

Publicato il 21/03/2022

N. 03247/2022 REG.PROV.COLL.
N. 04187/2021 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 il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4187 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da Vivenda S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sara Cicchelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

1) della Deliberazione della Giunta Capitolina seduta del 21-22 dicembre 2020, n. 330, posta in pubblicazione all'albo pretorio on line di Roma Capitale dal 31.12.2020 al 14.01.2021, comprensiva dell'Allegato A (cfr. pag. 83-84) nella parte in cui ha: i) introdotto nuove tariffe per diritti di istruttoria per istanze riferite ad autorizzazioni impianti Led su ponteggi/recinzioni di cantiere differenziate in base ai mq. (fino a 3 mq. € 400,00; fino a 6 mq.: €

700,00; oltre 6 mq.: € 700,00 più € 100,00 per ogni mq. aggiuntivo); ii) introdotto nuove tariffe per diritti di istruttoria per istanze riferite ad autorizzazioni impianti Pittorici/Luminosi su ponteggi/recinzioni di cantiere differenziate in base ai mq. (fino a 3 mq.: € 250,00; fino a 6 mq.: € 400,00; oltre 6 mq.: € 400,00 più €100,00 per ogni mq. aggiuntivo);

2) della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina seduta del 1° febbraio 2021, n. 8, posta in pubblicazione all'albo pretorio on line di Roma Capitale dall'11.02.2021 25.02.2021, che ha introdotto : i) nuove tariffe per i diritti di istruttoria per istanze riferite ad autorizzazioni impianti Led (o tecnologicamente avanzati); ii) una maggiorazione del 150% sulle rispettive tariffe base calcolate a seconda della categoria di appartenenza (alle quali saranno poi applicate eventuali ed ulteriori maggiorazioni disciplinate dal "Regolamento comunale in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni"); e dell'Allegato A alla D.A.C. 1.02.2021, n. 8, Disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei Servizi pubblici a domanda individuale e altri servizi pubblici. Anno 2021, nella parte in cui ha statuito, per il Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive, per l'anno 2021, i diritti di istruttoria per istanze riferite a Autorizzazioni Impianti Led o Impianti Pittorici/Luminosi su ponteggi/recinzioni di cantiere;

3) della "Richiesta integrazione documentale", prot. QH20210020637, 24.03.2021, con la quale Roma Capitale, Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive, Direzione Sportelli Unici, U.O. Affissioni e Pubblicità, Ufficio Maxi Affissioni, in persona del Direttore, ing. Tonino Egiddi (d'ora in poi anche solo "Roma Capitale") ha richiesto a Vivenda S.r.l., di trasmettere, entro 10 giorni, unitamente ad altra documentazione, l'attestazione dell'avvenuto pagamento dei diritti di istruttoria per la richiesta di autorizzazione all'installazione di pubblicità provvisoria su ponteggi eretti in occasione delle opere di restauro dell'immobile sito in Roma, Via del Banco di Santo Spirito 3, angolo Piazza di Ponte S. Angelo, "così come previsti nella

Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n° 8 del 01/02/2021 complessivamente pari ad € 14.500,00: risultano versati € 150,00”;

4) della “Richiesta integrazione documentale”, prot. QH20210020639, 24.03.2021, con la quale Roma Capitale ha richiesto a Vivenda S.r.l., di trasmettere, entro 10 giorni, unitamente ad altra documentazione, l’attestazione dell’avvenuto pagamento dei diritti di istruttoria per la richiesta di autorizzazione all’installazione di pubblicità provvisoria su ponteggi eretti in occasione delle opere di restauro dell’immobile sito in Roma, Piazza Campo dei Fiori n. 42 “così come previsti nella Deliberazione dell’Assemblea Capitolina n° 8 del 01/02/2021 complessivamente pari ad € 1.600,00: risultano versati € 150,00”;

5) ove occorra, della nota prot. QH20210023211, 31.03.2021, nella parte in cui Roma Capitale ha comunicato a Vivenda S.r.l. che “per quanto attiene ai diritti di istruttoria non rientra nelle attività istruttorie di ufficio procedere alla valutazione di quanto da Voi espresso”;

6) della “Richiesta completamento integrazione documentale-Preavviso di messa in atti”, prot. QH20210024476, 8.04.2021, con la quale Roma Capitale ha comunicato a Vivenda S.r.l. che in assenza del pagamento dei diritti di istruttoria (così come previsti nella D.A.C. n. 8/2021), entro 10 gg. dal ricevimento di tale comunicazione, l’Ufficio Maxi Affissione “procederà ai sensi dell’art. 10-bis della Legge n. 241/1990 alla messa in atti dell’istanza” (relativa all’immobile sito in Roma, via del Banco di Santo Spirito 3);

7) della “Richiesta completamento integrazione documentale-Preavviso di messa in atti”, prot. QH20210024477, 8.04.2021, con la quale Roma Capitale ha comunicato a Vivenda S.r.l. che in assenza del pagamento dei diritti di istruttoria (così come previsti nella D.A.C. n. 8/2021), entro 10 gg. dal ricevimento di tale comunicazione, l’Ufficio Maxi Affissione “procederà ai sensi dell’art. 10-bis della Legge n. 241/1990 alla messa in atti dell’istanza” (relativa all’immobile sito in Roma, Piazza Campo de’ Fiori 42);

8) ove occorra, della nota prot. QH20210013748 del 23.02.2021, con la quale Roma Capitale ha comunicato a Vivenda S.r.l. l'entrata in vigore della D.A.C. n. 8/2021;

9) dell'eventuale provvedimento (anche implicito) di remissione in atti delle istanze di autorizzazione per l'affissione pubblicitaria trasmesse da Vivenda S.r.l., prot. QH/15682 del 3.03.2021 e prot. QH/16969 del 10.03.2021 e/o del provvedimento di diniego o rigetto delle stesse istanze che Roma Capitale dovesse adottare per il mancato versamento dei diritti di istruttoria disposti con D.A.C. n. 8/2021;

10) di eventuali autorizzazioni che Roma Capitale dovesse rilasciare, in favore di altre Società pubblicitarie, per l'affissione pubblicitaria su ponteggi/recinzioni di cantiere eretti in occasione di interventi di restauro/manutenzione di immobili siti in Piazza Campo de' Fiori e/o in via del Banco di S. Spirito/Ponte Sant'Angelo;

11) e ogni atto comunque connesso, sia in via pregiudiziale che consequenziale

quanto ai motivi aggiunti:

12) della Deliberazione della Giunta Capitolina, seduta del 16 marzo 2021, n. 52, posta in pubblicazione all'albo pretorio on line di Roma Capitale dal 24.03.2021 al 07.04.2021, comprensiva dell'Allegato "A", Tariffe dei Servizi pubblici a domanda individuale e altri servizi pubblici (cfr. pag. 82-85), nella parte in cui ha confermato, per il Settore Affissioni e pubblicità, i diritti di istruttoria per istanze riferite ad impianti pubblicitari, sia tramite impianti Led, sia tramite impianti pittorici/luminosi, anche su ponteggi/recinzioni di cantiere, così come già disposti con Deliberazione della Giunta Capitolina seduta 21-22 dicembre 2020, n. 330 e Deliberazione dell'Assemblea Capitolina seduta 1° febbraio 2021, n. 8;

13) della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina, seduta 7 aprile 2021, n. 25, posta in pubblicazione all'albo pretorio on line di Roma Capitale dal 22.04.2021 al 06.05.2021, comprensiva dell'Allegato "A", Modifica alla

Disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei Servizi pubblici a domanda individuale e altri servizi pubblici. Anno 2021;

14) della “Richiesta integrazione documentale”, prot. QH20210033230 del 5.05.2021, con la quale Roma Capitale – con riferimento all’istanza prot. QH31570 del 28/04/2021, presentata da Vivenda S.r.l. per l’autorizzazione per l’affissione pubblicitaria sui ponteggi eretti in occasione delle opere di restauro dell’immobile sito in via del Seminario, ang. Via delle Minerva – ha comunicato a Vivenda S.r.l. che “i diritti di istruttoria versati (150,00 euro), non corrispondono a quelli previsti dalla Delibera di Assemblea Capitolina n. 25 del 2021” e, di conseguenza, “al fine di sottoporre il Progetto da Voi presentato alla Commissione di cui alla Deliberazione n ° 37/03 si richiede di provvedere alla consegna di quanto richiesto entro il termine di 10gg a decorrere dal ricevimento della presente”;

15) della “Richiesta integrazione documentale”, prot. QH20210033540 del 7.05.2021 con la quale Roma Capitale – con riferimento all’istanza prot. QH28120 del 21/04/2021, presentata da Vivenda S.r.l. per l’autorizzazione per l’affissione pubblicitaria sui ponteggi eretti in occasione delle opere di restauro dell’immobile sito in via Salaria n. 1, angolo Piazza Fiume - ha comunicato a Vivenda S.r.l. che “i diritti di istruttoria versati (150,00 euro), non corrispondono a quelli previsti dalla Delibera di Assemblea Capitolina n. 25 del 2021” e, di conseguenza, “al fine di sottoporre il Progetto da Voi presentato alla Commissione di cui alla Deliberazione n ° 37/03 si richiede di provvedere alla consegna di quanto richiesto entro il termine di 10gg a decorrere dal ricevimento della presente”;

e per la declaratoria

- della inesistenza del diritto di Roma Capitale a pretendere somme a titolo di diritti di istruttoria, in applicazione della: i) Deliberazione della Giunta Capitolina n. 330/2020; ii) Deliberazione dell’Assemblea Capitolina n. 8/2021; iii) Deliberazione della Giunta Capitolina n. 52/2021; iv) Deliberazione dell’Assemblea Capitolina n. 25/2021, per le autorizzazioni per

le affissioni pubblicitarie su ponteggi/recinzioni di cantiere tramite impianti Led o PVC;

nonche' per il risarcimento

- dei danni che Vivenda S.r.l. subirebbe nel caso in cui Roma Capitale dovesse adottare un provvedimento (anche implicito) di remissione in atti delle istanze di autorizzazione per l'affissione pubblicitaria trasmesse da Vivenda S.r.l., prot. QH/15682 del 3.03.2021 e prot. QH/16969 del 10.03.2021, e/o un provvedimento di diniego o rigetto delle stesse istanze che Roma Capitale dovesse adottare per il mancato versamento dei diritti di istruttoria disposti con le Deliberazioni della Giunta Capitolina e dell'Assemblea Capitolina impugnate nel presente giudizio.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2022 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente Vivenda s.r.l. svolge l'attività di restauro conservativo di immobili privati, ecclesiastici e pubblici e finanzia in parte i lavori mediante le affissioni pubblicitarie su pannelli predisposti sui ponteggi e sulle recinzioni dei cantieri eretti per i lavori.

Vivenda, al fine di ottenere l'autorizzazione ad esporre pannelli pubblicitari sui ponteggi e sulle recinzioni di nuovi cantieri, ha presentato tre diverse istanze al Comune di Roma Capitale.

La ricorrente ha impugnato le deliberazioni comunali (deliberazione della Giunta Capitolina del 21-22 dicembre 2020 n. 330 e deliberazione dell'Assemblea Capitolina del 1 febbraio 2021 n. 8) con le quali Roma Capitale ha modificato e regolamento la disciplina relativa alle tariffe per

diritti di istruttoria (o di segreteria) connessi al rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di impianti di pubblicità provvisoria su ponteggi/recinzioni di cantiere.

Contestualmente ha impugnato gli atti istruttori con cui l'amministrazione ha richiesto la trasmissione dell'attestazione dell'avvenuto pagamento dei diritti di istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di pubblicità provvisoria sui ponteggi eretti in occasione delle opere di restauro dell'immobile sito in via del Banco di Santo Spirito 3, angolo Piazza di Ponte S. Angelo e dell'immobile sito in Piazza Campo dei Fiori n. 42.

La ricorrente contesta le deliberazioni comunali nella parte in cui hanno previsto l'aumento, in modo considerevole e del tutto sproporzionato, dei diritti di istruttoria stabiliti dal "Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni", approvato con la deliberazione di Assemblea Capitolina del 15 dicembre 2020, n. 141, per il rilascio delle autorizzazioni per l'affissione pubblicitaria su ponteggi/recinzioni di cantiere. Dall'asserita illegittimità degli atti presupposti discenderebbe, ad avviso della ricorrente, l'illegittimità in via derivata degli atti attuativi quali le richieste di integrazione documentale del 24.03.2021 e i preavvisi di messa in mora dell'8.04.2021 relativi al rilascio delle autorizzazioni riguardanti gli immobili innanzi citati.

Più in particolare, con il primo motivo si lamenta la violazione della riserva di legge, di natura relativa, prevista dall'art. 23 Cost. in materia di prestazione patrimoniali imposte, in quanto la previsione dei diritti di istruttoria (che remunerano i costi sostenuti dall'amministrazione in relazione a procedimenti su istanza di parte) sarebbe priva di copertura legale.

Con il secondo motivo si censura la violazione dell'art. 41 Cost. poiché il diritto di istruttoria si risolverebbe di fatto in "un impedimento o, comunque, un limite oggettivo (e ingiustificato) alla libertà di iniziativa economica privata".

Con la terza censura si lamenta la violazione del principio di proporzionalità in quanto le somme richieste quali diritti di istruttoria sarebbero “manifestamente sproporzionati e immotivati”.

Con la quarta censura si evidenzia inoltre che proprio la natura dei diritti di istruttoria non consente di parametrare gli incrementi dei diritti in relazione all'ampiezza dell'affissione pubblicitaria oggetto dell'istanza, né alla tipologia di impianto che verrà assentito (PVC o Led).

Con il quinto motivo infine si ritiene che gli aumenti delle tariffe dei diritti di istruttoria siano illegittimi poiché il procedimento di rilascio del titolo autorizzativo avviene, allo stato, “quasi interamente in via telematica”, il che comporterebbe un risparmio di costi ed energie per l'amministrazione che avrebbe semmai giustificato una diminuzione dei diritti e non già l'introduzione di oneri addirittura superiori rispetto a quelli che le medesime imprese sostenevano per avviare il procedimento “cartaceo”.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti - le cui censure coincidono con quelle del ricorso introduttivo - la ricorrente ha impugnato la deliberazione della Giunta Capitolina del 16 marzo 2021, n. 52 e la deliberazione dell'Assemblea Capitolina del 7 aprile 2021, n. 25, con le quali è stata nuovamente modificata la “Disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei Servizi pubblici a domanda individuale e altri servizi pubblici” per l'anno 2021, nonché gli atti istruttori con cui l'amministrazione ha richiesto la trasmissione dell'attestazione dell'avvenuto pagamento dei diritti di istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di pubblicità provvisoria sui ponteggi eretti in occasione delle opere di restauro relativamente all'immobile sito in via del Seminario, angolo via delle Minerva e all'immobile sito in via Salaria n. 1, angolo Piazza Fiume.

Le parti si sono scambiate memorie difensive in vista dell'udienza pubblica del 3.11.2021, al cui esito il Collegio, con ordinanza n. 11480 del 8.11.2021, ha ritenuto “necessario, ai fini del decidere, acquisire dal Comune di Roma Capitale una documentata relazione illustrativa sull'attività istruttoria

propedeutica all'approvazione della disciplina sui diritti di istruttoria oggetto del gravame, nonché sulle modalità secondo cui si è addivenuti alla concreta applicazione dei diritti nella fattispecie. Nella relazione si dovrà anche tenere conto delle censure sollevate con il ricorso.”

Roma Capitale ha quindi depositato, in data 23.12.2021, la relazione illustrativa richiesta dalla Sezione.

All'udienza del 9 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso principale è divenuto improcedibile nella parte in cui sono state impugnate le deliberazioni n. 330/2020 e n. 8/2021 a seguito dell'adozione delle deliberazioni n. 52/2021 e n. 25/2021 con le quali la Giunta e l'Assemblea Capitolina hanno sostituito l'”Allegato A” contenente la “Disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei Servizi pubblici a domanda individuale e altri servizi pubblici” per l'anno 2021, oggetto delle precedenti deliberazioni n. 330/2020 e n. 8/2021 impugnate con il ricorso introduttivo.

L'interesse ad agire della ricorrente si collega pertanto alle nuove deliberazioni n. 52/2021 e n. 25/2021 in quanto la lesione della posizione dedotta in giudizio trova ora fonte unicamente nel nuovo assetto regolamentare derivante dalle nuove deliberazioni che hanno sostituito le precedenti, sicchè l'eventuale annullamento delle precedenti deliberazioni n. 330/2020 e n. 8/2021 (sostituite) non sarebbe, in parte qua, più di alcuna utilità alla ricorrente.

Va quindi esaminato il ricorso per motivi aggiunti in relazione al quale permane l'interesse ad agire della ricorrente.

Le prime due censure dei motivi aggiunti, che per la loro stretta connessione possono essere trattate congiuntamente, sono fondate.

La controversia in esame ha ad oggetto la richiesta dei diritti di istruttoria connessi al rilascio delle istanze volte ad ottenere l'autorizzazione all'installazione di impianti pubblicitaria sui ponteggi e/o recinzioni dei cantieri edili posti sugli immobili privati da ristrutturare.

L'attività di installazione di impianti pubblicitari si risolve nello svolgimento di un'attività economica privata, che nell'ambito del Comune di Roma Capitale, è ancora soggetta ad autorizzazione. Ad ogni modo, lo svolgimento di tale attività non dà luogo né ad un servizio pubblico che è svolto nell'interesse della collettività, né ad un servizio pubblico a domanda individuale espressamente individuati ed elencati nel Decreto Interministeriale del 31 dicembre 1983. La giurisprudenza ha, in proposito, evidenziato come “la pubblicità stradale non si configura come servizio reso ad un ente locale, in particolare, ma come forma di svolgimento di un'attività economica, soggetta ad autorizzazione sia perché gli enti locali hanno la funzione di salvaguardare il decoro delle strade, sia perché ne traggono delle entrate per loro specificamente previste, come è l'imposta regolata dal d.lgs. n. 507 del 1993” (Consiglio di Stato, Sez. V, 10/01/2007, n. 44).

I diritti di istruttoria vengo richiesti dall'amministrazione per compensare, in genere, i costi sostenuti dagli Uffici per giungere alle definizioni dei procedimenti di competenza finalizzati al rilascio di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dell'istante.

Tali oneri economici vengono imposti cattivamente al privato che dovrà sostenerli al fine di ottenere il rilascio de titolo amministrativo. La ratio dell'imposizione è quella di stabilire la compartecipazione dell'utente, a titolo di solidarietà (art. 2 Cost.), al finanziamento del costo di gestione complessivo delle attività che gli Uffici sono chiamati a compiere per evadere l'istanza amministrativa.

La natura giuridica dei diritti di istruttoria è dunque quella di tributo; in particolare, si può ritenere che essa rientri nella categoria della tassa. Il diritto di istruttoria ha come presupposto un atto o un'attività pubblica ossia l'emanazione di un provvedimento in favore di un determinato soggetto che lo richiede. Esso si risolve infatti nell'imposizione di una prestazione economica posta a carico dell'utente nel momento in cui questi richiede il rilascio del titolo che lo abilita a svolgere una determinata attività, implicante

il compimento di una peculiare istruttoria amministrativa, senza tuttavia che la prestazione pecuniaria sia legata all'attività pubblica da un rapporto di sinallagmaticità o di corrispettività.

Poiché i diritti di istruttoria costituiscono una prestazione patrimoniale imposta, cioè stabilita come obbligatoria a carico di un soggetto senza che la volontà di questi abbia concorso al sorgere della prestazione, la loro disciplina rientra nella sfera di applicazione dell'art. 23 Cost. secondo cui "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge". Ciò vuol dire che ogniqualvolta l'amministrazione decide di imporre una prestazione patrimoniale con atti di natura autoritativa, può e deve farlo nel rispetto del principio di riserva di legge relativa previsto in Costituzione e quindi in base ad una fonte normativa di rango primario.

Al riguardo occorre ricordare che la Corte costituzionale ha chiarito che sebbene "il principio dell'art. 23 della Costituzione si applica ad ogni prestazione imposta, ... la cennata norma costituzionale, prescrivendo che l'imposizione di una prestazione patrimoniale abbia "base" in una legge, non esige che la legge, che conferisce il potere di imporre una prestazione, contenga necessariamente l'indicazione del limite massimo della prestazione imponibile, ma implica che la legge non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione. È necessario, cioè, che la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli" (cfr. Corte cost. 27 giugno 1959, n. 36, sui diritti per le pubbliche affissioni).

Ne consegue allora che i diritti di istruttoria, quale prestazione patrimoniale imposta, devono essere previsti dalla legge, ma possono essere determinati nel loro preciso ammontare dagli enti locali in relazione alle tipologie di atti e in proporzione alla complessità dall'attività istruttoria che deve essere svolta rispetto a quella normalmente evasa d'ufficio.

Ciò implica che non possono essere chiesti diritti di istruttoria né per attività non rientranti tra i compiti istituzionali dell'ente, né in misura sproporzionata

rispetto all'attività istruttoria che deve essere compiuta per adempiere a quei compiti, né, a maggior ragione, in relazione ad istanze la cui istruttoria non richiede una peculiare attività pubblica finalizzata al rilascio di un atto o di un provvedimento da parte dell'ufficio.

Significative espressioni del principio della riserva di legge relativa, con riferimento ai diritti di segreteria o di istruttoria, si rinviene nel d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 (recante disposizioni in materia di finanza derivata e contabilità pubblica). Ai sensi dell'art. 10, comma 10, cit., si prevede che, nella materia urbanistica-edilizia, "sono istituiti diritti di segreteria" in relazione ad una serie di atti ivi elencati, il rilascio dei quali è subordinato alla corresponsione di diritti di istruttoria, rimettendo poi al potere discrezionale dagli enti locali la disciplina specifica dei diritti pur sempre in base ed entro i limiti previsti dalla legge.

Poiché nella disciplina del d.l. n. 8/1998 non rientrano le autorizzazioni per l'affissione di pannelli pubblicitari sui ponteggi e/o recinzioni dei cantieri edili posti sugli immobili privati da ristrutturare, occorre individuare quale sia il fondamento normativo del potere impositivo che nella specie è stato esercitato dal Comune con riferimento al rilascio dell'autorizzazione all'installazione di mezzi pubblicitari su beni privati.

Con la deliberazione n. 11 in data 18.3.2015 l'Assemblea capitolina, nel determinare le tariffe da applicare ai servizi a domanda individuale, ha introdotto, per la prima volta, "nuove tariffe" concernenti i diritti di istruttoria nel settore delle affissioni e pubblicità "per autorizzazioni su ponteggi/recinzioni di cantiere" per un importo fisso pari ad euro 150,00.

Successivamente con deliberazione della Giunta Capitolina del 21 – 22 dicembre 2020, n. 330 e con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 8 in data 1.2.2021, l'amministrazione, in considerazione dell'evoluzione dei sistemi pubblicitari, ha modificato la disciplina dei diritti di istruttoria che devono essere versati per ottenere l'autorizzazione per l'installazione di mezzi pubblicitari su ponteggi/recinzioni di cantiere, procedendo "all'introduzione

di nuove tariffe per diritti di istruttoria per istanze riferite ad autorizzazioni Impianti a Led e/o tecnologicamente avanzati e all'introduzione di una maggiorazione del 150% sulle rispettive tariffe base calcolate a seconda della categoria di appartenenza per le quali saranno applicate eventuali esenzioni, riduzioni e/o maggiorazioni". Più in particolare, da un lato, ha introdotto "nuove tariffe" per i diritti di istruttoria relativi ad "Impianti a Led e/o tecnologicamente avanzati" e, dall'altro lato, ha aumentato quelle per i tradizionali impianti; in entrambe i casi diversificando le tariffe in relazione alla tipologia (se tecnologicamente avanzato o meno, ad esempio led o pittorico/luminoso) e alla metratura del mezzo pubblicitario impiegato (fino a 3 mq, fino a 6 mq, oltre a 6 mq) (cfr. Allegato "A").

Il Collegio evidenzia che le deliberazioni impugnate, che hanno istituito i diritti di istruttoria relativi al rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di mezzi pubblicitari sui cantieri/ponteggi (deliberazione della Giunta Comunale n. 330/2020 e deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 8/2021), non indicano il presupposto normativo del potere che è stato di fatto esercitato.

Del resto, non può ravvisarsi il fondamento del potere impositivo nel comma 816 dell'art. 1 della legge n. 160/2019, invocato dalla difesa comunale, poiché tale disposizione riguarda l'istituzione del c.d. **canone unico** patrimoniale in materia di occupazione di suolo pubblico e di diffusione di messaggi pubblicitari, senza prevedere l'istituzione in via autonoma dei diritti di istruttoria. Allo stesso modo, il fondamento normativo non può individuarsi, come pure si è sostenuto: a) nell'art. 172, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 267/2000 secondo cui gli enti locali allegano al bilancio di previsione "le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi; b) nell'art. 1, comma 169, della legge n. 296/2006 in base al quale gli

enti locali “deliberano le tariffe ... entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione”.

Tali disposizioni infatti si riferiscono alle delibere con cui si determinato in concreto i presupposti dei tributi locali e, con riferimento ai “servizi a domanda individuale”, i tassi di copertura dei costi di gestione; quindi non si riferiscono ai diritti di istruttoria collegati allo svolgimento di un’attività economica privata (soggetto a regime autorizzatorio) che non dà luogo ad un servizio pubblico a domanda individuale.

Il fondamento normativo sulla base della quale sono state introdotte le prestazioni patrimoniali imposte non è stato neppure individuato nella relazione istruttoria richiesta dalla Sezione con ord. n. 11480/2021.

Alla luce di quanto sopra, l’introduzione dei diritti di istruttoria (o di segreteria) per il rilascio delle autorizzazioni all’installazione di impianti pubblicitari sui ponteggi e/o recinzioni dei cantieri edili posti sugli immobili privati da ristrutturare, ad opera delle deliberazioni n. 52/2021 e n. 25/2021, è avvenuta al di fuori di un’espressa autorizzazione legislativa che doveva, invece, costituire la preventiva “base” normativa. Il Comune di Roma Capitale ha dunque stabilito, senza copertura legislativa, diritti di istruttoria per le pratiche amministrative concernenti il rilascio delle autorizzazioni all’installazione di impianti pubblicitari in esame.

La decisione di imporre diritti di istruttoria si pone peraltro in violazione con il principio di libertà di iniziativa economica privata.

L’aver subordinato il rilascio del titolo autorizzatorio necessario per svolgere una determinata attività economica al previo pagamento di una somma arbitrariamente imposta - senza copertura legislativa (ai sensi dell’art. 41 Cost. è soltanto la “legge” a poter determinare “i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”) - ostacola di fatto lo svolgimento dell’iniziativa economica privata garantito dall’art. 41 Cost..

Sono del pari fondate la terza e la quarta censura dei motivi aggiunti, che per la loro stretta connessione possono essere esaminate congiuntamente.

La ricorrente evidenzia come nel 2021 si sia passati dalla previsione di un importo fisso pari ad Euro 150,00 (esigibile sino al 2020) ad un importo che varia in proporzione all'aumento dell'estensione dell'impianto pubblicitario fino a mq 6 e che oltre tale soglia prevede, in aggiunta, la corresponsione di un importo di Euro 100,00 per ogni metro quadro di estensione aggiuntiva. Tale *modus procedendi*, rileva la ricorrente, comporta un aumento esponenziale dei diritti che giunge ad esempio per un impianto Led su di un ponteggio di 100 mq al 6.633,33 % [700 euro + (100 euro x 94 mq)].

Come si è osservato, l'ordinamento non consente agli enti locali di determinare liberamente la quantificazione dei diritti di istruttoria i quali, invece, vanno stabiliti, nel loro preciso ammontare, in relazione alla specifica tipologia di atto e soprattutto alla complessità dell'attività istruttoria normalmente richiesta per il suo rilascio. Il rispetto del principio di proporzionalità, che governa l'esercizio del potere discrezionale limitativo della sfera giuridica del destinatario, avrebbe richiesto di stabilire tariffe per i diritti di segreteria collegate e paramtrate alla reale difficoltà dell'attività istruttoria effettuata per esaminare tutta la documentazione posta a base dell'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione ad apporre pannelli pubblicitari su cantieri o ponteggi edili.

Ed invece dagli atti gravati non emergono i presupposti e/o le motivazioni che hanno giustificato un aumento così consistente dei diritti di istruttoria dal 2015 ad oggi. Dagli atti non risulta che le tariffe così come quantificate abbiano tenuto conto delle difficoltà tecniche o operative dell'attività di analisi delle istanze. Con riferimento agli impianti superiori a 6 mq si prevede un importo base (che varia da Euro 250,00 ad Euro 700,00) cui va sommata l'importo di "€ 100,00 per ogni mq. aggiuntivo", laddove, tuttavia, la somma aggiuntiva, direttamente proporzionale all'estensione dell'impianto, non trova giustificazione nella complessità dell'attività istruttoria richiesta per l'esame

della pratica, tenendo presente che per gli impianti superiori a 6 mq è già prevista una tariffa maggiore rispetto agli impianti di minore estensione.

Né, del resto, la relazione istruttoria dà adeguata spiegazione del perché la tipologia dell'impianto o la sua metratura incidano, in maniera così consistente, sull'attività istruttoria espletata dagli Uffici al fine di rilasciare l'autorizzazione, tale giustificare una così esosa pretesa economica.

L'accoglimento dei primi quattro motivi del gravame comporta l'assorbimento delle altre censure, fermo restando che il Comune di Roma Capitale in sede di ri-esercizio dovrà valutare il risparmio di spesa derivante dalla digitalizzazione delle procedure amministrative di recente introdotto nell'ordinamento comunale come evidenziato negli scritti difensivi dell'amministrazione comunale.

In conclusione, il ricorso introduttivo va dichiarato improcedibile con riferimento all'impugnativa delle deliberazioni n. 330/2020 e n. 8/2021, mentre i motivi aggiunti vanno accolti e per l'effetto vanno annullate le deliberazioni n. 52/2021 e n. 25/2021 risultando illegittime, per le ragioni innanzi esposte, nella parte in cui hanno istituito la nuova disciplina dei diritti di istruttoria per le istanze riferite alle autorizzazioni di impianti pubblicitari. Di conseguenza, vanno annullati per illegittimità derivata ad effetto caducante gli atti istruttori indicati in epigrafe con i quali l'amministrazione ha richiesto il pagamento dei diritti sul presupposto delle deliberazioni ritenute illegittime e pertanto annullate in parte qua.

La peculiarità della controversia e la novità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese di giudizio tra tutte le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul gravame, come in epigrafe proposto e integrato con motivi aggiunti, nei limiti e nei sensi indicati in motivazione:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;
- accoglie i motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Luca Iera, Referendario, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Iera

IL PRESIDENTE

Francesco Riccio

IL SEGRETARIO