

## RISOLUZIONE N. 9/DF



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

Roma, 18 dicembre 2020

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE

DIREZIONE LEGISLAZIONE TRIBUTARIA E FEDERALISMO FISCALE

---

Prot. n. 58258/2020

**OGGETTO:** Canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria – Art. 1, commi 816 e segg. della legge 27 dicembre 2019, n. 160 – Possibilità di gestire disgiuntamente l'entrata a seconda dei due presupposti impositivi del canone – Quesito.

Con il quesito in oggetto sono stati chiesti chiarimenti in merito alla possibilità di affidare disgiuntamente la gestione delle entrate riferite ai due presupposti del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (di seguito canone), la cui entrata in vigore è prevista a partire dal 1° gennaio 2021, a norma dell'art. 1, commi 816 e seguenti della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020).

In particolare, nel caso prospettato nel quesito il Comune gestisce direttamente la TOSAP mentre ha affidato la gestione dell'ICPDPA ad un soggetto esterno e in ragione di tale situazione è stato chiesto se l'ente locale, in considerazione della natura unitaria del prelievo di nuova introduzione, ancorché fondato su due presupposti distinti e alternativi, possa legittimamente adottare, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, un modello gestionale che tenga conto dei due distinti presupposti impositivi appena indicati.

Al riguardo, si ritiene che sia possibile mantenere una differenziazione nella scelta dell'affidamento della gestione delle entrate relative alle diverse componenti del canone per le seguenti ragioni.

Occorre premettere che il canone sostituisce, a partire dal 2021, per effetto dell'art. 1, comma 816 della legge di bilancio 2020, entrate di diversa natura, vale a dire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni (ICPDPA), il canone per l'installazione dei

mezzi pubblicitari (CIMP) e il canone di cui all'art. 27, commi 7 e 8, del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada). Il canone è comunque comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi.

Ciò premesso, si deve precisare che il comma 819 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 prevede espressamente che il canone ha come presupposto:

- a) l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico;
- b) la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, 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.

Il successivo comma 820 stabilisce, altresì, che l'applicazione del canone, dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari di cui alla lett. b) del citato comma 819, esclude l'applicazione di quello per le occupazioni di cui alla lett. a) del medesimo comma.

Pertanto, a prescindere dalla previsione di un canone unico, la legge consente comunque di individuare con certezza il gettito derivante dalle diverse fattispecie collegate ai due presupposti. In particolare, proprio la circostanza che il comma 820 esclude che, in relazione alla stessa fattispecie possa essere richiesto un duplice canone, porta a propendere per la possibilità di un affidamento disgiunto delle due componenti del canone stesso, con la conseguenza che tutte le attività relative alla gestione dell'entrata in questione, ivi comprese quelle di accertamento e di riscossione, possono essere regolamentate dal Comune separatamente in relazione ai due differenti presupposti di cui alle richiamate lett. a) e b) del comma 819. Ovviamente, nel caso in cui se ne ravvisasse la necessità, nulla impedisce che possa assicurarsi il coordinamento per le attività di accertamento sul territorio, nonché l'interscambio delle banche dati e delle autorizzazioni e/o concessioni tra i diversi soggetti gestori.

Ulteriori argomenti possono trarsi dalla lettura del comma 846, il quale consente agli enti, in deroga all'art. 52 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, di affidare, fino alla scadenza del relativo contratto, la gestione del canone ai soggetti ai quali, alla data del 31 dicembre 2020, risulta affidato il servizio di gestione della TOSAP o del COSAP oppure dell'ICPDPA o del CIMP.

L'esercizio di tale facoltà, pertanto, consente di mantenere la gestione separata delle due componenti del canone oppure di affidare, nel caso in cui il Comune svolge direttamente le attività relative a una delle componenti, l'intero canone al soggetto che gestisce il servizio concernente l'altra componente, se vengono ravvisate, come precisa il comma 846, condizioni più favorevoli per l'ente affidante.

A quest'ultima conclusione si perviene anche nell'ipotesi in cui sono state affidate allo stesso soggetto iscritto nell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997 sia l'entrata relativa all'occupazione sia quella concernente l'esposizione pubblicitaria.

Più problematica, invece, appare la possibilità di riportare a unicità la gestione del canone quando le due componenti risultino affidate a due diversi soggetti iscritti nell'albo di cui al citato art. 53, in

quanto durante la vigenza dei contratti in essere non sembra possibile escludere discrezionalmente da parte dell'ente locale uno dei due soggetti a vantaggio dell'altro.

Per cui, riprendendo il caso prospettato nel quesito, se alla data del 31 dicembre 2020, il Comune gestisce direttamente la TOSAP mentre ha affidato la gestione dell'ICPDPA a un soggetto esterno, nulla esclude che, sulla base della disposizione di cui al predetto comma 846 e di quanto innanzi affermato in merito alla duplicità del presupposto del canone (commi 819 e 820), il Comune possa mantenere detta distinzione.

A maggior supporto delle considerazioni sinora rappresentate, vale anche la pena di ricordare che l'imposta unica comunale (IUC), a norma del comma 639 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, si basava su due presupposti impositivi, uno costituito dal possesso di immobili e l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali e benché il successivo comma 690 prevedesse che la IUC fosse *"applicata e riscossa dal comune"*, tuttavia, gli enti locali hanno continuato, ove lo hanno ritenuto possibile, a mantenere distinta la gestione delle diverse componenti dell'imposta, vale a dire l'IMU, la TASI e la TARI.

Naturalmente, qualsiasi soluzione gestionale adottata dall'ente locale deve essere conformata a esigenze di efficienza economica e di semplificazione dei procedimenti amministrativi e deve evitare l'aggravio degli adempimenti nei confronti del contribuente o dell'utente.

In merito, si osserva che il modello gestionale e il conseguente affidamento disgiunto che il Comune è intenzionato a porre in essere nel caso in esame va verificato alla luce dei principi generali che regolano e assicurano agli enti locali la potestà organizzativa, dettati da fonti normative di rango anche costituzionale.

Soccorre, al riguardo, innanzitutto l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, a mente del quale *"[i] Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"*. Seppure la norma appena riportata non sembri fondare una vera e propria *"riserva di regolamento"* in favore degli enti locali, a compressione della potestà legislativa statale, non vi è dubbio che essa comporta che le disposizioni di legge ordinaria in materia di auto-organizzazione dell'ente, in assenza di espresse prescrizioni che lascino trasparire la volontà del Legislatore statale di limitare i poteri dell'ente, dovranno senz'altro sottostare al principio di cedevolezza rispetto alla potestà regolamentare dell'ente locale.

In attuazione di tale articolo della Costituzione, è stato emanato l'art. 3, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), secondo cui *"[i] comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica."*

Occorre, altresì, richiamare l'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997, il quale, interpretando e attuando la riserva di legge relativa di cui all'art. 23 della Costituzione, stabilisce al comma 1 che *"[l]e 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”.*

A ulteriore fondamento della tesi che autorizza la gestione e l’affidamento disgiunto delle diverse componenti del canone, occorre ricordare l’orientamento della giurisprudenza amministrativa e, in particolare, l’ordinanza del Consiglio di Stato n. 4989 del 28 agosto 2001 – richiamata anche nella Risoluzione n. 3/DF del 17 aprile 2020 – ove è espressamente statuito che *“il principio della potestà regolamentare dei comuni e delle province è di ordine generale. In materia di accertamento e riscossione dei tributi, (art. 52 del D. Lgs. n. 446/1997), trova un limite solo nelle materie costituzionalmente coperte da riserva di legge (sanzioni, procedure contenziose, casi di prelievo obbligatorio non attribuito alla fiscalità locale)”*. Il Consiglio di Stato perviene, quindi, alla conclusione che non vi è alcuna ragione, giuridica e tecnica, che impedisca a comuni e province di gestire le proprie entrate tributarie direttamente.

Da quanto innanzi illustrato, dunque, si può giungere alla conclusione che, sia dal quadro normativo di riferimento sia dalla giurisprudenza nonché dalla prassi amministrativa, non emergono elementi tali che precludano all’ente locale la possibilità di prevedere, nell’esercizio della potestà regolamentare di cui al citato art. 52, una gestione disgiunta del canone, in ragione dei due distinti presupposti ad esso sottesi, seppur riuniti nell’entrata in oggetto.

Il Direttore Generale delle Finanze  
Fabrizia Lapecorella  
*[Firmato digitalmente]*