatti rispetto agli spazi urbani di riferimento. Con l'obiettivo di facilitare tale verifica il concorso ha suddiviso il Centro Storico in cinque ambiti:

- *Nucleo Antico (Castrum romano)*
- *Espansione medioevale- rinascimentale (la città dei Borghi)*
- *Oltrarno*
- *Espansione ottocentesca Nord-Est (Area di Via della Mattonaia)*
- *Espansione Ovest (Area del Teatro Comunale)*

Oltre ai criteri tipologici sono stati individuati anche dei criteri dimensionali, riferiti agli spazi urbani di intervento, operando le necessarie distinzioni tra spazi lineari, strade, slarghi, piazze e tenendo conto delle quinte edilizie di contorno nonché delle eventuali alberature e delle prospettive che includono elementi monumentali. In sintesi i criteri adottati dalla commissione giudicatrice sono:

- *Integrazione con i contesti urbani*
- *Modularità del sistema, adattabilità e riproducibilità*
- *Contenimento del costo*
- *Caratteristiche estetico formali*
- *Caratteristiche di sicurezza e durabilità*
- *Facilità di manutenzione*
- *Completa accessibilità ad ogni tipo di utenza*

Negli allegati è infine presente la suddivisione in tipologie di dehors e relativa corrispondenza con materiali e ambiti di applicazione. Le regole generali riguardano:

- Le tipologie nelle piazze, che devono uniformarsi alla soluzione indicata e risultare conformi ai concept selezionati in concorso. L'eventuale ricorso a diversa tipologia è ammessa solo mediante esame di una proposta unitaria alternativa,
- Il progetto del manufatto dovrà garantire il rispetto della quinta scenica urbana nella quale si inserisce,
- L'elenco dei luoghi in cui non sono consentite installazioni
- Le coperture stabili e le delimitazioni verticali nei loro caratteri formali, tecnici e dimensionali

Il concorso si è concluso con sei progetti vincitori a partire dai quali una commissione di tecnici alla quale parteciperà anche la Soprintendenza, definirà un concept come modello di riferimento.

Un altro strumento utile in materia di occupazione del suolo pubblico è il Piano comunale per le occupazioni per il ristoro all'aperto. Questo documento costituisce l'insieme delle normative amministrative e tecniche riguardo le occupazioni temporanee di suolo pubblico per spazi di ristoro. Sono determinati i criteri per l'inserimento ambientale dei dehors e le caratteristiche delle strutture ammesse in relazione alla zona urbana di inserimento, è poi stabilita la possibilità di concessione di suolo pubblico per spazi di cortesia all'aperto anche di commercianti alimentari, gelaterie e cioccolaterie artigianali su area pubblica operanti in strutture fisse autorizzate come chioschi. Il Piano individua una classificazione del territorio comunale in "Zona 1", cioè l'area di territorio comunale coincidente con l'area classificata Patrimonio Mondiale dell'UNESCO e aree del territorio comunale esterne alla "Zona 1".

Fig. 6 Comune di Firenze: Perimetrazione del Centro Storico riconosciuto quale Patrimonio Mondiale UNESCO



Nel Piano si stabilisce che, nella Zona1, per la sua rilevanza storica e culturale e per la presenza di un numero rilevante di occupazioni, i dehors devono presentare caratteristiche che definiscono un aspetto armonico tra occupazioni e contesto urbano, sulla base di aree territoriali omogenee, tenendo conto dei profili architettonici, storici ed urbanistici della Città. Nell'ambito del tessuto cittadino sono state rilevate anche delle aree all'interno delle quali non è prevista alcuna occupazione di suolo pubblico, si tratta di:

Borgo degli Albizi dal n. 26/r (lato sx) al n. 40/r (lato dx), Piazza degli Antinori, Piazza de' Frescobaldi, Piazza de' Rucellai, Piazza Santa Trinita, Piazzale degli Uffizi, Ponte Vecchio, Via dell'Agnolo (da viale Giovine Italia a Borgo Allegri), Via di Calimala, Via de' Calzaiuoli, Via del Corso, Via Guicciardini, Via Maggio, Via Por Santa Maria, Via del Proconsolo, Via Roma, Via degli Speziali, Via degli Strozzi, Via Tornabuoni, Via della Vigna Nuova

In ultima analisi, sintesi delle caratteristiche generali delle occupazioni comuni a tutte le zone riguardano gli aspetti di: Larghezza dell'occupazione, Distanze, Manutenzione, sicurezza e accessibilità e Servizi di qualità.

2.4.6. Aree tutelate

L'occupazione di suolo pubblico in aree tutelate è regolamentata nel *Protocollo d'intesa tra Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici e etnoantropologici, per le province di Firenze, Pistoia e Prato (ad esclusione della città di Firenze per le competenze sul patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico) e Comune di Firenze.*

Questo documento si esprime riguardo all'individuazione e alle modalità di occupazione di suolo pubblico, nonché di semplificazione delle procedure autorizzative nell'ambito del Comune di Firenze, ai fini della tutela del pubblico patrimonio. Si sottolinea la funzione di tutela esercitata dalla Soprintendenza su tutti i beni presenti nell'accordo. Oggetto del Protocollo sono le occupazioni temporanee di suolo pubblico e le occupazioni temporanee di suolo pubblico per ristoro all'aperto de hors nelle seguenti aree:

Area Centro Storico Unesco, piazze ed ambedue i lati della cerchia dei Viali, i Lungarni e gli argini dal ponte alle Grazie al ponte S. Niccolò, ed i siti dichiarati di interesse culturale , quali ad esempio il Piazzale Michelangelo, la passeggiata del Viale dei Colli e il Parco delle Cascine

Nel documento sono anche citati alcuni casi per i quali l'autorizzazione della Soprintendenza si ritiene implicitamente accordata. Si tratta ad esempio di occupazioni per riprese cinematografiche, alcuni concerti, esibizioni artistiche, opere provvisorie per lavori edili e strutture gonfiabili per gare sportive.

2.5. Comune di Roma

Il "Regolamento istitutivo del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche del Comune di Roma" è stato approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 339 del 21 dicembre 1998 e modificato in più occasioni con ultima Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 39 del 23 luglio 2014 "Modifica delle tariffe e dei coefficienti moltiplicatori indicati nella Tabella di cui all'allegato C) del Regolamento in materia di occupazione suolo pubblico (OSP) e del canone (Cosap), comprensivo delle norme attuative del PGTU, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 75 del 30/31 luglio 2010, e successive modificazioni, e modifica del Regolamento medesimo con ripubblicazione integrale". Il Regolamento è attualmente oggetto di modifica in particolare per quanto concerne le modalità di determinazione del canone di occupazione di suolo pubblico che dovrebbero riproporre un meccanismo simile a quello adottato dal Comune di Milano.

Il Regolamento vigente si compone di due parti, Capo I sulla concessione per l'occupazione e Capo II sulla determinazione del canone per l'occupazione. Sono inoltre presenti allegati riguardanti il valore delle tariffe e dei coefficienti moltiplicatori.

Il Regolamento si occupa di stabilire i principi sui procedimenti di richiesta, rilascio, rinnovo e revoca della concessione per l'occupazione di suolo pubblico, nonché i criteri di determinazione e applicazione del relativo canone.

All'art. 1 del Regolamento vengono esplicitate le seguenti definizioni:

- "occupazione": l'utilizzazione di spazi e aree con o senza autorizzazione
- "concessione": l'atto amministrativo che consente l'occupazione, stabilisce i diritti e gli obblighi e determina il canone
- "uso comune": la fattispecie di più soggetti beneficiari dell'occupazione e contitolari della concessione
- "canone": la somma dovuta per l'occupazione autorizzata
- "indennità": la somma dovuta per l'occupazione abusiva
- "tariffa": la tabella delle misure unitarie per la determinazione del canone
- "città storica": i tessuti urbanistici come definiti dal Piano Regolatore Generale adottato

Sono soggette al Regolamento tutte le occupazioni effettuate in strade, aree e relativi spazi, soprastanti e sottostanti, che appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune di Roma, nonché in aree private soggette a servitù di pubblico passaggio e dei tratti di strada interni al centro abitato del comune⁷.

Per le occupazioni all'interno dei mercati coperti o plateatici attrezzati sono determinati appositi canoni determinati sulla base delle particolarità di ogni contesto. Il regolamento non si applica alla concessione di aree prestabilite dalla Giunta Comunale e assegnate con procedimento ad evidenza pubblica.

Le occupazioni di spazi e aree, oggetto del Regolamento, possono essere temporanee o permanenti.

Sono permanenti le occupazioni autorizzate in base ad una concessione con effetto permanente, per l'intero anno oppure per un periodo di almeno 60 giorni, ricorrente per almeno due anni consecutivi, a condizione che conservi le stesse caratteristiche, quali la tipologia, il periodo e la superficie.

⁷ Come individuato dall'art. 2, comma 7, del D.Lgs. 285 del 30 aprile 1992 Nuovo Codice della Strada.

Sono temporanee le occupazioni autorizzate per un periodo inferiore all'anno. Per i cantieri edili e stradali, le occupazioni sono da intendersi temporanee indipendentemente dalla durata degli stessi e fino alla dichiarazione del termine dei lavori da parte del Municipio territorialmente competente.

Un'occupazione è considerata abusiva quando:

- viene realizzata senza il rilascio dell'atto di concessione
- eccede lo spazio autorizzato dall'atto di concessione
- l'occupazione non viene rimossa alla scadenza oppure permanga dopo la decadenza, l'estinzione, la modifica, la sospensione, la revoca, la disdetta o l'annullamento dell'atto di concessione.

2.5.1. Determinazione del canone di concessione

Il canone di occupazione è determinato secondo regole specifiche in base alla superficie occupata. La superficie dell'occupazione viene espressa in metri quadrati o metri lineari con arrotondamento in qualsiasi caso in per eccesso. Le indicazioni contenute nel Regolamento sono:

- L'entità dell'occupazione, soprastante o sottostante, è data dalla minima figura piana geometrica che ne circonda la proiezione al suolo.
- L'entità dell'occupazione, realizzata con chioschi e simili, è data dalla minima figura piana geometrica proiettata al suolo, partendo dalle estremità della copertura del manufatto.
- Le occupazioni realizzate dal medesimo soggetto e funzionalmente connesse tra di loro, sono sommate per determinare l'entità dell'occupazione e il relativo canone
- Il canone non è dovuto per occupazioni che, singolarmente considerate oppure sommate sono inferiori al mezzo metro quadrato o lineare
- Insegne, tende, faretti, vetrine e simili che occupano spazi sovrastanti il suolo, sono sommate per determinare l'entità dell'occupazione, anche se gli oggetti risultano sovrapposti. Ciascun oggetto è misurato in metri lineari e la misura è data dalla base della minima figura piana geometrica regolare che ne circonda la proiezione al suolo. La somma degli oggetti è calcolata in ragione del 25%.
- Per i distributori di carburante, l'entità dell'occupazione è data dalla superficie del suolo pubblico occupato senza tenere conto del sottosuolo utilizzato per i serbatoi.
- Per gli striscioni pubblicitari posti sul soprassuolo l'occupazione si calcola in mq senza tenere conto di sostegni o simili.
- Per le occupazioni eccedenti i 1000 metri quadrati o lineari l'eccedenza è calcolata in ragione del 10% dell'occupazione effettiva.
- Per le occupazioni realizzate con installazione di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante, nonché per quelle riguardanti manifestazioni o iniziative di volontariato oppure di carattere culturale, politico, sindacale, sportivo e ricreativo, la superficie è determinata, fatta eccezione per gli spazi utilizzati - anche da terzi - per scopo di lucro, in ragione del 50% sino a 100mq, del 25% per la parte compresa fra i 100mq fino a 1000mq, del 10% per la parte eccedente i 1000mq.

- Per le occupazioni di carattere temporaneo realizzate per lo svolgimento di manifestazioni ed eventi di spettacolo a rilevanza nazionale ed internazionale ad accesso oneroso, la superficie eccedente i 1000 metri quadrati o lineari, in deroga a quanto stabilito precedentemente, è calcolata in ragione del 40 per cento dell'occupazione effettiva.
- Per i passi la superficie è determinata moltiplicando la larghezza del passo, misurata sul fronte dell'edificio o del terreno del fondo al quale si dà accesso, per la profondità di un metro lineare, indipendentemente dalla reale profondità della modifica apportata all'area pubblica. Gli stessi criteri si applicano per gli accessi posti a filo del manto stradale.
- Per le occupazioni permanenti del sottosuolo e soprassuolo stradale, l'entità dell'occupazione è commisurata alla lunghezza del percorso espressa in metri lineari, senza tenere conto della quantità di opere, impianti e manufatti che insistono sul suolo pubblico e sui relativi spazi soprastanti e sottostanti. Si considera come unica occupazione quella realizzata con una pluralità di condutture, cavi o altri impianti, anche posti sul suolo o sugli spazi soprastanti e sottostanti, che impegnano il medesimo tratto stradale.

2.5.2. Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone

I criteri generali che determinano il calcolo del canone comprendono l'entità delle tariffe, ponderate secondo il valore economico della disponibilità dell'area, il sacrificio imposto alla collettività e gli interessi pubblici connessi all'occupazione, e dei coefficienti moltiplicatori. Il valore di questi elementi è espresso nelle tabelle allegate al Regolamento.

Sono inoltre previste agevolazioni, riduzioni o maggiorazioni, in particolare per specifiche occupazioni realizzate in zone e strade di particolare pregio, dove sono previste l'applicazione di tariffe speciali.

All'art. 17 e 19bis del Regolamento sono poi elencati i casi in cui vengono applicate riduzioni e maggiorazioni:

- Le tariffe sono ridotte del 20% nelle strade precluse al traffico per oltre sei mesi, ai fini dello svolgimento di lavori pubblici e del 50% nel caso di uno spostamento dell'attività commerciale per un periodo superiore a sei mesi. La misura si applica alle occupazioni permanenti, realizzate dagli esercizi commerciali e artigianali, e per l'intero anno di riferimento, previa determinazione del responsabile.
- Per le concessioni di aree prestabilite dalla Giunta Comunale e assegnate a soggetti che offrono beni e servizi pubblici gratuiti, il canone può essere ridotto fino alla concorrenza del suo ammontare o affrancato per un determinato periodo
- Nei casi di occupazione abusiva si applica il coefficiente moltiplicatore di 1,50 a titolo di maggiorazione;
- Si riconosce una riduzione dell'80% del canone per le occupazioni temporanee del suolo pubblico realizzate per la manutenzione delle facciate o del restauro degli immobili, purché l'intervento di manutenzione o di restauro si concluda entro 9 mesi dal rilascio della concessione.

Nel Regolamento vengono anche individuate le occupazioni per le quali non è dovuto il canone:

- occupazioni effettuate dallo Stato per scopi istituzionali;
- occupazioni effettuate con le tabelle indicative di orari, fermate o simili;
- occupazioni effettuate con vetture per il trasporto pubblico;
- occupazioni riguardanti manifestazioni o iniziative di volontariato;

- occupazioni necessarie per far fronte ad emergenze di protezione civile o per eseguire interventi edilizi urgenti o imprevisti;
- occupazioni per attività relative ad orti o giardini urbani.

2.5.3. Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe

Il suolo pubblico è classificato in 4 categorie ai fini dell'applicazione e calcolo del canone di occupazione. Le categorie di suolo pubblico sono classificate in base all'importanza delle strade in cui sono comprese le aree oggetto di concessione.

L'entità delle tariffe per il calcolo del canone di occupazione del suolo pubblico è contenuta nell'allegato C del Regolamento e sono differenziate in base alla categoria viaria. Per le occupazioni permanenti le tariffe sono annue mentre per le occupazioni temporanee sono giornaliere

Tab. 9 Comune di Roma: Tariffe per occupazione di qualsiasi natura di suolo pubblico temporanee e permanenti articolate per categoria viaria (valori vigenti da luglio 2014)

Categoria	Tariffa annua per occupazione permanente (euro al mq/ml)		Tariffa giornaliera per occupazione temporanea (euro al mq/ml)	
	normale	speciale	normale	speciale
I	106,26	159,39	1,34	2,01
II	95,63	143,45	1,20	1,80
III	85,01	127,52	1,06	1,60
IV	74,39	111,58	0,93	1,40

Le tariffe variano anche in base alla tipologia di occupazione.

Per l'occupazioni permanenti si distingue tra:

- occupazioni di qualsiasi natura di suolo pubblico
- occupazioni di qualsiasi natura di suolo pubblico realizzate con installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante
- occupazioni di suolo pubblico realizzate mediante distributori di carburante e chioschi e edicole
- occupazioni di suolo pubblico con passi carrabili di ogni tipo o con griglie e botole
- occupazioni di qualsiasi natura di spazi soprastanti il suolo pubblico
- occupazioni di qualsiasi natura di spazi sottostanti il suolo pubblico

Per l'occupazioni temporanee si distingue tra:

- occupazioni di qualsiasi natura di suolo pubblico
- occupazioni di suolo pubblico per la realizzazione di manifestazioni politiche, culturali, sindacali, di volontariato, sportive e ricreative
- occupazioni di qualsiasi natura di suolo pubblico realizzate con installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti dello spettacolo viaggiante
- occupazioni di qualsiasi natura di spazi soprastanti il suolo pubblico

- occupazioni di qualsiasi natura di spazi sottostanti il suolo pubblico
- occupazioni di qualsiasi natura di suolo, soprassuolo e sottosuolo pubblico realizzate ai fini della posa di condutture, cavi, impianti in genere, di larghezza da zero a due metri e rispettive aree di cantiere
- occupazioni di qualsiasi natura di suolo, soprassuolo e sottosuolo pubblico, destinate ad aree di cantiere

Sia per le occupazioni permanenti sia per le occupazioni temporanee, le tariffe si distinguono tra normali e speciali ovvero applicate in zone e strade di particolare pregio. I coefficienti moltiplicatori da utilizzare nel calcolo del canone sono contenuti nell'allegato C del Regolamento.

I coefficienti differiscono per le occupazioni permanenti e per le occupazioni temporanee. I valori dei coefficienti sono articolati per tipologie di attività effettuate sulle aree e sugli spazi pubblici, per le occupazioni permanenti sono specificatamente indicati:

- pubblici esercizi;
- distributori di carburante;
- chioschi;
- edicole;
- mezzi pubblicitari;
- soste a rotazione;
- occupazioni abusive e occupazioni ricorrenti.

Per le occupazioni temporanee sono invece indicate le seguenti attività:

- pubblici esercizi;
- attività edilizia;
- eventi di spettacolo e ricreativi;
- manifestazioni politiche, culturali, sindacali, di volontariato e sportive;
- fiere e festeggiamenti;
- riprese cinematografiche;
- venditori di prodotti agricoli;
- mezzi pubblicitari;
- posa di condutture e cavi;
- occupazioni abusive.

2.5.4. Modalità di calcolo

CANONE OCCUPAZIONI PERMANENTI

=tariffa base annua per categoria viaria (normale o speciale) **X** coefficienti moltiplicatori **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione

CANONE OCCUPAZIONI TEMPORANEE

=tariffa base giornaliera per categoria viaria (normale o speciale) **X** coefficienti moltiplicatori **X** metri quadrati o metri lineari di occupazione **X** durata occupazione

2.5.5. Strumenti

Strumenti fondamentali in materia di occupazione del suolo pubblico nel Comune di Roma sono stati i *PMO Piani di massima occupabilità*, approvati con una prima Delibera n.139 del 29.03.2006, poi modificati con Delibera n.278 del 04.10.2012 e infine in parte ulteriormente corretti con Delibera n. 317 del 31.10.2014.

I PMO sono strumenti realizzati al fine di assicurare la compatibilità delle occupazioni di suolo pubblico con i valori primari di luoghi ed edifici soggetti alla tutela ambientale, archeologica, culturale, monumentale, paesaggistico-territoriale e storico-artistica. Con i PMO la Giunta Comunale stabilisce le disposizioni tecnico-amministrative volte a garantire queste finalità, nonché la riqualificazione del decoro urbano. I PMO individuano la massima occupabilità di suolo pubblico delle aree sottoposte al vincolo di tutela, tenendo conto della compatibilità tra le aree e del rispetto dei singoli monumenti.

Nella Delibera del 2006, *Approvazione del piano che individua la massima occupabilità di suolo pubblico delle aree della città storica (Municipio I – Roma Centro Storico) sottoposte alle disposizioni di tutela di cui al Decreto Lgs 42 del 22.01.2004*, sono esposti in primo luogo metodologie ed obiettivi dei piani. L'ingombro dell'occupazione di suolo pubblico deve essere calcolato sia in rispetto al singolo monumento sia in rapporto alla libertà di visuale per a piena contemplazione e godibilità dei luoghi. Si prevede a tale scopo il riordino delle occupazioni già autorizzate proponendo in alcuni casi una riduzione delle superfici concesse, la previsione di nuove occupazioni nel rispetto delle indicazioni di massima occupabilità, la ricollocazione di alcune occupazioni a seguito di interventi di riqualificazione, la verifica della compatibilità attuativa e l'individuazione degli elementi di arredo. Il PMO si applica a 54 aree di cui 29 senza occupazione di suolo e 25 con occupazione di suolo. Per ogni area è allegata una scheda di riferimento contenente elaborati grafici che rappresentano la situazione planimetrica di riferimento e le indicazioni della massima superficie occupabile. Negli elaborati sono anche indicati eventuali punti critici in cui l'occupazione del suolo potrebbe provocare l'occlusione del cono visivo dell'osservatore, e caratteri riguardanti l'arredo urbano. Le aree per cui è esclusa l'occupazione di suolo in considerazione dell'alto pregio storico-monumentale sono:

Largo Angelicum; Piazza d'Ara Coeli; Piazza del Campidoglio; Piazza dei Cavalieri di Malta; Piazza della Chiesa Nuova; Largo Chigi; Piazza Colonna; Piazza del Collegio Romano; Piazza della Fontana dell'Acqua Paola; Largo Magnanoli; Piazzale G. Garibaldi; Piazza della Minerva; Piazza Monte Citorio; Piazza dell'Orologio; Piazza Pietro d'Illiria (o di Santa Sabina); Piazza Porta San Giovanni; Piazza del Quirinale; Piazza di Sant'Alessio; Piazza di Sant'Andrea della Valle; Piazza di Santa Cecilia; Piazza di San Francesco di Paola; Piazza di San Marco; Piazza di Santa Maria di Loreto; Piazza di Sant'Onofrio; Piazza di San Pietro in Montorio; Piazza di San Pietro in Vincoli; Piazza di Spagna; Piazza di Trevi; Piazza Vidoni.

Le aree per cui il Piano determina la massima occupabilità sono:

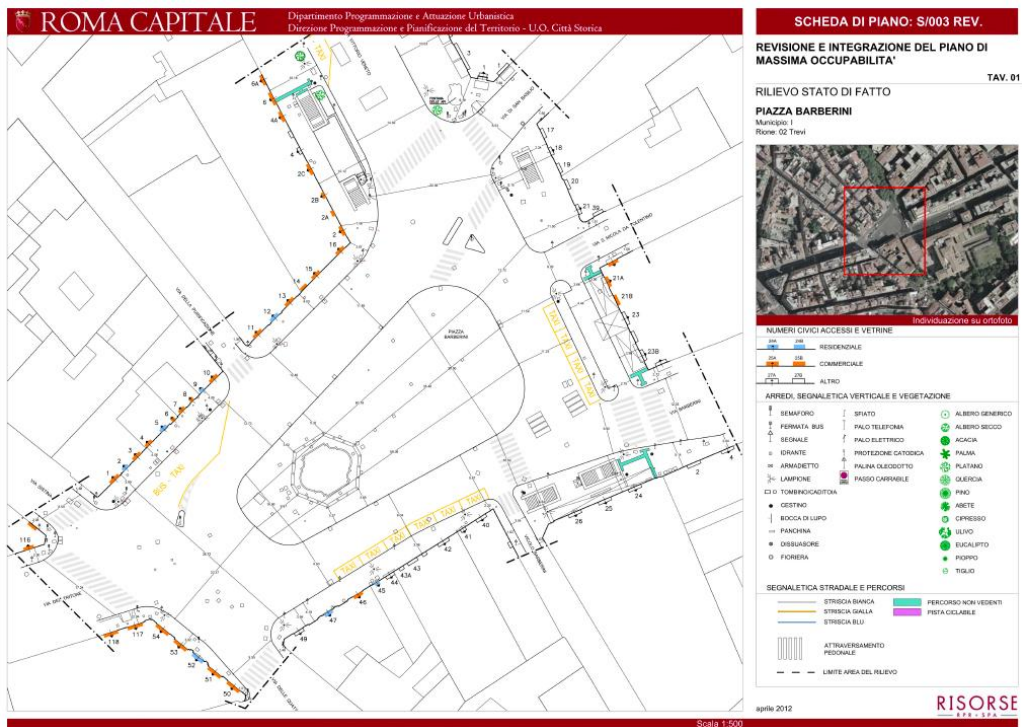
Piazza Barberini; Piazza Capranica; Largo dei Chiavari; Piazza Esquilino; Piazza Farnese; Piazza Madonna dei Monti; Piazza Margana; Piazza Mignanelli; Piazza Navona; Piazza di Pietra; Piazza del Popolo; Piazza di Porta Maggiore; Piazza della Repubblica; Piazza della Rotonda; Piazza di Sant'Apollinare; Piazza di Sant'Eustacchio; Piazza di San Giovanni in Laterano; Piazza di Sant'Ignazio; Piazza di Santa Maria Maggiore; Piazza di Santa Maria in Trastevere; Largo di Torre Argentina; Piazza della Trinità dei Monti; Piazza Venezia; Largo Corrado Ricci; Via del Castro Pretorio.

Fig. 7 Comune di Roma: Esempio di una scheda in allegato al PMO 2006



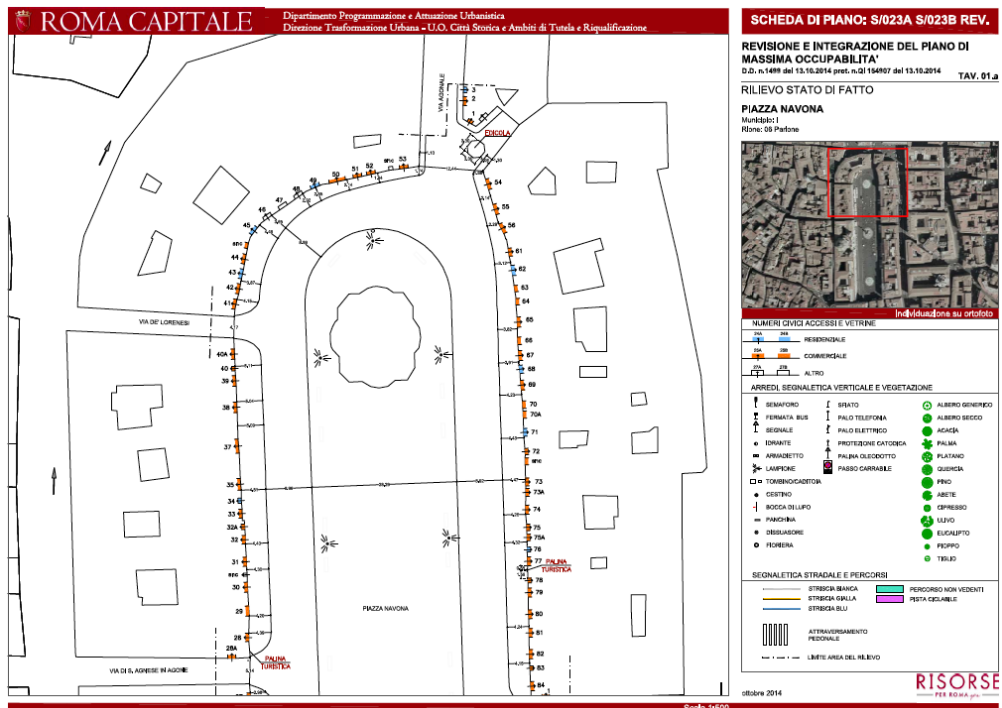
A partire da Aprile 2012 i PMO sono stati modificati ed integrati ed infine approvati con la Delibera n.278 del 04.10.2012 *Modifiche e/o correzioni degli elaborati del Piano di Massima Occupabilità*. La revisione interessa 11 piazze già sottoposte al Piano del 2006, e piazze in questione sono quelle che presentano maggiori criticità, necessitano correzioni negli errori materiali, grafici e di rilevamento planimetrico, e verifiche della corrispondenza e adeguamento alla normativa. Si tratta delle piazze Barberini, Madonna dei Monti, Mignanelli, Navona, Pietra, Repubblica, S.Apollinare, S.Cecilia, S.Eustachio, S.Giovanni in Laterano, S.Ignazio. Oltre a correzioni di errori grafici, planimetrici o sulla toponomastica, è stata verificata la garanzia di fruibilità di tutte le tipologie di accesso nel rispetto delle pertinenze ed è stata effettuata una revisione in materia di adeguamento alle nuove normative in materia di occupazione del suolo pubblico, codice della strada e sicurezza. L'integrazione del Piano comprende anche una serie di correzioni specifiche per ogni piazza.

Fig. 8 Comune di Roma: Esempio di una scheda in allegato al PMO 2012



Le ultime correzioni dei PMO sono state apportate con Delibera n.317 del 31.10.2014, *Modifiche e/o ocrezioni degli elaborati del "Piano di massima occupabilità" di Piazza Navona e Piazza Campo de' Fiori*. Questa Delibera riguarda l'approvazione dei provvedimenti della Delibera del 2012 limitatamente alle aree di Piazza Navona e Piazza Campo de' Fiori, per le quali vengono realizzati nuovi allegati tecnici.

Fig. 9 Comune di Roma: Esempio di una scheda in allegato al PMO 2014



2.5.6. Aree tutelate

La regolamentazione dell'occupazione di suolo pubblico in aree tutelate è trattata in alcuni articoli del Regolamento COSAP, nella *Delibera Gasperini del Consiglio Comunale n. 48/2009 sul Regolamento d'uso delle piazze del Centro storico di Roma* e nel *Protocollo d'intesa tra il Mibac e il Comune di Roma per le Occupazioni di suolo pubblico* del 05.02.2010.

I richiami alle aree tutelate presenti nel Regolamento COSAP sono contenuti nell'articolo 4, *Istruttoria della domanda*, in cui si sottolinea che ogni domanda per l'occupazione di suolo viene esaminata tenendo conto degli interessi pubblici relativi alla tutela del patrimonio culturale, e nell'articolo 24, *Disposizioni finali*, in cui si fa riferimento alla necessità che le occupazioni siano compatibili con i valori primari di luoghi ed edifici soggetti alla tutela ambientale, archeologia, monumentale, paesaggistico-territoriale e storico-artistica, e al compito della Giunta Comunale di stabilire con proprio atto le disposizioni tecnico-amministrative volte a garantire queste finalità insieme al mantenimento del decoro urbano.

Nella Delibera n.48 del 2009 è regolamentato l'uso del suolo di alcune piazze del centro storico in quanto considerate di inestimabile valore storico, artistico e culturale. Si ritiene che queste piazze necessitino di una specifica regolamentazione da parte dell'amministrazione comunale riguardo il loro utilizzo, che tenga conto del contesto artistico culturale in cui sono inserite, della loro specifica valenza architettonica e ambientale e del loro valore artistico, per evitare che siano soggette ad usi impropri che ne hanno impedito la fruibilità e nascosto la bellezza. A tal proposito risulta necessario precisare gli usi possibili attraverso una specifica classificazione funzionale. Le Piazze interessate sono:

Piazza del Popolo, Piazza Borghese, Piazza di Spagna, Piazza Santa Maria Maggiore, Piazza Navona, Piazza Madonna dei Monti, Piazza Augusto Imperatore, Piazza Colonna, Piazza della Rotonda, Piazza del Parlamento, Largo Argentina, Piazza della Cancelleria, Piazza San Silvestro, Piazza della Minerva, Piazza Venezia, Piazza delle Cinque Scole, Piazza Farnese, Piazza San Cosimato, Piazza Campo de' Fiori, Piazza Mastai, Piazza Trilussa, Piazza Capranica, Piazza di Pietra, Piazza Sonnino, Piazza S. Ignazio, Largo de' Calcarari, Piazza S. Maria in Trastevere, Largo di Torre Argentina, Piazza Fontanella Borghese, Via San Nicola de' Cesarini (area pedonale/area sacra di Largo Argentina), Piazza San Lorenzo in Lucina, Largo Arenula, Piazza Vittorio Emanuele II, Piazza Benedetto Cairoli, Largo della Sanità Militare, Largo dei Lombardi, Piazza San Giovanni, Piazza della Maddalena, Piazza della Repubblica, Piazza del Biscione, Terrazza del Pincio, Piazza Barberini, Piazza San Salvatore in Lauro, Piazza delle Coppelle, Piazza Mignanelli, Piazza Madama, Piazza di Porta San Paolo-Parco della Resistenza, Piazza Mattei, Piazza Albania, Piazza di Montecitorio, Piazza Santa Maria Liberatrice, Piazza dell'Orologio

Nella Delibera sono anche indicate le attività compatibili con le Piazze, con il tessuto urbanistico dell'area, con la mobilità della zona, con i beni e i complessi monumentali. Si tratta di attività quali iniziative di carattere culturale, istituzionale comunale, nazionale ed internazionale e/o manifestazioni politiche e/o sindacali, è vietata qualsiasi manifestazione o evento anche episodico a carattere commerciale. Sono infine citate indicazioni riguardo progetti di arredo per le manifestazioni a carattere temporaneo.

In relazione all'utilizzo delle aree tutelate è necessario considerare anche un secondo documento ovvero il *Protocollo d'intesa tra il Mibac e il Comune di Roma per le Occupazioni di suolo pubblico 05.02.2010*. Si tratta di un accordo tra

Stato e Comune, come regolamento d'uso che fissi i parametri di riferimento per la tutela dei monumenti, la fruizione degli spazi collettivi del centro storico di Roma, e le numerose richieste di occupazione delle aree storiche per eventi di varia natura. Per ciascuna area identificata sono specificate le attività consentite ed è redatta una specifica scheda in cui sono indicate le modalità di occupazione di suolo pubblico, i tempi e le caratteristiche delle concessioni. Secondo questo documento, nelle aree monumentali sono consentite le seguenti attività:

Eventi istituzionali, Eventi politici e sindacali, Promozione sociale e raccolta firme, Eventi religiosi, Feste tradizionali, Eventi e manifestazioni sportive, Installazioni e performance artistiche, Spettacoli, Manifestazioni estive, Mostre/mercati, Esposizioni artistiche/artigianali, Promozione pubblicitaria

In ogni sito lo spazio utilizzabile per le attività è commisurato alle dimensioni e alle presenze in modo da garantirne decoro, visibilità e godibilità e da assicurare la percezione dello spazio architettonico e paesaggistico. Lo spazio destinato alle installazioni non potrà superare il 30% della superficie disponibile mentre la durata massima dell'occupazione è dichiarata in modo specifico negli allegati al documento.

2.6 Matrice sintetica di comparazione

	MILANO	TORINO	VENEZIA	FIRENZE	ROMA
FONTE	Regolamento per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP). 29.06.2012	REGOLAMENTO C.O.S.A.P. Canone di Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche 06.10.2014	Regolamento Comunale Canone di Occupazione spazi ed aree pubbliche. 29.10.2014	Regolamento comunale per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, 28.07.2014	Regolamento in materia di occupazione suolo pubblico (OSO) e del canone (COSAP) comprensivo delle norme attuative del P.G.T.U., 23.07.2014
Determinazione del canone di concessione					
Oggetto del Regolamento e Definizione di suolo pubblico	Regolamentazione dell'applicazione del canone	Principi e disposizioni sull'occupazione di suolo pubblico, regolamentazione organica	Definizione di spazi pubblici	Disciplina del canone di occupazione	Stabilire i principi dei procedimenti, i criteri di determinazione e applicazione del canone. Definizioni di concetti fondamentali.
Occupazioni soggette e non soggette al canone	Soggette: - strade, corsi, piazze, beni del Comune - aree di proprietà privata soggette a servitù di pubblico passaggio Non soggette: - balconi, verande, bovindi, pensiline - occupazioni sottostanti al suolo - elenco tipologie	Soggette: - strade, aree, spazi soprassuolo e sottosuolo del Comune - aree private soggette a servitù di pubblico passaggio Non soggette: - occupazioni escluse oggettivamente o soggettivamente - elenco tipologie	Soggette: - occupazioni di strade, aree e spazi soprastanti e sottostanti, del Comune - aree di proprietà privata soggette a servitù di pubblico passaggio - spazi acquei Non soggette: elenco di tipologie	Soggette: - spazi su strade, piazze ed aree appartenenti al Comune - spazi su aree private a servitù di pubblico passaggio - spazi soprastanti o sottostanti suolo pubblico Non soggette: elenco di specifiche tipologie	Soggette: - strade, aree, spazi soprastanti e sottostanti il suolo pubblico appartenenti al Comune Non soggette: - aree prestabilite dalla Giunta e assegnate con procedimento ad evidenza pubblica
Occupazioni permanenti e temporanee	Permanent: durata maggiore di un anno e senza scadenza definita Temporane: durata inferiore a un anno	Permanent: tempo indeterminato e carattere precario Temporane: scadenza certa inferiore o uguale a un anno	Permanent: durata maggiore di un anno e inferiore a 10 anni Temporane: durata inferiore a un anno	Permanent: durata maggiore o uguale a un anno e inferiore a 29 anni Temporane: durata inferiore a un anno	Permanent: durata maggiore di un anno o maggiore di 60 giorni e ricorrente per 2 anni Temporane: durata inferiore di un anno
Occupazioni abusive	Abusive: occupazioni senza concessioni, difformi dalle disposizioni, che si protraggono	Occupazioni abusive: occupazioni senza concessione, difformi dal provvedimento, oltre i termini	Occupazioni abusive: occupazioni che si protraggono	Occupazioni abusive: occupazioni senza prescritta autorizzazione	Occupazioni abusive: occupazioni senza concessione, eccedenti o non rimosse dopo la scadenza
Determinazione della superficie di occupazione					
Come determinare la superficie	Indicazioni per: - occupazioni calcolate con un'unica misura complessiva in mq o ml che tiene conto della tipologia - occupazioni soprassuolo e sottosuolo, si considera la proiezione verticale - casi particolari affrontati in modo analitico	Indicazioni per: - occupazioni soprassuolo o sottosuolo, si considera la superficie in proiezione - aggetti calcolati a filo del muro - più occupazioni si sommano le superfici tra loro	Indicazioni per: - superfici in mq o ml - occupazioni soprassuolo o sottosuolo, si consideral'area della proiezione orizzontale - specifiche indicazioni per manifestazioni ed eventi	Indicazioni per: - superficie delle occupazioni di suolo calcolate in mq - superficie di occupazioni di soprassuolo o sottosuolo calcolate in mq o ml - indicazioni specifiche per alcune tipologie	Superfici in mq o ml Elenco con indicazione dei vari casi
Criteri di determinazione e calcolo dell'importo del canone					
Criteri generali	Categoria viaria - Superficie - Durata - Valore economico - Sacrificio imposto alla collettività - Tipo di attività	Superficie - Tipologia - Tariffa	Misura - Durata - Tipologia	Durata - Tipologia	Tariffa - Coefficienti
Criteri per occupazioni particolari o agevolazioni	Casi particolari tra cui: - occupazioni che valorizzano il territorio cittadino - occupazioni per lo spettacolo viaggiante - occupazioni che hanno come fine la promozione di Expo 2015	Casi particolari tra cui: attività di pubblico interesse, attività in zone interessate da lavori pubblici o grandi cantieri, elenco di casi specifici	Elenco per specifiche attività	Casi particolari tra cui: - esercizi commerciali e artigianali in zone interessate da lavori pubblici - occupazioni per enti pubblici - occupazioni per manifestazioni - occupazioni per lavori pubblici, per ONLUS, per promozione culturale ed economica	Casi particolari tra cui: - tariffe speciali per aree di pregio - elenco di maggiorazioni e riduzioni - elenco casi per cui non è dovuto il canone
Classificazione del suolo pubblico: microzone, elenco classificazione viaria, tariffe					
Categorie di suolo pubblico	55 microzone	5 categorie	6 categorie	4 categorie	4 categorie
Elementi per classificare le zone	Valori OMI, contesto urbanistico-edilizio, accessibilità al trasporto pubblico, flusso turistico, iniziative commercilli, traffico pedonale e veicolare	Centralità, intensità abitativa, flusso turistico, iniziative comuni, densità del traffico	Importanza di aree, strade, canali, spazi	Importanza delle aree	Importanza delle strade
Determinazione della tariffa	Per le occupazioni permanenti di suolo, soprassuolo e sottosuolo la misura tariffaria annua per metro quadrato o metro lineare è pari a € 75,00 Per le occupazioni temporanee di suolo, soprassuolo e sottosuolo la misura tariffaria giornaliera per metro quadrato o metro lineare è pari a € 3,72	Categoria viaria, valore economico, sacrificio imposto alla collettività	Durata dell'occupazione, categoria viaria, tipologia	La tariffa dipende da: categoria, durata dell'occupazione, tipologia	La tariffa dipende da: durata, tipologia, categoria viaria, normale/speciale
Coefficienti moltiplicatori	I coefficienti dipendono da: attività, beneficio economico, durata	I coefficienti dipendono da: tipologia di occupazione e durata	I coefficienti dipendono da: attività esercitata, valore dell'area dal punto di vista artistico e ambientale, percentuale sottratta all'uso pubblico, impatto ambientale, ubicazione	I coefficienti dipendono da: valore economico dell'area, tipologia dell'occupazione, durata, sacrificio imposto alla collettività	I coefficienti dipendono da: durata e tipologia dell'occupazione
Simulazioni di calcolo COSAP					
Modalità di calcolo	Occupazioni permanenti tariffa base x coefficiente categoria viaria x coefficiente moltiplicatore x superficie Occupazioni temporanee tariffa base x coefficiente categoria viaria x coefficiente moltiplicatore x superficie x durata	Occupazioni permanenti: tariffa base al mq per anno in base alla categoria x parametri moltiplicatori x superficie Occupazioni temporanee: tariffa giornaliera per mq in base alla categoria x parametri moltiplicatori x superficie x durata	Occupazioni permanenti: tariffa base al mq per anno in base alla categoria x parametri moltiplicatori x superficie Occupazioni temporanee: tariffa giornaliera per mq in base alla categoria x parametri moltiplicatori x superficie x durata	Occupazioni permanenti tariffa base annua in base alla categoria viaria x coefficiente moltiplicatore x superficie Occupazioni temporanee tariffa base giornaliera in base alla categoria viaria x coefficiente moltiplicatore x superficie x durata	Occupazioni permanenti tariffa base annua al mq/ml per categoria viaria (normale o speciale) x coefficienti moltiplicatore x superficie Occupazioni temporanee Tariffa base giornaliera al mq/ml per categoria viaria (normale o speciale) x coefficienti moltiplicatori x superficie x durata
Strumenti attuativi					
	Disciplina del diritto ad occupare il suolo lo spazio pubblico o aree private soggette a servitù di pubblico passo mediante elementi di arredo di occupazioni di lunga durata.	Discipline dei padiglioni permanenti ad uso ristoro su suolo pubblico o privato assoggettato ad uso pubblico - 2004	Criteri regolamentari per l'occupazione di suolo pubblico nella Città antica e nel suo estuario con esclusione delle isole del Lido e Pellestrina	Concorso di idee per la redazione di idee progettuali di manufatti da adibire a Dehors nel Centro storico Fiorentino	Approvazione del piano che individua la massima occupabilità di suolo pubblico delle aree della città storica (Municipio I – Roma Centro Storico) sottoposte alle disposizioni di tutela di cui al Decreto Lgs 42 del 22.01.2004.
	Deliberazione della Giunta Comunale 02.12.2011, Approvazione delle nuove località nelle quali è ammessa l'attività degli operatori del proprio ingegno (O.P.I.)	Regolamento n. 287, Occupazione del suolo pubblico mediante l'allestimento di dehors stagionali e continuativi - 2008		Occupazioni suolo pubblico per ristoro all'aperto area interna zona Unesco, approvazione allegati tecnici concepts previsti - Deliberazione n.2011/G/00138 del 01/06/2011	
	Deliberazione della Giunta Comunale n.1039 del 11.05.2012, Linee di indirizzo sperimentali per lo svolgimento di eventi in Piazza Duomo e nelle aree limitrofe	Provvedimenti per l'utilizzo di aree cittadine di particolare rilevanza - deliberazione n. mecc. 2006 07272/103 – 2006	Pianini per l'occupazione del suolo pubblico		Relazione di revisione e integrazione al PMO, Aprile 2012
	Deliberazione della Giunta Comunale n.623 del 05.04.2013	Progetto Integrato d'Ambito		Piano comunale per le occupazioni di suolo pubblico per il ristoro all'aperto - 2011	
Aree tutelate					
	Allegato ai vincoli per le occupazioni di lunga durata		Riferimenti alle aree tutelate o al ruolo della Soprintendenza nel Regolamento Cosap		Riferimenti alle aree tutelate o al ruolo della Soprintendenza nel Regolamento Cosap
	Allegato ai vincoli per le occupazioni temporanee	Riferimenti alle aree tutelate o al ruolo della Soprintendenza nel Regolamento Cosap	Venezia e la sua laguna patrimonio mondiale dell'UNESCO, PDG Piano di Gestione 2012-2018	Protocollo d'intesa tra Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici e etnoantropologici, per le province di Firenze, Pistoia e Prato (ad esclusione della città di Firenze per le competenze sul patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico) e Comune di Firenze	Delibera Gasperini del Consiglio Comunale n. 48/2009 Regolamento d'uso delle piazze del Centro storico di Roma. Protocollo d'intesa tra il Mibac e il Comune di Roma per le Occupazioni di suolo pubblico 05.02.2010

3. Rappresentazioni: un confronto tra Milano, Torino e Firenze

La rappresentazione geografica nelle procedure di regolazione dell'occupazione di suolo pubblico, diviene il mezzo attraverso il quale suddividere il territorio comunale per ambiti di maggiore interesse e tutela. L'approccio geografico è di fondamentale interesse per le finalità del presente rapporto perché permette di analizzare come le tariffe varino rispetto alle peculiarità urbane e territoriali, individuando le principali analogie e differenze tra le scelte regolative intraprese.

Nelle diverse realtà comunali osservate si riconosce un approccio simile ovvero quello di suddividere il territorio per categorie di interesse alle quali attribuire una diversa modalità di tariffazione. Ma l'analisi approfondita dei diversi regolamenti comunali evidenzia due differenti approcci geografici nell'attribuzione dei valori e dei coefficienti di maggiorazione del contributo comunale per l'occupazione di suolo pubblico: per ambiti specifici e per macro ambiti omogenei.

Per la realizzazione delle cartografie relative alle tariffe COSAP si è proceduto acquisendo l'elenco delle vie e delle piazze allegato al regolamento comunale con la relativa categoria assegnata. Per una migliore descrizione del meccanismo di tariffazione effettuato nei vari regolamenti comunali, viene sovrapposta la geografia delle attività commerciali per osservarne le eventuali correlazioni spaziali.

La spazializzazione dell'informazione e l'incrocio con le informazioni relative alla localizzazione delle attività economiche, avviene sfruttando i materiali cartografici di base messi a disposizione dai portali opendata e dai geoportali comunali⁸ o in seguito a specifica richiesta effettuata presso gli uffici comunali preposti o in alternativa acquisendo la cartografia di Open Street Map OSM⁹.

Per il Comune di Milano si approfondisce l'analisi e l'approfondimento della correlazione tra attività commerciali e tariffazione COSAP sfruttando gli esiti della ricerca svolta nell'ambito della convenzione quadro tra Fondazione Politecnico e Camera di Commercio dal titolo " Servizi commerciali nella Milano che cambia. Questioni aperte e scenari evolutivi nei processi di aggregazione spaziale delle attività economiche urbane".

3.1. Premessa metodologica per l'interpretazione della distribuzione delle attività commerciali

Per l'interpretazione delle geografie delle attività commerciali si propone l'applicazione di una modalità di analisi geostatistica della distribuzione spaziale delle attività, con lo scopo di individuare i principali fenomeni di addensamento: la Kernel Density Estimation (KDE) ampiamente sperimentata per l'interpretazione geografica dei fenomeni sociali ed economici (compresi quelli commerciali)¹⁰.

⁸ In particolare si segnalano:

- Comune di Torino, geoportale comunale (<http://www.comune.torino.it/geoportale/>);
- Comune di Milano, portale opendata comunale (<http://dati.comune.milano.it/>);
- Comune di Firenze, portale opendata comunale (<http://opendata.comune.fi.it>).

⁹ OSM OpenStreetMap è un progetto di collaborative mapping sorto nel 2004 con lo scopo di creare una mappa costruita direttamente dagli utenti e liberamente condivisa e utilizzabile da parte di chiunque in licenza CC-BY-SA (Creative Commons Attribution-ShareAlike Generic - Attribuzione-Condividi allo stesso modo).

¹⁰ In letteratura si trovano interessanti applicazioni in contesti regionali e urbani. Si citano ad esempio le pubblicazioni: Borruso G. (2004), Network density and the delimitation of urban areas, *Transactions in GIS*, 7, pp. 177 – 191;

La KDE analizza la densità di un fenomeno all'interno di un determinato intervallo spaziale rappresentando il valore di tale densità al centro dello spazio analizzato. All'interno dello spazio di analisi, l'algoritmo di calcolo considera (pesa) gli oggetti vicini più che gli oggetti lontani, tale caratteristica ben si adatta allo studio dei fenomeni spaziali, compresi quelli commerciali, che seguono il primo principio della geografia *"everything is related to everything else, but near things are more related than distant things"* (Tobler, 1970). Ogni elemento è dunque in relazione ad un altro in una qualche scala, sia essa grande o piccola, questo principio è definito di autocorrelazione spaziale. Valori o eventi racchiusi in spazi limitati tendono ad avere comportamenti simili, mentre valori di una stessa variabile ma distanti tra di loro tendono ad avere comportamenti differenti. La correlazione fra i valori della variabile tende dunque a diminuire all'aumentare della distanza.

La scelta di questa particolare tecnica di interpretazione spaziale viene fatta proprio sulle base delle caratteristiche interpretative proprie della tecnica della KDE, che rappresenta una densità di eventi (elementi rappresentati in un dato spazio), come un campo continuo ovvero converte in un unico elemento grafico due o più eventi consentendone così l'interpretazione e l'analisi relazionale. Il risultato dell'analisi è costituito da ambiti areali a dimensione variabile che comprendono nella loro estensione i punti autocorrelati restituendo un valore proporzionale alla concentrazione dei punti, con aree a minor valore man mano che ci allontaniamo dal picco di densità¹¹.

Una fase cruciale dell'analisi KDE è la scelta della larghezza della banda di analisi ovvero l'ampiezza spaziale di riferimento per l'interpretazione delle correlazioni spaziali dei punti (attività). Nelle diverse sperimentazioni e applicazioni effettuate è emerso come questa scelta debba essere fatta a seconda del contesto e delle caratteristiche del fenomeno analizzato.

L'applicazione diretta di questa metodologia di indagine in altri contesti territoriali, ha correlato il dimensionamento della banda di indagine alla modalità di attraversamento dello spazio urbano¹²; per questa ragione il dimensionamento è stato riferito allo spazio percorribile da una persona nell'arco di 5 minuti alla velocità di passeggio di 1,25 m/s (valore intermedio dell'intervallo compreso tra 1 e 1,5 m/s comunemente utilizzato per simulare la velocità pedonale) pari a 375 metri. Il risultato dell'analisi è stato classificato in 5 classi, previa esclusione dei valori nulli, secondo il metodo di classificazione chiamato Natural Break (algoritmo di Jenks), utilizzato per distribuzioni non normali; fissato il numero di classi, le stesse vengono individuate nei punti di discontinuità e della distribuzione dei valori, successivamente si massimizza la differenza fra la somma degli scarti al quadrato in ogni classe e la somma degli scarti rispetto alla media globale.

Porta S., Latora V., Wang F., Rueda S., Cormenzana B., Càrdenas F., Latora L., Strano E., Belli E., Cardillo A., Scellato S. (2007), Correlating densities of centrality and activities in cities: the cases of Bologna (IT) and Barcelona (ES), in *Planning, Complexity and New ICT*, Alinea Editrice, Firenze.

¹¹ La formula generale della KDE è la seguente:

$$\hat{\lambda}(s) = \sum_{i=1}^n \frac{1}{\tau^2} k\left(\frac{s-s_i}{\tau}\right)$$

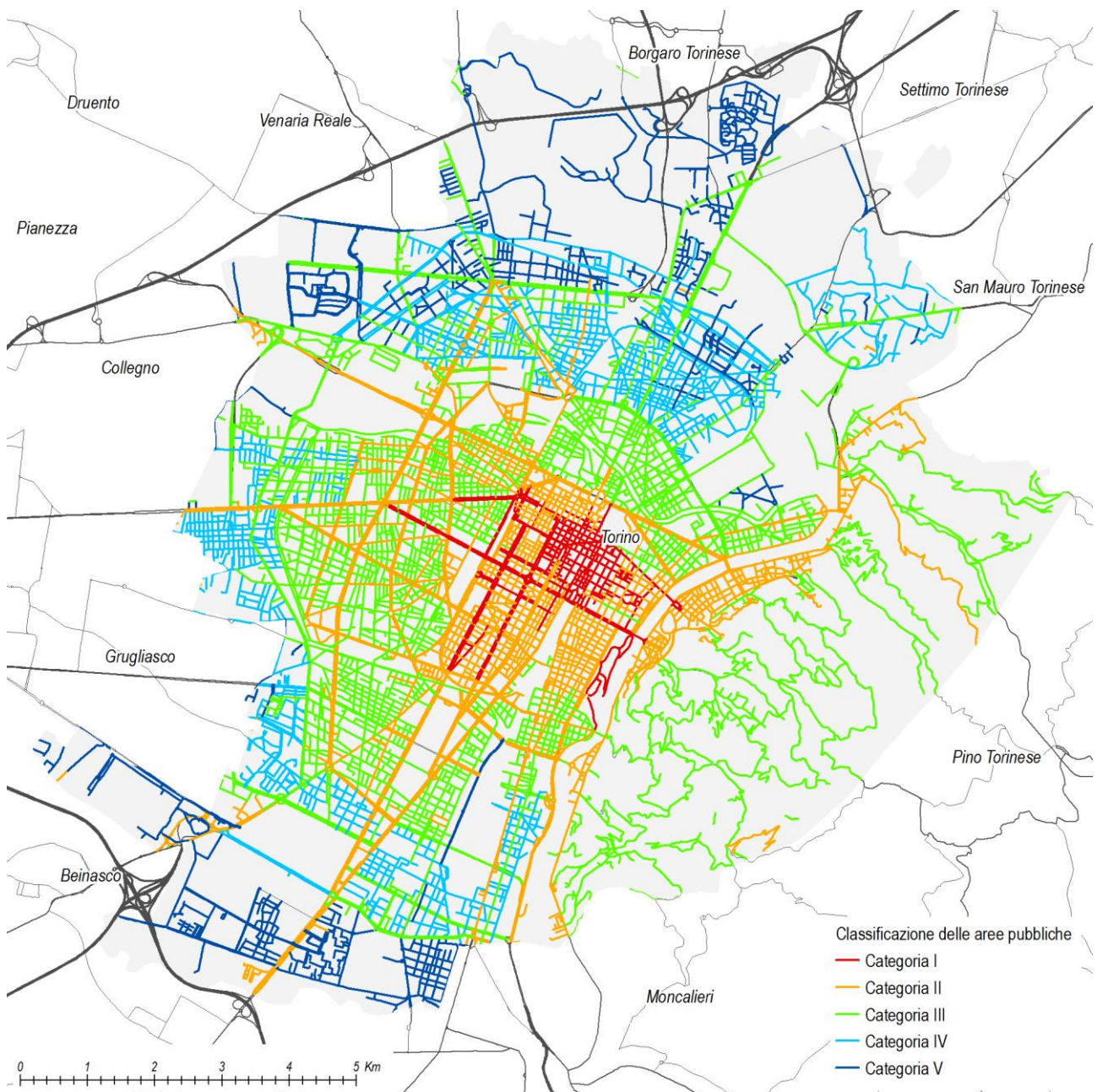
dove $\lambda(s)$ è la misura dell'intensità del fenomeno nel punto s , s_i è l' i -esimo evento osservato, k rappresenta la funzione di kernel e τ rappresenta l'ampiezza della banda di indagine.

¹² Limonta G. (2012), "Representation and analysis of retail phenomena to support urban planning policies. Some applications of the Kernel Density Estimation method in the Milan area", in Campagna M., De Montis, A., Isola F., Lai S., Pira C., Zoppi C., a cura di, *Planning Support Tools: Policy Analysis, Implementation and Evaluation. Proceedings of the Seventh International Conference on Informatics and Urban and Regional Planning INPUT2012*, Franco Angeli, Milano.

3.2. Comune di Torino

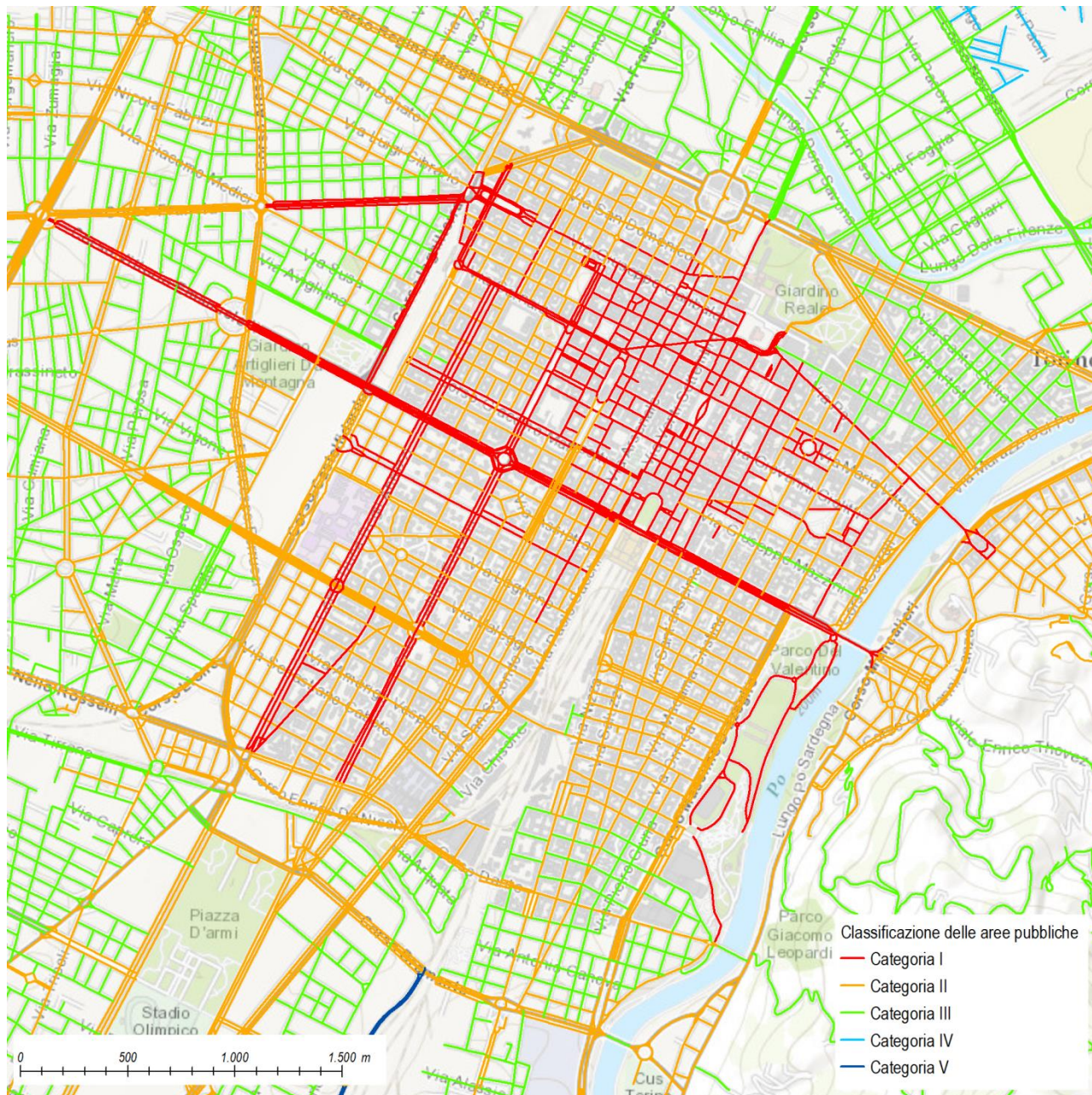
Il regolamento comunale della città di Torino prevede 5 categorie di strade, la logica dichiarata per la classificazione delle strade e degli spazi pubblici è quella dell'importanza "desunta dagli elementi di centralità, intensità abitativa, flusso turistico, iniziative commerciali e densità di traffico pedonale e veicolare" (Articolo 9 - "Classificazione delle strade, aree e spazi pubblici" del Regolamento COSAP). Il calcolo della tariffa come meglio descritto al precedente paragrafo 1.1 prevede la definizione di un coefficiente moltiplicatore associato a ogni categoria di spazio pubblico. Tale coefficiente costituisce di fatto una maggiorazione della tariffa ordinaria solo per la categoria I, mentre per le altre categorie ne determina un abbattimento per valori crescenti con l'aumento della categoria dello spazio pubblico.

Fig. 10 Comune di Torino: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP



La rappresentazione spaziale delle tariffe è coerente con i criteri dichiarati nel regolamento, in particolare si evidenzia come la categoria I coincida prevalentemente con il centro storico della città e con gli assi storici.

Fig. 11 Comune di Torino: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP (dettaglio dell'area centrale)



La mappatura delle attività commerciali permette di effettuare alcuni ragionamenti anche alla luce della maggiore o minore concentrazione di attività commerciali nei diversi ambiti comunali. Il dato georeferenziato delle attività commerciali è ricavato dal geoportale comunale (cfr. capitolo 3). È necessario trasformare la semplice rappresentazione zenitale delle attività in un elemento geografico continuo attraverso un'interpretazione geostatistica della densità delle attività commerciali come meglio descritto al paragrafo 3.1.

Fig. 12 Comune di Torino: Geografia delle attività commerciali

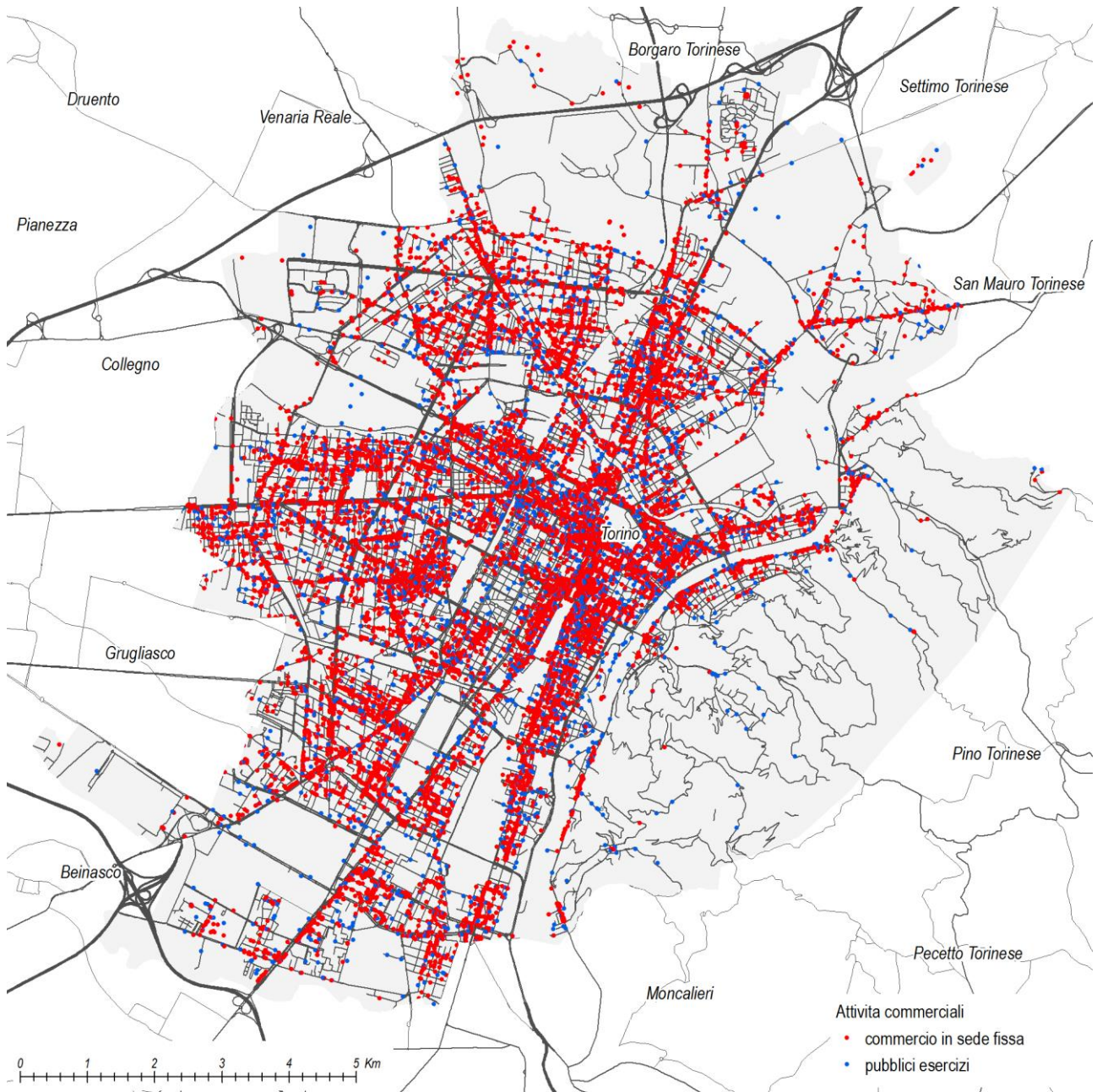
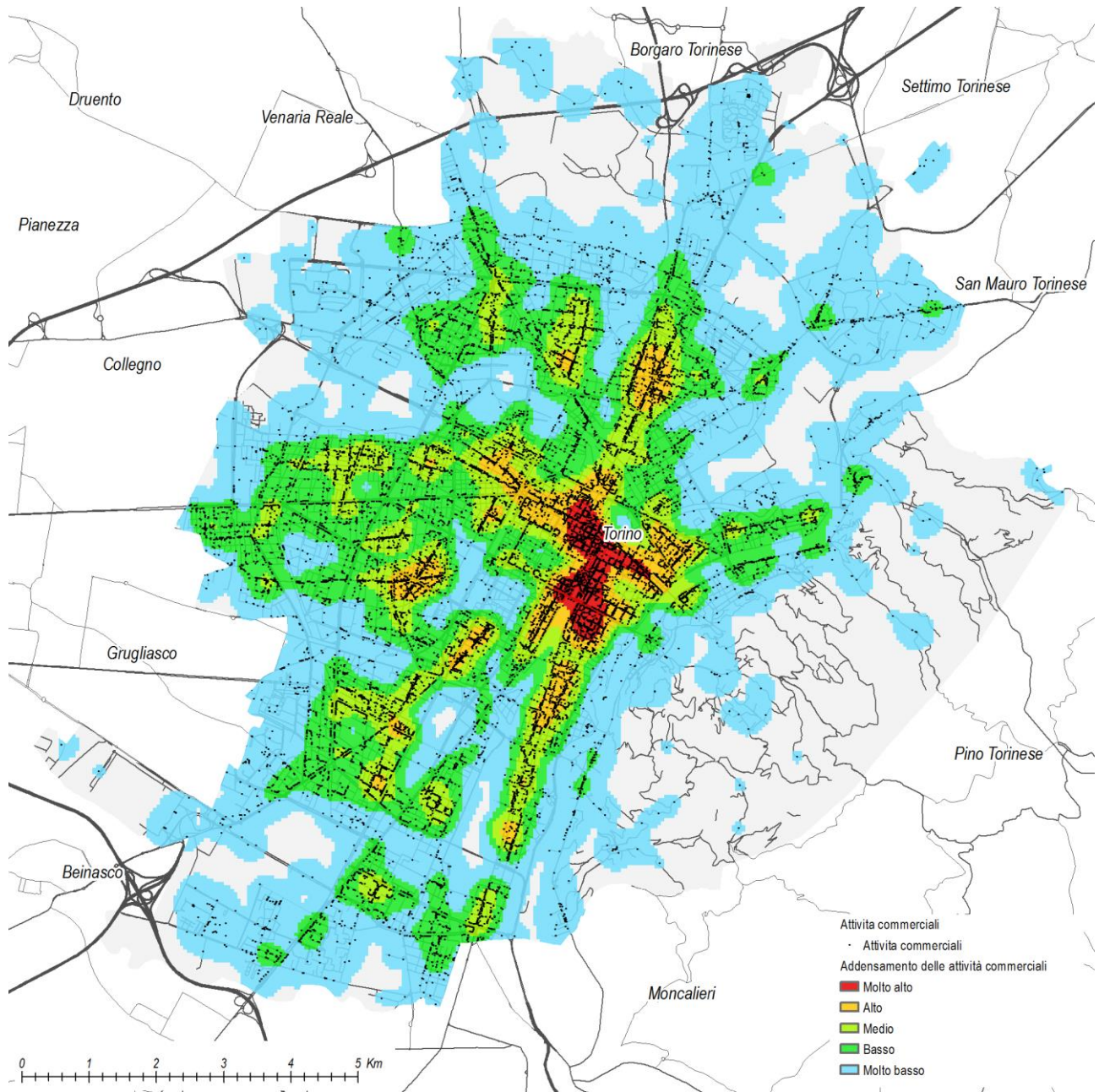
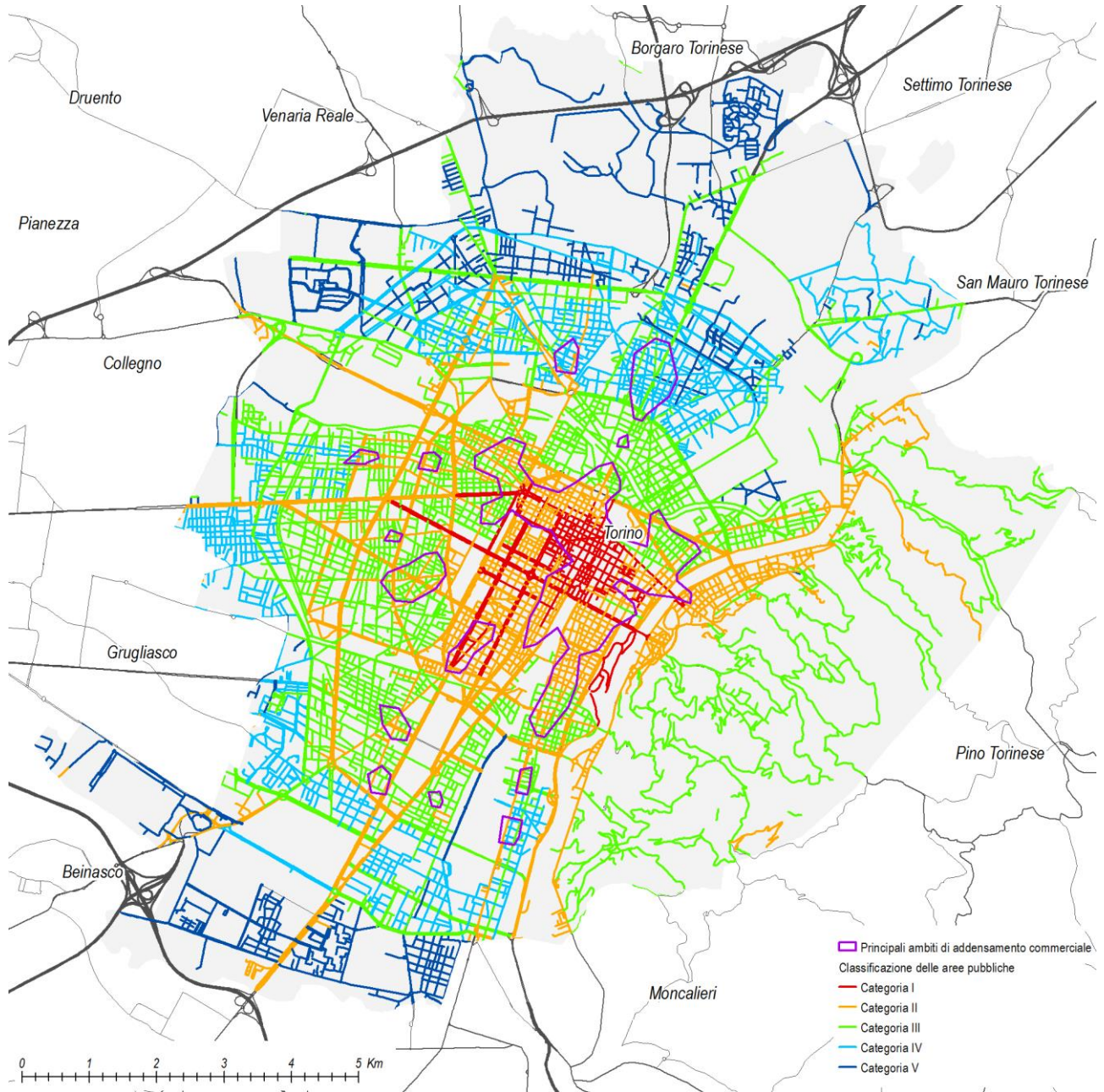


Fig. 13 Comune di Torino: Classi di addensamento delle attività commerciali



La lettura della geografia degli addensamenti sovrapposta alla classificazione delle aree pubbliche della città di Torino, evidenzia una profonda correlazione tra i due fenomeni, anche se ovviamente non si esaurisce nella minore o maggiore concentrazione delle attività economiche la differente classificazione delle aree pubbliche.

Fig. 14 Comune di Torino: Classificazione COSAP delle aree pubbliche e principali ambiti di addensamento commerciale

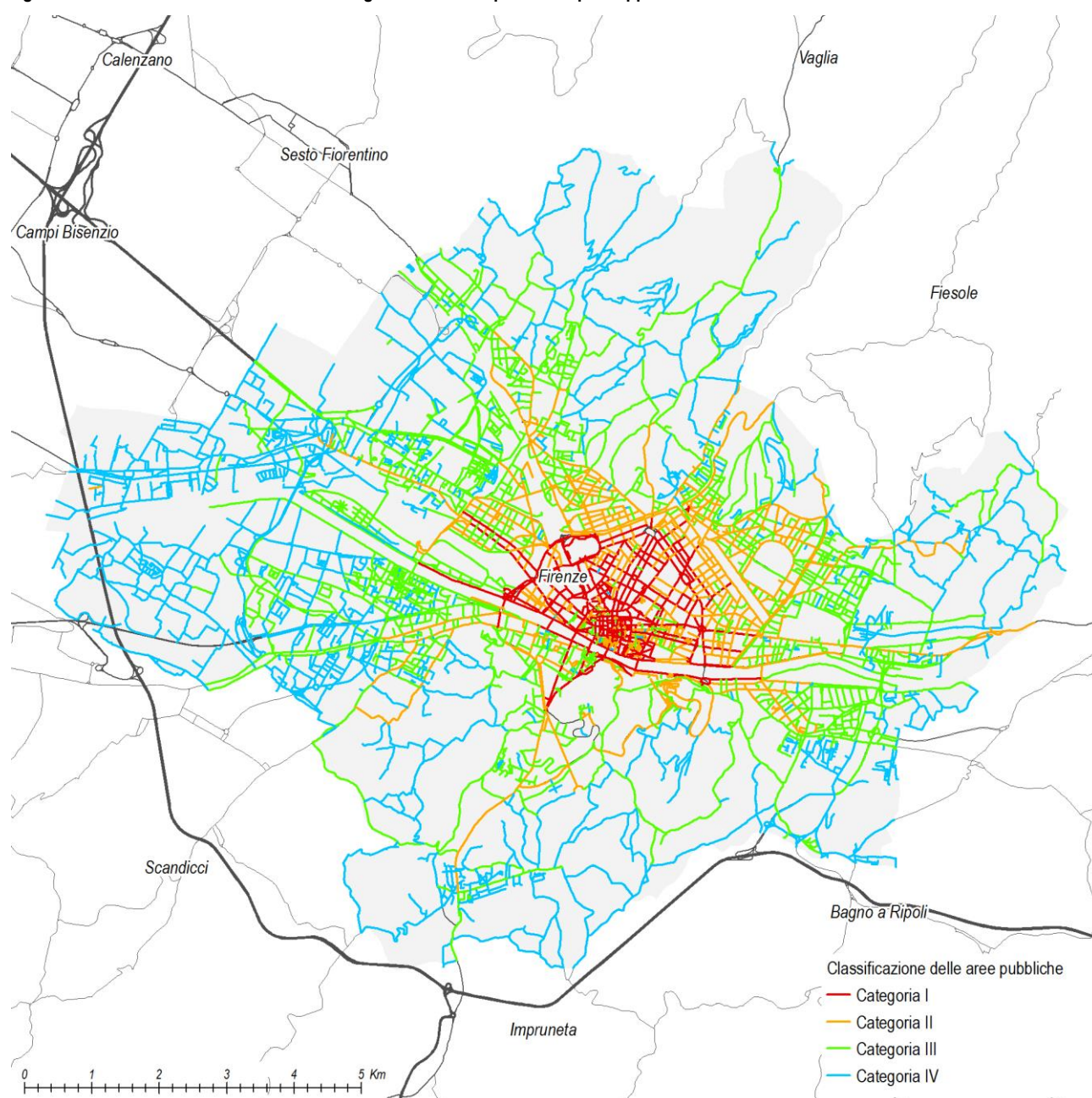


3.3. Comune di Firenze

Il regolamento comunale della città di Firenze prevede 4 categorie di strade, la logica dichiarata per la classificazione delle strade e degli spazi pubblici è quella dell'importanza (Articolo 21 - "Classificazione delle strade, aree, spazi pubblici e aree mercatali" del Regolamento COSAP).

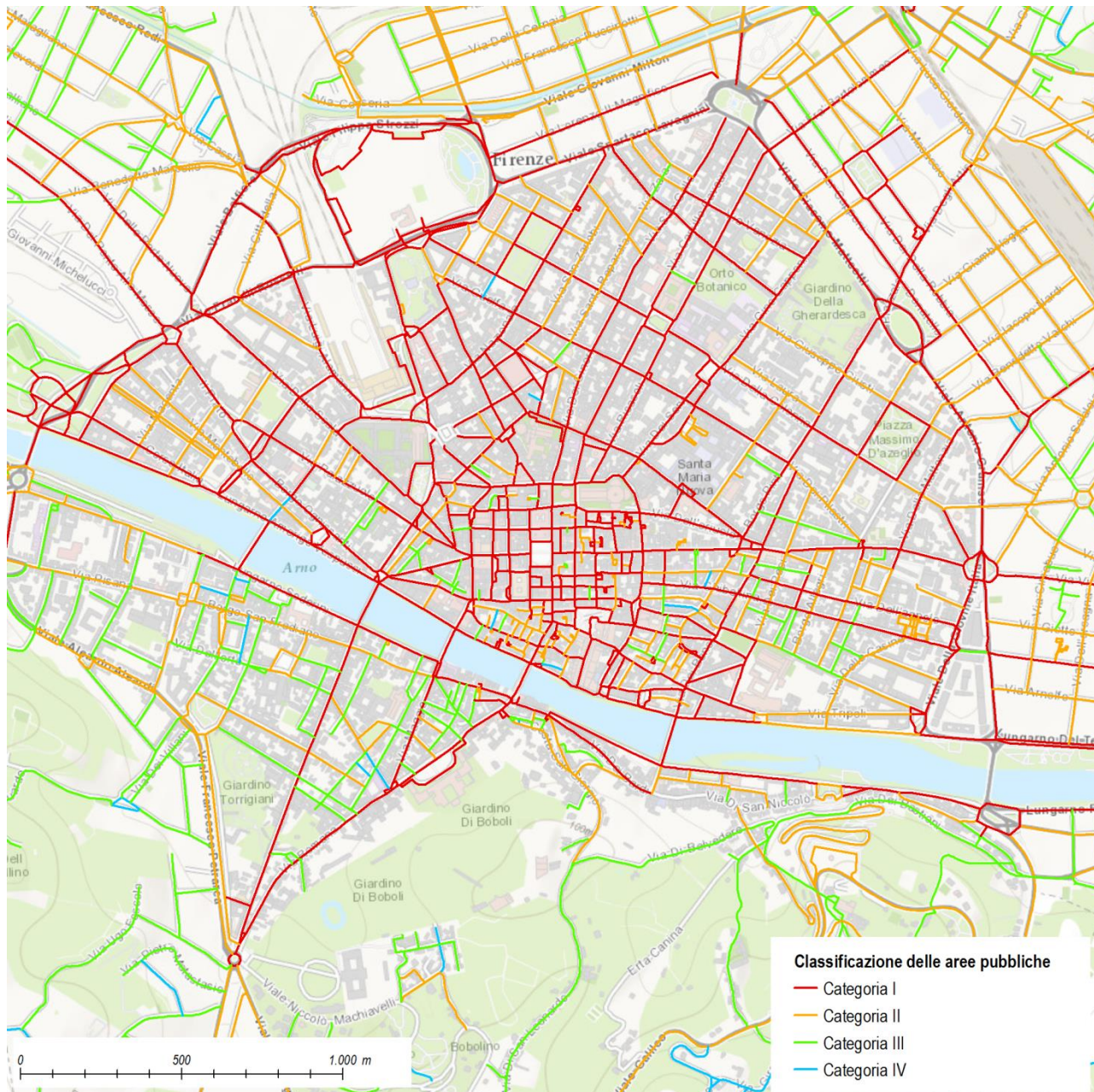
Il calcolo del canone, come meglio descritto al precedente paragrafo 2.3, prevede l'attribuzione di una tariffa base (annuale per l'occupazione permanente e giornaliera per quella temporanea) differenziata a seconda della categoria di spazio pubblico. Viene definita solo la tariffa più alta associata alla categoria I, mentre le altre tariffe sono determinate come componente percentuale della tariffa fissata per la categoria I (II categoria 80%, III categoria 60%, IV categoria 40%).

Fig. 15 Comune di Firenze: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP



La rappresentazione spaziale delle tariffe è coerente con i criteri dichiarati nel regolamento, in particolare si evidenzia come la categoria I coincida prevalentemente con il centro storico della città compreso entro le mura mediavali.

Fig. 16 Comune di Firenze: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP (dettaglio area centrale)

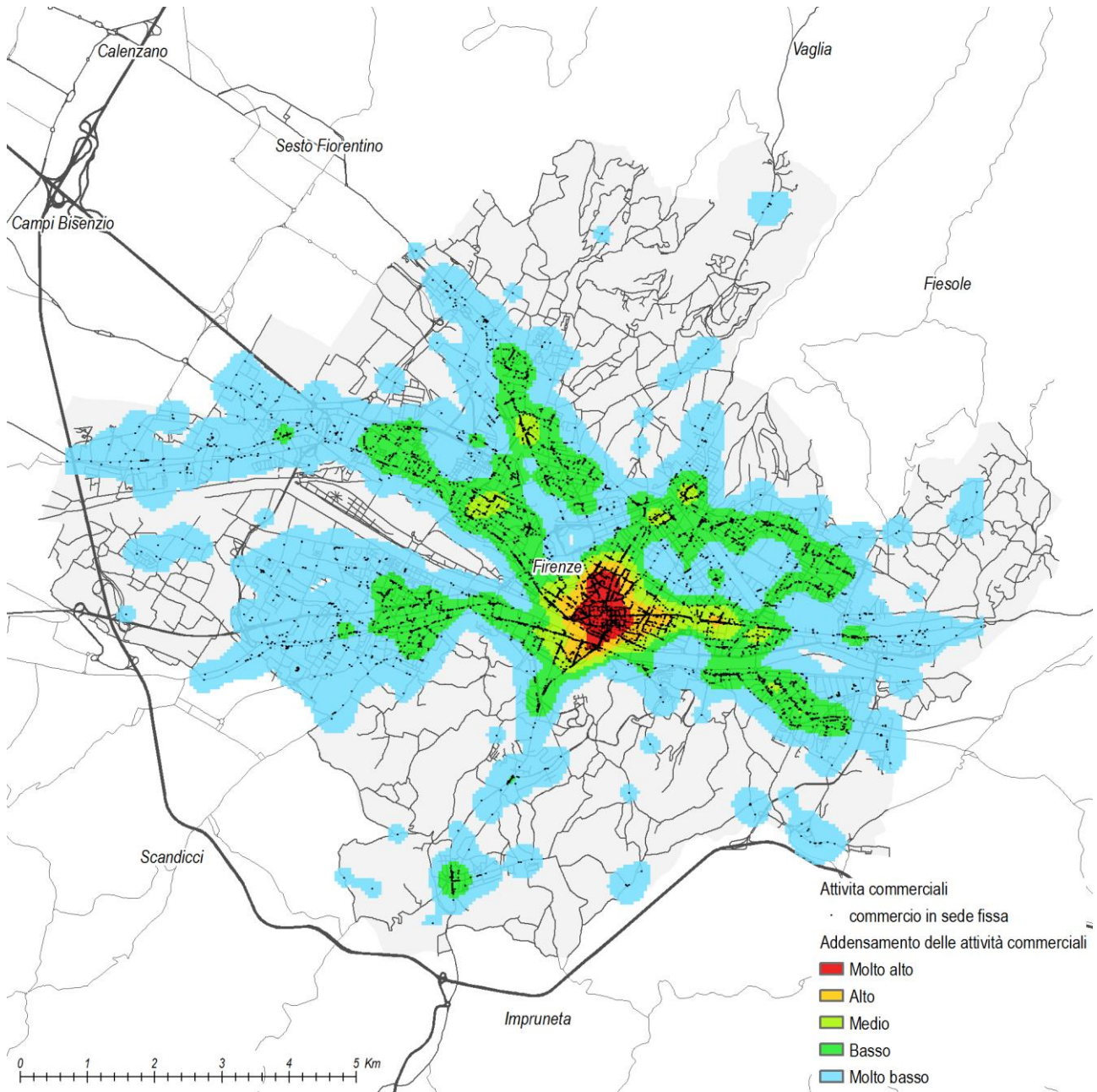


La mappatura delle attività commerciali permette di effettuare alcuni ragionamenti anche alla luce della maggiore o minore concentrazione di attività commerciali nei diversi ambiti comunali. Il dato georeferenziato delle attività commerciali è ricavato dal geoportale comunale (cfr. capitolo 3). È necessario trasformare la semplice rappresentazione zenitale delle attività in un elemento geografico continuo attraverso un'interpretazione geostatistica della densità delle attività commerciali come meglio descritto al paragrafo 3.1.

Fig. 17 Comune di Firenze: Geografia delle attività commerciali

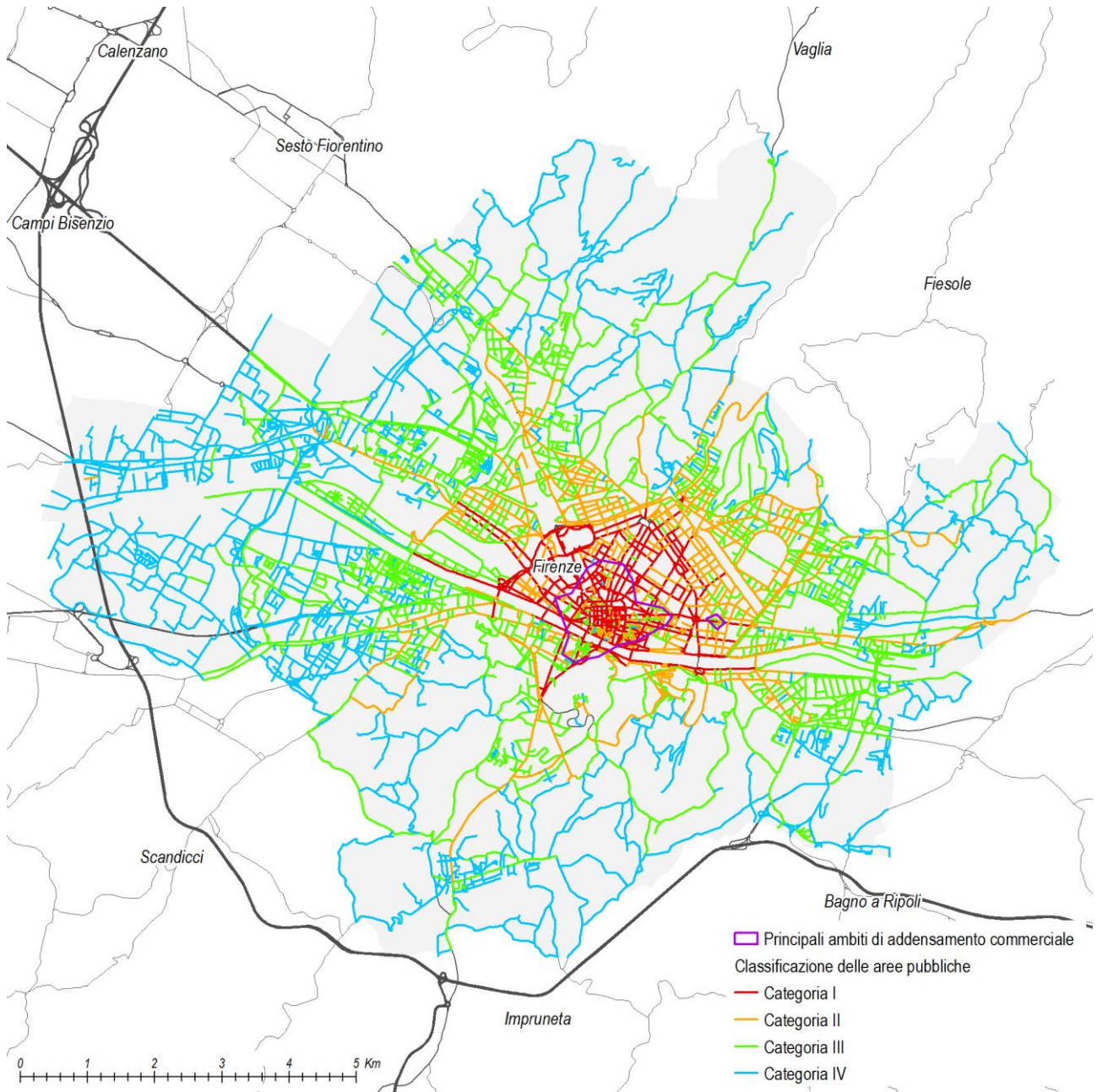


Fig. 18 Comune di Firenze: Classi di addensamento delle attività commerciali



La lettura della geografia degli addensamenti sovrapposta alla classificazione delle aree pubbliche della città di Firenze, evidenzia una profonda correlazione tra i due fenomeni, anche se ovviamente non si esaurisce nella minore o maggiore concentrazione delle attività economiche la differente classificazione delle aree pubbliche.

Fig. 19 Comune di Firenze: Classificazione COSAP delle aree pubbliche e principali ambiti di addensamento commerciale



3.4. Comune di Milano

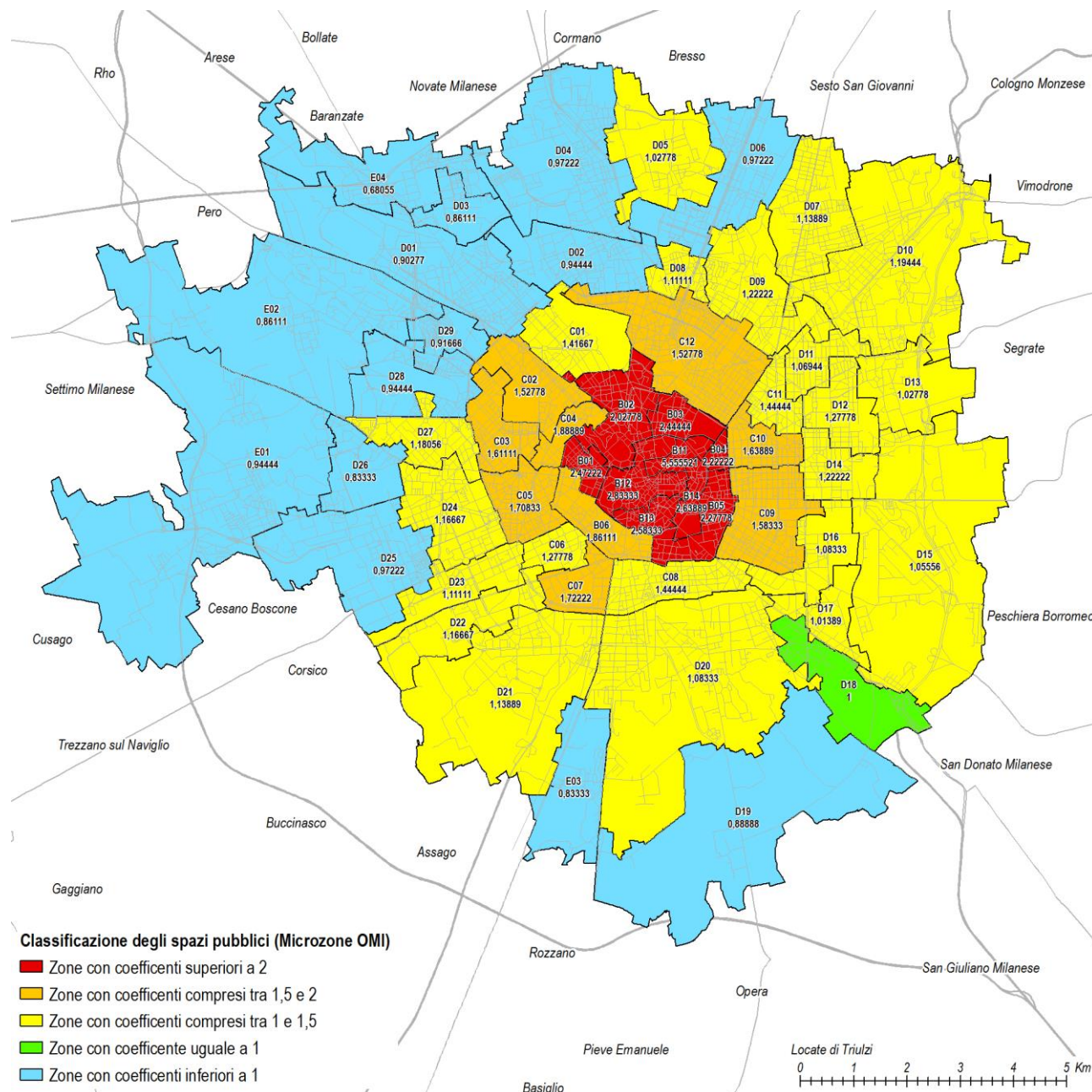
Il regolamento comunale del Comune di Milano prevede ai fini dell'applicazione del canone, la classificazione delle strade e degli spazi pubblici comunali in 55 microzone alle quali è stato assegnato un coefficiente che tiene conto della loro importanza in riferimento ai valori OMI (Osservatorio Mercato Immobiliare) pubblicati semestralmente dall'Agenzia del Territorio, del contesto urbanistico-edilizio, della presenza in zona di pubblici servizi nonché della particolare accessibilità attraverso i mezzi di trasporto pubblico, del flusso turistico, delle iniziative commerciali e della densità del traffico pedonale e veicolare.

Fig. 20 Comune di Milano: Identificazione geografia e nominazione delle 55 microzone utilizzate ai fini dell'applicazione del canone



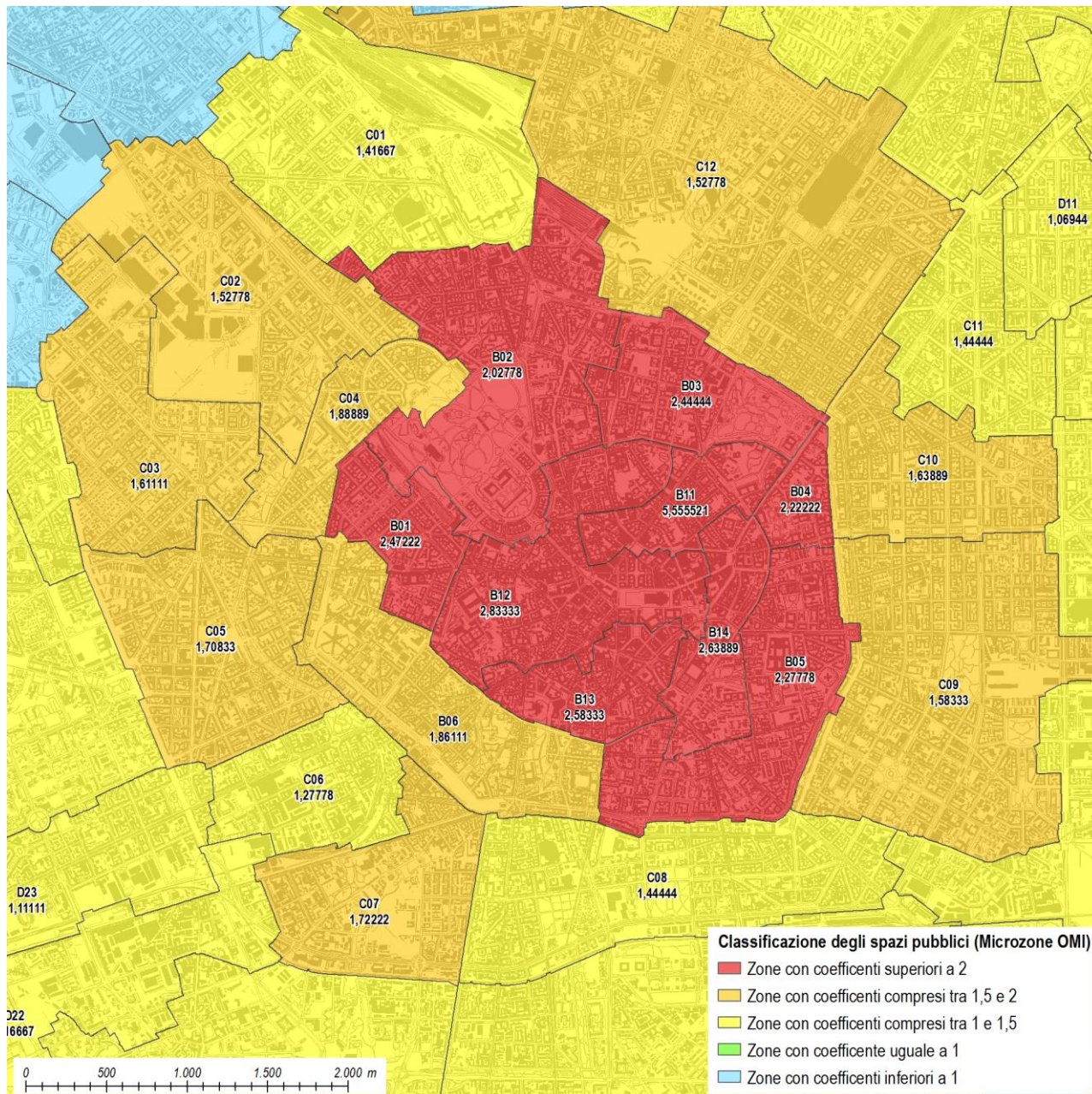
Il calcolo del canone, come meglio descritto al precedente paragrafo 2.1, prevede l'attribuzione di una tariffa base (annuale per l'occupazione permanente e giornaliera per quella temporanea) identica per l'intero territorio comunale che viene proporzionato al reale valore delle aree attraverso il coefficiente individuato nell'elenco viario del Regolamento COSAP. Tale coefficiente ha una variabilità molto ampia che di fatto può dimezzare la tariffa base per i contesti più periferici o aumentarla fino a oltre 5 volte per gli ambiti più centrali o a maggior valore.

Fig. 21 Comune di Milano: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP



Le zone che presentano un coefficiente superiore a 1.5 sono tutte zone centrali della città di Milano che è utile osservare con un dettaglio cartografico maggiore.

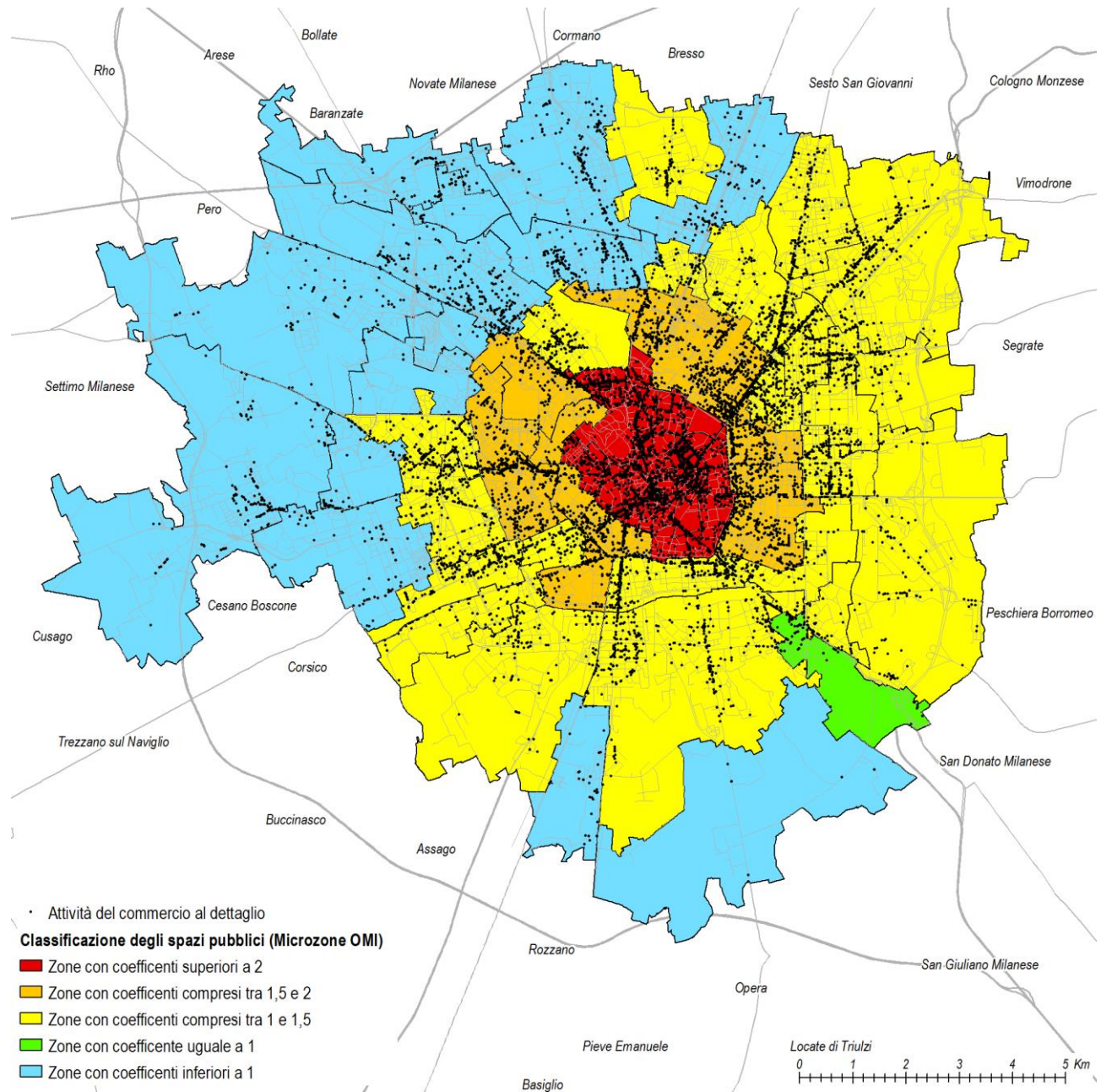
Fig. 22 Comune di Milano: Classificazione vigente delle aree pubbliche per l'applicazione del COSAP (dettaglio dell'area centrale)



È utile sovrapporre alla mappa delle microzone OMI le diverse geografie dei servizi commerciali emerse nella recente ricerca svolta nell'ambito della convenzione quadro tra Fondazione Politecnico e Camera di Commercio dal titolo "Servizi commerciali nella Milano che cambia. Questioni aperte e scenari evolutivi nei processi di aggregazione spaziale delle attività economiche urbane".

Si rimanda alla ricerca per le questioni metodologiche relative alla mappatura e all'analisi delle attività definite a "rilevanza commerciale¹³" realizzate partendo da un'estrazione del database camerale relativo alle imprese attive. Per le finalità di questo studio si evidenziano le correlazioni spaziali con la mappatura delle attività del commercio al dettaglio e di somministrazione, approfondendo l'indagine attraverso le geometrie semplificate degli addensamenti commerciali o luoghi del commercio effettuate tramite un'evoluzione dell'interpretazione geostatistica della densità delle attività commerciali descritta al paragrafo 3.1 che rappresenta le densità di attività per elementi lineari e non areali¹⁴, si rimanda alla ricerca per un eventuale approfondimento metodologico.

Fig. 23 Comune di Milano: Geografia delle attività del commercio al dettaglio e classificazione delle microzone COSAP



¹³ Si considerano come attività a rilevanza commerciale l'insieme delle attività del "Commercio al dettaglio", dei "Servizi di ristorazione", delle "Attività artigianali a rilevanza commerciale" (che a sua volta comprende le attività artigianali manifatturiere con vendita diretta di beni al consumatore finale e le attività artigianali di servizio).

¹⁴ Versione network della Kernel Density Estimation (NKDE).

Fig. 24 Comune di Milano: Classi di addensamento delle attività del commercio al dettaglio e classificazione delle microzone COSAP

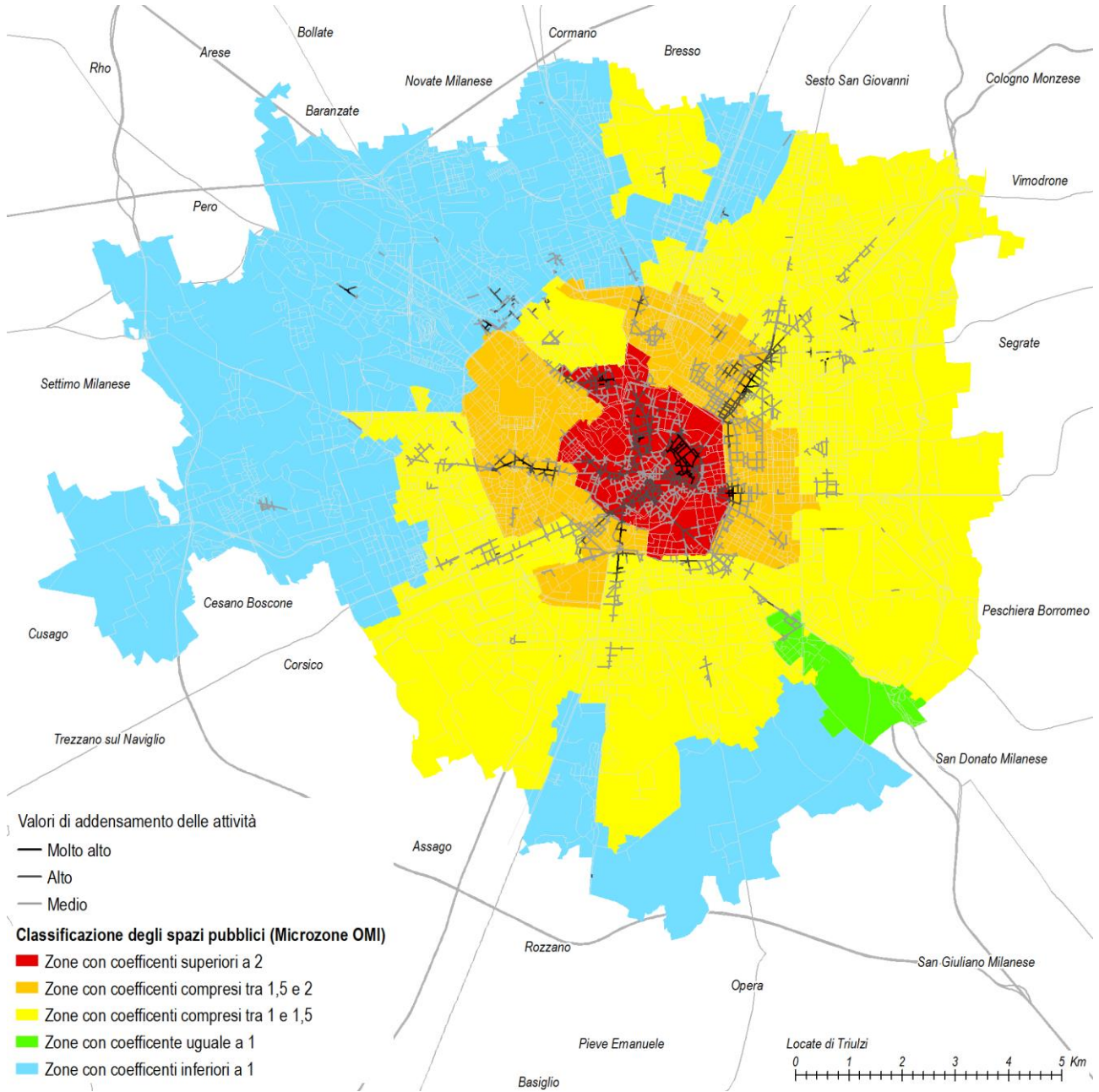


Fig. 25 Comune di Milano: Geografia delle delle attività di somministrazione e classificazione delle microzone COSAP

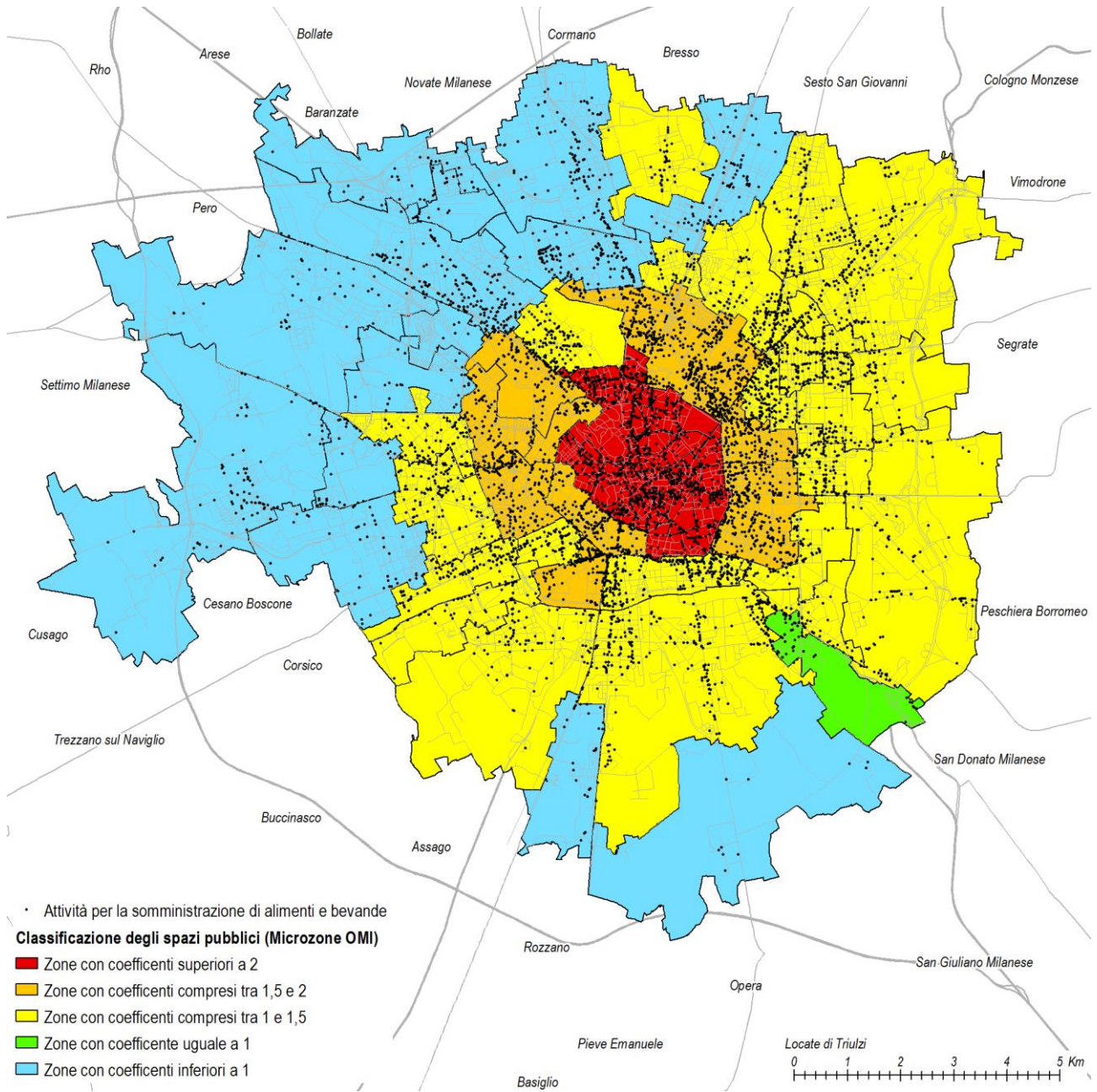


Fig. 26 Comune di Milano: Classi di addensamento delle attività di somministrazione e classificazione delle microzone COSAP

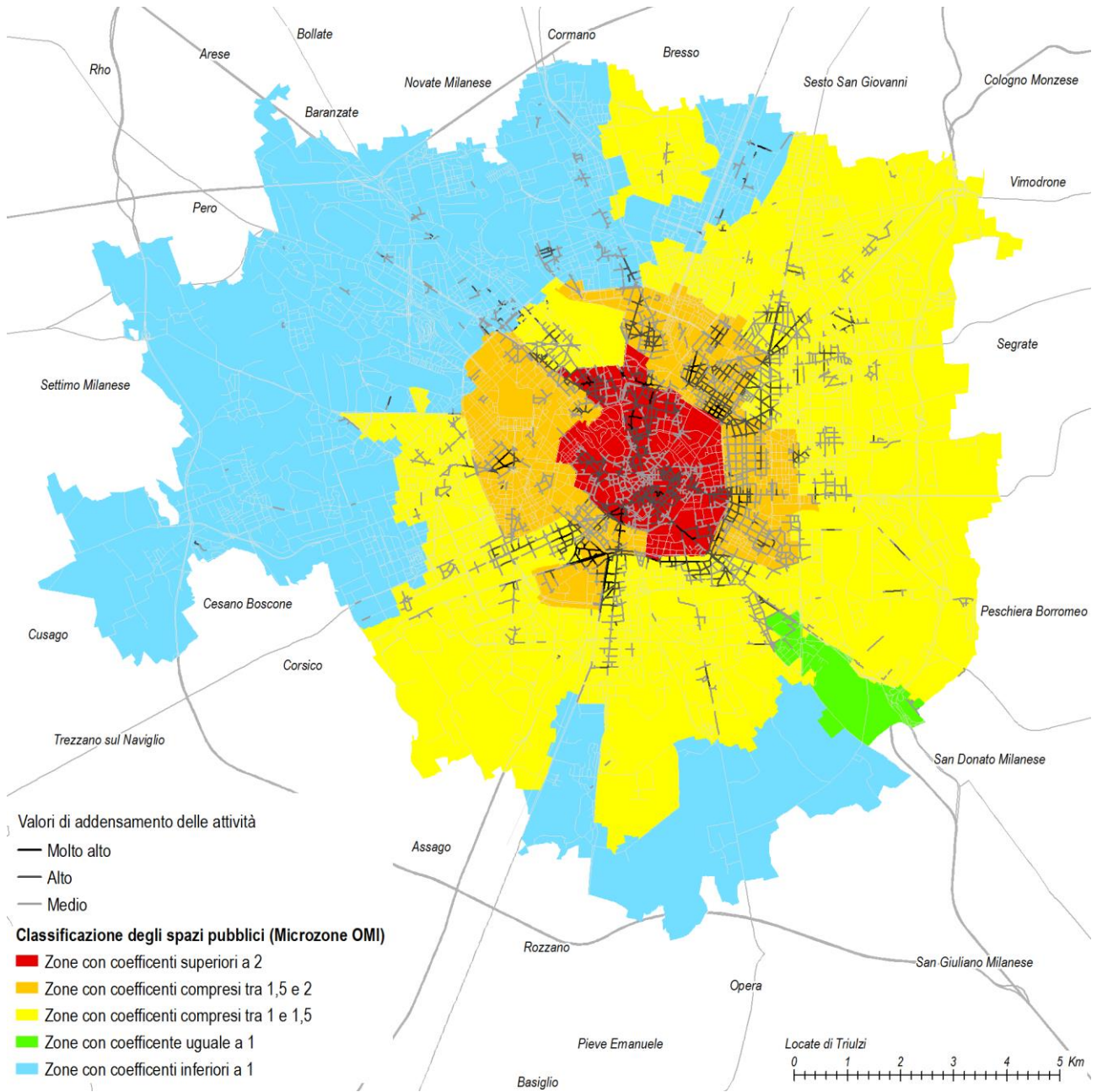


Fig. 27 Comune di Milano: Geografia delle attività a rilevanza commerciali e classificazione delle microzone COSAP

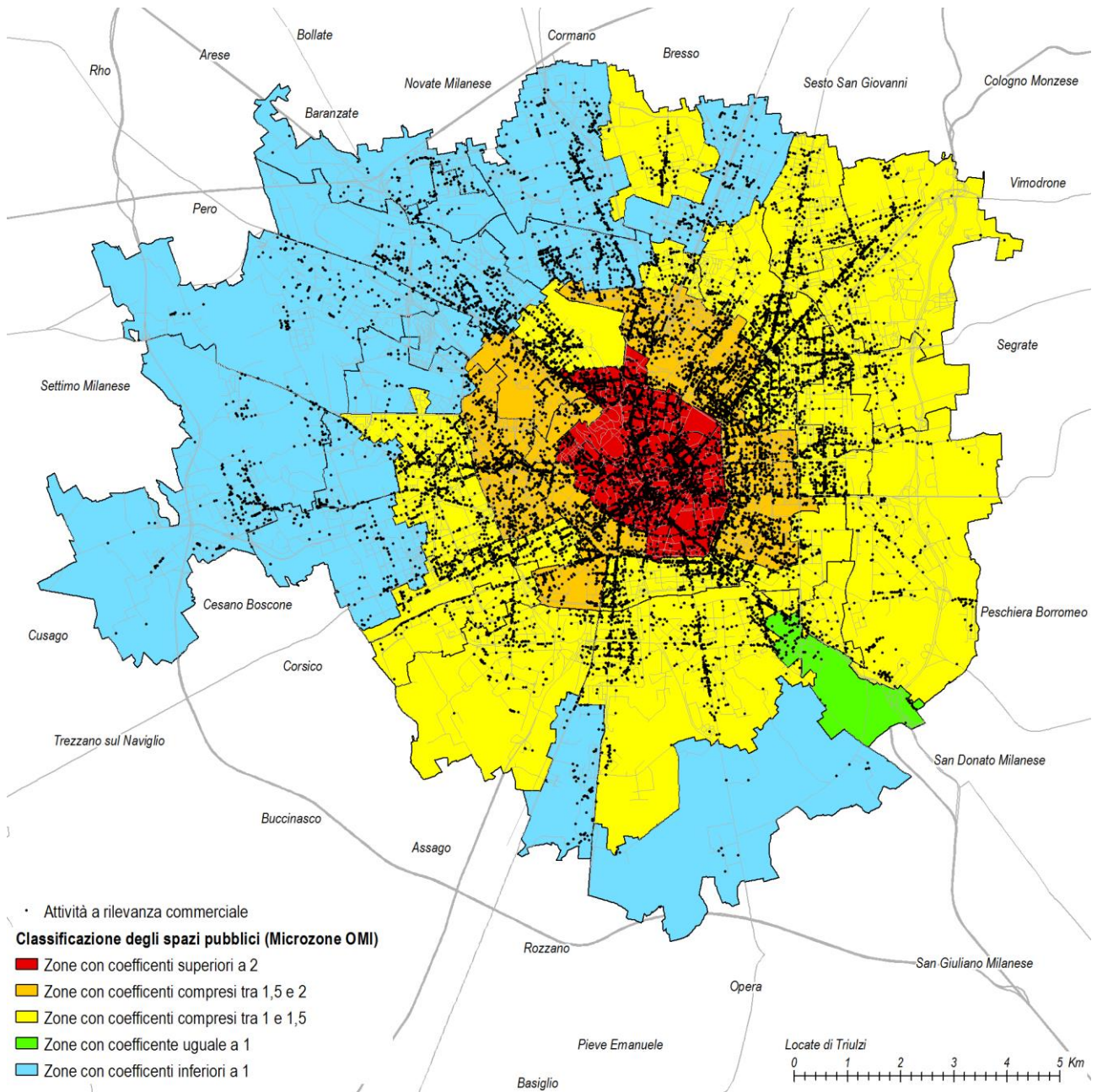


Fig. 28 Comune di Milano: Addensamenti delle attività a rilevanza commerciali e principali luoghi del commercio

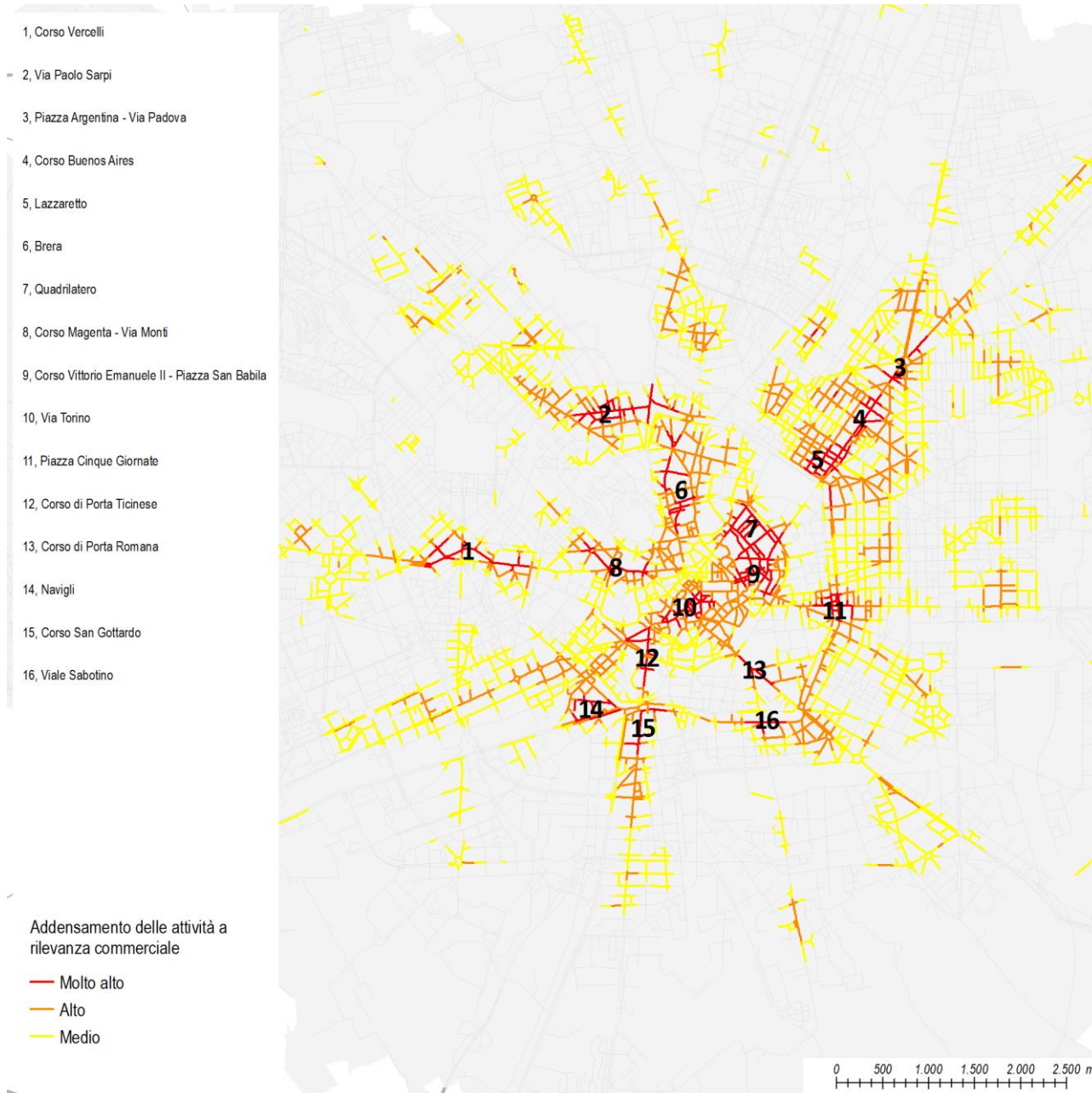
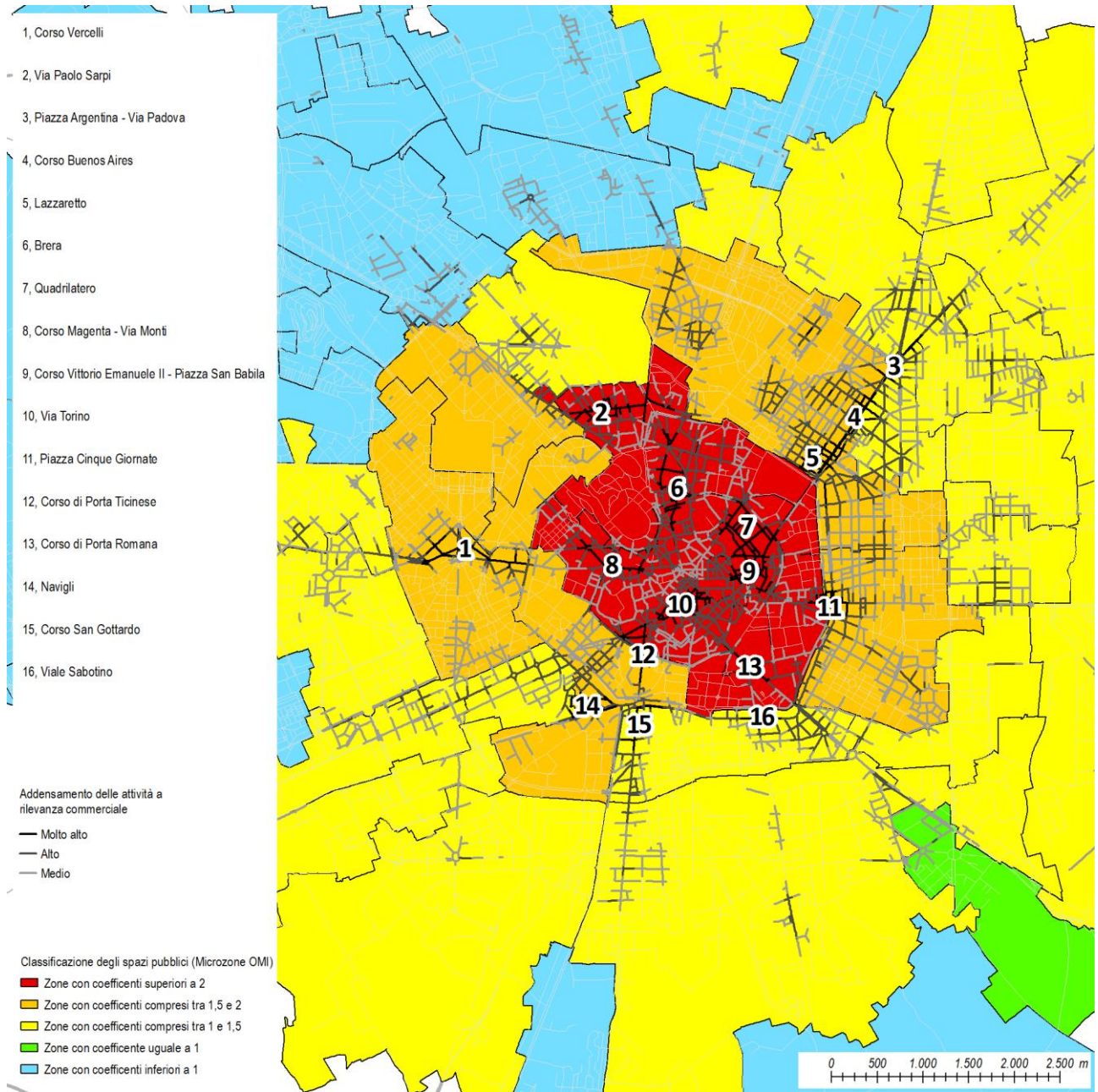


Fig. 29 Comune di Milano: Principali luoghi del commercio e classificazione delle microzone COSAP



4. Simulazioni di calcolo della tariffa COSAP: un confronto tra Milano, Torino e Firenze

Nel confronto tra i vari Regolamenti in materia di occupazione del suolo pubblico emergono tariffe e coefficienti molto variabili, per questa ragione risulta di particolare interesse effettuare delle simulazioni di calcolo del canone per valutare quanto questo si discosti tra una realtà urbana e l'altra in contesti simili e per le medesime modalità e tipologie di occupazione di suolo pubblico.

In particolare si propone un confronto tra i comuni di Milano, Torino e Firenze.

Per ogni comune si considerano tre differenti localizzazioni:

CASO 1 Interessa occupazioni collocate nella categoria viaria con coefficiente più alto;

CASO 2 Interessa occupazioni collocate nella categoria viaria con coefficiente più basso;

CASO 3 Interessa occupazioni collocate in ambiti interessati da addensamenti di attività di somministrazione (Movidà).

Per ogni caso vengono considerate occupazioni di diversa durata e tipologia:

A. Occupazioni permanenti con tavolini o dehors per una superficie di 10 mq;

B. Occupazioni temporanee per un periodo di 90 giorni per attività edilizie per una superficie di 130 mq;

C. Occupazioni temporanee per un periodo di 3 giorni per manifestazioni ed eventi per una superficie di 10.000 mq.

4.1. Comune di Milano

Il calcolo del canone per il Comune di Milano è stato effettuato a partire da dati comuni per i tre casi in esame ovvero le tariffe base e i coefficienti moltiplicatori per tipologia di attività.

- Tariffa base

Per le occupazioni permanenti di suolo, soprasuolo e sottosuolo la misura tariffaria annua per metro quadrato o metro lineare è pari a € 75,00

Per le occupazioni temporanee di suolo, soprasuolo e sottosuolo la misura tariffaria giornaliera per metro quadrato o metro lineare è pari a € 3,72

- Coefficiente moltiplicatore per specifiche attività

A. Occupazione permanente con tavoli e sedie delimitati da paraventi (h. max 1,50)

Coefficiente per tipologia = 1,5

B. Occupazione temporanea per attività edilizia

Coefficiente per tipologia = 0,4

C. Occupazione temporanea per manifestazioni politiche, culturali, sportive, realizzate senza attività di vendita, somministrazione o promozione di prodotti commerciali

Coefficiente = 0,20

4.1.1. CASO 1: Categoria viaria con coefficiente più alto

- Dati

Piazza della Scala

Microzona B11

Coefficiente categoria viaria 5,55556

- Calcolo

A. Occupazione permanente con tavoli e sedie delimitati da paraventi (h. max 1,50)

Canone = 75 € all'anno x 5,55556 x 1,5 x 10 mq = 6250,005 € all'anno

B. Occupazione temporanea per attività edilizia

Canone = 3,72 € al giorno x 5,55556 x 0,4 x 130 mq x 90 giorni = 96 720,0774 € per 90 giorni

C. Occupazione temporanea per manifestazioni politiche, culturali, sportive, realizzate senza attività di vendita, somministrazione o promozione di prodotti commerciali

Canone = 3,72 € al giorno x 5,55556 x 0,20 x 10 000 mq x 3 giorni = 124 000,099 € per 3 giorni

4.1.2. CASO 2: Categoria viaria con coefficiente più basso

-Dati

Largo Umberto Boccioni

Microzona E04

Coefficiente categoria viaria 0,68055

- Calcolo

A. Occupazione permanente con tavoli e sedie delimitati da paraventi (h. max 1,50)

$$\text{Canone} = 75 \text{ € all'anno} \times 0,68055 \times 1,5 \times 10 \text{ mq} = 765,61875 \text{ € all'anno}$$

B. Occupazione temporanea per attività edilizia

$$\text{Canone} = 3,72 \text{ € al giorno} \times 0,68055 \times 0,4 \times 130 \text{ mq} \times 90 \text{ giorni} = 11\,848,1033 \text{ € per 90 giorni}$$

C. Occupazione temporanea per manifestazioni politiche, culturali, sportive, realizzate senza attività di vendita, somministrazione o promozione di prodotti commerciali

$$\text{Canone} = 3,72 \text{ € al giorno} \times 0,68055 \times 0,20 \times 10\,000 \text{ mq} \times 3 \text{ giorni} = 15\,189,876 \text{ € per 3 giorni}$$

4.1.3. CASO 3: area interessata da addensamenti di attività di somministrazione (Movida)

- Dati

Ripa di Porta Ticinese da inizio a civico 113

Microzona C07

Coefficiente categoria viaria 1,72222

- Calcolo

A. Occupazione permanente con tavoli e sedie delimitati da paraventi (h. max 1,50)

$$\text{Canone} = 75 \text{ € all'anno} \times 1,72222 \times 1,5 \times 10 \text{ mq} = 1937,4975 \text{ € all'anno}$$

4.1.4. Sintesi dei risultati ottenuti

La tabella riporta i valori del canone calcolati per ogni caso e tipologia di occupazione nel Comune di Milano.

	A	B	C
CASO 1	6250,005 € all'anno	96 720,0774 € 90 giorni	124 000,099 € 3 giorni
CASO 2	765,61875 € all'anno	11 848,1033 € 90 giorni	15 189,876 € 3 giorni
CASO 3	1937,4975 € all'anno		

4.2. Comune di Torino

Il calcolo del canone nel Comune di Torino è stato effettuato a partire da dati comuni per i tre casi in esame ovvero la tariffa base giornaliera e i coefficienti moltiplicatori per tipologia di occupazione.

- Tariffa base

occupazioni permanenti e temporanee 0,313 € al giorno al mq

- Tipologie di Occupazione e rispettivi coefficienti moltiplicatori

A. Occupazione permanente: dehors costituiti da tavoli, sedie e ombrelloni, senza limitazioni verticali, o con semplice cordone

Coefficiente = 1,1

B. Occupazione temporanea: attività edilizia, ponteggi e steccati

Coefficiente = 2,5

C. Occupazioni temporanea: per manifestazioni ed eventi nelle piazze San Carlo, Castello e Vittorio Veneto con area delimitata per le quali sia previsto l'ingresso a pagamento

Coefficiente = 15

4.2.1. CASO 1: Categoria viaria con coefficiente più alto

- Dati

Piazza Castello

Categoria I, coefficiente viario 1,25

- Calcolo

A. Occupazione permanente_ dehors costituiti da tavoli, sedie e ombrelloni, senza limitazioni verticali, o con semplice cordone

Canone = $0,313 \text{ €} \times 1,25 \times 1,1 \times 10 \text{ mq} \times 365 \text{ giorni} = 1570,87 \text{ € all'anno}$

B. Occupazione temporanea_ attività edilizia, ponteggi e steccati

Canone = $0,313 \text{ €} \times 1,25 \times 2,5 \times 130 \text{mq} \times 90 \text{ giorni} = 11 444,06 \text{ € per 90 giorni}$

C. Occupazioni temporanea: per manifestazioni ed eventi nelle piazze San Carlo, Castello e Vittorio Veneto con area delimitata per le quali sia previsto l'ingresso a pagamento

Canone = $0,313 \text{ €} \times 1,25 \times 15 \times 10 000 \text{ mq} \times 3 \text{ giorni} = 176 062,50 \text{ € per 3 giorni}$

4.2.2. CASO 2: Categoria viaria con coefficiente più basso

- Dati

Piazza Giovanni Astengo

Categoria V, coefficiente viario 0,45

- Calcolo

A. Occupazione permanente_ dehors costituiti da tavoli, sedie e ombrelloni, senza limitazioni verticali, o con semplice cordone

$$\text{Canone} = 0,313 \text{ €} \times 0,45 \times 1,1 \times 10 \text{ mq} \times 365 \text{ giorni} = 565,51 \text{ € all'anno}$$

B. Occupazione temporanea_ attività edilizia, ponteggi e steccati

$$\text{Canone} = 0,313 \text{ €} \times 0,45 \times 2,5 \times 130 \text{mq} \times 90 \text{ giorni} = 4119,86 \text{ € per 90 giorni}$$

C. Occupazioni temporanea: per manifestazioni ed eventi nelle piazze San Carlo, Castello e Vittorio Veneto con area delimitata per le quali sia previsto l'ingresso a pagamento

$$\text{Canone} = 0,313 \text{ €} \times 0,45 \times 15 \times 10\,000 \text{ mq} \times 3 \text{ giorni} = 105\,637,50 \text{ € per 3 giorni}$$

4.2.3. CASO 3: area interessata da addensamenti di attività di somministrazione (Movida)

- Dati

Via Nizza

Categoria II, coefficiente viario 0,95

- Calcolo

A. Occupazione permanente_ dehors costituiti da tavoli, sedie e ombrelloni, senza limitazioni verticali, o con semplice cordone

$$\text{Canone} = 0,313 \text{ €} \times 0,95 \times 1,1 \times 10 \text{ mq} \times 365 \text{ giorni} = 1193,86 \text{ € all'anno}$$

4.2.4. Sintesi dei risultati ottenuti

La tabella riporta i valori del canone calcolati per ogni caso e tipologia di occupazione nel Comune di Torino.

	A	B	C
CASO 1	1570,87 € all'anno	11 444,06 € 90 giorni	176 062,50 € 3 giorni
CASO 2	565,51 € all'anno	4119,86 € 90 giorni	105 637,50 € 3 giorni
CASO 3	1193,86 € all'anno		

4.3. Comune di Firenze

Il calcolo del canone nel Comune di Firenze è stato effettuato a partire da dati comuni per i tre casi in esame ovvero i coefficienti moltiplicatori per tipologia di occupazione.

- Tipologie di Occupazione e rispettivi coefficienti moltiplicatori:

A. Occupazione permanente con tavolini

Coefficiente = 1,68

B. Occupazione temporanea per attività edilizia, manutenzioni e simili alla prima autorizzazione:

Coefficiente = 0,351

C. Occupazione temporanea per manifestazioni varie, mostre, riprese cinematografiche

Coefficiente = 0,45

4.3.1. CASO 1: Categoria viaria con coefficiente più alto

- Dati

Piazza della Signoria

Categoria I

Tariffe in base alla categoria viaria:

A. Occupazioni permanenti di spazi ed aree pubbliche

Categoria I 180,75991 € al mq all'anno

B.C. Occupazioni temporanee di spazi ed aree pubbliche

Categoria I 4,64811 € al mq al giorno

- Calcolo

A. Occupazione permanente con tavolini

Canone = $180,75991 \text{ € all'anno} \times 1,68 \times 10 \text{ mq} = 3036,69929 \text{ € all'anno}$

B. Occupazione temporanea per attività edilizia, manutenzioni e simili alla prima autorizzazione

Canone = $4,64811 \text{ €} \times 0,351 \times 130 \text{ mq} \times 90 \text{ giorni} = 19\,088,3933 \text{ € per 90 giorni}$

C. Occupazione temporanea per manifestazioni varie, mostre, riprese cinematografiche

Canone = $4,64811 \text{ €} \times 0,45 \times 10\,000 \text{ mq} \times 3 \text{ giorni} = 62\,749,485 \text{ € per 3 giorni}$

4.3.2. CASO 2: Categoria viaria con coefficiente più basso

-Dati

Piazza Felice Bacci

Categoria IV

Tariffe in base alla categoria viaria:

A.Occupazioni permanenti di spazi ed aree pubbliche

Categoria IV 72,30396 € al mq all'anno

B.C. Occupazioni temporanee di spazi ed aree pubbliche

Categoria IV 1,85924 € al mq al giorno

- Calcolo

A. Occupazione permanente con tavolini

$$\text{Canone} = 72,30396 \text{ € all'anno} \times 1,68 \times 10 \text{ mq} = 1214,70653 \text{ € all'anno}$$

B. Occupazione temporanea per attività edilizia, manutenzioni e simili alla prima autorizzazione

$$\text{Canone} = 1,85924 \text{ € al giorno} \times 0,351 \times 130 \text{ mq} \times 90 \text{ giorni} = 7635,34091 \text{ € per 90 giorni}$$

C. Occupazione temporanea per manifestazioni varie, mostre, riprese cinematografiche

$$\text{Canone} = 1,85924 \text{ € al giorno} \times 0,45 \times 10\,000 \text{ mq} \times 3 \text{ giorni} = 25\,099,74 \text{ € per 3 giorni}$$

4.3.3. CASO 3: area interessata da addensamenti di attività di somministrazione (Movida)

- Dati

Via de' Benci

Categoria I

Tariffe in base alla categoria viaria

A.Occupazioni permanenti di spazi ed aree pubbliche

Categoria I 180,75991 € al mq all'anno

- Calcolo

A. Occupazione permanente con tavolini

$$\text{Canone} = 180,75991 \text{ € all'anno} \times 1,68 \times 10 \text{ mq} = 3036,69929 \text{ € all'anno}$$

4.3.4. Sintesi dei risultati ottenuti

La tabella riporta i valori del canone calcolati per ogni caso e tipologia di occupazione nel Comune di Firenze.

	A	B	C
CASO 1	3036,69929 € all'anno	19 088,3933 € 90 giorni	62 749,485 € 3 giorni
CASO 2	1214,70653 € all'anno	7635,34091 € 90 giorni	25 099,74 € 3 giorni
CASO 3	3036,69929 € all'anno		

3.4 Matrice finale di sintesi per la comparazione dei risultati ottenuti per i tre comuni analizzati

I risultati delle simulazioni di calcolo sono state messe a sistema in una tabella riassuntiva che comprende tutti le varie casistiche analizzate per le realtà comunali di Milano, Torino e Firenze.

	MILANO	TORINO	FIRENZE
CASO 1 categoria viaria con coefficiente più alto			
A occupazioni permanenti con tavolini e dehors	6250,005 € all'anno	1570,87 € all'anno	3036,69929 € all'anno
B occupazioni temporanee per attività edilizie	96 720,0774 € 90 giorni	11 444,06 € 90 giorni	19 088,3933 € 90 giorni
C occupazioni temporanee per manifestazioni ed eventi	124 000,099 € 3 giorni	176 062,50 € 3 giorni	62 749,485 € 3 giorni
CASO 2 categoria viaria con coefficiente più basso			
A occupazioni permanenti con tavolini e dehors	765,61875 € all'anno	565,51 € all'anno	1214,70653 € all'anno
B occupazioni temporanee per attività edilizie	11 848,1033 € 90 giorni	4119,86 € 90 giorni	7635,34091 € 90 giorni
C occupazioni temporanee per manifestazioni ed eventi	15 189,876 € 3 giorni	105 637,50 € 3 giorni	25 099,74 € 3 giorni
CASO 3 area interessata dal fenomeno movida			
A occupazioni permanenti con tavolini e dehors	1937,4975 € all'anno	1193,86 € all'anno	3036,69929 € all'anno

Questa lettura riassuntiva evidenzia che nelle categorie viarie ad elevato coefficiente il comune di Milano presenta i canoni di occupazione maggiori ad eccezione delle occupazioni per manifestazioni ed eventi dove le tariffe più alti si registrano per la città di Torino. Considerando le categorie viarie con coefficiente più basso, si può notare come a Milano i valori varino considerevolmente, vi sono cambiamenti anche nelle altre città ma meno rilevanti. Infine, per quanto riguarda le aree interessate da addensamenti di attività di somministrazione (Movidà) emerge come il canone maggiore si riscontri a Firenze dove la movida è concentra nelle zone centrali ad elevato coefficiente viario.

5. Temi e questioni emergenti

5.1. Attività economiche urbane e tutela del patrimonio storico-artistico, con particolare riferimento ai centri storici. Le relazioni problematiche tra normativa, pianificazione, gestione amministrativa

La questione della compatibilità fra attività economiche tutela degli ambiti di rilevanza storico-artistica, della loro incidenza, anche indiretta, su beni di interesse culturale e più in generale, del “decoro urbano” quale requisito integrante delle politiche di tutela assume una sempre maggiore importanza a fronte della crescente pressione indotta dalla vocazione turistica ormai non solamente limitata alle più rinomate ed inflazionate località, ma anche a fronte di più intense modalità di fruizione economica, considerata come elemento non estraneo ad una politica di valorizzazione del patrimonio storico-artistico, estesa ad un più ampio novero di siti di importanza storica.

Di tale significativa evoluzione è testimone la progressione normativa risalente all'inizio degli anni'90 dello scorso secolo, nel tentativo, non sempre efficacemente raggiunto, di contemperare le esigenze di tutela affermate e protette dalla Costituzione nell'articolazione dei suoi principi fondamentali, con quelle della proprietà privata e della libertà di intrapresa economica, anch'esse costituzionalmente riconosciute (sia pure con un rango apparentemente meno incisivo) e contestualmente di definire modalità di concorso e di coordinamento fra i vari poteri ed autorità, riferiti ai diversi livelli di governo del territorio, espressione, in ultima analisi, dei diversi interessi, pur di rilevanza pubblica, ricadenti in capo ad uno stesso bene qualificato come bene culturale ma non estraneo alla disciplina di programmazione, uso e fruizione condivisa con la generalità del contesto urbano in cui è posto e di cui fa parte.

A ben vedere si tratta di un tema non nuovo ed anzi costitutivo della dialettica fra tutela e diritto di proprietà, tutela e mercato, tutela e pianificazione urbanistica, tutela e governo locale, in sintesi fra tutela ed interessi concorrenti e contrapposti. Ed inoltre tali dinamiche non possono non risentire dell'evoluzione del dibattito disciplinare sui temi della tutela stessa, della conservazione, del restauro, della fruizione consapevole, cui devono essere aggiunte le più generali sollecitazioni dell'evoluzione economico sociale e dei problemi pratici che tale evoluzione quotidianamente pone, come opportunamente evidenziato da Paolo Carpentieri in un suo recentissimo contributo.

Dall'esame del dibattito disciplinare specialistico, tecnico e giuridico, cui possono essere aggiunte le suggestioni della cronaca e delle relative connesse polemiche, emerge che la problematica in discorso, più che dare origine a questioni nuove, evidenzia e forse radicalizza talune caratteristiche insite nel sistema giuridico – amministrativo della tutela italiana, così come si è costituito nel tempo a partire dalla legislazione dell'inizio del '900, al riconoscimento della rilevanza ordinamentale della tutela stabilita dalla Costituzione, nel rapporto con la legislazione urbanistica, con l'attivazione delle regioni ed alla luce delle “riforme” più recenti in materia costituzionale (titolo V) in materia di procedimento amministrativo, di governo delle aree metropolitane, e naturalmente della stessa normativa di tutela.

E' forse non superfluo in questa sede rammentare che la diretta competenza statale in materia di tutela dei beni culturali discende più ancora che dal precetto costituzionale, da una lettura costituzionalmente orientata della "tradizione" italiana in materia, che rimonta alla legislazione degli Stati pre-unitari (con l'eccezione del Piemonte sabauda) ed alla normativa novecentesca; il riferimento dell'art. 9 della Costituzione alla Repubblica e non allo Stato potrebbe far pensare ad una riserva di possibile deferimento al livello locale delle competenze amministrative (in quanto la stessa riforma del 2001 del titolo V ha confermato la riserva esclusivamente statale solo per quanto riguarda la potestà normativa) ma in realtà il sistema di tutela capillarmente diffuso mediante le soprintendenze (uffici periferici dell'allora ministero della pubblica istruzione, incrementato ed irrobustito nel 1939 da Bottai ma oggi – con l'attuale riforma in itinere – in significativo depotenziamento) ha – fino ad oggi – determinato una interpretazione di Repubblica coincidente con lo Stato-amministrazione.

Interpretazione che era stata - sia pur indirettamente – corroborata dalle sentenze della Corte costituzionale del 1968 in tema di (in)costituzionalità della legge urbanistica riguardo alla permanenza dei vincoli di destinazione pre-espropriativi, laddove il giudice delle leggi aveva distinto fra "vincoli" che individuano categorie di beni che possiedono *ex se* determinate caratteristiche e che l'amministrazione si limita a riconoscere con una valutazione tecnico-discrezionale e pertanto permanenti e non indennizzabili e "vincoli" che, al contrario, sono instaurati costitutivamente da atti e comportamenti della pubblica amministrazione e pertanto devono essere temporanei o soggetti ad indennizzo per essere costituzionalmente ammissibili. La distinzione, che se da un lato aveva ed ha rappresentato un grave depotenziamento della potestà pianificatoria (all'epoca si parlò di "urbanistica anticostituzionale") aveva il merito di salvaguardare l'assetto complessivo del sistema di tutela stratificatosi sino ad allora. Tuttavia, quando si passa alla concreta gestione pratica, la distinzione non risolve il problema della discrezionalità tecnica ed amministrativa che opera largamente nei procedimenti aventi per oggetto beni culturali in quanto appare di tutta evidenza che, ad esempio, l'individuazione di un bene come bene culturale, la valutazione degli interventi che si intendono eseguire sullo stesso e al limite il sindacato di ammissibilità di certe modalità di uso, fruizione, valorizzazione, comportano apprezzamenti e giudizi complessi, a loro volta influenzati da riferimenti esterni come il modificarsi della sensibilità nel tempo riguardo a certe testimonianze piuttosto che altre (ciò che veniva chiamato un tempo giudizio di valore), con ricadute sulla soglia di tollerabilità rispetto a trasformazioni materiali, a proposte di diverse destinazioni d'uso, alla stessa compresenza di diversi e talora contrapposti indirizzi disciplinari nel dibattito scientifico sulla tutela e sulla conservazione.

La questione del "decoro urbano" non è certo estranea a questi temi ed anzi, basti pensare alle polemiche della cronaca quotidiana, le critiche rivolte all'azione degli enti preposti alla tutela, in primis gli uffici periferici del Ministero per i beni culturali, accusati contemporaneamente di essere troppo o troppo poco rigorosi e restrittivi; valutazione che risente evidentemente degli interessi rappresentati dai destinatari diretti od indiretti dell'azione amministrativa (è chiaro che esiste un contrasto ad esempio fra l'esercente ed il residente nella stessa zona) ma compito dell'amministrazione pubblica è quello della realizzazione dell'interesse pubblico che non può essere degradato ad una media più o meno ponderata della pluralità di interessi che fatalmente ricade in capo a qualsivoglia procedimento, ma deve realizzare quelle finalità di imparzialità e buon andamento anch'esse costituzionalmente sancite. E' tuttavia la critica, per la verità estendibile all'intero insieme dell'attività di tutela sul patrimonio storico-artistico posta in essere dalla generalità del sistema amministrativo ministeriale, ma particolarmente sensibile nella questione in discorso, della mancanza di

riferimenti omogenei ed espliciti, di vere o presunte difformità o incongruenze nel valutare situazioni analoghe, rinvia all'esigenza di approntare strumenti che consentano di colmare il divario fra la legge astratta e la specificità particolare di ciascun atto amministrativo, evitando, da un lato che la discrezionalità si trasformi in arbitrio ma scongiurando, dall'altro, i pericoli di una deregolamentazione che si traduca in uno svuotamento, per non dire in una intollerabile abdicazione dei poteri pubblici necessari alla salvaguardia degli interessi diffusi quale la tutela del patrimonio storico-artistico e la stessa attività economica.

La lettura comparata degli atti normativi che si sono susseguiti in materia dà conto di queste difficoltà; basti pensare che la legge 28 marzo 1991, n. 112 era stata abrogata e ricompresa nel DLgs 31 marzo 1998 n. 114, ma successivamente entrava in vigore il DLgs 29 ottobre 1999 n. 490 (*Testo unico dei beni culturali ed ambientali*) con una specifica norma (art. 53 – *Esercizio del commercio in aree di valore culturale*) non coordinato con la legge precedente. Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* del 2004 (DLgs 22 gennaio 2004 n. 42) ridisciplina a sua volta la materia all'art. 52. Già da questa prima scansione emerge una alternanza fra provvedimenti che enfatizzano ora il ruolo monocratico del ministero per il tramite delle soprintendenze di settore conferendo un potere diretto di individuazione delle aree e di controllo autorizzativo delle trasformazioni anche temporanee in esse ricadenti, ora un ruolo consultivo e concorrente rispetto a quello dell'ente locale; schizofrenia recentemente riproposta con la direttiva pubblicata sulla G. U. n. 262 del 9/11/2012 cd. "direttiva Ornaghi" e quella ancor più restrittiva contenuta nel DL n. 91 del 8/8/2013 (cd. "legge Bray") al recentissimo DL n. 83 del 31/5/2014 "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo". In particolare da questi ultimi provvedimenti emerge la esigenza di dare luogo a forme di concertazione fra ministero ed enti locali (mediante accordi previsti dalla l. 241 e s. m. i.) al fine di pervenire ad una soddisfacente disciplina della materia, sotto il profilo della ragionevole delimitazione della discrezionalità tecnica in capo ai singoli provvedimenti amministrativi, promuovendo un riordino delle situazioni in essere, ponendo regole certe, discriminando gli interventi che necessitano di autorizzazione da quelli liberamente attuabili, evitando il pericolo di interpretazioni irragionevolmente restrittive (come nel caso del Friuli - Venezia Giulia).

Si tratta di un campo largamente aperto, come emerge dalla ricognizione effettuata su alcuni grandi comuni (Torino, Milano, Venezia, Roma, Firenze) e dall'esame della giurisprudenza (il contenzioso "collauda" l'impatto delle norme nella concreta applicazione amministrativa) rimanendo tuttavia evidente che non tutto potrà essere rigidamente regolamentato dalla pianificazione-programmazione a monte, residuando ragionevoli e necessari spazi alla valutazione finale adottata in sede di procedimento amministrativo.

5.2. Dall'occupazione di suolo al progetto dello spazio pubblico. Criticità e potenzialità, strumenti

5.2.1. Intorno allo spazio pubblico

Parlare di spazio pubblico significa aprire il campo a una pluralità di temi e di ambiti disciplinari che a vario titolo e da differenti prospettive se ne sono occupati.

Spazio pubblico e suolo pubblico non sono evidentemente la stessa cosa e anche se spesso i regolamenti si riferiscono a "spazi e aree pubbliche"¹⁵, ciò che individua gli ambiti di applicazione di tali regole è la natura giuridica del suolo e dunque la proprietà pubblica o l'asservimento a uso pubblico.

Ma il concetto di spazio pubblico, come noto, è ben più ampio e riguarda il modo in cui uno spazio disponibile e accessibile diventa spazio del pubblico scambio e dell'incontro, acquista significato perché viene riconosciuto e usato da una pluralità di soggetti, assume valore di luogo in cui si manifesta il "public realm", dimensione che insieme ad altre costruisce e dà sostanza alla qualità urbana.

Lo spazio pubblico nella sua accezione più alta è qualcosa che si può progettare fino ad un certo punto, poi, in qualche misura, deve "accadere" nell'incontro tra spazio e società, tra dimensioni formali, condizioni per l'uso e pratiche. Nel 2001 due autori olandesi, vicini per appartenenza disciplinare ai temi del progetto, in un piccolo libro pubblicato dal NAI hanno affrontato la dicotomia tra spazio e pratiche distinguendo lo "spazio pubblico", così definito in virtù principalmente del fatto di essere liberamente accessibile da chiunque (*public space*) e il "dominio pubblico" quale luogo "where an exchange between different social groups is possible and also actually occurs" (*public domain*) (Hajer, Reijndorp, 2001, p.11). In questi termini la domanda da porsi è piuttosto la seguente: in che modo uno spazio pubblico può diventare uno spazio "di dominio pubblico"? In che modo può diventare il supporto materiale all'idea di spazio pubblico, quale luogo di scambio, confronto, denso di significato condiviso? O, in altre parole, usato, vissuto o abitato da una pluralità di persone?

Nell'accezione comune è proprio quando queste due dimensioni si sovrappongono e coesistono che possiamo parlare di spazi pubblici "che funzionano".

Jan Gehl¹⁶, nella sua vita professionale ha studiato a fondo le forme dello spazio pubblico urbano e la "vita tra gli edifici" e dunque il modo in cui lo spazio pubblico viene usato e rimarca con fermezza che la forma fisica può solo suggerire degli usi e delle pratiche, certamente non li può meccanicamente imporre. Ciononostante, la forma fisica, i materiali, i volumi e la loro disposizione, le barriere e in generali le condizioni materiche degli spazi hanno una rilevanza

¹⁵ Si vedano ad esempio i nomi dei Regolamenti analizzati nei casi della presente ricerca: *Regolamento Comunale per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche* a Firenze e a Milano; *Regolamento Comunale Canone di Occupazione spazi ed aree pubbliche* a Venezia; *Regolamento C.O.S.A.P. Canone di occupazione spazi ed aree pubbliche* a Torino. In generale l'uso del più generale termine "occupazione di spazi" invece di "occupazione di suolo" (come invece accade a Roma -*Regolamento in materia di canone occupazione suolo pubblico - COSAP*) è ascrivibile al fatto che l'oggetto sia l'insieme delle aree del suolo, del soprassuolo e del sottosuolo di proprietà o di uso pubblico.

¹⁶ Gehl, J. (1980) *Life between Buildings. Using Public Space* Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1987; Trad. italiana: "Vita in città", Maggioli, Rimini, 1993

fondamentale non solo nel definire il decoro urbano, ma anche nel porre le basi per gli usi degli spazi pubblici e per la costruzione dello spazio pubblico e del *public realm*.

Questo genere di riflessioni, comuni in molti ambiti disciplinari, si ritrovano anche nella letteratura specialistica sui temi dell'occupazione di suolo, quando si considera lo spazio pubblico nella sua accezione ampia di bene pubblico¹⁷ e si avanzano considerazioni non solo in merito a questioni strettamente patrimoniali e funzionali, ma si rimettono al centro i bisogni e gli interessi della collettività. Gasparoli, nel recente *Venezia fragile* (2014) ad esempio, sottolinea due aspetti emergenti: la preoccupazione che in particolari contesti fragili appunto l'occupazione di suolo per le attività commerciali (tipologia di attività e la modalità di esposizione) possa intaccare il vincolo di tutele di edifici di valore storico artistico; la crescente consapevolezza che le attività commerciali e gli annessi usi del suolo possono influenzare e incidere sull'**aspetto** del patrimonio culturale, ma inteso non solo come singolo edificio ma come più generale "insieme urbano". È rispetto alla definizione di questa locuzione di "insieme urbano", allora, che possono essere avanzate alcune considerazioni che allargano la riflessione al come e in che misura forme di regolamentazione dell'uso e dell'occupazione del suolo possono non solo incidere sul decoro urbano, ma anche sul modo di progettare lo spazio pubblico nell'accezione più ampia del termine.

Senza voler attribuire responsabilità eccedenti il dovuto, è utile interrogarsi sugli effetti di queste norme, regolamenti non solo in termini di impatto economico e fiscale per le casse dei comuni, ma di impatto spaziale sullo spazio pubblico, riconoscendo a questi regolamenti la natura di strumenti di progetto dello spazio pubblico.

Le presenti note ancora in forma provvisoria intendono ripercorrere dunque alcuni dei materiali prodotti dalla ricerca provando a ragionare su due aspetti: quali sono i principali effetti e che tipo di criticità fanno emergere, il modo in cui i regolamenti e le forme di gestione dell'uso del suolo costituiscono dei veri e propri progetti impliciti dello spazio pubblico.

5.2.2. Pratiche, usi e qualità dello spazio pubblico

Nella sua dimensione formale quello che oggi riconosciamo come spazio pubblico è stato disegnato in modi molto diversi nel corso del tempo. Se nella città medievale, esso era il "negativo" dei volumi costruiti all'interno delle mura urbane e la vita in pubblico si manifestava nei luoghi riconosciuti della collettività - le chiese, il municipio, il mercato¹⁸ - nel Settecento l'idea di spazio pubblico si amplia enormemente, come mostra la straordinaria mappa di Roma di Giambattista Nolli quando disegna come un *continuum urbano* lo spazio accessibile all'aperto - le strade, le piazze, gli slarghi - e al chiuso - le chiese o le basiliche. Lo spazio pubblico continuava tuttavia a essere definito dai volumi, in una relazione stringente tra fronte urbano e spazio aperto prospiciente e delimitato. Tale relazione è venuta meno con la città contemporanea in cui il "vuoto" è lo spazio da ripensare non più e non solo in ciò che ne definisce il bordo ma nella sua estensione, nella sua superficie materica e nelle sue attrezzature. Il progetto dell'arredo urbano, poi, è una pratica ancora più recente. È nell'Ottocento che alcune città iniziano a dotarsi di lampioni, panchine, ringhiere, cabine

¹⁷ Il bene pubblico, in definitiva, può essere utilizzato, secondo la dottrina più recente, attraverso quattro forme:

a) uso diretto; b) uso generale: godimento da parte della collettività; c) uso particolare: quando il bene serve l'interesse pubblico mediante un uso riservato ad alcuni soggetti pubblici o privati individuati dall'amministrazione attraverso un atto di licenza (ad es. la navigazione sulle acque fluviali); d) uso eccezionale: quando sia intervenuto un atto di concessione con cui l'amministrazione attribuisce al concessionario diritti di natura privatistica assimilabili ai diritti su beni altrui (concessione di occupazione di suolo pubblico).

¹⁸ si veda l'ampia produzione di Le Goff al riguardo.

telefoniche (quelle rosse londinesi sono state a lungo un'icona della città) capaci di rimandare a un progetto unitario, a costruire un'immagine riconoscibile e in generale a costruire il "decoro urbano". Gli oggetti che arredano, illuminano o delimitano (in maniera permanente e temporanea) diventano gli elementi che caratterizzano lo spazio pubblico e ne diventano la cifra distintiva¹⁹.

Lo spazio pubblico, però, nell'accezione "alta" di cui si diceva sopra, è dato dall'interazione tra spazio e pratiche, formali e informali. La funzione principale che si svolgeva nello spazio pubblico era il mercato che si allestiva dentro le mura: era uno scambio di merci ma era anche un momento fondamentale di scambio tra la città e la campagna, tra chi produceva e acquistava. Lo spazio pubblico inoltre era il luogo per eccellenza della rappresentanza e della rappresentazione (dalle processioni religiose, ai comizi politici e alle rivendicazioni "di piazza" appunto), luogo dell'incontro e del conflitto, ambito nel quale si sono costruite le condizioni della città pubblica se con questa locuzione intendiamo quella dimensione della città in cui la vita in pubblico si manifesta liberamente.

Queste funzioni si radicano nel passato remoto della storia urbana occidentale, mentre il parco come spazio pubblico è una tipologia relativamente recente. Un nuovo tipo di spazio pubblico dedicato allo svago e al tempo libero è una invenzione della società borghese ottocentesca che si può permettere di passeggiare, di rivendicare uno spazio svincolato dal lavoro, dalle prime necessità o da dimensioni fortemente simboliche e religiose. Gli esempi sono noti: i giardini pubblici di Porta Venezia a Milano inaugurati alla fine del 1700, il parco realizzato da John Nash a Londra nel 1814, i parchi parigini, Bois de Boulogne e Bois de Vincennes, acquisiti al patrimonio pubblico e realizzati da Haussman, il Central Park di New York aperto al pubblico nel 1856. Oggi i luoghi della vita in pubblico si sono moltiplicati e non sempre sono associati alla proprietà pubblica, come fin dagli anni novanta è stato sottolineato da chi ha evidenziato ad esempio il ruolo di spazio pubblico di incontro, dei centri commerciali nella città diffusa (rif). Slarghi, strade, piazze, giardini, scalinate sono i luoghi accessibili – più o meno codificati e con diversi livelli di qualità formale – in cui la dimensione dell'incontro e dello scambio si dà come possibilità, in cui possono accadere usi e pratiche inattese (dal "parkour" al commercio informale).

Concorrono dunque a costruire la qualità dello spazio pubblico sia il progetto della sua dimensione formale (in termini di spazi e attrezzature) sia gli usi e le pratiche che vi si manifestano e che sono variamente determinati. Da una parte, possiamo distinguere quelle **pratiche** – inattese, informali, non codificate, effimere e temporanee – che animano lo spazio pubblico e che ne costruiscono in qualche misura anche la sua attrattività ("le persone vanno dove le persone stanno", diceva Jan Gehl per sottolineare la rilevanza delle persone, delle pratiche e degli usi nel determinare la qualità di uno spazio pubblico); dall'altra, quelle **occupazioni** permanenti o temporanee di attività di varia natura – dai servizi commerciali a eventi temporanei - che necessitano di attrezzature, delimitano lo spazio pubblico e ne selezionano l'accesso. In questi casi la collettività affida porzioni di questo spazio a chi lo usa e in molti casi ne trae profitto (e per questo ha un costo).

¹⁹ Barcellona ha fatto politiche importanti negli anni novanta in questa direzione, investendo in progetti specifici e negli uffici tecnici comunali per svilupparli.

Ed è proprio nella natura di questi affidamenti (dimensioni e rapporto con i contesti, relazione reciproca tra i lotti occupati, carattere e forma degli arredi e dei materiali utilizzati, normati o suggeriti etc.) che si delinea non solo la qualità del “decoro urbano” ma anche la qualità delle relazioni e dello scambio della città pubblica.

5.2.3. Occupazione di suolo: effetti inattesi, criticità e potenzialità

Ciò che interessa in questa sede, tuttavia, è ragionare su come le forme di occupazione del suolo incidono sulla qualità dello spazio pubblico e su come i modi in cui esse sono normate possono diventare strumenti per un progetto “implicito” dello spazio pubblico stesso.

I casi analizzati nella ricerca forniscono l'occasione per riflettere in prima luogo sugli effetti dei regolamenti sulla qualità dello spazio pubblico. Effetti attesi o inattesi che diventano dei necessari banchi di prova per testare l'efficacia della regolamentazione e la tenuta dell'idea di spazio pubblico ad essa sottese che si traducono in un vero e proprio progetto implicito.

In questa prima versione del testo mi limito solamente a elencare i temi che essi sollevano:

- Frammentazione e introversione

Un primo tema riguarda il livello di scambio e visibilità che ha a che fare con una cultura dello spazio pubblico e con una diffusa tendenza all'**introversione** e alla conseguente frammentazione dello spazio pubblico.

Recinzioni, coperture ed elementi di delimitazione troppo invasivi tendono a limitare sostanzialmente lo scambio con lo spazio pubblico occupato che diventa a tutti gli effetti uno spazio privato e lo spazio pubblico “libero”. Si pensi alla differenza di impatto tra tavolini liberi sul marciapiedi e tavolini di un dehor che in inverno in particolare diventa una stanza in più a tutti gli effetti. Ci sono ragioni economiche e di opportunità per gli esercenti: tuttavia l'effetto che queste differenti modalità di occupazione hanno è diametralmente opposto e dovrebbe essere parte di un ragionamento più esteso sul ruolo dello spazio pubblico alla scala urbana.

Il caso di New York è emblematico, anche se difficilmente paragonabile alle situazioni che stiamo osservando (e certamente necessita di approfondimenti sulla gestione delle fiscalità che al momento non siamo in grado di produrre): gli spazi sono accessibili a chiunque e non sono recintati anche se sono usati spesso dai clienti dei servizi commerciali prospicienti (visibilità e scambio); l'arredo dello spazio pubblico pedonale è lo stesso a Times Square e nel Queens (omogeneità e riconoscibilità) e soprattutto è evidente un progetto complessivo della città su questo tema, con un'idea molto chiara del carattere che si vuole ottenere (visione).

- Politiche estemporanee vs progetto di lungo periodo

Un secondo tema che rappresenta contestualmente una criticità e una potenzialità da sfruttare riguarda la relazione tra eventi temporanei e costruzione di un progetto per lo spazio pubblico di lungo periodo. L'occupazione di suolo pubblico per eventi di varia natura (manifestazioni, concerti, mostre, sfilate etc.), con o senza infrastrutture di supporto (palchi, recinzioni etc.) ha un ruolo decisivo nel determinare il tipo di *usi* che le persone possono fare di un determinato spazio, ma anche nel costruire l'immagine pubblica del luogo che può interferire o lavorare in sinergia con la natura di uno spazio pubblico (nel caso di Milano si pensi alle polemiche sulle bancarelle in piazza Castello o alle svariate attività

presenti in piazza Gae Aulenti a Milano su cui diversi soggetti hanno lamentato l'assenza di un orientamento chiaro o ancora alla vendita ambulante di alimenti durante il Fuorisalone). Al di là di casi specifici gli esempi richiamano la necessità non solo e non tanto di un coordinamento tra eventi, ma anche l'esplicitazione di una direzione chiara (specializzazione o caratterizzazione) in merito all'uso dei diversi spazi pubblici e alla possibilità di formulare delle ipotesi di lungo periodo a cui la programmazione di determinati tipi di eventi (anche incentivati dalla pubblica amministrazione) può contribuire a costruire e rafforzare.

- Occupazione vs incuria

Un ulteriore tema riguarda il livello di cura che può garantire un'occupazione di suolo opportunamente normata in alcuni specifici luoghi. Si tratta di un'annosa questione di natura in primo luogo culturale che riserva pratiche di cura e appropriazione solo a spazi recintati e ufficialmente "affidati" e che necessita di una riflessione che riguarda anche come disincentivare alcuni comportamenti (parcheggi laddove prima si trovavano spazi espositivi di attività commerciali).

5.2.4. Strumenti di un progetto implicito

A fronte di effetti inattesi, criticità e potenzialità latenti, vale la pena riprendere in forma di annotazione alcuni temi che si intendono sviluppare in una prossima versione del documento, e che consentono di evidenziare delle fertili direzioni di lavoro in merito al **decoro** e più in generale alla **qualità del progetto** materiale dello spazio pubblico.

In questo specifico contesto relativo ai temi dell'occupazione del suolo, il concetto di "decoro" si applica almeno a tre aspetti:

- la tipologia dell'attività;
- la qualità e il carattere delle attrezzature (recinzioni, coperture, espositori, pedane etc) necessarie all'occupazione;
- la quantità delle occupazioni di suolo concesse e i loro impatto sulla spazialità.

E si intende come quella condizione che garantisce: un certo livello di coerenza delle attività rispetto a un determinato contesto; una riconoscibilità o omogeneità dei materiali utilizzati e opportuna possibilità di variazione entro un principio di permanenza; e ancora la capacità delle forme di occupazione di adattarsi alle specificità delle situazioni in cui si trovano.

Queste dimensioni chiamano in causa ambiti di lavoro che devono essere praticati contestualmente: e in particolare la redazione di opportuni abachi di soluzioni (come a Firenze) insieme alla capacità di lavorare caso per caso sulle specifiche situazioni (in parte come a Venezia e a Roma).

Questo solleva due nodi cruciali. Il primo riguarda il delicato **equilibrio tra la norma generale e il progetto specifico** e più in generale sul rapporto tra applicazione meccanica di un regolamento (necessario e legittimo) e costruzione di una **visione per lo spazio pubblico**, in alcuni ambiti particolarmente rilevanti, centrali della città altrettanto necessaria e legittima (si pensi alle polemiche sulle piazza Castello o piazza Gae Aulenti a Milano citate sopra). Il secondo concerne la necessità di un **soggetto** capace di tenere assieme questi aspetti, andando oltre una visione settoriale e soprattutto ribaltando la logica che vede spesso "subire" gli effetti non controllati dei regolamenti, quando sarebbe necessario promuovere progetti per lo spazio pubblico avvalendosi di tutti gli strumenti e le regole a disposizione.

Un'ulteriore considerazione riguarda il **campo di applicabilità**. Si è parlato molto delle aree centrali in cui vigono delle tutele, quale ambito in cui è opportuno prestare particolare attenzione alla dimensione del decoro urbano (direttiva Ornaghi). Con le opportune differenze è utile trovare forme di applicazione di questi criteri estesi all'intera città.

5.3. La regolazione del suolo pubblico tra istanze di liberalizzazione, obblighi di fiscalità locale e motivi imperativi di interesse generale

La regolazione del suolo pubblico tra istanze di liberalizzazione, esigenze di fiscalità locale e motivi imperativi di interesse generale si intreccia con temi di governo e di gestione integrata delle città a partire da esigenze diverse e spesso non coincidenti, nel difficile equilibrio tra libertà di iniziativa economica, vincoli di bilancio comunale (in prospettiva, da declinare a livello di città metropolitana) e tutela attiva del patrimonio storico-architettonico e culturale.

Una serie di questioni aperte nella regolazione pubblica dell'occupazione di spazi ed aree pubbliche nell'ambito delle attività economiche urbane incrocia infatti una sostanziale mancanza di sinergia e integrazione tra politiche urbanistiche, misure prescrittive di fiscalità locale e processi di semplificazione e liberalizzazione del mercato dei servizi urbani in un quadro condiviso di tutela e bilanciamento degli interessi pubblici e privati.

In un contesto di governo del territorio spesso caratterizzato da un'eccessiva regolamentazione dell'accesso al mercato e da tradizionali e residue forme di programmazione economica dell'offerta, emerge la necessità di ripensare le pratiche di regolazione del suolo pubblico in un'ottica di sostenibilità urbanistica, sociale ed economica degli interventi, orientate a un approccio di natura qualitativa e valutativa e al governo delle esternalità negative, in coerenza con l'attuale quadro normativo comunitario e statale.

L'ipotesi di introdurre strumenti formali per analizzare costi e benefici della regolamentazione (*Regulation Impact Analysis*, OECD 2009) e di declinare la metodologia dell'impatto zero²⁰ ad altri settori economici di competenza esclusiva regionale come la programmazione delle attività di somministrazione e del commercio su area pubblica (discipline in stretta relazione con la regolazione del suolo pubblico), possono costituire un elemento di freno alla proliferazione di norme e rappresentare un esito non banale delle nuove policy del terziario a scala regionale e locale, in attuazione della Direttiva Servizi comunitaria che giustifica un intervento regolativo e pianificatorio in ambito economico solo in presenza di oggettivi e argomentabili "motivi imperativi di interesse generale"²¹ e sempre nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità.

²⁰ Già introdotta nel governo delle localizzazioni delle grandi strutture di vendita in Regione Lombardia.

²¹ Ragioni di pubblico interesse, tra i quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale (*D.lgs. 59/2010*).

A partire dall'annullamento dei provvedimenti di diniego di rilascio di autorizzazione commerciale per l'apertura di esercizi di media struttura di vendita - correlate alle decisioni del Consiglio di Stato²² che hanno confermato la sopravvenuta inoperatività di ogni contingente numerico previsto per le attività economiche urbane da disposizioni regionali - va ricordato che gli attuali orientamenti giurisprudenziali restituiscono significative decisioni in coerenza con i principi costituzionali e comunitari in materia sia di libertà di iniziativa economica e di tutela della concorrenza, sia di tutela e salvaguardia del patrimonio storico-artistico e culturale.

La possibilità di utilizzare elementi di limitazione all'attività economica da parte della pianificazione urbanistica rappresenta una diffusa criticità sempre più oggetto di contenziosi a livello giuridico: come indicato, ad esempio, nella sentenza 145/2011 del TAR Friuli Venezia Giulia "se è ben vero che le autorizzazioni commerciali non possono essere limitate avendo quale parametro di riferimento la pretesa sufficienza degli esercizi esistenti, è altrettanto vero che la cd. "urbanistica commerciale" può individuare altri elementi di limitazione", riferiti, ad esempio a criteri di accessibilità del trasporto pubblico, all'inadeguatezza della rete viaria, alla presenza di elementi storico-monumentali riconducibili ai "motivi imperativi di interesse generale" introdotti dalla Direttiva Bolkestein.

Una serie di recenti pronunciamenti sulle differenti forme di attuazione ed effetti dei regolamenti Cosap confermano i difficili tentativi in atto di determinare un parziale equilibrio tra queste istanze differenti: emerge in numerose motivazioni in diritto la "forza" giuridica della tutela e la sua tendenziale prevalenza sugli aspetti commerciali di interesse economico privato (Carpentieri 2014). Il dichiarato preponderante pubblico interesse diretto alla difesa del patrimonio storico-culturale²³ è spesso utilizzato come solida argomentazione che inquadra l'uso speciale privato del bene pubblico come l'eccezione, intrinsecamente e naturalmente precario e revocabile, che non genera diritti di insistenza o di rinnovazione e/o proroga nel caso, ad esempio, "si ritenga di utilizzare un'area pubblica per una destinazione ritenuta più consona all'interesse pubblico"²⁴.

In questo quadro, l'esempio dei Piani di massima occupabilità promossi dal Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica del Comune di Roma²⁵ - introdotti per organizzare dal punto di vista planimetrico (da attuare poi attraverso i singoli provvedimenti di concessione) la domanda privata di occupazione suolo pubblico delle aree sottoposte al vincolo di tutela - rappresenta un primo significativo tentativo di possibile integrazione tra ambiti differenti di competenza e di regolazione (in particolare, codice della strada, norme di sicurezza dei vigili del fuoco, tutela dei beni culturali), al fine di assicurare la compatibilità (anche spaziale) dell'insediamento delle attività economiche urbane con i valori primari di luoghi ed edifici soggetti a una pluralità di tutele (ambientale, archeologica, culturale, monumentale, paesaggistico-territoriale e storico-artistica) in un'ottica di riqualificazione urbana²⁶.

²² Come ad esempio la decisione n. 2808/09 che stabilisce che ancora oggi è astrattamente possibile porre dei limiti all'apertura di nuovi esercizi commerciali, purché non fondati "sull'apprezzamento autoritativo dell'adeguatezza dell'offerta alla presunta entità della domanda".

²³ Cfr. Tar Lazio Roma sez. II ter, 22 maggio 2013 n. 5171.

²⁴ Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 14 ottobre 2014 n. 5112 che ha giudicato legittima la "disdetta" (mancato rinnovo) della concessione permanente di suolo pubblico a un esercizio di ristorazione nel centro di Roma a seguito dell'adozione del piano di massima occupabilità per l'area in questione.

²⁵ Direzione Trasformazione Urbana, U.O. Città Storica e Ambiti di Tutela e Riqualificazione.

²⁶ Ad esempio, con l'obiettivo di armonizzazione tra l'ingombro degli elementi di arredo e la libertà di visuale.

A queste condizioni di sfondo si aggiunge il sistema di regole orientato dal Patto di Stabilità Interno²⁷ e le conseguenti esigenze di sviluppo e consolidamento della fiscalità locale da parte delle amministrazioni comunali. In attesa dell'introduzione del "canone concessorio unico" (imposta municipale secondaria²⁸), la recente risoluzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze²⁹ conferma per i Comuni la vigenza delle forme di prelievo determinate dalla tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, dall'imposta comunale sulla pubblicità e dal diritto sulle pubbliche affissioni, dal canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Il caso del Comune di Milano è significativo in quanto la voce complessiva di bilancio riferita al nuovo regolamento sul canone di concessione del suolo pubblico (temporanea e permanente) ha generato un gettito pari a circa 60 milioni di euro nel 2012 e 2013 (rispetto ai circa 29 milioni di euro del 2010), con un incremento delle occupazioni temporanee - con particolare riferimento alle manifestazioni - e una flessione nelle occupazioni afferenti il settore edilizio. La rilevanza dei risultati economici del Comune di Milano rappresenta un significativo "cambio di passo" che sta progressivamente orientando le politiche fiscali sull'occupazione suolo pubblico di alcune future Città metropolitane (come il caso di Roma Capitale).

Comune di Milano: sintesi Cosap 2012				
		Competenza effettiva	Cassa per bilancio	Effetto
	2011	2012	2012	2013
TEMPORANEA	€ 16.317.093,88	€ 25.217.675,85	€ 25.217.675,85	€ 17.254.112,85
PERMANENTE	€ 13.331.000,00	€ 23.851.326,16	€ 6.597.213,31	
INVITI COSAP ULTIME RATE 2011 E RECUPERO COSAP ARRETRATO		€ 7.424.642,62	€ 7.424.642,62	
SPESE D'ISTRUTTORIA		€ 307.721,75	€ 307.721,75	
TOTALE	€ 29.648.093,88	€ 56.801.366,38	€ 39.547.253,53	

A partire dalla deliberazione del Consiglio comunale n. 66 del 20.12.2011 (modificata con la DGC n. 1666 del 27/07/2012) il Comune di Milano ha provveduto ad una radicale revisione della normativa che ha riguardato la totalità degli strumenti di gestione all'entrata, ossia il Regolamento, il tariffario e l'elenco di classificazione viaria³⁰.

La nuova classificazione viaria – uno dei fattori moltiplicatori del provvedimento – rappresenta la parte più rilevante del lavoro di revisione svolto, che nasce dalla dichiarata volontà di riconsiderare l'intero tessuto urbano attraverso l'adesione alla mappatura delle Microzone OMI (Osservatorio Mercato Immobiliare), già adottata dal Consiglio comunale nel 1999,

²⁷ Il Patto di Stabilità Interno (PSI) nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle AA.PP./P.I.L. convergente verso il 60%). L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (P.A.) costituisce il parametro principale da controllare, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza e la causa di formazione dello stock di debito. L'indebitamento netto è definito come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni), desunte dal conto economico della P.A., preparato dall'ISTAT (cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015, <http://www.rgs.mef.gov.it/>).

²⁸ IMUS prevista dall'art. 11 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 che accorperà Imu, Tasi, Cosap e affissioni pubblicitarie.

²⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento Finanze, Risoluzione 1/Df/2015, Roma, 12 gennaio 2015.

³⁰ Come approfondito nel paragrafo 2.1, il canone è determinato moltiplicando la tariffa base per il coefficiente relativo alla categoria della localizzazione, per il coefficiente moltiplicatore per specifiche attività stabilito per ciascuna tipologia di occupazione, per la misura (superficie) dell'occupazione e, nel caso di occupazioni temporanee, per la sua durata. È commisurato in base all'importanza delle aree e degli spazi pubblici interessati dall'occupazione, dalla superficie impegnata, dalla durata e dal "sacrificio imposto alla collettività" dall'occupazione stessa e al tipo di attività esercitata.

in condivisione con l'Ufficio Provinciale dell'Agenzia del Territorio. Tale strumento di gestione offre una completa e aggiornata valutazione del territorio comunale, sia dal punto di vista dell'importanza delle occupazioni rispetto al contesto urbano, sia come mezzo per indirizzare le imprese private verso un utilizzo più razionale e consapevole dello spazio pubblico. Considerato che un numero significativo di attività non è necessariamente collegato a una ubicazione necessitata, il nuovo viario può costituire anche un utile punto di riferimento al fine di orientare le scelte dei soggetti privati verso una maggiore differenziazione dell'utilizzo degli spazi e delle aree pubbliche, con ciò costituendo un'occasione per la valorizzazione di aree diverse dal tradizionale ambito centrale storico.

Riferimenti bibliografici e fonti normative

- Borzi M., Vuistiner N. (2014), *L'occupazione di suolo pubblico nelle somministrazioni di alimenti e bevande*, Roma, Susil Edizioni.
- Bruzzese A. (2015), "Spazi, usi, popolazioni. Tre dimensioni necessarie per attivare spazi comuni" in *Territorio*, n. 72 (in corso di pubblicazione).
- Camera di Commercio di Milano, *Servizi commerciali nella Milano che cambia. Questioni aperte e scenari evolutivi nei processi di aggregazione spaziale delle attività economiche urbane*, Rapporto di ricerca, Fondazione Politecnico-Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, gennaio 2014.
- Caringella F. (2009), *Manuale di Diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica Editrice.
- Cammelli M. (a cura di) (2000), *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, Bologna, 2000, commento all'art. 53 (E. Codini) pp. 187/188.
- Cammelli M. (a cura di) (2004), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, commento all'art. 52 (E. Codini) pp. 244/245.
- Carpentieri P. (2014), "Il decoro urbano. Il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica", Atti convegno *Il territorio tra tutela e trasformazione*, Consiglio di Stato, Ufficio Studi, Roma, 24-25 novembre 2014.
- Comuni di Bologna, Firenze, Milano, Roma, Torino, Venezia, Padova (2013), *Lavoro preparatorio alla Conferenza Suolo Pubblico, Autunno 2013, Network Grandi Città*, aprile.
- Comune di Firenze (2014), *Regolamento comunale per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche*, 28 luglio 2014.
- Comune di Firenze (2010), *Concorso di idee per la redazione di idee progettuali di manufatti da adibire a Dehors nel Centro Storico Fiorentino*, 16 giugno 2010.
- Comune di Firenze (2011), *Delliberazione n.2011/G/00138 Occupazioni suolo pubblico per ristoro all'aperto area interna zona Unesco, approvazione allegati tecnici concepts previsti*, 01 gennaio 2011.
- Comune di Firenze (2011), *Piano comunale per le occupazioni di suolo pubblico per il ristoro all'aperto*, 22 dicembre 2011.
- Comune di Firenze e Province di Firenze, Pistoia e Prato (2011), *Protocollo d'intesa tra Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici e etnoantropologici*, 27 ottobre 2011.
- Comune di Milano (2013), *Informativa alla Giunta comunale, Assessorato al Commercio, Attività produttive, Turismo, Marketing territoriale*, 22 marzo 2013.
- Comune di Milano (2012), *Regolamento per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP)*, modificato con Deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 29 giugno 2012.

Comune di Milano (2012), *Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche. Tariffe in vigore dal 1 agosto 2012*, Deliberazione della Giunta comunale n. 1666 del 27 luglio 2012.

Comune di Milano, *Disciplina del diritto ad occupare il suolo, lo spazio pubblico o aree private soggette a servitù di pubblico passo, mediante elementi di arredo quali: tavoli, sedie, fioriere, ombrelloni, tende solari, tende ombra sole, pergolati, faretti, pedane mobili, gazebi, dehors stagionali e altri elementi similari*.

Comune di Milano (2011), *Approvazione delle nuove località nelle quali è ammessa l'attività degli operatori del proprio ingegno (O.P.I.) – a parziale modifica della deliberazione della Giunta Comunale n. reg. 165/95 e ad integrazione della deliberazione della Giunta Comunale n. reg. 1903/2011*, 02 dicembre 2011.

Comune di Milano (2012), *Deliberazione della Giunta Comunale n.1039, Linee di indirizzo sperimentali per lo svolgimento di eventi in Piazza Duomo e nelle aree limitrofe*, 11 maggio 2012.

Comune di Roma (2014), *Regolamento in materia di occupazione suolo pubblico (OSO) e del canone (COSAP) comprensivo delle norme attuative del P.G.T.U.*, 23 luglio 2014.

Comune di Roma (2006), *Delibera di Giunta Comunale n.139, Approvazione del piano che individua la massima occupabilità di suolo pubblico delle aree della città storica (Municipio I – Roma Centro Storico) sottoposte alle disposizioni di tutela di cui al Decreto Lgs 42 del 22.01.2004*, 29 marzo 2006.

Comune di Roma (2009), *Deliberazione Dirigenziale n.681, Istituzione della commissione per la revisione e integrazione del piano di massima occupabilità approvato con la deliberazione n.139 del 29.03.2006*, 07 ottobre 2009.

Comune di Roma (2012), *Delibera di Giunta Capitolina n.278, Modifiche e/o correzioni degli elaborati del Piano di Massima Occupabilità*, 04 ottobre 2012.

Comune di Roma (2014), *Delibera di Giunta Capitolina n.317, Modifiche e/o ocrrezioni degli elaborati del "Piano di massima occupabilità" di Piazza Navona e Piazza Campo de' Fiori*, 31 ottobre 2014.

Comune di Roma (2009), *Delibera Gasperini del Consiglio Comunale n.48, Regolamento d'uso delle piazze del Centro storico di Roma*, 18 maggio 2009.

Comune di Roma (2010), *Protocollo d'intesa tra il Mibac e il Comune di Roma per le Occupazioni di suolo pubblico*, 05 febbraio 2010.

Comune di Torino (2014), *Regolamento C.O.S.A.P. Canone di Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche*, 06 ottobre 2014.

Comune di Torino (2004), *Discipline dei padiglioni permanenti ad uso ristoro su suolo pubblico o privato assoggettato ad uso pubblico*, 18 ottobre 2004.

Comune di Torino (2008), *Regolamento n.287, Occupazione del suolo pubblico mediante l'allestimento di dehors stagionali e continuativi*, 11 agosto 2008.

Comune di Torino (2006), *Deliberazione n.07272/103, Provvedimenti per l'utilizzo di aree cittadine di particolare rilevanza*, 10 ottobre 2006.

Comune di Venezia (2014), *Regolamento Comunale Canone di Occupazione spazi ed aree pubbliche*, 29 ottobre 2014.

Comune di Venezia (2014), *Deliberazione n.15, Aggiornamento dei criteri regolamentari per l'occupazione di suolo pubblico nella città antica e nel suo estuario con esclusione delle isole del Lido e Pellestrina*, 16 giugno 2014.

Comune di Venezia (2014), *Aggiornamento, Catalogo degli arredi*, 19 maggio 2014.

- Comune di Venezia (2012), Deliberazione n.259, *Criteri regolamentari per l'occupazione di suolo pubblico nella Città antica e nel suo estuario con esclusione delle isole del Lido e Pellestrina*, 07 giugno 2012.
- Comune di Venezia (2009), *Pianini per l'occupazione di suolo pubblico, Procedure ad evidenza pubblica per aree identificate come ambiti territoriali determinati con deliberazioni*, 03 aprile 2009.
- Comune di Venezia e Ufficio Regionale dell'UNESCO per la scienza e la cultura (2012), *Venezia e la sua laguna patrimonio mondiale dell'UNESCO 2012-2018*, 20 novembre 2012.
- Crosta P.L. (2010), *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, Franco Angeli, Milano.
- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35, *Gazzetta Ufficiale* n. 82 del 06/04/2012 - SO n. 69.
- Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada", *Gazzetta Ufficiale* n.114 del 18-5-1992 - Suppl. Ordinario n. 74.
- Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali", *GU n.298 del 23-12-1997 - Suppl. Ordinario n. 252*.
- Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno", *Gazzetta Ufficiale* n. 94 del 23 aprile 2010 - Suppl. Ordinario n. 75.
- Direttiva 2006/123/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* L 376/36 del 27.12.2006.
- Gasparoli P., Trovò F. (2014), *Venezia Fragile. Processi di usura del sistema urbano e possibili mitigazioni*, Firenze, Altralinea Edizioni.
- Gehl, J. (1987), *Life between Buildings. Using Public Space*, Van Nostrand Reinhold Company, New York; trad. it: *Vita in città*, Maggioli, Rimini, 1993.
- Giannini M.S. (1988), *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988.
- Hajer M., Reijndorp A., (2001), *In search of new public domain*, Nai Publishers, Rotterdam.
- Mazzoleni C. (2009), *La costruzione dello spazio urbano: l'esperienza di Barcellona* Franco Angeli, Milano.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015), *Risoluzione 1/Df/2015*, Roma, Dipartimento Finanze, 12 gennaio 2015.
- OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, Paris.
- Pasqui G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano.
- Sandulli M. A. (a cura di) (2006), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, commento all'art. 52 (M. Lottini) pp. 400-404.
- Sorace D. (2005), *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Tamini L. (2011), *Il progetto di centralità. La regolazione urbanistica degli aggregati commerciali*, Maggioli, Rimini.
- Toscani C., Dedè E. (a cura di) (2015), *Rethinking public space*, Maggioli, Rimini.