

**Roma, 14 aprile 2021**

### **Nota di approfondimento**

#### **Canone unico legge n. 160 del 2019: il riparto tra Comuni e Province**

Pervengono numerosi quesiti in merito al riparto del canone unico di cui alla legge 160 del 2019 tra Comuni e Province (e Città metropolitane), con riferimento sia alle occupazioni realizzate su strade provinciali con mezzi pubblicitari, sia alle occupazioni realizzate su tratti di strade provinciali situati all'interno di centri abitati di Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

Al riguardo va premesso che in regime dei pregressi prelievi sia il Comune che la Provincia erano qualificati soggetti attivi della TOSAP. L'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993 disponeva, infatti, che «*Sono soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e delle province*».

Il successivo art. 39 dettava la definizione di soggetto attivo e soggetto passivo, prevedendo che «*La tassa è dovuta al comune o alla provincia dal titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione o, in mancanza, dall'occupante di fatto, anche abusivo, in proporzione alla superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico nell'ambito del rispettivo territorio*»<sup>1</sup>.

Pertanto, la tassa era dovuta per l'occupazione, anche abusiva, del suolo pubblico "appartenente" al Comune o alla Provincia, **essendo irrilevante il soggetto deputato al rilascio del titolo autorizzatorio.**

Con riferimento, invece, alla pubblicità l'unico soggetto attivo d'imposta era il Comune. L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993, disponeva: «*La pubblicità esterna e le pubbliche affissioni sono soggette, secondo le disposizioni degli articoli seguenti, rispettivamente ad una imposta ovvero ad un diritto a favore del comune nel cui territorio sono effettuate*»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per quanto attiene al canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, disponeva quanto segue: «*I comuni e le province possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, della tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507. I comuni e le province possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea, di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati, sia assoggettata, in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione, determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa. Il pagamento del canone può essere anche previsto per l'occupazione di aree private soggette a servitù di pubblico passaggio costituita nei modi di legge. Agli effetti del presente comma si comprendono nelle aree comunali i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.*»

<sup>2</sup> Con riferimento al canone per l'installazione di mezzi pubblicitari, l'art. 62 del d.lgs. n. 446 del 1997, disponeva: «*I comuni possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, dell'imposta comunale sulla pubblicità di cui al capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, sottoponendo le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente ad un regime autorizzatorio e assoggettandole al pagamento di un canone in base a tariffa.*»

Va anche precisato, che la Provincia aveva ed ha competenze autorizzatorie in materia di impianti pubblicitari, senza che ciò implicasse il pagamento dell'imposta di pubblicità. In particolare, l'art. 23 (*“Pubblicità sulle strade e sui veicoli”*) del d.lgs. n. 285 del 1992, dispone al comma 4 che *«La collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle presenti norme. Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni, salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale»*<sup>3</sup>. La disposizione richiamata, evidentemente rivolta alla corretta gestione della viabilità, è tuttora vigente, come si desume anche dall'art. 1, comma 821, lett. h), della legge n. 160 del 2019.

In passato, quindi, convivevano sia in materia di occupazione di suolo pubblico sia in materia di mezzi pubblicitari, poteri autorizzatori tanto del Comune tanto della Provincia, fermo restando che nessuna pretesa impositiva poteva essere fatta valere dalla Provincia con riferimento ai mezzi pubblicitari<sup>4</sup>, fatta eccezione per il diritto ad un “corrispettivo” per il rilascio dell'autorizzazione<sup>5</sup>.

Con riferimento ai mezzi pubblicitari su strade provinciali, tuttavia, la Provincia poteva pretendere la Tosap, ai sensi dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993, mentre il Comune poteva pretendere l'imposta di pubblicità, in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993, si trattava di pubblicità effettuata nel “territorio” del Comune.

Per quanto riguarda le strade provinciali che attraversano i centri abitati dei Comuni, il comma 818 della legge n. 160 del 2019 ha disposto che *«Nelle aree comunali si comprendono i tratti di strada situati all'interno di centri abitati di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285»*.

L'art. 2, comma 7, del codice della strada dispone, a sua volta, che *«Le strade urbane di cui al comma 2, lettere D, E e F, sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati»*<sup>6</sup>, eccettuati i tratti interni di strade statali,

---

<sup>3</sup> Gli articoli da 47 a 59 del d.p.r. n. 495 del 1992 (*“Regolamento di esecuzione e di attuazione del Nuovo Codice della strada”*), stabiliscono le norme per le dimensioni, le caratteristiche, l'ubicazione dei mezzi pubblicitari e l'attività di vigilanza lungo le strade.

<sup>4</sup> L'art. 53, comma 1, del d.p.r. n. 495 del 1992, prevede che:

*«L'autorizzazione al posizionamento di cartelli, di insegne di esercizio e di altri mezzi pubblicitari fuori dai centri abitati, lungo le strade o in vista di essa, richiesta dall'art. 23, comma 4, del codice, è rilasciata:*

*a) per le strade e le autostrade statali dalla direzione compartimentale dell'ANAS competente per territorio o dagli uffici speciali per le autostrade;*

*b) per le autostrade in concessione dalla società concessionaria;*

*c) per le strade regionali, provinciali, comunali e di proprietà di altri enti, dalle rispettive amministrazioni»*.

<sup>5</sup> L'art. 53, comma 7, del d.p.r. n. 495 del 1992, prevede *«Il corrispettivo che il soggetto richiedente deve versare per il rilascio dell'autorizzazione deve essere determinabile da parte dello stesso soggetto sulla base di un prezzario annuale, comprensivo di tutti gli oneri, esclusi solo quelli previsti dall'art. 405, che deve essere predisposto e reso pubblico da parte di ciascun ente competente entro il trentuno ottobre dell'anno precedente a quello di applicazione del listino»*.

<sup>6</sup> La definizione di “centro abitato” è dettata dall'art. 4, del codice della strada, che attribuisce ad una delibera della Giunta comunale il potere di delimitazione del centro abitato.

*regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti».<sup>7</sup>*

Peraltro, la previsione contenuta nel comma 818 della legge n. 160 del 2019, si pone in continuità con quanto disposto dall'art. 38, comma 4, del d.lgs. n. 507 del 1993, che disponeva che le *“occupazione realizzate su tratti di strade statali o provinciali che attraversano il centro abitato di comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti sono soggette all'imposizione da parte dei comuni medesimi”*.

Dalle norme sopra richiamate, dunque, emerge che nei Comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti, le strade sono tutte comunali. Nei Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti invece le strade provinciali rimangono di proprietà della Provincia e l'occupazione di tali strade è autorizzata dal Comune, previo nulla osta provinciale, per quanto disposto dall'art. 26, comma 3, del codice della strada, il quale prevede che *«Per i tratti di strade statali, regionali o provinciali, correnti nell'interno di centri abitati con popolazione inferiore a diecimila abitanti, il rilascio di concessioni e di autorizzazioni è di competenza del comune, previo nulla osta dell'ente proprietario della strada»*.

Ricostruito, seppur sommariamente, il quadro normativo previgente ed il regime autorizzatorio ancora oggi previsto dal codice della strada e dal regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada, risulta più agevole offrire una lettura sistematica delle norme della legge n. 160 del 2019 che regolano il nuovo canone unico, sostitutivo, a norma del comma 816 della citata legge n. 160, della Tosap/Cosap, dell'imposta di pubblicità e del canone dei mezzi pubblicitari, oltre che dei canoni previsti dal codice della strada.

La prima considerazione da fare è che il nuovo prelievo ha sostituito i previgenti, **senza però spostare la soggettività attiva da un ente all'altro**. Pertanto, anche col nuovo canone unico la Provincia potrà continuare a pretendere solo la componente di canone unico collegata all'occupazione di suolo pubblico e non anche quella collegata alla diffusione dei messaggi pubblicitari. **La nozione di Canone “unico”, in altri termini, non trova applicazione nel senso della fusione delle quote oggetto di prelievo di competenza di enti diversi**, non essendo tale confluenza prevista da alcun passo della legge 160/2019. Quindi, la Provincia continuerà, come in passato, a riscuotere il canone relativo alle occupazioni su strade provinciali fuori dai centri abitati e sui tratti delle strade provinciali che corrono all'interno dei centri abitati dei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

Occorre, adesso, definire il caso in cui sia richiesta l'installazione di un impianto che determini contemporaneamente sia l'occupazione di suolo pubblico provinciale che la diffusione di messaggi pubblicitari.

---

<sup>7</sup> Il comma 2 del medesimo art. 2, detta la seguente classificazione delle strade:

- A - Autostrade;
- B - Strade extraurbane principali;
- C - Strade extraurbane secondarie;
- D - Strade urbane di scorrimento;
- E - Strade urbane di quartiere;
- E-bis - Strade urbane ciclabili;
- F - Strade locali;
- F-bis - Itinerari ciclopedonali.

Il comma 819 chiarisce che il canone è costituito da due autonomi presupposti, ovvero:

- a) quello relativo all'occupazione delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico;
- b) quello relativo alla diffusione di messaggi pubblicitari, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico **del territorio comunale**, ovvero all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato.

Un impianto pubblicitario installato fuori dal centro abitato e su strada provinciale realizza quindi entrambi i presupposti, in quanto concretizza una occupazione di strada pubblica di proprietà provinciale ed allo stesso tempo realizza una diffusione di messaggi pubblicitari nel territorio comunale.

L'art. 1, comma 820 prescrive tuttavia che l'applicazione del canone dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari esclude l'applicazione del canone dovuto per le occupazioni di suolo pubblico.

In apparenza, quindi, sulla base di tale norma, l'impianto pubblicitario installato fuori dal centro abitato e su strada provinciale dovrebbe essere soggetto al solo prelievo comunale e non anche a quello provinciale, contrariamente a quanto accadeva in passato.

Invero, il Dipartimento delle finanze in una risposta fornita all'interno dell'iniziativa Telefisco 2021 ha precisato che il principio per cui l'applicazione del canone dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari esclude l'applicazione del canone dovuto per le occupazioni risponde "*all'esigenza di evitare una doppia imposizione per la stessa fattispecie, principio che in passato era stato consolidato nell'art. 63, comma 3, del D. Lgs. n. 446 del 1997 e che nelle nuove disposizioni trova una sua completa attuazione, poiché ricomprende anche il caso in cui gli enti coinvolti sono diversi*".

Il comma 3 citato dal Dipartimento prevede, tra l'altro, che "*Dalla misura complessiva del canone ovvero della tassa prevista al comma 1 va detratto l'importo di altri canoni previsti da disposizioni di legge, riscossi dal comune e dalla provincia **per la medesima occupazione**, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi*".

A ben vedere, tuttavia, il comma 3 trattando delle occupazioni di suolo pubblico comunale o provinciale, va meglio contestualizzato. La *ratio* di tale norma era di impedire che per la medesima occupazione il Comune o la Provincia riscuotessero, ognuno per quanto di propria competenza, sia la Tosap/Cosap sia un altro canone. Tant'è che la stessa disposizione prevede che dalla Tosap/Cosap **vada detratto** l'importo di altri canoni, che ovviamente trovano il loro fondamento nella stessa occupazione. In tal senso si veda Consiglio di Stato, sentenza n. 5862/2018<sup>8</sup>, ma anche Dipartimento delle finanze circolare n. 1/DF del 20 gennaio 2009.

---

<sup>8</sup> In sentenza si osserva: «*Ritiene infatti il Collegio che possa trovare applicazione, per omogeneità di ratio, il consolidato principio, elaborato in relazione al canone concessorio non ricognitorio di cui*

Quindi, dall'art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997 si possono evincere conferme solo sulla possibilità che la medesima occupazione non sia oggetto di più prelievi derivanti dallo stesso soggetto attivo, ma non certamente che la stessa occupazione non possa essere oggetto di più prelievi da parte di due soggetti attivi, ipotesi quest'ultima non contemplabile alla radice dall'art. 63, visto che l'occupazione di cui la norma tratta non può che essere collocata, alternativamente, o su suolo comunale o su suolo provinciale.

Su questo punto, si deve ritenere che nulla sia cambiato con l'introduzione del Canone unico.

Il divieto di applicare per la medesima occupazione sia la componente collegata all'occupazione sia quella collegata alla diffusione di messaggi pubblicitari **va riferito al medesimo soggetto attivo**, fermo restando che, peraltro, vi deve essere **coincidenza di superficie**<sup>9</sup>.

Conclusivamente, considerato che: il canone spettante alla Provincia o alla Città metropolitana ed il canone spettante al Comune si basano su due presupposti autonomi e diversi; ogni ente è un autonomo soggetto attivo ed ha autonoma facoltà regolamentare e tariffaria; il principio dell'assorbimento stabilito dal comma 820 non può che valere nei confronti di un unico soggetto attivo, e quindi solo nei confronti del Comune, unica ipotesi in cui la medesima occupazione può dar luogo sia ad un prelievo collegato all'occupazione sia ad un prelievo collegato alla diffusione di messaggi pubblicitari, si deve ritenere:

- a) che le occupazioni di suolo pubblico con mezzi pubblicitari su strade provinciali, sia al di fuori dei centri abitati sia all'interno dei centri abitati di Comuni con popolazione inferiore a 10 mila abitanti, siano soggette sia al canone per l'occupazione di suolo pubblico, dovuto alla Provincia o alla Città metropolitana, sia al canone per la diffusione dei messaggi pubblicitari, dovuto al Comune, in continuità con i precedenti regimi di tassazione;
- b) che le occupazioni con impianti pubblicitari su suolo comunale possono dar luogo all'applicazione del solo canone per la diffusione dei messaggi pubblicitari, e non anche a quello per l'occupazione del suolo pubblico (fermo restando il criterio di cui alla nota 9).

---

*all'art. 27, commi 7 ed 8, del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (Nuovo Codice della Strada), per cui è possibile per l'amministrazione comunale pretendere un canone di concessione per l'uso o l'occupazione delle strade, anche nell'ipotesi in cui per la stessa occupazione sia già corrisposta la Tosap o la Cosap (sul punto, anche Cass. civ., Sez. V, 27 ottobre 2006, n. 23244 e 31 luglio 2007, n. 16914), laddove tale entrata patrimoniale sia fondata su una specifica disposizione di legge (ex multis, Cons. Stato, V, 26 marzo 2003 n. 1751; IV, 22 aprile 1996, n. 524; II, 18 gennaio 2017, n. 120; V, 2 novembre 2017, n. 5071; V, 31 dicembre 2014, n. 6459)».*

<sup>9</sup> Detto in altri termini, ad esempio, nel caso di occupazione di suolo pubblico con un *dehors* la presenza anche di un mezzo pubblicitario, ovviamente di superficie inferiore a quella occupata dal *dehors*, non può determinare il solo assoggettamento alla componente diffusione messaggi pubblicitari. Al più, si potrà ritenere non assoggettabile quest'ultima superficie, ovvero detrarre dalla superficie assoggettata ad occupazione quella destinata alla diffusione di messaggi pubblicitari.