

Pubblicato il 19/05/2026

N. 09290/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04408/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4408 del 2025, proposto da
Soc. Pierluigi s.r.l., Soc. Due Ladroni s.r.l., Soc. Cmve s.r.l., Soc. Italeventi s.r.l.,
Soc. Mami Trilussa s.r.l., Soc. S.G.R.A. s.r.l., Soc. Rinaldi al Quirinale s.r.l., Soc.
Ristorante Fortunato s.r.l., rappresentate e difese dagli avvocati Gianni Di
Matteo, Francesca Papini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

contro

Roma Capitale, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Barbagiovanni,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Capitolina n. 522 del 18.12.2024, pubblicata il
30.12.2024, con cui si è deliberata la “*determinazione delle tariffe per l'applicazione
del canone unico patrimoniale componente per l'occupazione di spazi e aree pubbliche di cui
all'art. 1, comma 819, lettera a) della legge n. 160/2019, per l'anno 2025*”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2026 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, come in epigrafe indicati, hanno impugnato e chiesto l'annullamento della deliberazione della Giunta Capitolina n. 522 del 18.12.2024, pubblicata il 30.12.2024, con cui si è deliberata la *“determinazione delle tariffe per l'applicazione del canone unico patrimoniale componente per l'occupazione di spazi e aree pubbliche di cui all'art. 1, comma 819, lettera a) della legge n. 160/2019, per l'anno 2025”*, nonché, tra l'altro, di *“approvare l'articolazione del territorio di Roma Capitale in n. 234 Zone OMI di cui all'allegato 3) "Sintesi Coefficienti Zona OMI"; (...) di approvare per le singole strade di Roma Capitale il coefficiente OMI derivato dalla zona di appartenenza, come riportato nell'allegato 2) "Viario con coefficienti OMI"; (...) di stabilire che i citati allegati 1), 2) e 3) sono parte integrante del presente provvedimento; (...) di stabilire che per i chioschi di edicole le tariffe determinate con il nuovo metodo di calcolo non possono essere superiori a quelle vigenti nell'anno 2024; (...) di stabilire che per gli anni 2025, 2026 e 2027, gli aumenti o riduzioni monetarie derivanti dalla nuova modalità di calcolo sono distribuiti come segue: 30% per l'anno 2025; 50% per l'anno 2026; 20% per l'anno 2027”*.

I ricorrenti hanno premesso di svolgere attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, comprese quelle alcoliche, sia in zone centrali della città di Roma, sia nel centro storico; hanno soggiunto che dal 2021 il pagamento per l'esercizio della concessione di occupazione del suolo pubblico (OSP) è stato unificato nel Canone Unico Patrimoniale (CUP), che sostituisce la tassa di occupazione del suolo pubblico (TOSAP) ed il canone per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche (COSAP); e che con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 91 del 5.12.2019 è stato approvato il *“regolamento in materia di occupazione di suolo pubblico (OSP) e del canone”*, cui ha

fatto seguito la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 216 del 30.12.2020, con cui è stato istituito il canone patrimoniale per l'occupazione di suolo pubblico, in conformità all'art. 1, comma 819, lettera a), della legge 160/2019.

A fondamento del ricorso hanno dedotto, con unico e articolato motivo:

“violazione del principio di legalità; violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza; errore nel calcolo della superficie occupata; violazione del principio di non discriminazione; difetto di motivazione e di istruttoria ed omessa valutazione comparativa degli interessi; manifesta ingiustizia, contraddittorietà, irragionevolezza e carenza di pubblico interesse; violazione del principio di affidamento e legittimo affidamento; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e sproporzione; erronea applicazione dei parametri OMI”.

I ricorrenti hanno, anzitutto, lamentato che *“l’uso dei parametri OMI”, cioè dell’Osservatorio Mercato Immobiliare, “per la determinazione del canone non è supportato da alcuna base normativa nel Testo Unico Enti Locali o nelle normative di riferimento in materia di concessione del suolo pubblico”* (cfr. pag. 10), contestando al Comune di aver *“stabilito, del tutto arbitrariamente, aumenti nei coefficienti per l’applicazione della tariffa di pagamento per l’occupazione di suolo pubblico manifestamente eccessiva, senza giustificazione rispetto ai costi reali della gestione del suolo pubblico e con conseguente violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza”* (cfr. pag. 11).

Ulteriore fronte di contestazione è che l’impugnata deliberazione *“imporrebbe un pagamento di tassa relativa all’occupazione del suolo pubblico senza spiegare, adeguatamente, i criteri di calcolo dell’importo che andranno ad essere applicati e senza, soprattutto, prevedere eventuali richieste di riduzioni e/o esenzioni previste dalla normativa”* (cfr. pag. 12); e, di contro, hanno stigmatizzato l’inattendibilità dei parametri OMI, i quali avrebbero determinato un *“aumento ingiustificato e sproporzionato del canone richiesto. Ed infatti, il calcolo - basato sui valori immobiliari - ha penalizzato, e penalizzerà, le attività commerciali e artigianali, senza considerare il reale utilizzo e l’effettivo vantaggio economico derivante dall’occupazione del suolo pubblico”*; ed hanno, altresì, contestato che il *“valore immobiliare di un’area non corrisponde al*

valore economico dell'occupazione temporanea del suolo pubblico, che dovrebbe essere calcolato in base a criteri di uso, funzionalità e impatto” (cfr. pag. 14).

Si è costituita in giudizio Roma Capitale (9.4.2025), che, in vista dell'udienza in Camera di Consiglio del 5 novembre 2025, ha depositato una memoria (31.10.2025) nella quale ha, preliminarmente, eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse attuale e concreto, argomentato sul presupposto che *“la deliberazione impugnata richiede l'adozione di atti attuativi per produrre effetti giuridici concreti, che si manifestano, dunque, solo con l'adozione di provvedimenti attuativi, che non sono certo i bollettini di pagamento ricevuti dai ricorrenti per il versamento dell'annualità 2025, ma devono consistere in avvisi di accertamento, atti di riscossione o ingiunzioni di pagamento, che costituiscono il vero momento in cui l'Amministrazione esercita la propria pretesa nei confronti del contribuente”* (cfr. pag. 7); e, nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Parte ricorrente ha, poi, rinunciato alla trattazione della domanda cautelare e, in vista dell'udienza pubblica di discussione del ricorso nel merito, fissata per il 13 maggio 2026, l'Amministrazione ha ribadito le proprie opposizioni; a tale udienza il Collegio ha evidenziato, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c) c.p.a. (*“il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso: (...) improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione, o non sia stato integrato il contraddittorio nel termine assegnato, ovvero sopravvengono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito”*) l'adozione, nelle more della decisione, della deliberazione della Giunta Capitolina n. 61 del 27 febbraio 2026, avente ad oggetto la *“determinazione delle tariffe per l'applicazione del Canone Unico Patrimoniale – componente occupazione di suolo pubblico di cui all'art. 1 comma 819 lett. a) della L. n. 160/2019 per l'anno 2026, già approvate con deliberazione di Giunta Capitolina n. 522 del 18 dicembre 2024”*; e la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio deve dichiarare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse in conseguenza dell'adozione della deliberazione della Giunta Capitolina n. 61 del 27 febbraio 2026, avente ad

oggetto la “*determinazione delle tariffe per l'applicazione del Canone Unico Patrimoniale – componente occupazione di suolo pubblico di cui all'art. 1 comma 819 lett. a) della L. n. 160/2019 per l'anno 2026, già approvate con deliberazione di Giunta Capitolina n. 522 del 18 dicembre 2024*”.

Si tratta, con ogni evidenza, di una deliberazione che ha sostituito quella oggetto di impugnazione, ridefinendo la disciplina controversa e, pertanto, determinando la cessazione degli effetti della deliberazione impugnata; dal raffronto tra le deliberazioni emergono, infatti, differenti tariffe.

Nondimeno, alla luce delle statuizioni espresse dall'Adunanza plenaria nella sentenza 15 luglio 2025, n. 10, si provvede anche a pronunciarsi nel merito.

Preliminarmente, in merito all'eccezione di inammissibilità del ricorso, opposta dall'Amministrazione, deve richiamarsi l'orientamento della giurisprudenza, recentemente riaffermato, secondo cui “*i regolamenti, in linea di principio, dettano norme generali, astratte e innovative dell'ordinamento giuridico le quali, prestandosi a essere applicate ripetutamente e a regolare una serie indefinita di casi, a destinatari indeterminabili sia a priori, sia a posteriori (sul punto, Cons. Stato, Ad. plen., 4 maggio 2012, n. 9), non sono immediatamente lesive, non essendovi certezza sul fatto che verranno effettivamente applicate al singolo, nonché sul momento e sulle conseguenze concrete dell'applicazione (per questo si parla di “regolamenti volizione-preliminare”, perché la volontà in essi espressa è appunto preliminare e necessita di essere poi declinata nel singolo caso): a tal proposito, la giurisprudenza è quindi consolidata nell'affermare che le disposizioni regolamentari non sono immediatamente lesive e autonomamente impugnabili, ma devono essere censurate insieme all'atto che ne fa applicazione (tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4745). Diversa è la fattispecie, più rara, di disposizioni regolamentari che, essendo auto-applicative, sono autonomamente e direttamente lesive della posizione del privato, il quale ha quindi l'onere impugnarli immediatamente, senza attendere un atto applicativo che non potrà che avere un contenuto vincolato (si parla di “regolamenti volizione-azione” proprio perché l'effetto discende direttamente dalla previsione: per un esempio, Cons. Stato, sez. III, 10 luglio 2020, n. 4464)*” (cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, 10 febbraio 2025, n. 1093).

Nella specie, l'esame del provvedimento evidenzia che:

1) nell'allegato 1, per quanto riguarda il *“canone unico patrimoniale”*, con riferimento alla *“componente canone occupazione a carattere permanente di spazi e aree pubbliche”* si è stabilito che *“la formula del calcolo del dovuto è data da: tariffa base annua * coefficiente moltiplicatore * coefficiente OMI * mq/ml occupati”* e che *“la tariffa base e il coefficiente moltiplicatore sono riportati nella Tabella sottostante, mentre il coefficiente OMI è riportato all'interno dell'allegato 2) “Viario con coefficienti OMI””*; mentre, per quanto riguarda la *“componente canone occupazione a carattere temporaneo di spazi e aree pubbliche”* si è stabilito che *“la formula del calcolo del dovuto è data da: tariffa base giornaliera * coefficiente moltiplicatore * coefficiente OMI * mq/ml occupati”*, sempre precisandosi che *“la tariffa base e il coefficiente moltiplicatore sono riportati nella Tabella sottostante, mentre il coefficiente OMI è riportato all'interno dell'allegato 2) “Viario con coefficienti OMI””*;

2) *“a ciascuna strada di Roma Capitale compresa nel viario stradale è quindi attribuito il coefficiente OMI della zona in cui la stessa ricade”*: coefficienti indicati nell'allegato 2, nondimeno precisandosi che *“per ragioni di perequazione equitativa, alle zone il cui valore medio OMI risulti inferiore al valore medio assoluto OMI rilevato sull'intero territorio di Roma Capitale si ritiene di applicare una riduzione della tariffa pari al 20%”*; e si è, ancora, stabilito che i coefficienti in questione *“possono essere rivalutati annualmente sulla base dei valori dell'OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare) relativi a immobili con destinazione d'uso commerciale pubblicati dall'Agenzia delle Entrate nel secondo semestre dell'anno antecedente a quello di applicazione”*.

Ne deriva che *“il calcolo della tariffa per la determinazione del canone patrimoniale dovuto per l'occupazione di spazi e aree pubbliche a carattere permanente è dato dalla tariffa base annua moltiplicata per il coefficiente corrispondente alla tipologia di occupazione, per il coefficiente OMI, per i mq/ml di occupazione; resta fermo che in caso di occupazione permanente ricorrente di cui all'articolo 4, comma 3, del Regolamento che disciplina il canone patrimoniale OSP (DAC n. 21/2021) si applica anche il coefficiente moltiplicatore pari a 0,8”*; e che *“il calcolo della tariffa per la determinazione del canone*

patrimoniale dovuto per l'occupazione di spazi e aree pubbliche a carattere temporaneo è dato dalla tariffa base giornaliera moltiplicata per il coefficiente corrispondente alla tipologia di occupazione, per il coefficiente OMI e per i mq/ml di occupazione e per i giorni di occupazione”.

I ricorrenti hanno depositato in data 17.4.2025 dei documenti dagli stessi denominati “richieste di pagamento”, che – tranne il caso della società Due Ladroni s.r.l., relativa al calcolo del canone OSP per l'emergenza covid, riferito al periodo gennaio – dicembre 2025, per un totale di euro 15.377,00; nonché per la società Mami Trilussa s.r.l., riferito al canone 2025 per un totale di euro 43.170,00: dunque, in entrambi i casi di bollettini – sono costituiti da mere procure alle liti o da mail di contenuto non meglio circostanziato.

Ad ogni modo, va evidenziato che nella memoria del 31.10.2025 Roma Capitale ha fatto presente che “*le società ricorrenti abbiano versato o stiano versando le rate previste per l'OSP Permanente e per OSP Covid 2025, eseguendo integralmente o parzialmente i pagamenti degli importi delle rate richiesti nei bollettini inviati dall'Amministrazione*” (cfr. pag. 9).

Cosicché, deve trovare applicazione l'orientamento secondo cui “*quando sia nota al contribuente la categoria di appartenenza, secondo il regolamento comunale, e venga contestata l'imposizione o la modifica tariffaria, pur generale ed astratta, ma riferita alla categoria alla quale il contribuente risulta appartenere, l'atto amministrativo generale che fissa le tariffe va considerato immediatamente lesivo nei suoi confronti, perciò impugnabile nel termine di decadenza decorrente dalla sua pubblicazione. Invero, in tale situazione gli atti applicativi, di liquidazione o di accertamento dei tributi dovuti, hanno contenuto meramente esecutivo delle disposizioni generali*”: statuizione contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 11 dicembre 2025, n. 9778, allegata dall'Avvocatura comunale (id., 11 dicembre 2025, n. 9782, secondo cui “*la delibera impugnata (delibera della Giunta capitolina n. 522 del 2024) incide su rapporti in corso, in cui già sussiste ed è attuale l'obbligo del versamento del canone. Pertanto, la sua adozione, nonostante il carattere generale ed astratto dell'atto, determina un pregiudizio immediato ed attuale nei confronti dei soggetti già titolari della concessione e già tenuti al*

versamento del canone, i quali hanno l'onere di impugnazione nel termine di cui al combinato disposto degli artt. 29 e 41 c.p.a. (e, cioè, 60 giorni dal 14 gennaio 2025 - giorno in cui è scaduto il termine per la pubblicazione della delibera sull'albo pretorio on line di Roma Capitale”).

Con la conseguenza che l'eccezione preliminare va respinta.

Nel merito, il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto.

L'art. 1, commi da 816 a 847 della legge 160/2019 (legge di bilancio 2020) ha previsto l'istituzione e la disciplina generale del “canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria” che riunisce in una sola forma di prelievo (c.d. canone unico o anche *local tax*) quattro prelievi tributari – la Tosap (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche), Icp e Dpa (imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni), Cimp (canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari) – ed una prestazione patrimoniale, appunto la Cosap (canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche).

Il legislatore ha qualificato la nuova entrata come “canone patrimoniale”, ciò facendo supporre, sul piano interpretativo, che a tale prestazione non potrebbe attribuirsi natura tributaria, tenuto conto che ai sensi del comma 847 (“*sono abrogati i capi I e II del decreto legislativo n. 507 del 1993, gli articoli 62 e 63 del decreto legislativo n. 446 del 1997 e ogni altra disposizione in contrasto con le presenti norme. Restano ferme le disposizioni inerenti alla pubblicità in ambito ferroviario e quelle che disciplinano la propaganda elettorale. Il capo II del decreto legislativo n. 507 del 1993 rimane come riferimento per la determinazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle regioni di cui agli articoli 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68*”) sono state, nella sostanza, abrogate le principali entrate locali di natura tributaria.

Epperò, come ha stabilito la Corte Costituzionale, il *nomen iuris* non costituisce un elemento decisivo ai fini della sua qualificazione come entrata patrimoniale (dovendosi, di contro, analizzare anche “*i caratteri tradizionalmente individuati*

dalla giurisprudenza costituzionale per ritenere una fattispecie di natura tributaria”, cfr. sentenza 24 luglio 2025, n. 124).

L’istituzione della nuova entrata impone anche ai Comuni l’adozione di un regolamento ai sensi dell’art. 52 del d.lgs. 446/1997, e ciò garantendo alcuni elementi essenziali, previsti dal comma 821 (*“devono essere indicati: a) le procedure per il rilascio delle concessioni per l’occupazione di suolo pubblico e delle autorizzazioni all’installazione degli impianti pubblicitari; b) l’individuazione delle tipologie di impianti pubblicitari autorizzabili e di quelli vietati nell’ambito comunale, nonché il numero massimo degli impianti autorizzabili per ciascuna tipologia o la relativa superficie; c) i criteri per la predisposizione del piano generale degli impianti pubblicitari, obbligatorio solo per i comuni superiori ai 20.000 abitanti, ovvero il richiamo al piano medesimo, se già adottato dal comune; d) la superficie degli impianti destinati dal comune al servizio delle pubbliche affissioni, ove il comune continui a svolgere tale servizio; e) la disciplina delle modalità di dichiarazione per particolari fattispecie; f) le ulteriori esenzioni o riduzioni rispetto a quelle disciplinate dai commi da 816 a 847. Per gli impianti ubicati su suolo privato o comunque in aree private, il canone può essere ridotto fino alla metà; g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un’indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale; h) le sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all’ammontare del canone o dell’indennità di cui alla lettera g) del presente comma, né superiore al doppio dello stesso, ferme restando quelle stabilite degli articoli 20, commi 4 e 5, e 23 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285”).*

Inoltre, è previsto che il canone sia regolato sulla base di tariffe standard – annuale (comma 826) o giornaliera (comma 827) – in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai prelievi fiscali da esso sostituiti; è, inoltre, attribuita la facoltà degli enti locali di variare il gettito (comma 817) mediante

la modifica delle tariffe: tale variazione discende, evidentemente, dalla natura patrimoniale del canone che, non comportando un'indicazione legislativa del relativo tetto massimo (come invece prescritto per le entrate tributarie), è liberamente determinabile in base alla loro potestà regolamentare.

Proprio tale profilo – vale a dire l'ambito e l'ampiezza dell'autonomia regolamentare del Comune – ha costituito il nucleo della frontale contestazione mossa dai ricorrenti al regolamento comunale, in particolare stigmatizzandosi che *“l'uso dei parametri OMI per la determinazione del canone non è supportato da alcuna base normativa nel Testo Unico Enti Locali o nelle normative di riferimento in materia di concessione del suolo pubblico”* (cfr. pag. 10).

Si tratta di una doglianza priva di persuasività, per vari aspetti.

In prima battuta, occorre analizzare i limiti della potestà regolamentare degli enti locali riguardo alla materia impositiva.

Secondo l'orientamento affermato dal Giudice delle Leggi (cfr. sentenza 28 giugno 2006, n. 246 in materia di regolamentazione regionale della materia ambientale), l'art. 117, comma 6 della Costituzione, precisando che la potestà regolamentare degli enti locali va esercitata nelle funzioni ad essi *“attribuite”*, ma nell'ovvio rispetto del generale principio di legalità sia nella pubblica Amministrazione, sia nei rapporti intersoggettivi.

Ora, tale tema, per quanto genericamente evocato dai ricorrenti, non è stato, nella specie, eluso dall'Amministrazione comunale, la quale si è valsa:

- della riserva di legge di cui agli artt. 97 (che riguarda la predeterminazione normativa dell'organizzazione amministrativa e delle sfere di competenza);
- della previsione dell'art. 117, comma 2, lett. p), che riserva alla legislazione statale la disciplina delle *“funzioni fondamentali”* dei Comuni;
- soprattutto dell'art. 118, commi 1 e 2 (*“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni*

amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”).

In definitiva, l’art. 117, comma 6 assegna ai regolamenti locali una posizione peculiare nell’ordinamento delle fonti: limita il potere regolamentare statale e regionale al quale è impedito di occupare l’ambito di competenza costituzionalmente assegnato ai regolamenti locali; in altri termini, l’intervento del legislatore (statale o regionale) non può tradursi nell’intrusione all’interno di un ambito (la potestà regolamentare comunale) costituzionalmente protetto.

Del resto, diversamente opinando, si legittimerebbe nell’ordinamento una deroga dell’assetto costituzionale che assegna ai Comuni compiti e funzioni di importanza nevralgica (ad esempio, si pensi al DL 14/2017, convertito nella legge 48/2017 in tema di potestà regolamentare dei Comuni in materia di “sicurezza delle città”, quale forma naturale ed ordinaria di regolazione dei fenomeni riconducibili alla sicurezza urbana).

Riflesso diretto della disciplina costituzionale si rintraccia, poi, nell’art. 7 del d.lgs. 267/2000 (testo unico enti locali), ove è previsto che *“nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l’organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l’esercizio delle funzioni”*.

In modo ancora più specifico, il successivo art. 149, rubricato *“principi generali in materia di finanza propria e derivata”*, al comma 3 prevede che *“la legge assicura, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente. A tal fine i comuni e le province in forza dell’articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 e successive modificazioni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell’aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle*

esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti”.

Risulta, sul punto, manifesta l'identità testuale con la disciplina di cui all'art. 52, comma 1 del d.lgs. 446/1997 (*“le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti”*).

È, pertanto, nello spettro dell'esercizio della potestà regolamentare comunale, conforme a Costituzione, che vanno lette le valutazioni operate da Roma Capitale per addivenire alla disciplina del canone unico patrimoniale.

Anzitutto, nella motivazione della delibera si è dato conto che *“la classificazione viaria del territorio di Roma Capitale di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 2726 del 20 luglio 1977, in ragione del rilevante lasso temporale decorso dalla sua adozione, non appare coerente con l'attuale tessuto urbanistico ed economico del territorio di Roma Capitale, che, nel corso degli anni, ha subito rilevanti mutamenti, come anche la definizione della Zona Speciale, di cui alla deliberazione della Giunta Comunale n. 91 del 26 febbraio 2002, non rispecchia l'attuale assetto territoriale”*; e, quale correttivo, si è valutato che *“i valori OMI rappresentano porzioni del territorio uniformi per collocazione urbanistica che riflettono un comparto omogeneo del mercato immobiliare locale, nel quale si registra uniformità di apprezzamento per condizioni economiche e socio-ambientali relative ai requisiti di centralità della zona anche con riferimento ai flussi turistici, alla presenza di servizi pubblici e privati, al livello dei servizi di trasporto urbani ed extraurbani e ai collegamenti viari, nonché alla presenza di esercizi commerciali e del settore terziario”*.

Un rimedio da reputare in linea con la disciplina di cui al comma 824 dell'art. 1 della legge 160/2019, secondo cui *“per le occupazioni di cui al comma 819, lettera a), il canone è determinato, in base alla durata, alla superficie, espressa in metri quadrati, alla tipologia e alle finalità, alla zona occupata del territorio comunale o provinciale o della città metropolitana in cui è effettuata l'occupazione”*: una disposizione che

pienamente legittima l'individuazione di un parametro – le risultanze dell'osservatorio del mercato immobiliare (OMI) – che, in quanto gestito dall'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'art. 64, comma 3 del d.lgs. 300/1999, garantisce l'attendibilità dei valori applicati e la neutralità delle retrostanti finalità regolative.

Nel manuale OMI si è precisato che l'aggiornamento dell'articolazione del territorio comunale per zone omogenee *“rappresenta un passo estremamente delicato, in quanto suscettibile di invalidare la serie storica dei valori OMI del comune interessato. Per tale motivo, il suddetto aggiornamento deve trovare giustificazione esclusivamente in cambiamenti strutturali del territorio o in una mutata realtà del mercato locale, riscontrata mediante opportuna e dettagliata analisi territoriale, seguendo i criteri e le metodologie operative esposte nei capitoli successivi”*.

L'obiettivo della rilevazione OMI è, pertanto, *“quello di creare uno schema di campionamento che sia sufficientemente rappresentativo, a livello comunale, della popolazione delle compravendite/locazioni avvenute nel semestre di riferimento e che, a valle di opportune elaborazioni, restituisca intervalli di confidenza di utile supporto alla determinazione degli intervalli, minimo e massimo, delle quotazioni OMI”*.

I dati raccolti su base locale e nazionale vengono trasmessi alla Banca dati delle quotazioni immobiliari (BDQOMI).

Dunque, all'attività di zonizzazione, rilevazione ed aggiornamento delle quotazioni, è prevista quale corrispondente un'attività di valutazione e approvazione della proposta di aggiornamento della BDQOMI provinciale da parte di apposite commissioni di esperti in ambito locale.

Avverso la definitezza di tale modello si rileva, di contro, la fragilità delle opzioni alternative opposte dai ricorrenti al sistema eletto dal Comune di Roma.

Non può, allora, accogliersi il rilievo di carenza motivazionale.

Parte ricorrente ha, inoltre, censurato la legittimità dell'aumento delle tariffe di occupazione del suolo pubblico, lamentando che tale regolazione sarebbe stata introdotta *“senza preavviso o giustificazione”*, in modo *“sproporzionato”* e

“senza considerare il reale utilizzo e l’effettivo vantaggio economico derivante dall’occupazione del suolo pubblico” (cfr. pagg. 13 – 14).

Neppure tali censure colgono nel segno.

Le determinazioni in materia tariffaria costituiscono espressione dell’autonomia finanziaria degli enti locali, anche questa esplicantesi nella potestà regolamentare, e ciò alla luce degli artt. 23, 53, 119 della Costituzione e dell’art. 52, comma 1 del d.lgs. 446/1997.

Il predetto art. 52 è disposizione attuativa della delega contenuta nell’art. 3, commi 143 (per l’emanazione di *“uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni, anche in materia di accertamento, di riscossione, di sanzioni, di contenzioso e di ordinamento e funzionamento dell’amministrazione finanziaria dello Stato, delle regioni, delle province autonome e degli enti locali”*) e 149 (per la *“attribuzione ai comuni e alle province del potere di disciplinare con regolamenti tutte le fonti delle entrate locali, compresi i procedimenti di accertamento e di riscossione, nel rispetto dell’articolo 23 della Costituzione, per quanto attiene alle fattispecie imponibili, ai soggetti passivi e all’aliquota massima, nonché alle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti”*) della legge 662/1996.

Si deve concludere che, quindi, l’art. 52 sostanzia una norma sulla produzione giuridica, attribuendo ai Comuni, in forza del comma 1, un potere regolamentare delle proprie entrate, *“anche tributarie”*.

Ora, se possono richiamarsi i precisi limiti che governano la potestà normativa degli enti locali in materia di entrate tributarie (sarebbe a dire il rispetto della disciplina degli elementi strutturali rimessa al legislatore statale), non altrettanto può affermarsi a proposito del *“canone patrimoniale”* oggetto del contendere; e ciò, a prescindere dalla controversa questione circa la natura (patrimoniale o tributaria) del canone.

È, infatti, recente il pronunciamento delle sezioni unite della Cassazione (1° maggio 2026, n. 12225), la quale, nel definire una questione di diritto (*“se la giurisdizione sulla controversia avente ad oggetto l’impugnazione dell’avviso di accertamento esecutivo concernente il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione*

pubblicitaria e pubbliche affissioni, di cui all'art. 1, commi 816–847, L. n. 160/2019, spetti sempre al giudice tributario, ovvero al giudice ordinario, ovvero ancora all'uno o all'altro in base al contenuto concreto della pretesa") ha evidenziato alcuni profili di interesse anche per il presente giudizio.

Segnatamente, la Suprema Corte ha osservato, in linea generale, che *“una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (v., tra le varie, Corte cost. sentenza n. 64 del 2008; sentenza n. 141 del 2009; sentenza n. 269 del 2017; sentenza n. 89 del 2018; sentenza n. 167 del 2018; da ultimo sentenza n. 124 del 2025)”*.

Nella specie, ha concluso che *“il CUP, pur qualificato come “patrimoniale” e ancorché ancorato a due distinti elementi costitutivi, è unitario e il prelievo presenta i caratteri tipici dei tributi: la doverosità dell'imposizione; l'assenza di un rapporto sinallagmatico tra la decurtazione e la prestazione; la destinazione delle risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante per il soggetto passivo, alla contribuzione alle spese pubbliche”*: quindi presenta una natura tributaria (tanto è vero che nella sentenza si è stabilito che le relative controversie devono essere devolute alla giurisdizione del giudice tributario).

La Cassazione, nondimeno, ha operato ulteriori precisazioni che si rivelano decisive anche per il presente giudizio.

Anzitutto, ha confermato che *“il nuovo canone, come si è più volte evidenziato, non ha sostituito solo entrate di natura tributaria ma anche entrate di natura patrimoniale (la COSAP); tuttavia, questa operazione non si è tradotta in un mero riordino delle precedenti normative ma si è accompagnata ad una precisa scelta nell'individuazione degli istituti e modalità previgenti che sono stati adottati per regolare il CUP, con una precisa determinazione verso quelli che caratterizzavano la TOSAP e l'ICP, rispetto ai quali*

sussiste continuità nel modello definitorio e strutturale. In secondo luogo, va sottolineata l'espressa scelta del legislatore di rendere recessivo, per l'applicazione del CUP, il parametro dell'occupazione di aree pubbliche rispetto a quello dell'occupazione a scopo di diffusione di messaggi pubblicitari (comma 820, l. n. 160/2019). La stessa formulazione del comma 819 individua un unitario presupposto ("Il presupposto del canone è:"), pur se ripartito in due distinti elementi, che, nella loro relazione, vedono il prelievo per la pubblicità – già di natura tributaria nella disciplina previgente – prevalere in caso di concorso con l'occupazione delle aree (comma 820)".

Ed ha chiosato evidenziando che *"ai fini della valutazione della natura del CUP, non assume rilievo la mancata previsione di un tetto massimo per la determinazione del canone unico patrimoniale. Tale mancanza, infatti, non costituisce un elemento in favore della natura patrimoniale del nuovo canone, né refluiscce sulla natura del prelievo, trattandosi di aspetto destinato a venire in rilievo solo in un momento successivo alla sua qualificazione giuridica. Si tratta di una potenziale distonia che attiene alla quantificazione dell'imposta dovuta, ossia, in ipotesi, all'apprezzamento della sua congruità e coerenza rispetto al principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost., che, tuttavia, resta estraneo alla valutazione sulla natura del nuovo canone".*

Sulla base di quanto illustrato, la natura tributaria non incide sulla piena legittimità della regolamentazione comunale (e, a monte, della competenza provvedimentale della Giunta sulle tariffe), dovendosi, al limite, riformare le modalità volte a conferire efficacia alla loro introduzione (art. 13, comma 15 ter del DL 201/2011: *"i regolamenti concernenti i tributi comunali diversi dall'imposta di soggiorno, dall'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), dall'imposta municipale propria (IMU) e dal tributo per i servizi indivisibili (TASI) acquistano efficacia dalla data della pubblicazione"*).

Dunque, se è vero – come ha statuito la giurisprudenza costituzionale (26 gennaio 2004, n. 37) – che, con specifico riferimento ai tributi locali, *"stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti*

sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)”; occorre, nondimeno, ammettere che l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione e, quindi, la realizzazione del c.d. federalismo fiscale, con specifico riguardo ai principi ed ai criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, ha evidenziato un andamento sofferto e risultati di incerta effettività.

Tali criticità si sono disvelate proprio nella fiscalità locale.

Cosicché, pare al Collegio evidente che con la legge 160/2019 si è, giocoforza, inteso determinare condizioni incrementative di un sistema rivelatosi inattuato rispetto agli obiettivi più risalenti (ed ambiziosi) del disegno di riforma della materia.

In più diretti termini, è stato consentito agli enti locali di stabilire autonomamente l’aliquota del canone mediante la elaborazione di un nuovo sistema tariffario che si ponga non solo l’obiettivo di garantire il gettito fiscale precedente, ma anche di consentirne l’eventuale variazione in aumento senza alcun vincolo di tetto massimo, come confermato dalla Suprema Corte nella sentenza sopra citata.

Una regolamentazione pienamente attuativa del generale principio di ragionevolezza e coerenza dell’uso della discrezionalità legislativa (art. 3, comma 1 della Costituzione), che, peraltro, i ricorrenti hanno genericamente censurato senza neppure prospettare – in estremo subordine – profili di illegittimità costituzionale da rimettere al Giudice delle Leggi.

In conclusione, il ricorso dev’essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d’interesse e, comunque, va respinto nel merito.

La novità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse e, comunque, lo respinge nel merito.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere, Estensore

Matthias Viggiano, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Angelo Fanizza

IL PRESIDENTE
Roberto Politi

IL SEGRETARIO