



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 la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1225 del 2019, proposto da Voghera Est Shopping Park Consorzio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Baleani, Andrea Calzolaio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Celant in Milano, piazza Eleonora Duse, 3;

contro

Comune di Voghera, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Larga 23;

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio Comunale di Voghera n. 7, del 28.2.2019, del Regolamento comunale di Voghera per la disciplina della Pubblicità e le

Affissioni e della delibera del Consiglio Comunale n. 9 del 26.2.2018 (recante “*Integrazioni*” al predetto Regolamento).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dottoressa Concetta Plantamura, nell'udienza pubblica tenutasi il giorno 20 ottobre 2020, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Il Consorzio ricorrente, che riunisce alcune imprese del centro commerciale “*Voghera Est*”, ubicato tra Voghera e Casteggio, a circa 5 chilometri dal centro città, si duole della delibera, in epigrafe specificata, con cui il Comune di Voghera ha integrato l'elenco delle strade ricomprese in «*zona speciale*».

2) Ciò, poiché da tale integrazione, stando alla ricostruzione dell'esponente, sarebbe derivato, in uno con l'attrazione dell'intero centro commerciale in detta zona, l'innalzamento del 150% dell'imposta sulla pubblicità dovuta dai consorziati, tutti commercianti operanti in detto centro.

3) Il ricorso, notificato tra il 25 e il 29 maggio 2019 e depositato il 7 giugno 2019, è affidato a due motivi.

3.1) Con il primo motivo si deduce la violazione dell'art. 4 del d.l.vo 15.11.93, n. 507, la violazione

del Piano generale degli impianti pubblicitari, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 23, dell'8.5.2018, l'eccesso di potere per contraddittorietà, la violazione del regolamento sugli impianti pubblicitari.

La «*zona speciale*» avrebbe dovuto essere individuata in ragione della sua rilevanza all'interno del «*centro abitato*», mentre la perimetrazione di quest'ultimo avrebbe dovuto muovere da un dato obiettivo e predeterminato, rappresentato dal codice della strada.

Poiché il centro commerciale per cui è causa è fuori dal centro abitato di Voghera, delimitato ai sensi del codice della strada, lo stesso non avrebbe dovuto essere incluso nella zona speciale.

3.2) Con il secondo motivo si deduce l'eccesso di potere per palese carenza di istruttoria e violazione del principio di gradualità, di cui all'art. 62 del d.lgs. 15.12.1997, n. 446.

Vi sarebbe uno sviamento di potere dietro l'accanimento dimostrato dal Comune nei confronti del centro commerciale, poiché l'interesse qui effettivamente perseguito non sarebbe quello, voluto dal legislatore, di incrementare le entrate nelle zone che traggono il massimo profitto dalla pubblicità, ma, quello di praticare uno sconto ai commercianti del centro storico.

La delibera, inoltre, non avrebbe rispettato la seconda limitazione di cui al comma 2 dell'art. 4 del d.l.vo n. 507 citato, che richiede che la superficie degli impianti inseriti in zona speciale non superi la soglia massima del 50% della superficie complessiva degli impianti.

4) Si è costituito il Comune di Voghera, controdeducendo con separata memoria alle censure avversarie e sollevando plurime eccezioni.

4.1) Viene, in particolare, eccepita l'inammissibilità dell'impugnativa, nella parte concernente il regolamento per la disciplina della Pubblicità e le Affissioni e la d.C.C. n. 9, del 26.2.2018, recante l'approvazione del suo aggiornamento, per difetto di specificità dei motivi di ricorso, ai sensi dell'art. 40, comma 2, c.p.a.

La ricorrente avrebbe, infatti, chiesto l'annullamento di tali provvedimenti unicamente nell'epigrafe del ricorso, senza addurre nei motivi i vizi ad essi

riferibili, né tanto meno articolare alcuna argomentazione, sia in fatto che in diritto, idonea a fornire un principio di prova utile all'identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale.

4.2) Viene, altresì, eccepita l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, in relazione all'impugnativa concernente la d.C.C. n. 9, del 26.2.2018, per mancata rappresentazione di un pregiudizio concreto, diretto e attuale subito a causa dell'adozione della deliberazione medesima, neppure allegata al ricorso introduttivo.

4.3) Si eccepisce, infine, la irricevibilità dell'impugnativa proposta avverso la d.C.C. n. 9, del 26.2.2018, atteso che, alla data di notifica del ricorso (il 25.5.2019) risulterebbe ampiamente decorso il termine decadenziale di sessanta giorni, previsto dall'art. 29 c.p.a. per l'azione di annullamento.

5) Il 21.6.2019 la ricorrente ha depositato istanza di rinvio della camera di consiglio fissata per il 25 giugno 2019, per la necessità di proporre motivi aggiunti.

6) Il 24.6.2019 il Comune ha prodotto documentazione a riscontro dell'istanza di accesso presentata dall'esponente, indicando l'estensione del Centro abitato del Comune di Voghera.

7) Alla camera di consiglio del 25/6/2019, presenti gli avvocati Celant per la parte ricorrente e Ferraro, in delega di Ferrari, per il Comune di Voghera, la difesa ricorrente ha dichiarato di rinunciare all'istanza cautelare.

8) In vista dell'udienza pubblica del 20 ottobre 2020 le parti hanno depositato memorie con cui hanno insistito sulle rispettive conclusioni.

9) Entrambe le parti hanno, poi, replicato e depositato (il 14/10/2020) richiesta congiunta di trattenimento in decisione della causa, senza discussione orale.

10) All'udienza pubblica del 20 ottobre 2020, quindi, la causa è stata trattenuta in decisione.

11) Sulle eccezioni di parte resistente, il Collegio osserva quanto segue.

11.1) È fondata l'eccezione di inammissibilità, sia per genericità dei motivi che per difetto d'interesse, così come sollevata da parte resistente rispetto alla parte dell'impugnazione rivolta alla d.C.C. n. 9 del 2018 e alla d.C.C. n. 69 del 1994 (recanti, rispettivamente, le Integrazioni al Regolamento per la disciplina della Pubblicità e il Regolamento per la disciplina della Pubblicità e delle Affissioni).

11.2) In disparte la riconducibilità di talune delle scelte espresse nei deliberati de quibus nella sfera del merito amministrativo, non è affatto dimostrato il rapporto di derivazione della rideterminazione della zona speciale, operata con la delibera n. 7/2019, dalla riduzione dell'imposta sulla pubblicità interna, disposta con la delibera n. 9/2018. Non emerge, pertanto, alcun interesse del ricorrente ad impugnare la predetta d.C.C. n.9/2018, né in via autonoma né congiuntamente alla d.C.C. n. 7/2019. 11.3) Escluso il nesso fra le due deliberazioni, è altresì evidente la tardività dell'impugnazione, in via autonoma, della d.C.C. n. 9/2018.

12) Passando, quindi, limitatamente all'impugnazione della d.C.C. n. 7/2019, all'esame del merito del ricorso, il Collegio osserva quanto segue.

12.1) Sul primo motivo, vertente sulla corretta interpretazione dell'art. 4 del D.Lgs. 15/11/1993, n. 507, la difesa del Comune controdeduce, chiarendo come detto articolo attribuisca ai Comuni il potere di suddividere le località rientranti nel proprio territorio - comprensivo, quindi, sia del centro abitato sia delle restanti zone, agricole o inedificate - in due categorie, di cui una "*speciale*" e una "*normale*", in base alla loro importanza sotto il profilo commerciale e socio-economico.

A sua volta, poi, la categoria speciale dovrebbe avere una superficie complessiva non superiore al 35% di quella del centro abitato, ma senza dovere essere inclusa nel perimetro di quest'ultimo.

Il centro abitato (o meglio la relativa superficie) rileverebbe unicamente come limite percentuale per la determinazione della superficie complessiva della categoria speciale (che, nello specifico, non dovrebbe superare il 35% di quella del centro abitato); entro tale limite, la zona di categoria speciale ben potrebbe includere località situate anche nell'estrema periferia della città.

12.1.1) Il motivo è infondato.

12.1.2) Ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 15/11/1993, n. 507, applicabile *ratione temporis* alla controversia per cui è causa:

«1. Agli effetti dell'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, limitatamente alle affissioni di carattere commerciale, i comuni possono suddividere le località del proprio territorio in due categorie in relazione alla loro importanza, applicando alla categoria speciale una maggiorazione fino al centocinquanta per cento della tariffa normale.

2. Il regolamento comunale deve specificare le località comprese nella categoria speciale, la cui superficie complessiva non può superare il 35 per cento di quella del centro abitato, come delimitato ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; in ogni caso la superficie degli impianti per pubbliche affissioni installati in categoria speciale non potrà essere superiore alla metà di quella complessiva».

A fronte del chiaro dettato normativo, non può che farsi applicazione del principio *in claris non fit interpretatio*.

Il legislatore ha inteso rimettere alla discrezionalità dell'ente locale la suddivisione del territorio comunale in due categorie, assumendo come unico parametro di riferimento l'«importanza» della località, la quale, evidentemente, non implica affatto la sua inclusione nel «centro abitato».

Ai fini dell'attitudine propagandistica del messaggio e, dunque, della sua «rilevanza» per l'imposta di cui si tratta (arg. ex art. 5 «Presupposto dell'imposta», di cui al D.Lgs. 15/11/1993, n. 507), ciò che rileva è la visibilità del medesimo da parte del maggior numero di persone che, come noto, dipende sia dalle

dimensioni del messaggio che dalla sua ubicazione. Su tale ultimo aspetto, quindi, non è affatto irragionevole assoggettare al medesimo regime, proprio della «*categoria speciale*», sia il centro abitato che il centro commerciale, trattandosi in entrambi i casi di zone aventi, sia pure per ragioni diverse, una particolare affluenza di pubblico. Si spiega così la suindicata previsione della norma statale, che «*impone solo di "suddividere le località del proprio territorio in due categorie in relazione alla loro importanza", quindi di tener conto delle "importanza" delle stesse ma non di indicare e/o di spiegare (quindi motivare) tale "importanza" e la conseguente inclusione delle "località" nella zona tariffaria speciale*» (cfr. Cass. Sez. V, 11-10-2006, n. 21724).

Lo stesso articolo, poi, in relazione a tale attività di suddivisione del territorio comunale, non impone affatto un'esplicita indicazione che le percentuali stabilite dalla legge siano state rispettate, né che siano specificate le misure delle superfici soggette a tariffa speciale in rapporto a quelle totali, in quanto l'estensione della zona speciale o del centro abitato, così come il rapporto tra impianti pubblicitari a tariffa maggiorata e normale, può subire variazioni nella vigenza dell'atto regolamentare (cfr. Cass. civ. Sez. V Sent., 14/10/2009, n. 21774, che poi ribadisce come «*Il contribuente che affermi l'illegittimità del regolamento in linea di fatto, per non aver rispettato ab origine le percentuali di legge - in ipotesi, perché la superficie aeroportuale eccederebbe il 35% di quella del centro abitato - , è tenuto a provare tale affermazione*»).

12.2) Ne consegue che, e si può così passare all'esame del secondo motivo - la deliberazione con cui il Comune di Voghera, con riferimento alla predetta suddivisione, nell'identificare «*come categoria speciale ... le località di maggiore affluenza e densità commerciale ed importanza ... anche al fine di un'omogeneità di trattamento tra zone interessate da insediamenti commerciali*», ha inserito nell'«*elenco località costituite da Piazze e strade in categoria speciale*», fra le altre, la «*SS10-VIA PLACENZA*», lungo la quale è situato il centro commerciale «*Voghera Est*» -, risulta immune dalle suesposte

censure di eccesso di potere, essendo a carico del contribuente l'onere di contestare specificamente e fornire i mezzi di prova idonei a dimostrare il mancato rispetto dei limiti e dei parametri imposti dalla legge [cfr. Cass. Sez. V, 11-10-2006, n. 21724, per cui: «Il "regolamento comunale" previsto dal D.Lgs. n. 504 del 1993, art. 4, a sua volta, in considerazione dell'indubbia natura normativa generale dello stesso - siccome espressione di una potestà attribuita all'amministrazione con carattere secondario rispetto a quella legislativa al fine di disciplinare in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolamentazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa dell'ordinamento giuridico esistente, con precetti che presentano i caratteri della generalità ed astrattezza (natura nondimeno espressamente riconosciuta anche dalla ricorrente, la quale ha rivendicato quand'anche inesattamente, per quanto dette innanzi il suo potere di censurare la decisione di appello sub specie di violazione di legge ex art. 360 c.p.c., n. 5, proprio in relazione a tale regolamento) - deve contenere soltanto la specificazione, richiesta dalla norma statale, delle "località comprese nella categoria speciale" perché l'osservanza di tutti i limiti proporzionale imposti dalla stessa norma costituisce il sostrato della regolamentazione adottata ma non il contenuto di questa: un regolamento, infatti, diversamente da un atto amministrativo ordinario (e, quindi, anche da un atto di imposizione tributaria) deve disciplinare i rapporti giuridici demandati dal legislatore statale ma non giustificare o motivare (quand'anche, come assume la ricorrente, per consentire un "semplice riscontro matematico") il suo contenuto precettivo o l'ambito (nel caso, territoriale) della sua applicazione atteso che per la L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3, comma 3, "la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale"». Nello stesso senso: Cass. civ. Sez. V, Sent., 06-11-2009, n. 23565].

12.2.1) Non risulta, d'altra parte, in alcun modo provato l'«accanimento» dell'Amministrazione nei confronti dei consorziati rappresentati dal ricorrente, tenuto conto che: (i) nella d.C.C. n. 9/2018, è ben spiegato come l'intervento di sostegno per le vetrine riguardi l'intero "sistema commerciale cittadino" (cfr. pag. 2

della delibera impugnata, per cui: *“Ritenuto di individuare, tenuto conto dell’attuale contesto economico e sociale caratterizzato dal perdurare di situazioni di criticità, particolarmente evidenti nel centro storico, interventi di sostegno alle iniziative di promozione al sistema commerciale cittadino, anche per favorire occasioni di promozione economica e di coesione sociale”*: allegato n.4 della produzione resistente); (ii) nella deliberazione consiliare n. 7/2019 si dà espressamente atto dell’intento comunale di rimediare alle asimmetrie presenti nel territorio comunale sotto il profilo dell’imposta sulla pubblicità *“in considerazione della mutata situazione delle località di maggiore affluenza e densità commerciale”*, nonché *“al fine di avere omogeneità di trattamento tra zone interessate da insediamenti commerciali”* (cfr. allegato n. 3 della produzione resistente - pag. 1). Ne consegue che, la documentazione depositata in atti conferma che, contrariamente a quanto sostenuto dal Consorzio, lo scopo perseguito dall’ente intimato è stato quello di ovviare ad una situazione di disparità di trattamento, nello specifico fra i commercianti del centro storico (già inclusi in categoria speciale) e quelli del centro commerciale di Voghera Est (che, sino alla d.C.C. qui impugnata, hanno potuto beneficiare del trattamento impositivo più favorevole, derivante dalla non inclusione della via Piacenza, nel tratto di rispettivo interesse, nella categoria speciale).

12.2.2) Per il resto, la d.C.C. n. 7/2019 risulta immune dalle ulteriori censure contro di essa dedotte, atteso che, la misura della maggiorazione de qua è rimessa dal legislatore statale alla più ampia discrezionalità dell’Amministrazione comunale, diversamente da quanto accade nel caso in cui il Comune opti per il regime autorizzatorio di cui all’art. 62, del d.lgs. vo n. 446/1997, i cui criteri, quindi, sono inapplicabili alla fattispecie in esame.

Non va, d’altra parte, sottaciuto che *«la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria»* (cfr. Corte Costituzionale, Ord. 24-07-2000, n. 341).

Ne deriva che, fermo restando che è il «*sistema tributario*» nel suo insieme (arg. ex art. 53 Costituzione) a dovere essere informato a criteri di progressività, la previsione di una maggiorazione tariffaria collegata alla maggiore attitudine propagandistica del messaggio, non solo, non appare in contrasto col principio di progressività, ma è espressione di una scelta legislativa discrezionale e, come tale, non sindacabile (cfr. Cass. civ., Sez. V, Sent. 21-11-2018, n. 30052).

Tale insindacabilità si estende, per la parte qui d'interesse, al deliberato n. 7/2019, rendendo inammissibili le censure mosse sulla misura della maggiorazione dell'imposta, denotando un non consentito sconfinamento nel merito amministrativo.

13) Conclusivamente, quindi, per le considerazioni sin qui esposte, il ricorso in epigrafe specificato risulta in parte irricevibile e, comunque, inammissibile, e per il resto da respingere.

14) La novità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte irricevibile e, comunque, inammissibile e, per il resto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore