

**ALLEGATO A****PROCEDURA TECNICO-GIURIDICA INTERNA E METODOLOGIA OPERATIVA**

Il presente atto è finalizzato a:

- uniformare l'azione amministrativa tra Polizia Locale e Ancona Entrate al fine di avere una interpretazione chiara ed univoca circa l'applicazione della tassa per i passi carrabili nonché allineare l'interpretazione sussistente tra passo carrabile ed accesso carrabile;
- prevenire l'eventuale contenzioso derivante dalle interpretazioni difformi;
- chiarire il corretto coordinamento tra:
  - disciplina della sicurezza stradale (Codice della Strada);
  - disciplina della imposizione tributaria (occupazione suolo pubblico);che hanno finalità diverse seppur in qualche misure affini.

Il quadro normativo al quale si deve fare riferimento è rappresentato dal D.Lvo n. 285 del 30/04/1992 ed collegato regolamento di esecuzione DPR 495 del 16/12/1992 con particolare riferimento all'art. 22 del cds che testualmente recita:

**Accessi e diramazioni**

- 1. Senza la preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada non possono essere stabiliti nuovi accessi e nuove diramazioni dalla strada ai fondi o fabbricati laterali, nè nuovi innesti di strade soggette a uso pubblico o privato.*
- 2. Gli accessi o le diramazioni già esistenti, ove provvisti di autorizzazione, devono essere regolarizzati in conformità alle prescrizioni di cui al presente titolo.*
- 3. I passi carrabili devono essere individuati con l'apposito segnale, previa autorizzazione dell'ente proprietario.*
- 4. Sono vietate trasformazioni di accessi o di diramazioni già esistenti e variazioni nell'uso di questi, salvo preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada.*
- 5. Il regolamento determina i casi in cui l'ente proprietario può negare l'autorizzazione di cui al comma 1.*
- 6. Chiunque ha ottenuto l'autorizzazione deve realizzare e mantenere, ove occorre, le opere sui fossi laterali senza alterare la sezione dei medesimi nè le caratteristiche plano-altimetriche della sede stradale.*
- 7. Il regolamento indica le modalità di costruzione e di manutenzione degli accessi e delle diramazioni.*
- 8. Il rilascio dell'autorizzazione di accessi a servizio di insediamenti di qualsiasi tipo è subordinato alla realizzazione di parcheggi nel rispetto delle normative vigenti in materia.*
- 9. Nel caso di proprietà naturalmente incluse o risultanti tali a seguito di costruzioni o modifiche di opere di pubblica utilità, nei casi di impossibilità di regolarizzare in linea tecnica gli accessi esistenti, nonchè in caso di forte densità degli accessi stessi e ogni qualvolta le caratteristiche plano-altimetriche nel tratto stradale interessato dagli accessi o diramazioni non garantiscano requisiti di sicurezza e fluidità per la circolazione, l'ente proprietario della strada rilascia l'autorizzazione per l'accesso o la diramazione subordinatamente alla realizzazione di particolari opere quali innesti attrezzati, intersezioni a livelli diversi e strade parallele, anche se le stesse, interessando più proprietà, comportino la costituzione di consorzi obbligatori per la costruzione e la manutenzione delle opere stesse.*
- 10. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti stabilisce con proprio decreto, per ogni strada o per ogni tipo di strada da considerare in funzione del traffico interessante le due arterie intersecantisi, le caratteristiche tecniche da adottare nella realizzazione degli accessi e delle diramazioni nonchè le condizioni tecniche e amministrative che dovranno dall'ente proprietario essere tenute a base dell'eventuale rilascio dell'autorizzazione. È comunque vietata l'apertura di accessi lungo le rampe di intersezioni sia a raso che a livelli sfalsati, nonchè lungo le corsie di accelerazione e di decelerazione.*
- 11. Chiunque apre nuovi accessi o nuove diramazioni ovvero li trasforma o ne varia l'uso senza l'autorizzazione dell'ente proprietario, oppure mantiene in esercizio accessi preesistenti privi di*



autorizzazione, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 173 a euro 694. La violazione importa la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo del ripristino dei luoghi, a carico dell'autore della violazione stessa e a proprie spese, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI. La sanzione accessoria non si applica se le opere effettuate possono essere regolarizzate mediante autorizzazione successiva. Il rilascio di questa non esime dall'obbligo di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria.

**12.** Chiunque viola le altre disposizioni del presente articolo e del regolamento è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 42 a euro 173.

e dagli artt. 44 al 46 del reg. es. cds che testualmente si riportano:

**Art.44.**

**(Art.22,CdS)**

**Accessi in generale.**

1. Ai fini dell'articolo 22 del codice, si definiscono accessi:

a) le immissioni di una strada privata su una strada ad uso pubblico;

b) le immissioni per veicoli da un'area privata laterale alla strada di uso pubblico.

2. Gli accessi di cui al comma 1 si distinguono in accessi a raso, accessi a livelli sfalsati e accessi misti. Per gli accessi a raso e per quelli a livelli sfalsati valgono le corrispondenti definizioni di intersezione di cui all'articolo 3 del codice. Gli accessi misti presentano, al contempo, le caratteristiche degli accessi a raso e di quelli a livelli sfalsati.

**Art.45.**

**(Art.22,CdS)**

**Accessi alle strade extraurbane.**

1. Nelle autostrade non sono consentiti accessi privati.

2. Nelle strade extraurbane principali sono consentiti accessi privati ubicati a distanza non inferiore a metri 1000 tra loro, misurata tra gli assi degli accessi consecutivi.

3. Nelle strade extraurbane secondarie sono consentiti accessi privati purché realizzati a distanza non inferiore, di norma, a 300 m tra loro, misurata tra gli assi degli accessi consecutivi per ogni senso di marcia. L'ente proprietario della strada può derogare a tale distanza, fino ad un minimo di 100 m, qualora, in relazione alla situazione morfologica, risulti particolarmente gravosa la realizzazione di strade parallele. La stessa deroga può essere applicata per tratti di strade che, in considerazione della densità di insediamenti di attività o di abitazioni, sono soggetti a limitazioni di velocità e per i tratti di strade compresi all'interno di zone previste come edificabili o trasformabili dagli strumenti urbanistici generali od attuativi vigenti.

4. Le strade extraurbane principali di nuova costruzione devono essere provviste di fasce laterali di terreno tali da consentire l'eventuale inserimento di strade di servizio per il collegamento degli accessi privati di immissione sulla strada.

5. Gli accessi devono essere localizzati dove l'orografia dei luoghi e l'andamento della strada consentono la più ampia visibilità della zona di svincolo e possibilmente nei tratti di strada in rettilineo, e realizzati in modo da consentire una agevole e sicura manovra di immissione o di uscita dalla sede stradale, senza che tale manovra comporti la sosta del veicolo sulla carreggiata.

6. L'ente proprietario della strada può negare l'autorizzazione per nuovi accessi, diramazioni e innesti, o per la trasformazione di quelli esistenti o per la variazione d'uso degli stessi quando ritenga che da essi possa derivare pregiudizio alla sicurezza e fluidità della circolazione e particolarmente quando trattasi di accessi o diramazioni esistenti o da istituire in corrispondenza di tratti di strada in curva o a forte pendenza, nonché ogni qualvolta non sia possibile rispettare le norme fissate ai fini della visibilità per le intersezioni di cui agli articoli 16 e 18 del codice.

7. L'ente medesimo può negare l'autorizzazione di accessi in zone orograficamente difficili che non garantiscono sufficienti condizioni di sicurezza.

8. Gli accessi e le diramazioni devono essere costruiti con materiali di adeguate caratteristiche e sempre mantenuti in modo da evitare apporto di materie di qualsiasi natura e lo scolo delle acque sulla sede stradale; devono essere inoltre pavimentati per l'intero tratto e comunque per una lunghezza non inferiore



a 50 m a partire dal margine della carreggiata della strada da cui si diramano.

9. Gli accessi sono realizzati e mantenuti sia per la zona insistente sulla strada sia per la parte ricadente sulla proprietà privata, a cura e spese dei titolari dell'autorizzazione, i quali sono tenuti a rispettare le prescrizioni e le modalità fissate dall'ente proprietario della strada e ad operare sotto la sorveglianza dello stesso.

10. È consentita l'apertura di accessi provvisori per motivi temporanei quali l'apertura di cantieri o simili. In tali casi deve essere disposta idonea segnalazione di pericolo ed, eventualmente, quella di divieto.

#### **Art. 46.**

##### **(Art. 22, CdS)**

##### **Accessi nelle strade urbane. Passo carrabile.**

1. La costruzione dei passi carrabili è autorizzata dall'ente proprietario della strada nel rispetto della normativa edilizia e urbanistica vigente.

2. Il passo carrabile deve essere realizzato osservando le seguenti condizioni:

a) deve essere distante almeno 12 metri dalle intersezioni e, in ogni caso, deve essere visibile da una distanza pari allo spazio di frenata risultante dalla velocità massima consentita nella strada medesima;

b) deve consentire l'accesso ad un'area laterale che sia idonea allo stazionamento o alla circolazione dei veicoli;

c) qualora l'accesso alle proprietà laterali sia destinato anche a notevole traffico pedonale, deve essere prevista una separazione dell'entrata carrabile da quella pedonale;

3. Nel caso in cui i passi carrabili, come definiti dall'articolo 3, comma 1, punto 37), del codice, rientrino nella definizione dell'articolo 44, comma 4, del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, nella zona antistante gli stessi vige il divieto di sosta, segnalato con l'apposito segnale di cui alla figura II.78. In caso contrario, il divieto di sosta nella zona antistante il passo medesimo ed il posizionamento del relativo segnale, sono subordinati alla richiesta di occupazione del suolo pubblico che, altrimenti, sarebbe destinato alla sosta dei veicoli, in conformità a quanto previsto dall'articolo 44, comma 8, del citato decreto legislativo n. 507 del 1993.

4. Qualora l'accesso dei veicoli alla proprietà laterale avvenga direttamente dalla strada, il passo carrabile oltre che nel rispetto delle condizioni previste nel comma 2, deve essere realizzato in modo da favorire la rapida immissione dei veicoli nella proprietà laterale. L'eventuale cancello a protezione della proprietà laterale dovrà essere arretrato allo scopo di consentire la sosta, fuori della carreggiata di un veicolo in attesa di ingresso. Nel caso in cui, per obiettive impossibilità costruttive o per gravi limitazioni della godibilità della proprietà privata, non sia possibile arretrare gli accessi, possono essere autorizzati sistemi di apertura automatica dei cancelli o delle serrande che delimitano gli accessi. È consentito derogare dall'arretramento degli accessi e dall'utilizzo dei sistemi alternativi nel caso in cui le immissioni laterali avvengano da strade senza uscita o comunque con traffico estremamente limitato, per cui le immissioni stesse non possono determinare condizioni di intralcio alla fluidità della circolazione.

5. È consentita l'apertura di passi carrabili provvisori per motivi temporanei quali l'apertura di cantieri o simili. In tali casi devono essere osservate, per quanto possibile, le condizioni di cui al comma 2. Deve in ogni caso disporsi idonea segnalazione di pericolo allorché non possono essere osservate le distanze dall'intersezione.

6. I comuni hanno la facoltà di autorizzare distanze inferiori a quelle fissate al comma 2, lettera a), per i passi carrabili già esistenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento, nel caso in cui sia tecnicamente impossibile procedere all'adeguamento di cui all'articolo 22, comma 2, del codice.”

Dal combinato disposto della normativa tributaria e del codice della strada si estrapola il principio circa la necessità di autorizzazione preventiva per qualsiasi accesso carrabile, nonché del principio di imposizione solo in presenza di occupazione di suolo pubblico.

Quanto sopra volto a definire che ai sensi dell'art. 22 cds, qualsiasi accesso da proprietà privata a strada pubblica deve essere autorizzato, ciò valendo anche per accessi a raso ed accessi privi di opere edilizie e sono soggetti alla valutazione discrezionale dell'Ente circa il rilascio valutate eventuali situazioni particolari.

La giurisprudenza amministrativa è consolidata nel ritenere che l'autorizzazione è atto discrezionale ed il privato è titolare di interesse legittimo, non di diritto soggettivo (Giurisprudenza conforme: Consiglio di Stato, sez. V, n. 5090/2013; Consiglio di Stato, sez. V, n. 1644/2019; TAR Emilia-Romagna (Bologna), sez. II, n. 61/20; TAR Emilia-Romagna (Bologna), sez. I, n. 289/2021.)



È quindi legittimo il diniego per: motivi di sicurezza; carenza di visibilità; incompatibilità con la viabilità.  
La Disciplina tributaria (TOSAP/COSAP/CUP): il presupposto impositivo è dovuto solo in presenza di occupazione di suolo pubblico, anche di fatto.

Definizione di passo carrabile (art. 44)

Elementi essenziali:

- presenza di manufatto o modifica del piano stradale, oppure
- sottrazione concreta all'uso pubblico.

Il regolamento pubblicato da Ancona Entrate riporta in maniera puntuale e precisa la definizione di passo carrabile come segue:

*qualsiasi accesso ad una strada laterale idonei allo stazionamento o alla circolazione di uno o più veicoli e che comporta un'opera visibile quale listone di pietra o appositi intervalli lasciati sul marciapiede o una modifica del piano stradale avente la funzione di facilitare l'accesso dei veicoli alla proprietà privata.*

In maniera altrettanto puntuale vengono elencati gli elementi che costituiscono gli accessi a raso:

Elementi essenziali:

- accesso posto a filo del piano stradale;
- privo di marciapiede modificato;
- privo di opere visibili.

In particolare il medesimo regolamento di cui sopra definisce l'accesso a raso:

*un qualsiasi accesso ad una strada, ad un fondo o ad un'area laterale, posta a filo con il piano stradale e che non comporta alcuna opera di modifica dell'area pubblica antistante avente la funzione di facilitare l'accesso dei veicoli alla proprietà privata. Non devono essere presenti alterazioni dello stato dei luoghi rispetto ad una situazione naturale dell'area interessata, quali riempimento di scarpate, muretti d'ala o qualsiasi tipo di pavimentazione comunque realizzata.*

In tali casi:

- non vi è occupazione materiale;
- non vi è sottrazione stabile di suolo pubblico;
- manca il presupposto impositivo Cass. n. 8106/2004 - i passi a raso privi di opere visibili non sono soggetti a TOSAP ;
- Cass. n. 4293/2007 il tributo richiede modifica del piano stradale o manufatto;
- Cass. N. 27049/2007 – rileva solo l'effettiva occupazione del suolo pubblico.

Ulteriore giurisprudenza conforme: CTR Lombardia n. 30/2006 - CTP Foggia n. 118/2011 -CTR Toscana n. 49/2004

Principi generali (giurisprudenza più recente)

In linea con la giurisprudenza della Corte: Cass. n. 16733/2015 - Cass. n. 10261/2017 - Cass. n. 12239/2020 ribadiscono che:

- l'imposizione richiede occupazione concreta e misurabile;
- non è sufficiente un'utilità generica o potenziale.

Segnaletica e occupazione di suolo pubblico: il principio giurisprudenziale Cass. n. 18289/2004 stabilisce che l'apposizione di segnaletica di divieto di sosta può integrare occupazione di suolo pubblico quando comporta una sottrazione dell'area all'uso collettivo.

Interpretazione corretta

Il principio va applicato nel seguente modo, l'imponibilità sussiste solo se:

- il cartello è autorizzato dall'Ente;
- ed è espressione di: concessione di area di rispetto; oppure effettiva sottrazione all'uso pubblico.

Non sussiste imponibilità: in assenza di concreta limitazione dell'uso pubblico.



Casi di imponibilità degli accessi a raso

Un accesso a raso diventa imponibile solo nei seguenti casi:

1. Presenza di opere edilizie
  - abbassamento marciapiede;
  - smussi;
  - manufatti visibili;
2. Segnaletica autorizzata con effetto limitativo
  - divieto di sosta con area di rispetto;
3. Concessione formale di spazio pubblico
  - art. 44, comma 8;
4. Occupazione di fatto
  - uso esclusivo della porzione antistante.

Coordinamento operativo tra uffici

Ambito	Regola
Codice della Strada	Autorizzazione sempre necessaria
Tributi	Tosap/Cosap/CUP quando dovuta

### Applicazione pratica

#### A. Accesso a raso senza opere e senza segnaletica

- **Autorizzazione C.d.S.: ✓ (obbligatoria)**
- **Tassa: non dovuta**

#### B. Accesso a raso con cartello autorizzato

- **Autorizzazione C.d.S.: ✓**
- **Tassa: ✓ se vi è sottrazione di uso pubblico**

#### C. Passo carrabile con manufatto

- **Autorizzazione C.d.S.: ✓**
- **Tassa: ✓ sempre dovuta**

Indicazioni operative vincolanti

Polizia Locale

- verifica e rilascio autorizzazioni ex art. 22 C.d.S.;
- valutazione tecnica su sicurezza e visibilità;
- distinzione tra accesso e passo carrabile.

Ancona Entrate

- applicazione del tributo solo in presenza di occupazione effettiva;
- esclusione automatica per:
  - accessi a raso privi di opere;
  - accessi senza segnaletica o concessione.

### Conclusioni

Dall'analisi normativa e giurisprudenziale emerge in modo univoco che:

1. Il Codice della Strada persegue finalità di sicurezza → **autorizzazione sempre necessaria sia con passi carrabili che con accessi carrabili;**
2. La normativa tributaria persegue finalità impositive → **tassa solo se vi è occupazione;**
3. Gli accessi a raso, privi di opere e senza segnaletica autorizzata, non sono soggetti a **TOSAP/COSAP/CUP.**



Il presente documento:

- è conforme alla normativa vigente;
- è coerente con la giurisprudenza della Corte di Cassazione e dei giudici amministrativi;
- costituisce linea guida interna vincolante per l'azione coordinata degli uffici.