

Pubblicato il 12/11/2021

N. 02527/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00563/2021 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 la Lombardia**

**(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 563 del 2021, proposto da Aicap, Anacs, Aifil, Sipe S.r.l., Gpo S.r.l., Ipas Spa, Carminati Allestimenti S.r.l. e Poster S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, tutte rappresentate e difese dall'avvocato Francesco Laruffa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e presso il suo studio in Milano, via Malpighi, 4;

*contro*

Comune di Cavenago di Brianza, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Chiarello, Maria Suppa e Giuseppe Pecorilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

del Regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione,

autorizzazione o esposizione pubblicitaria (delibera di C.C. n. 45 del 22.12.2020), delle relative tariffe (delibera di C.C. n. 47 del 22.12.2020) e relativi allegati, nonché per quanto occorrer possa della delibera di Giunta n. 114 del 17.12.2020 e relativi allegati, nonché di ogni ulteriore atto connesso, conseguente e/o presupposto, ancorché non conosciuto, comunque lesivo della posizione dei ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cavenago di Brianza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2021 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Le esponenti sono associazioni di categoria del settore della pubblicità esterna oppure imprese operanti nello stesso settore.

Con il ricorso in epigrafe, accompagnato da una domanda di sospensione, le stesse impugnavano il regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria di cui all'art. 1, commi da 816 a 836, dell'art. 1 della legge n. 160/2019, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Cavenago di Brianza n. 45/2020.

Erano altresì gravate la deliberazione consiliare dello stesso Comune n. 47/2020 di approvazione delle tariffe e la deliberazione di Giunta Comunale n. 114/2020.

Si costituiva in giudizio il Comune intimato, concludendo per l'inammissibilità ed in ogni caso per l'infondatezza nel merito del gravame.

In esito all'udienza cautelare del 21.4.2021 la Sezione fissava la discussione del

ricorso ai sensi dell'art. 55 comma 10 del c.p.a.

Alla successiva pubblica udienza del 20.10.2021, presenti i difensori delle parti, il Presidente eccepiva preliminarmente, ai sensi dell'art. 73 comma 3 del c.p.a., l'eventuale inammissibilità del ricorso per assenza di un interesse concreto ed attuale all'impugnazione del regolamento, in mancanza di atti applicativi del medesimo.

La causa era poi discussa e trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Devono essere dapprima esaminate le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla parte resistente o rilevate d'ufficio del Collegio ai sensi dell'art. 73 comma 3 del c.p.a.

1.1 La difesa comunale eccepisce la tardività della notificazione del ricorso, con conseguente irricevibilità del medesimo, con riguardo all'impugnazione della deliberazione di Giunta Comunale n. 114/2020, pubblicata all'Albo Pretorio del Comune per quindici giorni decorrenti dal 22.12.2020 (cfr. il doc. 3 delle ricorrenti).

L'eccezione è infondata giacché la citata deliberazione di Giunta, contenente l'approvazione delle tariffe del **canone unico** patrimoniale per l'anno 2021, è stata convalidata (ex art. 21 *nonies* della legge n. 241/1990) o quanto meno confermata dal Comune con la successiva deliberazione del Consiglio n. 47 del 22.12.2020, la quale nella propria parte dispositiva indica chiaramente di approvare le tariffe dei cui alla deliberazione di Giunta n. 114/2020 (cfr. il doc. 2 delle ricorrenti, pag. 3).

La deliberazione consiliare n. 47/2020 è stata pubblicata all'Albo Pretorio fino al 12.1.2021 e da tale data, corrispondente al giorno di scadenza del termine di pubblicazione, decorreva il termine perentorio di sessanta giorni per l'impugnazione, ai sensi dell'art. 29 e dell'art. 41 comma 2 del c.p.a.

Il presente ricorso è stato notificato a mezzo PEC il 12.3.2021 – come ammesso anche dal resistente nella propria memoria di costituzione e nell'allegata deliberazione di Giunta n. 23/2021 – per cui la notificazione del ricorso in epigrafe appare tempestiva.

1.2 La difesa comunale eccepisce altresì il presunto difetto di legittimazione ad agire delle tre associazioni di categoria – Aicap, Anacs e Aifil – le quali non sarebbero rappresentative degli operatori gestori dei cartelli pubblicitari nel Comune resistente e che in ogni modo non rappresenterebbero la categoria nel suo insieme, ponendosi anzi in contrasto con altre imprese del mercato, per cui le stesse associazioni avrebbero agito in conflitto di interesse con gli associati, in contrasto con il pacifico indirizzo giurisprudenziale che vieta alle associazioni di categoria di occuparsi di questioni dei singoli iscritti ovvero capaci di dividere la categoria in posizioni contrapposte.

Anche tale eccezione non merita condivisione.

Le associazioni esponenti hanno depositato in giudizio i loro statuti (cfr. i documenti da 4 a 6 delle ricorrenti), da cui risulta che le stesse raggruppano le imprese operanti nel settore della pubblicità esterna, della cartellonistica e delle insegne luminose e sono preposte alla tutela degli interessi generali della categoria.

Esse hanno proposto il presente ricorso facendo valere un interesse collettivo, per contestare la disciplina del canone patrimoniale unico di cui alla legge n. 160/2019, chiedendo al giudice adito di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge istitutiva del canone.

Si tratta quindi di una iniziativa giurisdizionale che, al di là della sua fondatezza o della sua ammissibilità sotto altri profili, non appare dettata dalla volontà di favorire alcuni associati a scapito di altri o di dividere addirittura la categoria.

1.3 La difesa comunale evidenzia altresì che nessuna delle cinque società

ricorrenti avrebbe un contratto in essere nel territorio comunale.

Sul punto però il legale delle esponenti ha depositato in giudizio una serie di dichiarazioni di pubblicità presentate al Comune di Cavenago di Brianza da talune delle citate imprese (cfr. il doc. 13 delle ricorrenti), il che smentisce l'asserzione della difesa dell'Amministrazione.

1.4 Deve essere ora esaminata l'eccezione, sollevata anche ai sensi dell'art. 73 comma 3 del c.p.a., di inammissibilità della presente impugnativa per difetto di interesse ad agire ex art. 100 del c.p.c., articolo applicabile al giudizio amministrativo in forza della previsione dell'art. 39 del c.p.a.

E' noto che l'interesse a ricorrere deve avere il carattere della concretezza e dell'attualità, in quanto il provvedimento impugnato deve essere concretamente lesivo della situazione soggettiva vantata dalla parte che agisce in giudizio.

Nel caso di specie l'atto impugnato in via principale è la deliberazione consiliare n. 45/2020 (cfr. il doc. 1 delle ricorrenti), che approva il regolamento relativo al canone patrimoniale unico di cui all'art. 1, commi da 816 a 836, della legge n. 160/2019.

Ai sensi del comma 816 a decorrere dal 2021 viene istituito dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (chiamato talora anche “**canone unico** patrimoniale”), che sostituisce una serie di entrate pubbliche sino ad allora previste, vale a dire la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone di cui all'art. 27 commi 7 e 8 del D.Lgs. n. 285/1992 (codice della strada).

Unitamente alla deliberazione di approvazione del regolamento è impugnata

anche quella di approvazione delle tariffe per l'anno 2021 (si veda ancora il doc. 2 delle ricorrenti).

Il regolamento presenta una pluralità di norme, alle quali però non ha fatto seguito alcun atto applicativo o, quanto meno, nel presente giudizio non sono stati depositati atti di applicazione del regolamento sul canone patrimoniale per l'anno 2021, anno dal quale avranno decorrenza le nuove disposizioni.

Sulla questione dell'interesse ad impugnare gli atti regolamentari, la giurisprudenza amministrativa da sempre esclude l'onere di impugnazione immediata per le disposizioni con contenuto generale, destinate a disciplinare la futura attività amministrativa e suscettibili di ripetuta applicazione; le stesse assumono concreto carattere lesivo soltanto al momento della loro applicazione (cfr. da ultimo, fra le tante, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 4887/2021).

Orbene, le singole doglianze delle esponenti attengono a previsioni regolamentari prive del carattere dell'immediata lesività e infatti:

- il comma 817 dell'articolo citato prevede che il gettito del nuovo canone sia pari a quello conseguito dai canoni o tributi sostituiti ma la contestazione sul punto delle ricorrenti, che lamentano invece un consistente aumento del gettito, è priva allo stato di concreto riscontro, considerato che il nuovo canone sarà operativo soltanto dal corrente anno 2021 (si veda anche l'art. 73 comma 3 del regolamento) e che manca quindi un consuntivo delle entrate assicurate dalla nuova entrata;
- la classificazione delle strade effettuata dal Comune ai fini della differenziazione tariffaria (art. 29 del regolamento) non è allo stato lesiva, in difetto dell'applicazione della tariffa a carico di uno o più operatori;
- la presunta duplicazione del canone che sarebbe prevista dall'art. 3 comma 1 lettera "b" del regolamento è anch'essa priva di lesività, non essendosi ancora

realizzata la fattispecie concreta di applicazione;

- le norme del regolamento di cui all'art. 21 comma 4, sulla debenza del canone in caso di omessa utilizzazione dell'impianto e dell'art. 68 comma 2 sui messaggi plurimi collocati su un unico pannello hanno anch'esse carattere di astrattezza e non sono quindi lesive, in difetto dei relativi atti applicativi;

- l'art. 22 comma 2 prevede una peculiare ipotesi ostativa al rilascio del nuovo titolo concessorio in caso di decadenza del precedente, ma anche in tale ultimo caso la lesività presuppone un atto applicativo.

Fermo restando quanto sopra esposto, preme ancora al Collegio evidenziare che in relazione ad una delle entrate oggi "confluite" nel nuovo canone patrimoniale di cui sopra – in particolare si tratta del canone patrimoniale di cui all'art. 27 del codice della strada – la giurisprudenza amministrativa pacificamente esclude che il regolamento comunale disciplinante il canone abbia natura lesiva, essendo invece necessario un atto applicativo per la sua impugnazione.

Sul punto preme rinviare, fra le tante, alla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 2927/2016, secondo cui: *«Nel caso in esame è evidente che la prescrizione regolamentare contestata non presenta di per sé alcuna idoneità ad incidere direttamente sulla sfera soggettiva dei destinatari, individuabili soltanto per categorie astratte, poiché l'effetto concreto, idoneo a rendere attuale l'interesse all'impugnazione, è all'evidenza l'adozione, a valle, del provvedimento di attuazione che stabilisce la somma dovuta a titolo di canone non ricognitorio e ne pretende il pagamento in capo ai concreti destinatari (nella specie, la società titolare del servizio di gestione e manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica)».*

Si conferma, in definitiva, l'inammissibilità del presente ricorso, per le ragioni sopra esposte.

1.5 La declaratoria di inammissibilità del ricorso rende priva di rilevanza (ex

art. 23 della legge n. 87/1953) la questione di legittimità costituzionale sollevata nel ricorso stesso, a prescindere da ogni altro profilo di fondatezza o manifesta infondatezza della questione.

2. Le spese di causa possono essere interamente compensate, attese l'assoluta novità e la complessità delle questioni dedotte in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Katiuscia Papi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Zucchini**

**IL PRESIDENTE**  
**Gabriele Nunziata**

IL SEGRETARIO