Pubblicato il 04/04/2022

N. 03855/2022 REG.PROV.COLL.
N. 06779/2021 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 6779 del 2021, proposto da Igpdecaux S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Zoppolato, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, via del Mascherino 72;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Rossi, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, via del Tempio di Giove 21;

per l'annullamento

- della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 25 del 7 aprile 2021, pubblicata sul sito informatico istituzionale di Roma Capitale dal 22 aprile 2021 al 6 maggio 2021;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale e/o comunque connesso, ivi incluse le tariffe contenute nell'allegato A della Deliberazione DG n. 52 del 16 marzo 2021;

- nonché della Deliberazione GC n. 330 del 21 dicembre 2020, nella parte in cui modifica le tariffazioni relativamente al settore "Affissioni e Pubblicità";
- della Deliberazione AC n. 8 del 1° febbraio 2021, nella parte in cui omette di indicare la tariffazione standard relativa al canone unico patrimoniale;
nonché per la condanna di Roma Capitale al risarcimento dei danni con restituzione a IGPDecaux S.p.A. degli importi corrisposti in eccedenza in applicazione degli atti gravati.

Visti il ricorso 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 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente opera nel settore della gestione degli spazi pubblicitari, occupandosi prevalentemente di pubblicità esterna, "statica" ed "in movimento"; sia in superficie, su suolo pubblico o spazi privati, sia all'interno delle stazioni metropolitane.
2. Tra i numerosi Comuni in cui la ricorrente svolge la propria attività va annoverato anche il Comune di Roma, nell'ambito del quale la Società risulta titolare di numerose autorizzazioni e concessioni (545).
3. In ragione del consistente numero di autorizzazioni di cui la ricorrente necessita per svolgere la propria attività economica sul territorio di Roma Capitale, con il ricorso introduttivo del presente giudizio ha impugnato le Delibere con le quali Roma Capitale ha modificato la disciplina comunale in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni rivedendo in aumento le tariffe che gli operatori interessati devono corrispondere al Comune, sostenendo l'illegittimità dell'operato dell'Amministrazione Capitolina.

4. Con un primo motivo di doglianza, la ricorrente contesta la legittimità delle Deliberazioni n. 330 del 2020 e n. 8 del 2021 in quanto si porrebbero in contrasto con il quadro costituzionale di riferimento.

5. Con un secondo articolato motivo di ricorso, la ricorrente lamenta che le determinazioni dell'Assemblea Capitolina che hanno determinato la tariffa standard sarebbero illegittime in quanto adottate in difetto di istruttoria e di motivazione.

6. Si è costituita in giudizio Roma Capitale, argomentando circa l'infondatezza del ricorso e chiedendone l'integrale rigetto.

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

8. In via preliminare, il Collegio rileva che la Sezione si è già pronunciata su analoga controversia con la sentenza n. 2348 del 21 marzo 2022.

9. Il ricorso è fondato e deve essere accolto nei termini che si illustreranno nel prosieguo.

10. La disciplina che regolamenta il Canone Unico Patrimoniale è contenuta nell'articolo 1, commi 816-847, della legge n. 160/2019 (recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022") per cui è utile richiamare il quadro normativo di riferimento dei provvedimenti impugnati.

11. Il comma 816 dell'art. 1 cit. prevede che "*a decorrere dal 2021 il* ***canone patrimoniale*** *di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria" (denominato canone) è "istituito" dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane e "sostituisce": la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed 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' articolo 27, commi 7 e 8, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province. 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".*

12. Il successivo comma 817 prevede che il predetto canone è "*disciplinato*" dagli enti "*in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe*".

13. Il comma 819 individua invece il "*presupposto*" del canone: "*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".*

14. In presenza di messaggi pubblicitari veicolati mediante impianti installati su aree pubbliche o private, il comma 820 prevede, al fine di evitare duplicazioni di entrate, che "*l'applicazione del canone dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari di cui alla lettera b) del comma 819 esclude l'applicazione del canone dovuto per le occupazioni di cui alla lettera a) del medesimo comma".*

15. Il comma 821 demanda la disciplina del canone agli enti che vi provvedono con regolamento da adottare dal Consiglio comunale o provinciale ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, in cui "devono" essere indicati in particolare: a) le procedure per il rilascio delle concessioni per l'occupazione di suolo pubblico e delle autorizzazioni all'installazione degli impianti pubblicitari; b) l'individuazione delle tipologie di impianti pubblicitari autorizzabili e di quelli vietati nell'ambito comunale, nonché il numero massimo degli impianti autorizzabili per ciascuna tipologia o la relativa superficie; c) i criteri per la predisposizione del piano generale degli impianti pubblicitari, obbligatorio solo per i comuni superiori ai 20.000 abitanti, ovvero il richiamo al piano medesimo, se già adottato dal comune; d) la superficie degli impianti destinati dal comune al servizio delle pubbliche affissioni; e) la disciplina delle modalità di dichiarazione per particolari fattispecie; f) le ulteriori esenzioni o riduzioni

rispetto a quelle disciplinate dai commi da 816 a 847; g) per le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate abusivamente, la previsione di un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento, considerando permanenti le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile e presumendo come temporanee le occupazioni e la diffusione di messaggi pubblicitari effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale.

16. Quindi con riferimento al presupposto dell'occupazione delle aree pubbliche si prevede, al comma 825, che il canone è determinato "*in base alla durata, alla superficie, espressa in metri quadrati, alla tipologia e alle finalità, alla zona occupata del territorio comunale o provinciale o della città metropolitana in cui è effettuata l'occupazione …".*

17. Viceversa, con riguardo al presupposto della diffusione di messaggi pubblicitari, il comma 825 prevede che il canone è determinato "*in base alla superficie complessiva del mezzo pubblicitario, calcolata in metri quadrati, indipendentemente dal tipo e dal numero dei messaggi …*".

18. Per quanto concerne la tariffa da applicare in relazione al canone relativo ad entrambi i presupposti sopra indicati, il legislatore ha previsto due tariffe: i) una tariffa standard annua "*nel caso in cui l'occupazione o la diffusione di messaggi pubblicitari si protragga per l'intero anno solare*" che varia in base alla popolazione del Comune; ii) una tariffa standard giornaliera "*nel caso in cui l'occupazione o la diffusione di messaggi pubblicitari si protragga per un periodo inferiore all'anno solare*" che varia anch'essa in base alla popolazione del Comune.

19. Il legislatore ha anche dettato le regole sul versamento del canone stabilendo, al comma 835, che il versamento è effettuato "*direttamente agli enti, contestualmente al rilascio della concessione o dell'autorizzazione all'occupazione o alla diffusione dei messaggi pubblicitari*".

20. Infine il comma 847 dispone l'abrogazione dei "*capi I [Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni – ICP e DPA] e II [Tassa per*

l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - TOSAP] del decreto legislativo n. 507 del 1993, gli articoli 62 [Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari - CIMP] e 63 [Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - COSAP] del decreto legislativo n. 446 del 1997 e ogni altra disposizione in contrasto con le presenti norme".

21. La legge di bilancio n. 160/2019 ha quindi introdotto, a decorrere dal 1 gennaio 2021, il c.d. **canone patrimoniale** unico o canone unico (di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria) che, sostituendo una serie di prestazioni patrimoniali imposte (quali, in particolare, TOSAP, ICP, COSAP, CIMP), riunisce in una sola forma di prelievo coattivo le entrate relative all'occupazione di aree pubbliche e alla diffusione di messaggi pubblicitari.

22. Il canone unico patrimoniale è quindi, a sua volta, una prestazione patrimoniale imposta che sostituisce tutte le precedenti forme di imposizione poste a carico dei soggetti che, a vario titolo, occupano il suolo pubblico o pongono in essere atti di diffusione di messaggi pubblicitari su beni pubblici o privati.

23. Con diverse deliberazione della Giunta Capitolina (D.A.C. n. 141 del 15 dicembre 2020, D.C.G. n. 330 del 21-22 dicembre 2020, D.A.C. n. 8 del 1 febbraio 2021, D.C.G. n. 52 del 16 marzo 2021), che si sono susseguite nel corso dell'anno 2020 e 2021, il Comune di Roma Capitale ha istituito e disciplinato, in attuazione della legge n. 160/2019, il canone unico patrimoniale stabilendo le tariffe applicabili al caso concreto e le modalità di riscossione.

24. Esaminando le doglianze della ricorrente alla luce del quadro normativo su descritto, il primo motivo di ricorso è fondato.

25. Il comma 817 della legge di bilancio 2020 statuisce espressamente che gli enti locali, nel disciplinare il canone in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai tributi che lo stesso sostituisce (c.d. invarianza del gettito in aumento), hanno la possibilità, per raggiungere tale obiettivo, di

variare il gettito modificando le tariffe base stabilite dal legislatore nei commi 826 (“tariffa standard annua”) e 827 (“tariffa standard giornaliera”).

26. La legge menzionata conferisce, quindi, un potere discrezionale all’amministrazione di modulare il canone in funzione delle specificità della singola realtà territoriale, in applicazione del principio di autonomia finanziaria di entrata ai sensi dell’art. 119 Cost.

27. La questione di diritto che si pone riguarda il corretto uso che l’amministrazione comunale ha fatto della discrezionalità conferitale nel disciplinare il *quantum* del Canone Unico Patrimoniale che ha istituito.

28. Va evidenziato come il gettito derivante dal CUP comprende il gettito derivante dalle complessive entrate tributarie e corrispettive che il canone è andato a sostituire ed esso non può essere variato in aumento rispetto al precedente gettito così individuato (comma 817).

29. Il legislatore ha infatti chiaramente delimitato il potere dei Comuni nel senso di ritenere l'invarianza in aumento del gettito quale limite alle determinazioni comunali, sicché l'ente ha il potere di disciplinare le tariffe del CUP senza tuttavia poter superare la soglia predefinita del gettito.

30. Diversamente opinando, infatti, la disciplina verrebbe ad essere sospettata di incostituzionalità, per violazione degli artt. 23 e 119 Cost., non avendo il legislatore statale indicato parametri e limiti specifici ulteriori per delimitare il potere di determinazione in aumento del canone da parte dei Comuni (cfr. Tar Veneto, Sez. III, 29.11.2021, n. 1428).

31. Nel caso in esame, il Comune di Roma Capitale ha impiegato in maniera illegittima la discrezionalità amministrativa conferitale dal comma 817 della legge n. 160/2019, in quanto ha determinato il CUP senza in alcun modo determinare, come emerge dagli atti gravati, la soglia del gettito conseguito nel 2020 dalle entrate che sono state sostituite dal Canone Unico Patrimoniale.

32. Il Collegio ritiene che anche il secondo motivo sia fondato sotto il profilo del difetto di istruttoria e motivazione in quanto i provvedimenti gravati non consentono di ricostruire quali siano state le valutazioni svolte

dall'Amministrazione per giungere alla determinazione della tariffa standard e delle relative maggiorazioni.

33. In assenza di un adeguato iter istruttorio e dell'esternazione del percorso logico motivazionale seguito, non risulta possibile per il Collegio valutare se, nella fattispecie, Roma Capitale abbia effettivamente esercitato il proprio potere discrezionale nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità che devono informare l'azione amministrativa adottando le determinazioni che, al contempo, risultino adeguatamente satisfattive dell'interesse pubblico perseguito e non ingiustificatamente gravose per gli operatori commerciali incisi.

34. Alla luce delle considerazioni esposte, il ricorso è fondato nei limiti e nei termini sopra esposti e, pertanto, deve essere accolto. L'amministrazione comunale è, dunque, tenuta a conformarsi in via esecutiva alla presente decisione, ri-esercitando il potere amministrativo emendato dai vizi di illegittimità ivi accertati e adottando gli atti amministrativi conseguenti alla presente pronuncia giurisdizionale, compresa la eventuale restituzione in favore della ricorrente delle somme versate ove le stesse risultassero non dovute.

35. La condanna al pagamento delle spese di giudizio segue il principio della soccombenza (art. 26 c.p.a. e art. 91 c.p.c.) e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'amministrazione resistente al pagamento delle spese di giudizio in favore di parte ricorrente che si liquidano nella somma complessiva di Euro 1.500,00, oltre Iva, Cap, spese generali e rimborso del contributo unificato versato.

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

Eleonora Monica, Primo Referendario

Giovanna Vigliotti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giovanna Vigliotti	**Francesco Riccio**

IL SEGRETARIO