



COMUNE DI GENOVA

2023/PG/ 100219

Genova, 7 marzo 2023

Al Direttore Direzione Decentramento Municipale  
Ai Direttori dei Municipi  
Al Direttore Direzione Facility Management  
Al Dirigente del Settore Gestione Contratto Aster Strade  
Ufficio Coordinamento e raccordo grandi utenti  
Al Direttore Direzione sviluppo del commercio

e p.c. Al Sindaco  
Agli Assessori  
Ai Consiglieri Delegati  
Ai Presidenti dei Municipi

LORO SEDI

**OGGETTO: Direttiva di semplificazione del procedimento di rottura e occupazione suolo pubblico**

## Premessa

I procedimenti di occupazione e rottura suolo pubblico gestiti dal Comune di Genova, sono disciplinati da varie fonti normative primarie e da alcuni regolamenti comunali, per cui si rende necessaria una disamina al fine di razionalizzarne la disciplina.

La legge n. 160 del 2019 (legge di Bilancio 2020), all' articolo 1, commi 816 e seguenti ha sostituito le precedenti discipline in materia di tariffa o canone di occupazione suolo pubblico, introducendo un nuovo "canone unico":

*"816. A decorrere dal 2021 il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, ai fini di cui al presente comma e ai commi da 817 a 836, denominato «canone», è istituito dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, di seguito denominati «enti», e sostituisce: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province. Il canone e' comunque comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi."*

L'elemento principale è che in seguito all'entrata in vigore della legge e del regolamento comunale attuativo, sono abrogati i canoni ricognitori o concessori previsti da norme di legge o da regolamenti comunali.

Altro elemento fondamentale è previsto dal comma 821 che demanda ad un regolamento comunale tributario, da adottarsi ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997 (adottato dal Consiglio, inviato al Ministero Economia e Finanze e pubblicato per estratto nell'apposito sito ministeriale), la



COMUNE DI GENOVA

disciplina, tra gli altri argomenti, delle “*procedure per il rilascio delle concessioni per l'occupazione di suolo pubblico e delle autorizzazioni all'installazione degli impianti pubblicitari*”.

Ciò significa che la sede per regolamentare l'iter dei procedimenti, sia di occupazione suolo pubblico sia quelli finalizzati all'installazione di impianti pubblicitari, è il regolamento tributario e non altra.

Conseguentemente, le discipline difformi contenute in altri regolamenti, non sono applicabili.

Tale disciplina va coordinata con quanto disposto da altre norme statali come il codice della strada che all'articolo 27 prevede un iter per la concessione sul suolo stradale:

- avvio con una domanda all'Ente proprietario della strada, per le strade comunali il Comune  
- che la domanda sia corredata dalla relativa documentazione tecnica e dall'impegno del richiedente a sostenere tutte le spese di sopralluogo e di istruttoria, previo deposito di eventuali cauzioni,  
Inoltre è prescritto che tali provvedimenti siano accordati senza pregiudizio di diritti di terzi e che il titolare della concessione debba riparare eventuali danni derivanti dalle opere, dalle occupazioni e dai depositi autorizzati, e devono contenere

- L'indicazione delle condizioni e delle prescrizioni di carattere tecnico o amministrativo alle quali esse sono assoggettate,
- la somma dovuta per l'occupazione o per l'uso concesso, che corrisponde al canone di unico previsto dai commi 816 e seguenti dell'articolo 1 della legge n. 160/2019.
- la durata, che non potrà comunque eccedere gli anni ventinove,

La pubblica amministrazione può sempre revocare o modificare i provvedimenti di concessione e rottura suolo pubblico, in qualsiasi momento per sopravvenuti motivi di pubblico interesse o di tutela della sicurezza stradale, senza essere tenuta a corrispondere alcun indennizzo.

In aggiunta alla disciplina statale, il Comune di Genova ha adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 29/04/2021, il regolamento per l'applicazione del canone unico come previsto dalla legge n. 160/2019. Nello stesso mese, ma qualche giorno prima, era stato adottato il regolamento sulla rottura suolo, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 33 del 13/04/2021, i cui ambiti di disciplina si sovrappongono sia al regolamento sul canone unico sia al codice della strada articolo 27.

Conseguentemente le disposizioni del regolamento sulla rottura suolo, devono intendersi superate nella parte in cui disciplinano i procedimenti amministrativi in virtù del disposto dei commi 816 e 821 dell'articolo 1 della legge n. 160/2019, in quanto l'unica *sedes materie* per i procedimenti di occupazione suolo pubblico è quella del regolamento sul canone unico, come sopra illustrato.

Va quindi valutata la compatibilità della disciplina interna con i principi inderogabili della legge n. 241/1990 rispetto a cui va ricordato che:

- 1) i termini di conclusione del procedimento decorrono dalla data di presentazione della domanda e non da momenti ulteriori e diversi. Così prevede l'articolo 18 bis della citata legge sul procedimento amministrativo:

*“1. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all'articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7. La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni*



COMUNE DI GENOVA

*producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.*

*2. Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini di cui agli articoli 19, comma 3, e 20, comma 1, decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o della comunicazione da parte dell'ufficio competente".*

2) La sospensione o interruzione, quest'ultima nei casi previsti dalla legge, può essere disposta una sola volta (come stabilito dall'articolo 2 della legge n. 241 del 1990).

3) Eventuali pareri o valutazioni tecniche devono essere previsti dalla legge, e non possono essere chiesti in via facoltativa, costituendo altrimenti un aggravamento del procedimento amministrativo, vietato dall'articolo 2, in combinato disposto con gli articoli 16 ("attività consultiva") e 17 ("valutazioni tecniche") della legge n. 241/1990.

4) Il regolamento sul canone unico rimanda, quanto ai termini di conclusione del procedimento, al regolamento sul procedimento amministrativo, adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 26/07/2016, che a sua volta all'articolo 12 ("termini dei procedimenti") demanda ad un atto del direttore generale, la determinazione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi in apposite schede, che sono pubblicate sul sito web istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente.

5) Con riferimento alle procedure di occupazione del suolo, tali schede prevedono vari termini di conclusione del procedimento e varie tipologie di occupazione suolo pubblico.

6) Per alcune occupazioni di suolo pubblico, la normativa speciale prevede procedure semplificate caratterizzate dalla presentazione di una semplice denuncia di inizio attività, come per la banda larga (art. 2 del decreto legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133 del 2008); tale disciplina è inderogabile e non può essere aggravata dai Comuni. (comma 4. L'operatore della comunicazione, almeno **trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori**, presenta allo sportello unico dell'Amministrazione territoriale competente la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione e dagli elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare alla normativa vigente. Con il medesimo atto, trasmesso anche al gestore interessato, indica le infrastrutture civili esistenti di cui intenda avvalersi ai sensi del comma 2 per la posa della fibra...comma 10. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato al comma 4 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni legittimanti, ovvero qualora esistano specifici motivi ostativi di sicurezza, incolumità pubblica o salute, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento, contestualmente indicando le modifiche che si rendono necessarie per conseguire l'assenso dell'Amministrazione. E' comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche e le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa vigente

In senso difforme dai suddetti principi inderogabili, dispone il *Manuale operativo delle procedure di rilascio dei titoli autorizzatori e concessori in merito alle pratiche relative agli uffici permessi municipali*", di cui all'atto datoriale del Direttore della Direzione Decentramento Municipale (prot.0367192.U 28/09/2022) che prevede:

1) il decorso del termine di conclusione del procedimento dal momento della integrazione documentale e non dal momento della protocollazione.



COMUNE DI GENOVA

- 2) Termini separati per il procedimento principale e per i cosiddetti pareri interni o esterni di cui si dirà infra, determinando perciò una durata complessiva superiore ai limiti fissati con atto del direttore generale n. 9 in data 25 agosto 2016 con aggiornamento n. 14 in data 8 giugno 2021.
- 3) La possibilità di sospensioni/interruzioni per richiesta integrazioni documentali, plurime, sia in sede di procedimento principale che in sede dei cosiddetti pareri.

Anche il regolamento sulla rottura suolo contiene alcuni riferimenti a pareri di uffici comunali, Verde pubblico, polizia locale, mobilità etc...) mentre la prassi di richiedere cosiddetti pareri ad Aster, società pubblica incaricata dalla manutenzione delle strade comunali, troverebbe fondamento nel contratto di servizio stipulato tra Comune ed Aster, che fa un generico riferimento alla facoltà per il comune di richiedere pareri alla suddetta società. I pareri richiesti a City green life, incaricata dal comune della gestione dell'illuminazione pubblica, non ha nemmeno un riferimento generico nel contratto di servizio.

Da un punto di vista giuridico normativo quelli che vengono qualificati impropriamente come pareri, chiesti alla Polizia municipale, alle società Aster, City Green Light, al Settore Verde Pubblico, alla Direzione Mobilità, in realtà non sono pareri in quanto:

la legge n. 241/1990 art 16, definisce i pareri come espressione di attività consultiva emessi da autorità amministrative, pertanto vanno esclusi da tale qualificazione giuridica gli atti emessi da altri uffici del Comune, in quanto non si tratta di autorità amministrative, ma di articolazioni organizzative interne del Comune medesimo, così come sono esclusi a fortiori i cosiddetti pareri da parte di società di diritto privato che gestiscono servizi o lavori pubblici.

Dall'esame di alcuni dei cosiddetti "pareri" resi nell'iter di occupazione e rottura suolo pubblico, si evince come sia possibile trasformare gli stessi in prescrizioni e condizioni da apporre all'atto di concessione quale allegato tecnico, in relazione alle prassi in uso. E tale interpretazione trova fondamento anche nell'articolo 27 del codice della strada.

Oggetto di tali atti chiamati impropriamente "pareri", sono alcune verifiche istruttorie, richieste ad esempio, quando si interviene sulla viabilità cittadina. È il caso della verifica sull'esistenza di interferenze con manifestazioni ed eventi o sull'impatto sulle linee dei mezzi del trasporto pubblico. Invero, ai sensi degli articoli 6 e seguenti della legge n. 241/1990, tali accertamenti sono parte dell'istruttoria di competenza del responsabile di procedimento, che è unico, e che può essere velocizzata, attraverso la condivisione delle informazioni necessarie da parte degli uffici che organizzano eventi e manifestazioni e che concedono il suolo pubblico (municipi, ufficio grandi eventi, commercio etc..).

Le considerazioni di cui sopra valgono anche per il regolamento sul decentramento municipale che va interpretato necessariamente alla luce di una esigenza di disciplina unitaria del procedimento di rilascio della concessione di suolo pubblico con o senza rottura.

Conseguentemente va ridisegnato un iter unitario per l'occupazione del suolo pubblico con o senza rottura, nella visione del cittadino che deve avere un unico punto di accesso e un unico punto di rilascio e quindi va utilizzato un unico software che possa contenere le informazioni necessarie per tutto il territorio comunale, circa la situazione delle strade, piazze e altri luoghi pubblici e circa le situazioni dei sottoservizi.



COMUNE DI GENOVA

A differenza di quanto prescritto dall'articolo 2 del decreto legge n. 112/2008 per la banda larga, in cui denuncia di inizio attività consente al privato di iniziare i lavori entro 30 giorni dalla presentazione della denuncia medesima, e alla pubblica amministrazione entro lo stesso termine, di effettuare le verifiche circa le condizioni legittimanti e nel caso di assenza di una delle stesse, o di motivi ostativi di sicurezza, incolumità pubblica o salute, di notificare all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento, nel procedimento di rilascio dell'occupazione e rottura suolo è possibile costruire la domanda del privato con tutte le informazioni necessarie in modo che l'istruttoria possa essere conclusa in 30 giorni, coordinando tutte le eventuali integrazioni da richiedere per i vari aspetti, in un'unica richiesta e quindi con un'unica sospensione del termine eventuale.

Sulla base dei nuovi flussi di processo, verranno fissati nuovi termini più brevi, per la conclusione dei procedimenti in sostituzione di quelli previsti dagli atti del Direttore Generale sopra citati.

### **Tutto ciò premesso e considerato si dispone:**

-con riferimento ai procedimenti di concessione di suolo pubblico, gli uffici devono applicare il regolamento sul Canone unico, e disapplicare il Regolamento sulla rottura suolo nonché, per le parti incompatibili, il regolamento sul decentramento amministrativo, fatte salve le norme speciali di maggior favore come quelle sulla banda larga che prevedono un iter basato su una denuncia inizio attività e fatto salvo l'articolo 27 del codice della strada esclusi i commi 7 e 8 come previsto dal comma 816 dell'articolo 1 della legge n. 160/2019.

- non è ulteriormente applicabile la disciplina dettata dal “*Manuale operativo delle procedure di rilascio dei titoli autorizzatori e concessori in merito alle pratiche relative agli uffici permessi municipali*”, di cui all'atto dattoriale del Direttore della Direzione Decentramento Municipale (prot.0367192.U 28/09/2022) che si intende sostituito con le disposizioni della presente direttiva e con gli atti applicativi conseguenti.

- non possono essere chiesti pareri ad uffici interni, e tale comportamento è considerato in violazione del codice di comportamento e del divieto di aggravamento del procedimento amministrativo.

- il responsabile del procedimento, individuato dal dirigente, come responsabile dell'istruttoria ai sensi degli articoli 6 e seguenti della legge n. 241/1990, è incaricato di ogni attività inerente il rilascio del provvedimento finale, e ne è responsabile, compresa la valutazione delle interferenze con altre occupazioni, con i sottoservizi, e tutti gli aspetti rilevanti ai fini del rilascio del provvedimento, e deve acquisire eventuali autorizzazioni in materia paesaggistica e di beni culturali secondo il decreto legislativo n. 42/2004.

- sono incaricati il dirigente del facility management e il direttore dei servizi informativi di attuare la presente direttiva ridisegnando i flussi di processo in coerenza con il quadro normativo sopra esposto e con l'utilizzo di un software unico da parte di municipi e uffici centrali, con la sola eccezione delle occupazioni di suolo pubblico strumentali alle attività mercatali e comunque destinate ad attività produttive, che saranno oggetto di razionalizzazione nell'ambito dello Sportello Unico delle Attività produttive.

- incarica tutti gli uffici attualmente coinvolti nei cosiddetti pareri, a redigere le prescrizioni necessarie da allegare ai provvedimenti finali.

- ciascun dirigente/direttore individua nelle unità organizzative pertinenti, i dipendenti incaricati di alimentare con regolarità ed immediatezza le banche dati informative sulle situazioni del territorio cittadino, e a condividere le informazioni con gli altri uffici coinvolti. Tale dovere è esplicitazione del divieto di aggravamento del procedimento, della trasparenza e tracciabilità delle decisioni ai sensi del codice di comportamento.



COMUNE DI GENOVA

-i servizi informativi organizzano una formazione puntuale sull'uso del software contestualmente all'avvio delle nuove modalità, assicurando assistenza continua su ogni problema applicativo.

- stabilisce che la cauzione prevista dall'articolo 27 del codice della strada è unica ed è stipulata a favore del Comune, e riguarda tutti i possibili aspetti di danno conseguenti alle attività di rottura suolo, compresi quelli a impianti e sottoservizi.

- manda la presente direttiva agli uffici e alle società Aster e City green life affinché venga eseguita.

Cordiali saluti.

Il Segretario Generale e Direttore Generale  
Dott.ssa Concetta Orlando  
(documento firmato digitalmente)