



Delega al Governo in materia di riordino delle norme relative alla concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata

A.C. 1486

Dossier n° 256 - Schede di lettura
26 marzo 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|--------------------------|--|
| A.C. | 1486 |
| Titolo: | Delega al Governo in materia di riordino delle norme relative alla concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata |
| Iniziativa: | Parlamentare |
| Primo firmatario: | Caramanna |
| Numero di articoli: | 3 |
| Date: | |
| presentazione: | 16 ottobre 2023 |
| assegnazione: | 20 novembre 2023 |
| Commissione competente : | X Attività produttive |
| Sede: | referente |
| Pareri previsti: | I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII Cultura, VIII Ambiente e Commissione parlamentare per le questioni regionali |

Contenuto

La proposta di legge [A.C. 1486](#), a firma on. Caramanna e altri, recante "Delega al Governo in materia di riordino delle norme relative alla concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata", è composta da tre articoli.

Segnatamente, l'**articolo 1** delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per il **riordino e il coordinamento** delle disposizioni concernenti la **concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata**, previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), con specifico riferimento agli **interventi soggetti ad autorizzazione**, controllo e gestione dei beni soggetti a tutela e all'uso dei **beni culturali** interessati (comma 1)

Il decreto legislativo è adottato **su proposta** del **Ministro della cultura, di concerto** con il Ministro dell'interno e con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, acquisito il parere delle associazioni maggiormente rappresentative delle imprese di pubblico esercizio per la somministrazione di alimenti e bevande di cui alla [legge 25 agosto 1991, n. 287](#) (comma 2).

Lo schema di decreto legislativo, corredato di relazione tecnica, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del **parere** da parte delle **Commissioni parlamentari** competenti **per materia e per i profili finanziari**, che si pronunciano nel termine di **trenta giorni** dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato (comma 3).

Regime amministrativo per l'installazione di strutture amovibili o "dehor" e tutela dei beni culturali e del paesaggio

Con riferimento alle strutture utilizzate dagli imprenditori commerciali per ampliare la superficie del proprio esercizio il legislatore nazionale ha cercato di porre dei "paletti" temporali, il superamento dei quali diviene chiaro indizio di tendenziale non stagionalità della struttura.

- L'**articolo 6, comma 1, lett. e-bis**, del [D.P.R. n. 380/2001](#) (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) - inserito dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 3), del [D.lgs. 25 novembre 2016, n. 222](#) (c.d. D.lgs. "Scia 2") e successivamente sostituito dall'[art. 10, comma 1, lett. c\)](#), del [D.L. n. 76/2020](#), convertito con [L. n. 120/2020](#) - consente di realizzare **senza titolo abilitativo**, in regime di **attività di edilizia libera**, «le **opere stagionali** e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente **rimosse** al cessare della temporanea necessità e, comunque, **entro** un termine non superiore a **centottanta giorni** comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale».

Il Consiglio di Stato (**sent. Sez. II, 13 febbraio 2023, n. 1489**) ha evidenziato che dalla lettura della citata **lett. e-bis**) emergono due elementi connotanti le strutture in questione: uno funzionale, consistente cioè nella finalizzazione alle esigenze dell'attività, che devono tuttavia essere «contingenti e temporanee», intendendosi per tali quelle che, in senso obiettivo, assumono un carattere ontologicamente temporaneo, quanto alla loro durata, e contingente, quanto alla ragione che ne determina la realizzazione, e che in ogni caso (cioè quale che ne sia la "contingenza" determinante) non superano comunque i centottanta giorni (termine che comprende anche i tempi di allestimento e smontaggio, riducendosi in tal modo l'uso effettivo ad un periodo inferiore ai predetti centottanta giorni); l'altro strutturale, ovvero l'avvenuta realizzazione con materiali e modalità tali da consentirne la rapida rimozione una volta venuta meno l'esigenza funzionale (e quindi al più tardi nel termine di centottanta giorni dal giorno di avvio dell'installazione, coincidente con quello di comunicazione all'amministrazione competente).

La **lett. e-quinquies**) del medesimo comma 1 consente di realizzare in edilizia libera anche «gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici».

Il comma 1 del succitato articolo 6 fa **comunque salve** le prescrizioni degli **strumenti urbanistici comunali**, disponendo il rispetto delle **altre normative di settore** aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, il rispetto delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel **Codice dei beni culturali e del paesaggio**, di cui al [D.lgs. n. 42/2004](#).

- Quanto alle disposizioni contenute appunto nel [Codice dei beni culturali e del paesaggio](#), si rammenta che l'**articolo 52** del Codice dispone che i **Comuni**, sentito il Soprintendente, individuino le **aree pubbliche** aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, nelle quali **vietare o** sottoporre a **condizioni particolari** l'esercizio del **commercio** (comma 1). Lo stesso articolo, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, dispone che i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con la regione e i Comuni, adottino apposite **determinazioni** volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'**uso individuale delle aree pubbliche di pregio** a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico (comma 1-ter).

L'**articolo 21** prescrive, poi, che l'esecuzione di **opere e lavori di qualunque genere su beni culturali** è subordinata ad **autorizzazione del soprintendente**. L'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione (commi 4 e 5).

L'**articolo 146** del medesimo Codice assoggetta poi ad **autorizzazione paesaggistica** la realizzazione di interventi su un immobile o un'area tutelati dal punto di vista paesaggistico (ai sensi dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157 del Codice stesso). L'autorizzazione paesaggistica costituisce **atto autonomo e presupposto** rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

- Il **D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31** - adottato in attuazione dell'articolo 146, comma 9 e dell'articolo 12, comma 2 del [D.L. n. 183/2014](#) e ss. mod. e int. - ha individuato gli **interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica** o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata. Il D.P.R., alla

voce "A.16" dell'allegato A, ha indicato, **tra gli interventi "liberi"**, l'occupazione temporanea anche di suolo pubblico o di uso pubblico «**mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione**, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, **comunque non superiore a 120 giorni nell'anno solare**».

- In tale quadro ordinamentale a regime, si è inserita la **legislazione emergenziale** legata alla **pandemia da Covid-19**, che è stata via via prorogata ed è tutt'ora vigente. Sull'assunto che, fornendo maggiori spazi, si sarebbe potuto garantire il prescritto distanziamento sociale senza ulteriormente penalizzare gli operatori del settore già duramente colpiti dalle misure restrittive adottate, si è introdotta una **deroga di portata assai più generale**, tanto dal titolo edilizio che dall'autorizzazione paesaggistica, seppure in via eccezionale e temporanea.

L'**articolo 181 del D.L.n. 34/2020 (L. n. 77/2020)** (c.d. "decreto sostegni"), ha dunque previsto, ai **commi 3 e 4**, che ai soli fini di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da Covid-19, e comunque non oltre il 31 dicembre 2020, la **posa in opera temporanea** su vie, piazze, strade e altri **spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico**, da parte dei soggetti di cui al comma 1 - quali i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande - di **strutture amovibili**, quali *dehors*, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di somministrazione di alimenti e bevande, di cui all'**articolo 5 della L. n. 287/1991**, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (**D.lgs. n. 42/2004**). Si dispone inoltre che per la posa in opera di tali strutture amovibili è disapplicato il limite temporale di centottanta giorni di cui al già citato articolo 6, comma 1, lett. *e-bis* del **D.P.R. n. 380/2001**.

L'**articolo 9-ter del D.L. n. 137/2020 (L. n. 176/2020)** ha riproposto, al **comma 5**, le previsioni di cui ai commi 3 e 4 citati, disponendo che esse trovassero applicazione fino al **31 marzo 2021** (si è trattato dunque di un **differimento**). Il termine di applicazione del 31 marzo 2021 è stato successivamente portato al 31 dicembre 2021 dall'articolo 30, comma 1, lett. *b*) del **D.L. n. 41/2021 (L. n. 69/2021)** e poi più volte ulteriormente prorogato: fino al 31 marzo 2022 dall'**articolo 1, comma 706 della L. n. 234/2021** (legge di bilancio 2022), indi al 30 giugno 2022 dall'articolo 3-*quinquies* del **D.L. n. 228/2021 (L. n. 15/2022)**, indi al 30 settembre 2022, dall'articolo 10-*ter* del **D.L. n. 21/2022 (L. n. 51/2022)**, indi - facendo salva la disdetta da parte dell'interessato - al 31 dicembre 2022 dall'articolo 40 del **D.L. n. 144/2022 (L. n. 175/2022)**, poi al 30 giugno 2023 dall'**articolo 1, comma 815 della L. n. 197/2022** (legge di bilancio 2023), poi al 31 dicembre 2023 dall'articolo 1, comma 22-*quinquies* del **D.L. n. 198/2022 (L. n. 14/2023)**, e, da ultimo, al **31 dicembre 2024** dall'**articolo 11, comma 8 della Legge n. 214/2023** (legge sulla concorrenza 2022).

Ancora in ottica emergenziale, il legislatore è intervenuto con l'**articolo 181 del D.L. n. 34/2020 (L. n. 77/2020)** disponendo, al **comma 2**, che, fino al 31 dicembre 2020, le **domande di nuove concessioni** per l'occupazione di suolo pubblico **ovvero di ampliamento** delle superfici già concesse fossero presentate **in via telematica** all'ufficio competente dell'ente locale, con allegata la sola planimetria, **in deroga** al **D.P.R. n. 160/2010** e **senza applicazione dell'imposta di bollo** di cui al **D.P.R. n. 642/1972**. Anche l'applicazione di tale previsione è stata differita al 31 marzo 2021 dall'articolo 9-*ter*, comma 4 del **D.L. n. 137/2020**, poi fino al 31 dicembre 2021 dall'articolo 30, comma 1, lett. *b*) del **D.L. n. 41/2021 (L. n. 69/2021)** e successivamente ulteriormente **prorogata**: fino al 31 marzo 2022 dall'**articolo 1, comma 706 della L. n. 234/2021** (legge di bilancio 2021), indi al 30 giugno 2022 dall'articolo 3-*quinquies* del **D.L. n. 228/2021 (L. n. 15/2022)**, e da ultimo **al 30 settembre 2022**, dall'articolo 10-*ter* del **D.L. n. 21/2022 (L. n. 51/2022)**.

Appare infine opportuno rilevare che, come evidenziato dal **Consiglio di Stato** (sent. Sez. II, 13 febbraio 2023, n. 1489), nel gergo ormai di uso comune, piuttosto che giuridico, le strutture a corredo di attività commerciali vengono denominate con l'espressione di derivazione francese "**dehor**" (letteralmente, che sta fuori), che, in contrapposizione a "**dedans**" (che sta dentro), finisce per individuare proprio quei manufatti di varia tipologia che vanno ad ampliare le superfici di somministrazione di alimenti e bevande di bar, ristoranti e simili. Il termine è stato traslato dalla prassi per lo più **nei regolamenti comunali**, che spesso ne fanno menzione finanche nell'oggetto, con conseguenti disallineamenti rispetto alla **normativa nazionale quadro** di riferimento - *in primis*, come meglio si dirà, il **D.P.R. n. 380/2001** e il D.M. 2 marzo 2018. L'**utilizzo del termine "dehor"** è stato impiegato dal legislatore nazionale per la prima volta nella sola, sopra descritta, **normativa speciale emergenziale**. Tale normativa non reca peraltro una definizione di "**dehor**".

L'**articolo 2** enuncia i seguenti **principi e i criteri direttivi** della delega legislativa:

- a. **armonizzare e uniformare le disposizioni previste dal codice dei beni culturali** e del paesaggio, di cui al [D.lgs. n. 42/2004](#), con la disciplina in materia di rilascio delle concessioni di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio da parte dei comuni;
- b. **prevedere una disciplina organica, efficace e coerente della materia**, contemperando la tutela dei beni culturali e di interesse paesaggistico con gli obiettivi di governo del territorio degli enti locali e con gli obiettivi di carattere economico e di programmazione degli investimenti delle imprese, ferma restando la tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e del decoro urbano.

L'**articolo 3** dispone - nelle more dell'emanazione del decreto legislativo delegato - una **proroga dell'efficacia delle autorizzazioni e delle concessioni** per l'utilizzazione temporanea del suolo pubblico **rilasciate** ai sensi dell'articolo 9-ter, commi 4 e 5, del [D.L. n. 137/2020 al 31 dicembre 2024](#), e comunque fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni di riordino della materia ai sensi del medesimo decreto legislativo, fatta salva la disdetta dell'interessato (comma 1).

In proposito si rileva che l'articolo 9-ter, comma 4, del D.L. n. 137/2020, richiamato dall'articolo 3 della proposta di delega qui in esame, non è relativo alle concessioni per l'utilizzazione temporanea del suolo pubblico, ma è relativo alle modalità di presentazione e alle deroghe previste per le domande di nuove concessioni per l'occupazione di suolo pubblico ovvero di ampliamento delle superfici già concesse; l'operatività del comma 4 è peraltro cessata al 30 settembre 2022 (cfr. box).

Si evidenzia, inoltre, che l'efficacia delle autorizzazioni e delle concessioni per l'utilizzazione temporanea del suolo pubblico prevista dal comma 5 dell'articolo 9-ter del D.L. n. 137/2020 è stata da ultimo prorogata proprio al 31 dicembre 2024 all'articolo 11, comma 8, della legge n. 214/2023 (legge sulla concorrenza 2022) (cfr. box).

L'articolo 3 subordina poi la proroga all'avvenuto pagamento del **canone unico canone unico patrimoniale** di cui all'articolo 1, comma 816, della legge di bilancio 2020 ([L. n. 160/2019](#)). I comuni possono comunque prevedere la riduzione o l'esenzione dal pagamento del canone unico per le attività di cui al medesimo comma 1.

Il **canone di concessione**, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (nuovo canone unico) è stata introdotto, dal 1° gennaio 2021, dalla legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019), che lo disciplina ai commi da 816 a 836, e riunisce in una sola forma di prelievo le entrate relative all'occupazione di aree pubbliche e la diffusione di messaggi pubblicitari.

In sintesi, ai sensi dell'articolo 1, commi 816 e seguenti della legge di bilancio 2020, il **canone unico patrimoniale** è stato introdotto a decorrere dal 1° gennaio 2021 in favore degli enti locali (comuni, province e città metropolitane) in sostituzione di numerose forme di prelievo (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - TOSAP, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - COSAP, imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni - ICPDPA, canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari - CIMP, canone per l'uso o occupazione delle strade e loro pertinenze, di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 - Codice della strada, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province).

Il canone è comunque comprensivo di qualunque canone ricognitivo o concessorio previsto da disposizioni normative primarie, dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi, ed è disciplinato dagli enti locali, in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi sostituiti, ferma restando la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe. Il presupposto del canone è l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico; la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, ovvero all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato. Il canone è dovuto dal titolare dell'autorizzazione o della concessione ovvero, in mancanza, dal soggetto che effettua l'occupazione o la diffusione dei messaggi pubblicitari in maniera abusiva.

Le disposizioni della predetta legge di bilancio, come successivamente modificate e integrate nel tempo, individuano tra l'altro i soggetti passivi del canone, le modalità di determinazione del *quantum* dovuto, alcune esenzioni operanti *ex lege*. Le norme demandano agli enti locali, con proprio regolamento, il compito di disciplinare il canone con riferimento ai seguenti aspetti (comma 821 della predetta legge di bilancio 2020):

- a) le procedure per il rilascio delle concessioni per l'occupazione di suolo pubblico e delle autorizzazioni all'installazione degli impianti pubblicitari;
- b) l'individuazione delle tipologie di impianti pubblicitari autorizzabili e di quelli vietati nell'ambito comunale, nonché il numero massimo degli impianti autorizzabili per ciascuna tipologia o la relativa superficie;
- c) i criteri per la predisposizione del piano generale degli impianti pubblicitari, obbligatorio solo per i comuni superiori ai 20.000 abitanti, ovvero il richiamo al piano medesimo, se già adottato dal comune;
- d) la superficie degli impianti destinati dal comune al servizio delle pubbliche affissioni;
- e) la disciplina delle modalità di dichiarazione per particolari fattispecie;
- f) le ulteriori esenzioni o riduzioni rispetto a quelle disciplinate *ex lege* dai commi da 816 a 847;
- g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la

diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale;
h) le sanzioni amministrative pecuniarie.

Si rileva che, a legislazione vigente, i comuni (articolo 1, comma 821, lettera f) della legge di bilancio 2020, illustrato supra) possono già disporre ulteriori esenzioni rispetto a quelle previste ex lege.

In questa sede si ricorda che, **durante l'emergenza pandemica da Covid-19**, numerose disposizioni hanno disposto l'esonero dal pagamento delle predette forme di prelievo (poi confluite nel canone unico) allo scopo di mitigare gli effetti economici derivanti dalla crisi sanitaria. Le disposizioni (introdotte inizialmente dall'art. 181 del decreto-legge n. 34 del 2020 e prorogate dall'articolo 109 del decreto-legge n. 34 del 2020) sono state inizialmente disposte per l'anno 2020, poi prorogate al 2021 (articolo 9-ter del decreto-legge n. 137 del 2020, articolo 30 del decreto-legge n. 41 del 2021). Per l'anno 2022, la relativa legge di bilancio (articolo 1, comma 706 della legge n. 234 del 2021) ha prorogato l'esonero al 31 marzo 2022. Successivamente, l'articolo 10-ter del decreto-legge n. 21 del 2022 ha consentito ai comuni di prevedere la riduzione o l'esenzione dal pagamento del canone unico per le autorizzazioni concernenti l'utilizzazione temporanea del suolo pubblico, in favore di alcune categorie di imprese, fino al 30 settembre 2022.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge in esame, riguardante i regimi concessori per l'installazione di c.d. *dehors*, insiste su **una disciplina di rango primario** composta da vari plessi normativi, sia di carattere generale e che di carattere speciale, col fine di armonizzarla e riordinarla, disponendo a tal fine una delega al Governo. In particolare:

- nell'ambito della **disciplina di carattere generale**, vengono in rilievo le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004), del testo unico in materia edilizia (D.P.R. n. 380/2001), e della normativa di semplificazione dei procedimenti in materia di beni culturali e paesaggistici (D.L. n. 183/2014 e D.P.R. n. 31/2017);
- per quel che la normativa di carattere speciale-derogatorio, si ricorda la **legislazione emergenziale** legata alla pandemia da Covid-19, via via prorogata e ancora vigente, e in particolare: D.L. n. 34/2020, D.L. n. 137/2020, D.L. n. 41/2021, legge di bilancio 2022 (L. n. 234/2021), D.L. n. 228/2021, D.L. n. 21/2022, D.L. n. 144/2022, legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022), D.L. n. 198/2022, e, da ultimo, legge sulla concorrenza 2022 (L. n. 214/2023).

Inoltre la materia, in particolare quella relativa alle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio sul rilascio delle autorizzazioni da parte delle soprintendenze (articoli 21 e 146), è stata regolata negli anni da **direttive** ministeriali, che, insieme a norme e **prassi** edilizie che spesso variano significativamente da un comune all'altro, non sempre sono state ritenute idonee a garantire **certezza** agli enti locali e agli esercenti.

A ciò si aggiunga quanto rilevato anche dalla giustizia amministrativa (v. *supra box*), secondo cui lo stesso concetto di "**dehors**" **non ha ancora ricevuto una definizione da parte del legislatore statale**, mentre a livello locale se ne fa spesso menzione in regolamenti comunali, ingenerando così un disallineamento rispetto alla normativa generale nazionale vigente in materia.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La regolamentazione dei c.d. *dehors* può essere influenzata da competenze legislative esercitate sia dallo Stato che dalle Regioni, in base alla specifica materia presa in considerazione.

In particolare vengono in rilievo le seguenti:

- **Competenze esclusive dello Stato:** lo Stato ha competenza esclusiva (**articolo 117, comma 2**, della Costituzione) in materie che possono influenzare la regolamentazione dei c.d. *dehors*, come quelle sull'ordinamento civile e penale (**lettera l**)), su ordine pubblico e sicurezza (**lettera h**)), e sulla tutela dell'ambiente e dei beni culturali (**lettera s**)).
Con riferimento specifico alla **tutela paesaggistica**, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 182 del 2006 e, da ultimo, sentenza n. 45 del 2022) ha delineato il sistema delle competenze, quale livello uniforme di tutela del paesaggio non derogabile dalle Regioni, nell'ambito non solo di quella che è una materia a legislazione esclusiva statale, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali (v. *infra*): quella della tutela paesaggistica è in particolare una "materia-obiettivo" (sentenza n. 66 del 2018) in cui non è precluso in assoluto l'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela.
- **Competenze concorrenti:** nelle materie di competenza concorrente (**articolo 117, comma 3**, della Costituzione), lo Stato stabilisce i principi fondamentali, mentre le Regioni hanno la competenza per la legislazione di dettaglio, nel rispetto di tali principi. Per quel che attiene alla regolamentazione dei c.d.

dehors, vengono in rilievo materie in competenza concorrente come la tutela della **salute**, la **valorizzazione dei beni culturali** e la promozione e organizzazione di **attività culturali** e, soprattutto, il governo del territorio.

Con particolare riferimento al **governo del territorio**, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito come il nucleo di tale disciplina sia rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia. La materia resta comunque molto ampia (come riconosciuto esplicitamente nella sentenza n. 219 del 2021), poiché in numerosi casi finisce col connettersi, anche incidentalmente, ad altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (soprattutto, come visto, tutela dell'ambiente e ordinamento civile) o con altre materie di potestà concorrente. Ad esempio, in alcuni casi, la Corte costituzionale ha valutato l'intreccio tra competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e competenza concorrente in materia di governo del territorio, con riferimento alla possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile (sentenza n. 114 del 2012); o ancora, in più pronunce la Corte ha affermato che nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale e la competenza concorrente in tema di governo del territorio (sentenze n. 49 del 2006 e n. 70 del 2005).

- **Competenze esclusive delle Regioni:** in questo ambito, con riferimento a una regolamentazione organica dei c.d. *dehors*, vengono in rilievo le materie legate all'organizzazione e alla promozione delle **attività commerciali** e del **turismo** locale. Quello del turismo, in particolare, è un settore che ha conosciuto anche il fenomeno dell'attrazione in sussidiarietà tra le competenze statali (sentenze n. 80 del 2012, n. 76 del 2009, n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 del 2007, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Rispetto degli altri principi costituzionali

La proposta di legge intende disporre una delega al Governo. A questo proposito si ricorda che elementi costitutivi della legge delega – ai sensi dell'[articolo 76 della Costituzione](#) e dell'[articolo 14 della legge n. 400 del 1988](#) – sono la definizione di un preciso oggetto della delega, l'indicazione di principi e criteri direttivi, e l'individuazione di un termine entro cui il decreto legislativo deve essere emanato. Per quanto qui di interesse, si ricorda che:

- L'**oggetto della delega** è indicato nel "riordino" e nel "coordinamento" della normativa concernente la concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata (c.d. *dehors*), con specifico riferimento agli interventi soggetti ad autorizzazione, controllo e gestione dei beni soggetti a tutela e all'uso dei beni culturali interessati.
- I **principi e criteri direttivi** sono indicati nell'armonizzazione delle disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio con la disciplina delle concessioni dei suddetti spazi per l'installazione dei *dehors*, e nella previsione di una disciplina organica che contempererà la tutela dei beni culturali e di interesse paesaggistico con gli obiettivi di governo del territorio degli enti locali e con gli obiettivi di carattere economico e di programmazione degli investimenti delle imprese.
- Quanto al terzo elemento, il provvedimento fissa in 12 mesi dall'entrata in vigore della legge il **termine** per l'esercizio della delega.

A quest'ultimo riguardo è opportuno rilevare che il provvedimento in esame reca anche un **contenuto immediatamente "dispositivo"**, laddove specifica – come invero già previsto ai sensi della legislazione vigente (v. *supra*) – che nelle more dell'emanazione del decreto legislativo l'efficacia delle autorizzazioni e delle concessioni disposte in materia di c.d. *dehors* è prorogata al 31 dicembre 2024.

In tema di delegazione legislativa, si ricorda come la giurisprudenza costituzionale, già nella sentenza n. 3/1957, abbia inteso la legge delegante quale **norma interposta** tra la previsione costituzionale dell'articolo 76 della Costituzione e il singolo decreto legislativo delegato, sicché la violazione di essa determina l'incostituzionalità del decreto per effetto della indiretta violazione dell'articolo 76 della Costituzione.

Altri principi costituzionali che vengono in rilievo sono quelli della tutela del patrimonio culturale e ambientale, di cui all'[articolo 9 della Costituzione](#), e della tutela della libera iniziativa economica di cui all'[articolo 41 della Costituzione](#).

Il rapporto tra i due principi è caratterizzato da un'integrazione reciproca. Da un lato, l'articolo 9 stabilisce che la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, e con la recente riforma, ha esteso questa tutela all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Dall'altro lato, l'articolo 41 riconosce la libertà di iniziativa economica privata, ma stabilisce che questa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. La giurisprudenza costituzionale ha interpretato queste previsioni nel senso che non esiste un ordine di precedenza assoluto tra i due principi,

ma ha riconosciuto che la tutela paesaggistico-ambientale è un valore primario e sistemico e ha sottolineato l'importanza di una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Il riordino della normativa in materia di c.d. *dehors* incide sull'ordinamento giuridico soprattutto per quel che riguarda la gestione dello spazio pubblico e le attività commerciali, collocandosi in un contesto normativo, come quello citato *supra*, che interseca aree disciplinate dal diritto amministrativo (soprattutto urbanistico-edilizio) e dalla normativa fiscale.

Quanto al primo, viene in rilievo la **classificazione dei *dehors* dal punto di vista edilizio**, come detto ancora non definita dal legislatore statale, con particolare riferimento alla loro distinzione tra strutture temporanee e permanenti, alla necessità o meno, per la loro installazione, di un titolo abilitativo (permesso di costruire o altre forme di autorizzazione), nonché alla disciplina in materia di sicurezza, accessibilità e impatto visivo.

Quanto alla seconda, la regolamentazione proposta incide sulle disposizioni relative agli aspetti economici dell'installazione dei *dehors*, come le **tariffe** per l'occupazione di suolo pubblico e le eventuali esenzioni o **agevolazioni fiscali**.