Pubblicato il 19/05/2026

N. 09291/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04498/2025 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 4498 del 2025, proposto da

Zonetti Ivano, Maracchioni Pietro, Tedde Danilo, Riascos Riascos Jackeline, Lattanzi Danilo, rappresentati e difesi dall'avvocato Pierluigi Avallone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, rappresentata e difesa dall'avvocato Sergio Siracusa, con domicilio eletto in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

nei confronti

Tufo Enzo;

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*"; di ogni altro atto e/o provvedimento comunale comunque connesso ai precedenti.

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 essere "*titolari di concessione per lo svolgimento di attività commerciale su area pubblica (cosiddette "rotazioni") esercitate in base alle autorizzazioni ai medesimi rilasciate dal Comune di Roma*" (cfr. pag. 2), lamentando che "*in nessuna pagina del predetto atto giuntale viene fatto riferimento alle occupazioni di suolo pubblico da parte degli operatori commerciali su area pubblica, essendo stati questi ultimi menzionati esclusivamente nei due allegati, con conseguente iniqua ed illegittima parificazione dei criteri individuati per la determinazione del canone unico del 2025 per le occupazioni di cui all'art. 1, commi 816-836, della L. 160/2019 (per l'installazione dei mezzi pubblicitari, cavi e condutture), anche alla categoria dei venditori ambulanti fuori mercato e ai titolari di soste/posteggi a rotazione*" (cfr. pag. 4).

A fondamento del ricorso hanno dedotto, con unico e articolato motivo: "*contrasto tra la deliberazione della Giunta capitolina n. 522 del 18.12.2024 e la legge n. 160 del 27.12.2019 – contraddittorietà manifesta – eccesso di potere – carenza dei presupposti in fatto e in diritto – irragionevolezza – violazione della legge istitutiva del canone unico patrimoniale nonché del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)*".

In particolare, hanno contestato che "*per il canone patrimoniale di cui al comma 837, il successivo comma 838 ha previsto una disciplina del tutto autonoma e differente, stabilendo che la determinazione della tariffa per la categoria dei venditori ambulanti titolari di posteggio non è sottoposta alla stessa "variabilità" consentita dalla norma per le occupazioni di spazi pubblicitari, cavidotti et similia, ma ad una quantificazione in deroga alle disposizioni concernenti il canone di cui al comma 816*" (cfr. pag. 7); e che, quindi, l'impugnato

regolamento "*è stato approvato per la quantificazione del canone unico patrimoniale relativo alle occupazioni "diverse" da quelle autorizzate in favore dei venditori ambulanti (aventi posteggio collocato sia fuori che all'interno dei mercati), quindi non già per le occupazioni di suolo pubblico finalizzate al commercio, bensì unicamente per le occupazioni disciplinate dall'art. 1, commi 816-836 della L. 160/2019, ossia quelle relative alle aree e spazi soprastanti (es: tabelloni pubblicitari, impalcature per lavori edili e simili) e sottostanti (es: cavidotti, condutture e simili)*" (cfr. pag. 10).

Hanno evidenziato che "*nulla, in sintesi, è detto per la categoria – anch'essa sicuramente vessata nell'ultimo lustro – dei venditori ambulanti aventi posteggio nei mercati o nelle cosiddette "rotazioni" lungo le strade e piazze cittadine*", sostenendo che "*per queste tipologie di occupazione, pertanto, la disciplina del canone dovuto per il 2025 è e resta unicamente quella decisa a monte con la Legge n. 160/2019 e, successivamente, con la deliberazione della Giunta Capitolina n. 83 del 5.10.2023 avente ad oggetto, appunto, tutte le occupazioni di cui all'art. 1, commi da 837 a 845, incluse quelle degli odierni ricorrenti*" (cfr. pag. 11).

A loro avviso, quindi, "*il Comune di Roma – ripetesi mediante un'improba ed ingiustificata equiparazione tra occupazioni differenti tra loro per natura e conformazione, come già argomentato ai punti che precedono – ha impiegato in maniera illegittima la discrezionalità amministrativa conferitale dal comma 817 della legge n. 160/2019, in quanto ha determinato il CUP senza in alcun modo tener conto della soglia del gettito conseguito per mezzo delle entrate che sono state sostituite dal Canone Unico Patrimoniale*" (cfr. pag. 13); hanno, inoltre, contestato che la nuova regolamentazione "*non rispetta i criteri di calcolo e di trasparenza imposti dalla normativa nazionale cui anche il Comune di Roma deve attenersi*" (cfr. pag. 14).

Hanno, in particolare, isolato due profili critici: il primo individuabile nel rilievo che "*le quotazioni OMI – anche per stessa ammissione dell'Agenzia delle Entrate da cui ebbe origine l'osservatorio e per conferma della stessa Corte di Cassazione – nell'ambito dei processi estimativi immobiliari non possono intendersi sostitutive della stima puntuale del bene, in quanto forniscono indicazioni di valore di larga massima, consistenti in mere presunzioni non corrispondenti in molti casi alla realtà dei fatti*"; e, in seconda battuta, "*in quanto il*

valore del canone che verrebbe a determinarsi con l'utilizzo del coefficiente moltiplicatore OMI, risulterebbe sicuramente eccessivo e sproporzionato, arrivando addirittura ad un aumento superiore al 100% (dai 70 euro ai 146 euro a mq) rispetto a quello pagato nel 2024" (cfr. pag. 15).

Hanno, infine, stigmatizzato che i predetti profili critici non sarebbero stati considerati in sede istruttoria pur avendo costituito oggetto di rituali osservazioni.

Si è costituita in giudizio Roma Capitale (16.4.2025), che, in vista dell'udienza di discussione del ricorso nel merito, fissata per il 13 maggio 2026, ha depositato una memoria (9.4.2026) nella quale ha eccepito che "*il sistema adottato da Roma Capitale si articola coerentemente su più livelli – tariffa base, coefficiente OMI, coefficiente per tipologia di attività – ciascuno dei quali risponde a logiche autonome e complementari: la tariffa base riflette il costo unitario del servizio pubblico, il coefficiente OMI valorizza le differenze socio-economiche e urbanistiche delle aree cittadine, mentre il coefficiente di attività tiene conto della diversa intensità e modalità di occupazione del suolo pubblico. Non vi è, dunque, alcuna sovrapposizione indebita, bensì un uso integrato di parametri distinti, tecnicamente validati e coerenti con il principio di proporzionalità, volto a garantire una ripartizione equa e differenziata del carico economico in funzione delle condizioni effettive di utilizzo e localizzazione dell'occupazione*" (cfr. pagg. 6 - 7); a tali eccezioni parte ricorrente ha replicato con memoria depositata il 22.4.2026; 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 alla tipologia dei regolamenti 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*".

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.

Deve, altresì, precisarsi che la nuova disciplina ha previsto (art. 1, comma 837) anche l'istituzione del canone patrimoniale di concessione per l'occupazione dei mercati (c.d. canone mercatale); e che "*il canone di cui al comma 837 è determinato dal comune o dalla città metropolitana in base alla durata, alla tipologia, alla superficie dell'occupazione espressa in metri quadrati e alla zona del territorio in cui viene effettuata*" (comma 840).

In sostanza, agli enti medesimi 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. Tale impostazione è, altresì, confermata dai commi 826 e 827, i quali conglobano in un'unica fattispecie tariffaria le tariffe standard (annuale e giornaliera) del canone di occupazione e - anche - di diffusione di messaggi pubblicitari; e ciò, nonostante che la nuova disciplina legislativa abbia cura di vincolare la tariffa dovuta dai gestori di rete (comma 831) e di prevedere un tetto massimo (del 25%) per l'aumento del canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi pubblici destinati a mercati (comma 843, c. d. canone mercatale), questo sì di natura certamente patrimoniale.

Nella specie, i ricorrenti hanno contestato il fondamento di legittimazione comunale a regolare l'attività dei commercianti ambulanti e, comunque, il merito di tale attività tradottosi nel regolamento impugnato.

Quanto al primo aspetto, va rilevato che nella sentenza 19 novembre 2024, n. 9266, afferente ad una fattispecie avente ad oggetto l'impugnazione degli atti della procedura, indetta proprio dal Comune di Roma, per il rinnovo delle concessioni di "*posteggi a rotazione*" per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, la V Sezione del Consiglio di Stato si è pronunciata sull'applicabilità della Direttiva Bolkestein anche agli spazi commerciali.

Ed ha statuito che "*le attività di commercio su aree pubbliche, contrariamente a quanto dedotto negli appelli, in analogia con il demanio marittimo, esibiscono il connotato dalla scarsità la quale ai sensi del più volte richiamato art. 12 della direttiva servizi giustifica la selezione 'per il mercato', in cui l'accesso al settore economico avvenga mediante procedure ad evidenza pubblica. Non persuadono sul punto le deduzioni con cui pongono in rilievo le asserite differenze che connoterebbero il settore turistico – ricreativo esercitato sul demanio marittimo rispetto al commercio su aree comunali. In entrambi i casi l'attività economica è consentita solo attraverso l'utilizzo del bene pubblico, il quale, pertanto, sulla base della sua naturale limitatezza, giustifica la selezione degli operatori economici mediante criteri obiettivi e trasparenti, propri dell'evidenza pubblica. Tale elemento è ancora più evidente nel caso di specie in cui oggetto del giudizio sono le aree pubbliche da destinare al commercio di Roma capitale, per le quali è dato notorio che il numero delle concessioni sia limitato per via della scarsità del suolo pubblico di Roma da destinare a tali attività, ed altrettanto notoria è l'appetibilità commerciale rivestita dalle aree pubbliche a ciò destinate*".

Il commercio ambulante, o commercio su area pubblica, è una attività di vendita di merci al dettaglio, effettuata su aree di proprietà pubblica, ovvero su piazzole o posteggi assegnati, oppure in forma itinerante e tale attività rientra senza alcun dubbio nella nozione di servizi di cui alla direttiva 2006/123 (cfr. Corte di Giustizia UE, 30 gennaio 2018, C-360/15 e C-31/16). Si tratta di una attività che, infatti, era stata originariamente inclusa nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, con cui è stata recepita la menzionata "direttiva servizi" (l'art. 70 del decreto legislativo aveva demandato a una intesa in sede di Conferenza unificata l'individuazione dei criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche).

Successivamente, l'art. 1, comma 686 della legge 145/2018 (c.d. legge di bilancio 2019) ha escluso dal campo di applicazione del d.lgs. 59/2010 il commercio al dettaglio sulle aree pubbliche, abrogando il citato articolo 70 e introducendo una esclusione espressa con i modificati artt. 7, lett. f bis e 16, comma 4 bis dello stesso decreto legislativo.

Sul punto, la giurisprudenza ha perentoriamente stabilito che "*l'esclusione dell'attività del commercio su aree pubbliche dal campo di applicazione del decreto legislativo n. 59/2010 e, quindi, della direttiva servizi si pone in diretto contrasto con le previsioni di tale direttiva, che, come sopra detto, prevedono in via tassativa le ipotesi di esclusione e tra esse non rientra il commercio su aree pubbliche*"; ed ha soggiunto che "*gli Stati membri non hanno, quindi, alcun margine di discrezionalità nel prevedere ulteriori ipotesi di esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva e ogni questione sulle modalità di applicazione delle disposizioni della direttiva servizi si pone logicamente dopo la corretta definizione del suo ambito di applicazione (…). Tale conclusione è perfettamente in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa regionale che escludeva il settore del commercio su aree pubbliche dall'ambito di applicazione dell'art. 16 del D. Lgs. n. 59/2010 e, quindi della direttiva servizi (Corte cost. n. 291/2012, che ha fondato la declaratoria di incostituzionalità in primo luogo sulla violazione del primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione alla menzionata direttiva, per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario)*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, 19 ottobre 2023, n. 9104).

Tale rilievo è, pertanto, destituito di fondamento.

Quanto al merito delle previsioni regolamentari, i ricorrenti hanno stigmatizzato l'inappropriatezza e l'inattendibilità dei parametri OMI e, quale censura presupposta, il difetto d'istruttoria tradottosi in difetto di motivazione.

Tale doglianza è da ritenere, parimenti, infondata, investendo l'ambito e l'ampiezza dell'autonomia regolamentare del Comune.

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.

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 princìpi 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, essendosi limitati ad una generica ed opinabile contestazione ("*le quotazioni del mercato immobiliare non assumono valenza di prove, fondandosi principalmente su osservazioni statistiche per loro natura incerte; per ciò solo non potendo essere prese in considerazione per la determinazione della tariffa CUP*", cfr. pag. 15).

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, evidenziando che "*per rendere più comprensibile sia la natura che i criteri di calcolo che i Comuni (incluso Roma) avrebbero dovuto adottare per richiedere il CUP, è persino intervenuto il Ministero dell'Economia e delle Finanze che, con due Risoluzioni (n. 6/DF del 28 luglio 2021 e n. 1/DF del 31 gennaio 2022), ha spiegato chiaramente quali dovessero essere le modalità di calcolo e di applicazione delle tariffe del Canone Unico Patrimoniale*" (cfr. pag. 13): il tutto al fine di contestare "*un aumento superiore al 100% (dai 70 euro ai 146 euro a mq) rispetto a quello pagato nel 2024*" (cfr. pag. 15).

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 decreto 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 refluisce 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.

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