Pubblicato il 08/06/2026

N. 04614/2026REG.PROV.COLL.
N. 00247/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 247 del 2025, proposto da Ops Group s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Angela Pirrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Rovigo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Carricato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 01799/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rovigo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2026 il Cons. Rosario

Carrano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con il ricorso di primo grado, la società ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale n. 96 del 2020, con la quale il Comune di Rovigo ha istituito e regolamentato il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, nonché la deliberazione della Giunta comunale n. 2 del 2021 di approvazione delle relative tariffe applicative.

2. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di interesse, in mancanza di atti applicativi delle norme regolamentari oggetto di impugnazione.

3. – Con atto di appello, la società ha impugnato la sentenza.

3.1. – Con il primo motivo di appello (pag. 7-11), ha dedotto che la statuizione di inammissibilità contrasterebbe con l'art. 74, comma 3, del Regolamento comunale che sarebbe specificamente improntato al dovere posto in capo al privato di autoliquidarsi entro il termine indicato (ovvero 30 aprile di ogni anno) secondo i criteri e le tariffe stabilite nei precedenti articoli, con la conseguenza per cui non vi sarebbe alcun atto applicativo da impugnare; inoltre, il T.a.r. avrebbe fatto riferimento ad una normativa (d.lgs. n. 446 del 1997) abrogata da una legge successiva (legge n. 160 del 2019).

3.2. – Con il secondo motivo di appello (pag. 11-12), ha ribadito l'assenza di un atto applicativo ai sensi dell'art. 1, commi 823 e 832, della legge n. 160 del 2019.

3.3. – Con il terzo motivo di appello (pag. 12-13), ha ribadito l'impugnabilità di atti regolamentari come quello di specie, come peraltro già riconosciuto in materia di tariffa sui rifiuti.

3.4. – Con il quarto motivo di appello (pag. 13-15), ha ribadito la

sussistenza di un interesse ad agire, come riconosciuto dal medesimo T.a.r. in vicenda analoga (T.a.r. Veneto n. 1428 del 2021).

3.5. – Con il quinto motivo di appello (pag. 15-16), ha richiamato il principio di buona fede ad ulteriore sostegno delle proprie argomentazioni.

3.6. – Con il sesto motivo di appello (pag. 16-17), ha riproposto le censure di primo grado non esaminate: a) violazione dell'art. 3 e dell'art. 70, comma 1, del Regolamento comunale che, nel rapportare la determinazione del canone per l'esposizione pubblicitaria alla classificazione in categoria delle strade, aree e spazi pubblici, nonché alla superficie ed illuminazione degli impianti pubblicitari (cfr. art. 1, comma 824, legge n. 160 del 2019), si riferirebbe soltanto alla tipologia delle "occupazioni" (lettera a) del comma 819), con conseguente illegittimità dei maggiori importi relativi alla diversa fattispecie della "diffusione di messaggi pubblicitari"; b) violazione del principio di competenza e riserva di legge per non avere il Comune individuato la soglia del gettito entro il quale modulare le proprie tariffe; c) illegittimità per violazione di legge della pretesa di riscossione del canone patrimoniale anche per impianti pubblicitari installati su strade e/o aree demaniali non di proprietà comunale in violazione del riparto di competenze tra gli enti titolari del prelievo e rispetto ad enti terzi, prescindendo, quindi, dal rapporto sinallagmatico di controprestazione che la patrimonialità del canone imporrebbe; d) in tal caso, conseguente illegittimità dell'imposizione in capo alla società contribuente dell'onere di individuare l'effettivo soggetto competente a ricevere il pagamento del canone *de quo*.

4. – Con apposita memoria si è costituito il Comune, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della documentazione prodotta dall'appellante per la prima volta in appello (doc. n. 3 e n. 5), chiedendo nel merito il rigetto del ricorso.

4.1. – In particolare, ha dedotto che, a seguito della modifica del

Regolamento impugnato, operata con la deliberazione del Consiglio comunale n. 55 del 5 dicembre 2024, è stato chiarito che non è prevista alcuna autoliquidazione del canone, essendo invece calcolato dall'amministrazione comunale medianti i propri uffici, con conseguente improcedibilità dell'appello.

4.2. – Inoltre, ha dedotto che non risultano impugnati gli atti applicativi (Avvisi PagoPA) emessi dal Comune, avendo la società provveduto a pagare il canone per gli anni 2021, 2022 e 2023, con conseguenze acquiescenza al regolamento, in assenza di qualsiasi richiesta di rimborso.

4.3. – Infine, ha dedotto che non sono state impugnate le delibere n. 344 dell'11 novembre 2021, con cui sono state confermate per l'anno 2022 le tariffe approvate per l'anno 2021.

5. – All'udienza pubblica del 26 febbraio 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – La presente controversia ha ad oggetto l'impugnazione del regolamentato comunale (delibera c.c. n. 96 del 2020) sul canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (c.d. **canone unico** patrimoniale o CUP), nonché delle relative tariffe applicative (delibera g.c. n. 2 del 2021).

1.1. – A tal riguardo, giova innanzitutto richiamare il recente arresto delle Sezioni unite della Corte di Cassazione le quali hanno riconosciuto la natura tributaria di tale canone, con conseguente giurisdizione del giudice tributario.

In particolare, è stato affermato che il **canone unico** patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, disciplinato dall'art. 1, commi 816847, della legge n. 160 del 2019, ha in ogni caso natura tributaria, in quanto connotato da (a) doverosità dell'imposizione, (b) assenza di rapporto sinallagmatico tra la prestazione e la decurtazione

che, in ogni caso, non incide, né modifica un rapporto di natura contrattuale, (c) collegamento della prestazione ad un presupposto economicamente rilevante per il soggetto passivo, (d) destinazione delle risorse al finanziamento della spesa pubblica, con la conseguenza per cui tutte le controversie relative al CUP, sia con riferimento all'occupazione di suolo pubblico sia alla diffusione di messaggi pubblicitari, rientrano nella giurisdizione del giudice tributario, risultando irrilevante la qualificazione formale dell'entrata come "canone" e la pluralità dei presupposti impositivi (cfr. Cass. sez. un., 1° maggio 2026, n. 12225).

1.2. – Nel caso di specie, tuttavia, la questione di giurisdizione non viene in rilievo, anche alla luce del disposto di cui all'art. 9 c.p.a.

2. – Ciò posto, occorre precisare in via preliminare che l'oggetto del contendere è limitato all'anno 2021, con conseguente irrilevanza della mancata impugnazione delle delibere per gli anni successivi e relativa infondatezza dell'eccezione di inammissibilità e improcedibilità.

3. – Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame delle questioni in rito relative alla necessità o meno di atti applicativi ai fini della ammissibilità dell'impugnazione, stante l'infondatezza nel merito del ricorso di primo grado, come riproposto in appello con il sesto motivo.

4. – Con il primo motivo (cfr. pag. 17 dell'appello), la parte ricorrente ha dedotto due distinte censure.

Sotto un primo profilo, ha dedotto che il regolamento impugnato avrebbe erroneamente determinato il canone secondo i criteri previsti dalla legge per le occupazioni (art. 1, comma 819, lettera a), legge n. 160 del 2019) e non invece secondo quello previsto per la diffusione di messaggi pubblicitari (comma 819, lettera b), che è la fattispecie che qui viene in rilievo.

In particolare, la parte ricorrente lamenta che il canone per la diffusione di

messaggi pubblicitari (comma 819, lettera b), non sarebbe stato determinato "*in base alla superficie complessiva del mezzo pubblicitario*" calcolata in metri quadrati ed "*indipendentemente dal tipo e dal numero dei messaggi*" (comma 825), bensì sulla base dei diversi criteri previsti per la fattispecie delle occupazioni (comma 819, lettera a), ossia l'importanza delle vie comunali, l'impatto ambientale dei mezzi pubblicitari autorizzati in rapporto alla loro collocazione ed alla loro incidenza sull'arredo urbano, con particolare riferimento all'illuminazione (cfr. art. 70, reg.).

Sotto un secondo profilo, la parte ricorrente ha dedotto anche un vizio di violazione di legge nella parte in cui il regolamento impugnato avrebbe calcolato il canone secondo un criterio ed un procedimento diverso e più complesso da quello previsto dalla legge (cfr. pag. 9-10 della memoria del 5 febbraio 2026).

4.1. – Entrambe le censure, da trattarsi congiuntamente in quanto strettamente connesse, sono infondate.

4.2. – La legge istitutiva del CUP (legge n. 160 del 2019, art. 1, commi 816847) prevede che il canone per le fattispecie di occupazione o di diffusione di messaggi pubblicitari si applichi sulla base di una tariffa *standard* annua (comma 826) o giornaliera (comma 827), stabilita dalla medesima legge, il cui importo varia a seconda della dimensione dei Comuni, classificati in cinque classi in base al numero degli abitanti.

La suddetta tariffa *standard* (annua o giornaliera) è unitaria per entrambe le fattispecie (occupazione o diffusione di messaggi pubblicitari) ed è "*modificabile ai sensi del comma 817*" (commi 826 e 827).

In particolare, gli enti locali possono modificare le tariffe "*secondo criteri di ragionevolezza e di gradualità in ragione dell'impatto ambientale e urbanistico delle occupazioni e delle esposizioni pubblicitarie oggetto del canone e della loro incidenza su elementi di arredo urbano o sui mezzi dei servizi di trasporto pubblico locale o dei servizi di mobilità sostenibile*" (comma 817), con conseguente variazione del

relativo gettito.

A fronte di una tariffa unitaria, la determinazione del canone è invece diversificata per ciascuna delle due ipotesi: nel primo caso (occupazione), 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*" (comma 824); nel secondo caso (diffusione di messaggi pubblicitari), invece, il canone è determinato "*in base alla superficie complessiva del mezzo pubblicitario, esclusa quella relativa agli elementi privi di carattere pubblicitario, calcolata in metri quadrati, indipendentemente dal tipo e dal numero dei messaggi*" (comma 825).

4.3. – Ciò posto, nel caso di specie, il regolamento impugnato prevede il seguente procedimento per la determinazione del canone pubblicitario (art. 70 e art. 71 reg. comunale).

In primo luogo, viene determinata la tariffa *standard* con riferimento all'art. 1, commi 826 e 827 (cfr. art. 71, comma 1).

In secondo luogo, viene fissato un coefficiente di maggiorazione o di riduzione (c.d. coefficiente di valutazione) della suddetta tariffa *standard*, mediante il quale si valuta: a) la "*maggiore o minore importanza delle vie comunali*" (art. 71, comma 2) o delle aree pubbliche in generale, con la precisazione per cui tale importanza viene "*desunta dagli elementi di centralità, intensità abitativa, flusso turistico e commerciale e densità di traffico pedonale o veicolare*" (art. 70, comma 1); b) il "*maggiore o minore impatto ambientale dei mezzi pubblicitari autorizzati in rapporto alla loro collocazione ed alla loro incidenza sull'arredo urbano, con particolare riferimento all'illuminazione*" (art. 71, comma 2; cfr. anche art. 70, comma 1).

In terzo luogo, si determina la tariffa ordinaria mediante la moltiplicazione della tariffa *standard* per i coefficienti di valutazione (cfr. art. 71, comma 3).

Infine, viene determinato il canone mediante la moltiplicazione della tariffa ordinaria "*per la superficie di esposizione pubblicitaria (espressa in metri quadrati) e*

per la durata della stessa" (art. 71, comma 4).

4.4. – Orbene, da quanto esposto, risulta che il procedimento previsto dal regolamento impugnato non si discosta da quanto previsto dalla legge, né risulta che il canone per la diffusione di messaggi pubblicitari sia stato determinato secondo i criteri previsti per la diversa fattispecie delle occupazioni.

A tal riguardo, occorre innanzitutto ribadire che è la stessa legge a prevedere che le tariffe possono essere modificate "*secondo criteri di ragionevolezza e di gradualità in ragione dell'impatto ambientale e urbanistico delle occupazioni e delle esposizioni pubblicitarie oggetto del canone e della loro incidenza su elementi di arredo urbano o sui mezzi dei servizi di trasporto pubblico locale o dei servizi di mobilità sostenibile*" (comma 817), fermo restando che per i messaggi pubblicitari il canone deve essere "*determinato in base alla superficie complessiva del mezzo pubblicitario*" (comma 825).

Del tutto legittimamente, quindi, il regolamento impugnato ha fatto riferimento a dei criteri (specialmente, la zona e l'illuminazione) che certamente rientrano nel criterio legale di "*impatto ambientale ed urbanistico*" dell'esposizione pubblicitaria o di sua "*incidenza su elementi di arredo urbano*", da valutarsi secondo un certo margine di discrezionalità da esercitarsi secondo ragionevolezza e gradualità.

Invero, contrariamente a quanto dedotto in appello, la legge non prevede che il canone debba essere determinato esclusivamente moltiplicando la tariffa *standard* (comma 826) per la superficie complessiva del mezzo pubblicitario (comma 825), essendo invece prevista anche la possibilità di modificare la suddetta tariffa *standard* (comma 817) secondo i criteri ivi previsti.

Nel caso di specie, il Comune, partendo dalla tariffa *standard*, ha modificato quest'ultima secondo i criteri previsti, individuando così un coefficiente di valutazione, ferma restando poi la quantificazione del canone "*in base alla*

superficie complessiva del mezzo pubblicitario" (comma 825), disciplinata nel dettaglio dall'art. 70 del regolamento.

4.5. – Infine, come già evidenziato in altra fattispecie analoga, il "*riferimento alla superficie del mezzo pubblicitario non vieta una differenziazione sulla base della tipologia di impianto o della zona*", dal momento che "*la tariffa può, pur nel necessario riferimento alla superficie del mezzo pubblicitario, essere differenziata in relazione alla tipologia di impianto ed alla zona*", con la precisazione che tale "*differenziazione è del resto coerente alle esigenze del mercato che apprezzano diversamente un impianto illuminato da uno che non lo è come una zona frequentata da turisti da una zona che ne è priva*" (Cons. Stato, sez. VII, 10 ottobre 2023, n. 8846, punto 3.3 della motivazione, in fattispecie relativa a Roma Capitale; nello stesso senso, v. anche Cons. Stato, sez. VII, 26 giugno 2024, n. 5632, in fattispecie relativa al Comune di Brescia).

4.6. – Per completezza, va anche respinta l'ulteriore censura secondo cui il regolamento non avrebbe disciplinato i casi di esenzione e riduzione del canone.

Sul punto, infatti, è sufficiente richiamare il contenuto delle disposizioni del regolamento volte a disciplinare espressamente proprio le fattispecie di esenzione (cfr. art. 72, reg. comunale) e di riduzione (art. 73, reg. comunale) del canone per la diffusione di messaggi pubblicitari.

5. – Con il secondo motivo, la parte ricorrente ha dedotto una omessa individuazione della soglia del gettito entro il quale modulare le proprie tariffe "*il che comporta ictu oculi tariffe non conformi ai criteri ex lege*" (pag. 17 dell'appello).

5.1. – La censura è inammissibile per genericità.

Invero, se da un lato è vero che la disciplina del canone deve assicurare "*un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone*", dall'altro lato è anche vero che è "*fatta salva, in ogni caso, la possibilità di […] variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe attuata secondo criteri di*

ragionevolezza e di gradualità in ragione dell'impatto ambientale e urbanistico delle occupazioni e delle esposizioni pubblicitarie oggetto del canone e della loro incidenza su elementi di arredo urbano o sui mezzi dei servizi di trasporto pubblico locale o dei servizi di mobilità sostenibile" (comma 817).

Pertanto, anche alla luce di tale disposizione normativa, che consente espressamente di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe attuata secondo criteri di ragionevolezza e di gradualità, la censura deve ritenersi inammissibile per genericità, non contenendo nessuna specifica indicazione delle ragioni di fatto e di diritto in base alle quali le tariffe impugnate dovrebbero ritenersi illegittime per l'omessa determinazione della soglia di gettito.

Peraltro, anche in sede di memoria conclusiva, la parte appellante ha genericamente dedotto un difetto di istruttoria in ordine alla determinazione della soglia di gettito, senza ulteriormente argomentare.

Sul punto, inoltre, giova ribadire che "*il citato comma 817 dell'art. 1 della legge 160/2019 stabilisce che il principio di invarianza del gettito costituisce una clausola di salvaguardia per le entrate del Comune, che può modificare in aumento le tariffe, così come prevede lo stesso comma 817 dell'art. 1 della legge 160/2019.*

Il principio di invarianza del gettito non costituisce invece clausola di salvaguardia a favore del privato obbligato a pagare il canone.

Infatti la normativa in esame impone ai comuni, alle province e alle città metropolitane di disciplinare il canone in parola in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone stesso, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica del valore della tariffa-base indicata dal Legislatore statale all'interno del comma 826 dell'art. 1 della L. n. 160 del 2019.

In altri termini, il legislatore statale ha attribuito agli Enti territoriali il potere di disciplinare il canone unico patrimoniale in modo da garantire l'invarianza di gettito anche eventualmente attraverso la modifica delle tariffe, così operando un bilanciamento

tra la necessità di predeterminazione statuale della tariffa base, al fine di garantire il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione e l'esigenza di tutelare l'autonomia finanziaria dei singoli Enti territoriali riconosciuta dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione" (Cons. Stato, sez. VII, 10 ottobre 2023, n. 8846, punto 3.4 della motivazione).

6. – Con la terza censura, la parte ricorrente ha dedotto una illegittimità del canone anche per impianti pubblicitari installati su strade e/o aree demaniali non di proprietà comunale.

6.1. – La questione è oggettivamente controversa, ma può ritenersi infondata alla luce della giurisprudenza tributaria intervenuta sul punto secondo cui la componente pubblicitaria del **canone unico** patrimoniale va corrisposta al Comune anche se l'impianto è installato su strada provinciale (cfr. Corte di Giustizia Tributaria di II grado della Lombardia, 11 luglio 2023, n. 2199).

A tal riguardo, è stato affermato che "*Se è vero, infatti, che non vi è più una norma espressa che attribuisce la legittimazione attiva esclusiva per la tassa pubblicitaria al comune, è altrettanto vero che non si rinviene alcuna norma che, prendendo le distanze dal regime previgente, la attribuisca anche alla provincia*", ritenendo, quindi, che "*il legislatore abbia inteso muoversi sul solco della precedente disciplina, confermando la spettanza del canone unico sulla pubblicità sempre e solo ai comuni*" (Corte di Giustizia Tributaria di II grado della Lombardia, 11 luglio 2023, n. 2199).

6.2. – Nel senso della continuità del regime giuridico, con specifico riferimento alla previgente imposta comunale sulla pubblicità, si è poi espressa anche la Cassazione nella parte in cui ha evidenziato che gli istituti del nuovo canone "*appaiono riproporre, in via del tutto preponderante, quelli che caratterizzavano, da un lato, l'imposta comunale sulla pubblicità e, dall'altro, la TOSAP. Confermano questa continuità il regime e le ipotesi di esenzione introdotte con la legge n. 160/2019*" (Cass. sez. un., 1° maggio 2026, n. 12225, punto 11 della motivazione), concludendo, quindi, nel senso che "*l'esame della nuova*

disciplina evidenzia plurimi elementi di continuità tra il CUP e la TOSAP (e l'ICP), ma non anche rispetto alla COSAP" (Cass. sez. un., 1° maggio 2026, n. 12225, punto 19 della motivazione).

6.3. – A ciò si aggiunga, inoltre, che la natura tributaria del CUP rappresenta un ulteriore argomento a sostegno dell'infondatezza della suddetta censura.

Infatti, la parte appellante ha dedotto l'illegittimità della riscossione del canone per impianti pubblicitari su aree non comunali evidenziando come, in tal caso, il Comune avrebbe violato il riparto di competenze tra enti "*prescindendo, quindi, dal rapporto sinallagmatico di controprestazione che la patrimonialità del canone impone*" (pag. 17 dell'appello).

Tuttavia, come si è avuto modo di evidenziare, il **canone unico** patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, disciplinato dall'art. 1, commi 816847, della legge n. 160 del 2019, ha in ogni caso natura tributaria, in quanto connotato, tra le altre cose, proprio dalla assenza di rapporto sinallagmatico tra la prestazione e la decurtazione che, in ogni caso, non indice, né modifica un rapporto di natura contrattuale (cfr. Cass. sez. un., 1° maggio 2026, n. 12225).

7. – Infine, va evidenziato come l'eccezione di incostituzionalità sollevata nel ricorso introduttivo e non esaminata in primo grado (pag. 20-21 del ricorso di primo grado) non è stata riproposta in appello, per cui deve ritenersi rinunciata ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a.

8. – In conclusione, quindi, il ricorso deve essere respinto.

9. – Le spese di lite possono essere compensate in ragione della assoluta novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Rosario Carrano	**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO