

Pubblicato il 01/12/2020

**N. 12828/2020 REG.PROV.COLL.**

**N. 01031/2013 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 Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1031 del 2013, proposto dalla AS.P.ES. – Associazione pubblicità esterna e dalla Publiposter e Multimedia S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Paolo Rolfo, Girolamo Calandra e Giuliana Ardito, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Appia Nuova, n. 96 e domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

***contro***

il Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura La Monaca, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Elisabetta Esposito in Roma, via Giosuè Borsi, n. 4;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato,

domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;  
il Commissario straordinario del Comune di Palermo, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

- della deliberazione n.39 del 23.03.2012 del Commissario Straordinario del Comune di Palermo (immediatamente esecutiva) con la quale è stata incrementata la tariffa della imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni fino al limite massimo previsto dall'art.11 L.449/97;
  - per quanto occorrer possa, delle note prot. n.152540 del 27.02.2012 e n. 171246 del 5.03.2012 della Ragioneria Generale (di cui vi è menzione nella delibera n.39);
  - ove occorra, dell'atto di indirizzo prot. n.1881 del 14.03.2012 del Commissario Straordinario del Comune di Palermo (anche questo menzionato nella delibera n.39);
  - per quanto occorrer possa, del D.P.C.M. 16.02.2001, che ha rideterminato la tariffa dell'imposta comunale sulla pubblicità ordinaria;
  - di tutti gli altri atti presupposti, connessi ovvero consequenziali;
- nonché, per il risarcimento tutti gli eventuali danni a titolo sia di lucro cessante che di danno emergente che dovessero derivare alle ricorrenti a causa dell'illegittimo esercizio dell'azione amministrativa;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2020 la dott.ssa Brunella Bruno in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio – ritualmente e tempestivamente riassunto a seguito della declaratoria di incompetenza del T.A.R. Sicilia, Palermo, con sentenza n. 2759 del 2012 – l'AS.P.ES. – Associazione pubblicità esterna e la società Publiposter e Multimedia S.r.l. hanno agito per l'annullamento degli atti in epigrafe indicati, concernenti l'incremento della tariffa dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni.

Previa esplicitazione della sussistenza delle fondamentali condizioni dell'azione – essendo la Aspes la più rappresentativa associazione degli operatori su spazi ad uso pubblicità esterna, cartellonistica per affissioni e luminosa ed allestimenti, mentre la società Publiposter & Multimedia S.p.A. una dinamica realtà aziendale, particolarmente attiva nell'ambito della diffusione pubblicitaria nel Comune di Palermo – la difesa di parte ricorrente ha contestato la legittimità degli atti gravati per violazione dell'art. 11, comma 10 della L. n.449/1997, nel testo modificato dall'art. 30 della L. n. 448/1999, essendo l'incremento stabilito superiore ai limiti massimi fissati da tale previsione, il cui computo non avrebbe dovuto porre a base la tariffa come rideterminata con d.P.C.M. 16 febbraio 2001 bensì quella originaria prevista dall'articolo 12 del D.lgs. n. 507/1993, non potendosi ammettere, ad avviso di parte ricorrente, differenti interpretazioni. In stretta correlazione con tale profilo di censura, è stata contestata la violazione dell'art. 49 dello Statuto comunale, in quanto la deliberazione gravata è stata adottata dal commissario straordinario del Comune di Palermo con i poteri della Giunta Comunale e non con quelli del Consiglio, con la conseguenza che era preclusa al commissario straordinario l'adozione di una deliberazione di incremento della tariffa in argomento oltre i limiti fissati dalla legge ovvero dal Consiglio comunale. Le deduzioni successive si appuntano sulla violazione dell'art. 62 della

legge n. 446 del 1997, nella parte in cui limita al 25% l'incremento delle aliquote applicabili dai comuni che aboliscono l'imposta comunale sulla pubblicità decidendo di assoggettare a canone autorizzatorio le iniziative pubblicitarie incidenti sull'arredo urbano, nonché sulla violazione del principio di irretroattività, stante la prevista decorrenza dell'incremento, deliberato nel mese di marzo del 2012, sin dal gennaio di detta annualità, con espressa previsione della immediata esecutività della deliberazione, oltre che sulla carenza di istruttoria e di motivazione e sulla violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale, tenuto conto del mancato coinvolgimento delle associazioni di categoria e delle imprese interessate.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Comune di Palermo si sono costituiti in giudizio, con atto di mera forma, per resistere al gravame.

All'udienza pubblica dell'11 novembre 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Il Collegio ritiene preliminarmente di chiarire la permanenza dell'interesse delle ricorrenti alla definizione del giudizio nel merito.

1.2. Si evidenzia, infatti, che l'art. 11, comma 10, L. n. 449/97, che attribuiva ai Comuni una "eccezionale" potestas di maggiorazione della tariffa, è stato abrogato dall'art. 23, comma 7, D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134; dal momento della entrata in vigore di tale norma abrogante, e dunque dal periodo di imposta 2013, è stata espunta dall'ordinamento la potestà del Comune di incidere sulle tariffe de quibus, come altresì chiarito da una norma di interpretazione autentica (art. 1, comma 739, L. 28 dicembre 2015, n. 208), oltre che dalla Corte costituzionale (sentenza n. 15/18). La giurisprudenza amministrativa ha, tuttavia, chiarito che l'effetto abrogativo del D.L. n. 83/2012 non opera con riguardo agli aumenti deliberati

in precedenza, considerato che l'interpretazione autentica (comma 739) non evidenzia la volontà del legislatore di ridurre la pressione fiscale attraverso il ripristino generalizzato delle tariffe vigenti ante art. 11, comma 10, della Legge n. 449/97, bensì quella di bloccare la stessa ai livelli già assicurati dalla sospensione del potere di deliberare gli aumenti (cfr., ex multis, T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 15/07/2016, n. 269).

1.3. Si osserva, inoltre, che, nella fattispecie, la parte ricorrente ha proposto, unitamente all'azione di annullamento anche quella risarcitoria, dovendosi pertanto concludere per la sussistenza di un interesse strumentale di per sé idoneo a sorreggere l'impugnativa.

2. Il ricorso non merita accoglimento.

3. Sul piano generale, il Collegio ritiene opportuno richiamare, sia pure sinteticamente, l'evoluzione della disciplina normativa in materia.

3.1. La diffusione dei messaggi pubblicitari effettuata mediante forme di comunicazione visiva in luoghi pubblici o percepibili da tali luoghi è stata per lungo tempo soggetta alla corresponsione dell'imposta sulla pubblicità a sensi del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507.

3.2. L'articolo 12 del decreto citato ha determinato la tariffa base dell'imposta in relazione alla classe del comune e alla superficie dell'impianto e l'articolo 37 ne ha previsto il periodico adeguamento mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; successivamente il comma 10 dell'articolo 11 della legge finanziaria n. 449 del 1997 (come modificato dall'articolo 30, comma 17, della successiva legge finanziaria n. 488 del 1998) ha previsto che le tariffe dell'imposta potevano essere aumentate dagli enti locali fino ad un massimo del 20 per cento a decorrere dall'1 gennaio 1998 e fino ad un massimo del 50 per cento a decorrere dall'1 gennaio 2000; infine, il D.P.C.M. 16 febbraio 2001 ha incrementato la tariffa base dell'imposta a decorrere dall'1 gennaio 2001.

3.3. Detto sistema è stato, poi, innovato dapprima con l'articolo 62 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, con il quale è stata prevista la possibilità per i comuni di sostituire la predetta imposta “sottoponendo le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbana e sull'ambiente ad un regime autorizzatorio e assoggettandole al pagamento di un canone in base a tariffa fissa” e successivamente con l'articolo 10, comma 5, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) e con l'articolo 7 octies della legge 31.3.2005, n. 43, di conversione del D.L. 31.1.2005, n. 7.

4. Le deduzioni articolate nei primi due mezzi di gravame – incentrate sulla violazione del limite massimo di incremento della tariffa e sulla dedotta incompetenza del Commissario straordinario del Comune di Palermo – possono essere esaminate congiuntamente, stante la stretta interrelazione sussistente tra i limiti delle attribuzioni del Commissario nell'incremento della tariffa e la contestata misura di detto incremento.

4.1. Le deduzioni sono prive di pregio.

4.2. Il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi dall'orientamento espresso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia nella pronunzia n. 64 del 2012, consolidatosi nella giurisprudenza successiva (cfr. ex multis, T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2768 del 2012; id. ord. n. 898 del 2019), con il quale è stato rilevato che: *«l'art. 49 dello Statuto del Comune di Palermo contempla, tra le competenze della Giunta, quella di procedere a variazioni delle tariffe e aliquote dei tributi comunali e dei corrispettivi dei servizi a domanda individuale entro i limiti indicati dalla legge o dal Consiglio comunale. Ma nel caso all'esame non può dirsi che la Giunta abbia oltrepassato i limiti di incremento delle aliquote posti dalla legge. La revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità è stata attuata con il D. Lgs n. 507 del 1993 il quale all'art. 12 ha determinato la tariffa base dell'imposta in relazione alla classe del comune e alla superficie dell'impianto e all'art. 37 ne ha previsto il periodico adeguamento mediante Decreti del*

*Presidente del Consiglio dei Ministri. Successivamente il comma 10 dell'art. 11 della legge finanziaria n. 449 del 1997 (come modificato dall'art. 30 comma 17 della successiva legge finanziaria n. 488 del 1998) ha previsto che le tariffe dell'imposta potevano essere aumentate dagli enti locali fino ad un massimo del 20 per cento a decorrere dal 1° gennaio 1998 e fino ad un massimo del 50 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2000. Infine il D.P.C.M. 16 febbraio 2001 ha incrementato la tariffa base dell'imposta a decorrere dal 1° gennaio 2001. In questo complesso quadro normativo il Comune di Palermo con una deliberazione del 2002 e con la deliberazione impugnata ha introdotto un incremento delle tariffe complessivamente superiore al cinquanta per cento della misura originariamente fissata per i comuni di I classe: ma l'incremento in questione è stato deliberato quando la tariffa base era stata innalzata dal citato D.P.C.M. ed è su tale importo che va positivamente verificato il rispetto del limite massimo di incremento comunale fissato dalla legge. In sostanza, la legge assegna ai comuni la facoltà di introdurre un incremento dell'imposta base, fissando in chiave percentuale il tetto massimo dell'incremento consentito. Così facendo la legge individua a regime uno spazio di autonomia impositiva comunale che è collegato dinamicamente all'importo della tariffa base nazionale e che non può, in difetto di contraria previsione, risultare decurtato quando la tariffa base nazionale viene a sua volta incrementata. Quindi, per quanto qui interessa, l'incremento tariffario disposto dalla deliberazione comunale impugnata rientra (ove correttamente calcolato sulla tariffa base nazionale modificata) nel limite massimo previsto dalla legge. Di talché, una volta stabilito che la Giunta non ha superato i limiti indicati dalla legge risulta chiaro che tale organo non ha esorbitato dalle attribuzioni statutarie». (C.G.A.R.S., 17.1.2012, n. 64).*

5. Inammissibili per genericità si palesano le deduzioni di parte ricorrente dirette a contestare la rideterminazione della tariffa base nazionale con il D.P.C.M. 16 febbraio 2001, dovendosi comunque rilevare l'insussistenza di qualsivoglia violazione delle previsioni del d. lgs. n. 507 del 1993, giacché, come sopra esposto, proprio l'art. 37 del medesimo decreto legislativo n. 507 del 1993 ha stabilito che le tariffe in materia di imposta sulla pubblicità e di diritto sulle

pubbliche affissioni possono essere adeguate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; ciò è quanto avvenuto con il d.P.C.M. 16 febbraio 2001.

6. Inconferenti si palesano, inoltre, le deduzioni incentrate sulla violazione dell'art. 62 della legge n. 446 del 1997, nella parte in cui limita al 25% l'incremento delle aliquote applicabili dai comuni che aboliscono l'imposta comunale sulla pubblicità decidendo di assoggettare a canone autorizzatorio le iniziative pubblicitarie incidenti sull'arredo urbano.

6.1. Al riguardo, il Collegio reputa sufficiente sottolineare che le due diverse forme di prestazione monetaria sono disciplinate del tutto autonomamente, con l'ulteriore rilievo che l'incremento del canone di cui all'art. 62 va calcolato non sulle tariffe base nazionali bensì sulle tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità già incrementate in sede comunale, emergendo, quindi, una radicale diversità di determinazione.

7. Neppure coglie nel segno la censura con la quale è stata contestata la retroattività dell'incremento disposto con la deliberazione gravata, adottata il 23.03.2012, destinato a trovare applicazione per l'annualità 2012.

7.1. Come rilevato, infatti, dall'univoca giurisprudenza (cfr., ex multis, C. Cass. sentenza 7 marzo 2018, n. 8274; id., ord., 16 gennaio 2019, n. 949), l'art. 3, comma 5, del D.lgs. n. 507 del 1993, come modificato dall'art. 10, comma 1, lett. a), L. 28 dicembre 2001, n. 448, ha previsto che: "In deroga all'art. 3, L. 27 luglio 2000, n. 212, le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni sono deliberate entro il 31 marzo di ogni anno e si applicano a decorrere dal 1° gennaio del medesimo anno. In caso di mancata adozione della deliberazione, si intendono prorogate di anno in anno".

7.2. Del tutto legittimamente, dunque, il commissario straordinario ha adottato, con i poteri della Giunta comunale, la deliberazione impugnata in data antecedente al 31 marzo 2012, con conseguente operatività della sopra indicata previsione, con ciò giustificandosi anche l'immediata esecutività della deliberazione, dovendosi altresì sottolineare che l'apprezzamento circa la ricorrenza dei presupposti dell'urgenza è insindacabilmente riservato alla sfera discrezionale dell'amministrazione.

8. Anche relativamente alle ulteriori censure, il Collegio condivide le osservazioni svolte nella già citata sentenza 64/2012 del C.G.A., in quanto l'obbligo di motivazione non riguarda gli atti generali e, inoltre, nel caso che ne occupa, nessuna previsione giuridicamente vincolante imponeva al Comune di consultare le imprese operanti nel settore ovvero le associazioni esponenti delle categorie coinvolte (cfr. anche T.A.R. Lazio, Sez. III, 26.9.2011, n. 7536 con riferimento ad un atto di determinazione di tariffe; Cons. St., sez. IV, n. 399 del 2007).

9. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso va rigettato.

10. Il Collegio valuta nondimeno sussistenti i presupposti per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti, essendosi le amministrazioni intimamente costituite con atto di mera forma e, dunque, in considerazione dell'assenza di un concreto apporto fornito alla dialettica processuale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto

disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Brunella Bruno**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**