



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 10 aprile 2024

NUMERO AFFARE 00645/2023

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Bricofer Group S.p.A. contro il comune di Imperia, e notiziandone ABACO s.p.a., per annullamento: *i)* del “Regolamento comunale per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e per l'occupazione delle aree pubbliche destinate a mercati” (ai sensi della L. 27 dicembre 2019, n. 160, art.1, commi 816-847) (anche solo Regolamento), approvato con delibera n. 3 del 18 gennaio 2021 del Consiglio comunale della città di Imperia; *ii)* della delibera n. 38 del 10 maggio 2021 del Consiglio comunale della città di Imperia avente ad oggetto “Misure di sostegno al sistema delle attività produttive. Canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria anno 2021”.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 16152 in data 7 giugno 2023, trasmessa con nota prot. n. 16185 in pari data, con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Sandro Menichelli.

Premesso in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dall'avviso di pagamento n. 1249 del 16 giugno 2021, trasmesso il 23 giugno 2021, con il quale il comune di Imperia ha chiesto alla Bricofer Group S.p.A., il pagamento di una somma pari a euro 35.976 a titolo di canone patrimoniale per l'esposizione pubblicitaria per l'anno 2021.

2. Alla stregua della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, emerge che:

a) con avviso di pagamento n. 1249 del 16 giugno 2021, trasmesso il 23 giugno 2021, il comune di Imperia chiedeva alla Bricofer Group S.p.A., il pagamento di una somma pari a euro 35.976 a titolo di canone patrimoniale per l'esposizione pubblicitaria per l'anno 2021. Il predetto avviso annullava e sostituiva la precedente richiesta del 23 aprile 2021 per la medesima posizione, facendo seguito alla delibera consiliare n. 38 del 10 maggio 2021 la quale riduceva del 55% le somme dovute a tale titolo soltanto per l'annualità in questione. Il Comune resistente ha disciplinato la nuova entrata con il Regolamento approvato con la delibera consiliare n. 3 del 18 gennaio 2021;

b) l'odierna ricorrente, in data 7 ottobre 2021, trasmetteva al comune di Imperia un'istanza di riesame del regolamento, con contestuale richiesta di prendere visione ed estrarre copia, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990, di tutti gli atti e documenti riguardanti l'accertamento del gettito, derivante dalle entrate comunali patrimoniali e/o tributarie

sostituite dal nuovo canone unico, nonché dell'istruttoria alla base della determinazione dei coefficienti di cui all' art. 27 del Regolamento, e più in generale, delle modalità di determinazione del canone per la componente relativa alla diffusione pubblicitaria;

c) la società Bricofer Group decideva di versare gli importi richiesti, per non incorrere in ulteriori gravose sanzioni, ratealizzandoli e riservandosi di ripetere le somme pagate.

3. L'interessata società ha proposto ricorso straordinario, articolando due motivi (estesi da pagina 4 a pagina 8 del gravame).

3.1. Con il primo motivo (esteso da pag. 4 a pag. 6) lamenta *“Violazione e falsa applicazione dell'art.1 L. N. 160/2009. Eccesso di potere per manifesta contraddittorietà. Violazione dell'art. 97 Cost., nonché principio di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento della P.A.”*.

3.2. Con il secondo motivo (esteso da pag. 6 a pag. 8) contesta *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 23 e 3 Cost., nonché del principio di stretta legalità. Rimessione della questione alla Corte Costituzionale”*.

4. Nel corso del procedimento:

a) il comune di Imperia ha presentato, con nota prot. n. 79227 in data 23 dicembre 2021, inviata al Ministero delle infrastrutture e trasporti, una memoria contenente le proprie controdeduzioni. Nella memoria si sostiene che il regolamento comunale in questione non è in contrasto con il comma 825 dell'art. 1 della legge n. 160 del 30 dicembre 2019, in quanto per il calcolo del canone non si tiene conto del tipo e del numero di *“messaggi pubblicitari”*, ma, secondo un metodo pacificamente adottato dalla quasi totalità dei comuni italiani, di altri coefficienti legittimi applicati al *“mezzo pubblicitario”* che sono consentiti dalla legge che fissa solo la tariffa *standard*. Nella circostanza la parte resistente ha altresì precisato che la citata legge pone un principio funzionale ad innervare l'intero complesso delle disposizioni in materia di canone, prescrivendo, al comma 817 dello stesso

articolo 1, che i Comuni hanno la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe, con l'obiettivo sia di assicurare un gettito pari a quello conseguito con i canoni e tributi soppresso, sia, eventualmente, di variare lo stesso. Ne è conseguito che il Comune ha proceduto a graduare le proprie tariffe per zona e poi per tipologia, superficie e caratteristiche del “*mezzo pubblicitario*”, mutuando in sostanza lo stesso impianto di cui alle precedenti tariffe dell'abrogata imposta comunale sulla pubblicità. La legittimità della scelta adottata dal Comune risiede quindi nel potere ad esso riconosciuto dalla legge di variare e di graduare le tariffe in esame. In ordine poi all'inesistenza – palesata dalla ricorrente - di un limite massimo all'aumento delle tariffe, la parte resistente ha sostenuto che quando il legislatore ha voluto fissare un tetto massimo alle tariffe deliberabili dal Comune, lo ha fatto espressamente come è accaduto per il “*canone mercatale*” introdotto dal Comma 837, articolo 1 della richiamata legge n.160 del 2019, allorquando il comma 843 dello stesso articolo ha stabilito che le tariffe base sono incrementabili solo in misura del 25 per cento;

b) il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha trasmesso, con nota prot. n. 16185 in data 7 giugno 2023, la relazione istruttoria con la quale, condividendo le argomentazioni espresse dal comune di Imperia, ha ritenuto che il ricorso sia infondato e quindi da rigettare;

c) la ricorrente in data 4 luglio 2023 ha prodotto una memoria difensiva, trasmessa dal Ministero delle infrastrutture e trasporti con nota prot. n. 20224 in data 14 luglio 2023, in cui ha sottolineato due profili di illegittimità degli atti impugnati. In primo luogo, richiamando la sentenza del Tar Lazio, sez. II, n. 17812/2022, ha evidenziato che, poiché l'unico criterio che deve essere utilizzato per la determinazione delle tariffe è costituito dalla superficie del mezzo pubblicitario, il regolamento comunale si pone in contrasto con l'art. 1, comma 825, della legge n. 160 del 2019 nella parte in cui prevede che “*per la diffusione di messaggi pubblicitari il canone è determinato in*

base alla superficie complessiva del mezzo pubblicitario, calcolata in metri quadrati, indipendentemente dal tipo e dal numero dei messaggi, con arrotondamento delle frazioni al metro quadrato superiore”; in quest’ottica, ai sensi del comma 2 dell’art. 25 del regolamento, *“la misura complessiva del canone, per le occupazioni e diffusioni di messaggi pubblicitari annuali, è determinata dalla tariffa standard di cui all’articolo 1, comma 826, della Legge 30 dicembre 2019 n° 160 alla quale si applicano i coefficienti previsti dagli articoli 26 e 27 del presente regolamento, moltiplicata per i metri quadrati”*. Ad avviso della ricorrente la normativa, quindi, *“così come interpretata dalla più recente giurisprudenza amministrativa, è chiara nello stabilire che gli enti locali non possono in alcun modo determinare le tariffe sulla base di elementi diversi dalla superficie complessiva del mezzo pubblicitario o dell’impianto”*. In secondo luogo, con riferimento al tema della necessaria invarianza di gettito del canone unico, imposta dall’art. 1 comma 817 della citata legge n.160 del 2019, al fine di assicurare un gettito pari a quello conseguito dai tributi che lo stesso sostituisce, per la Bricofer Group s.p.a. *“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, (cfr. Tar Lazio nn. 2348, 3248 e 3855 del 2022). In ogni caso, “la circostanza che la Giunta comunale in data 23.12.21 abbia deliberato che le tariffe del canone unico relative all’annualità del 2022 siano confermate nei limiti degli importi stabiliti per l’anno 2021, ossia come ridotti dalla deliberazione n. 38/2021 (v. p. 12 della memoria del Comune), non può far ritenere da sola che le pretese della ricorrente siano da ritenere soddisfatte in quanto si limita a “contenere” il gettito solamente per il 2022, ma non per gli anni successivi”*. Del resto, *“nella denegata ipotesi in cui attribuisse agli enti locali il potere di determinare in modo totalmente libero le tariffe, senza alcun tipo di limitazione, come sostenuto dal Comune, allora i commi 816-836 dell’art. 1 della legge n. 160/2019 si configurerebbero come norma in bianco, in patente violazione dell’articolo 23 della Costituzione, non fissando alcun criterio per la definizione della nuova imposta. Ne deriverebbe la loro incostituzionalità per contrasto con il principio di*

uguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3 della Costituzione".

Accanto a tali doglianze la società ricorrente evidenzia infine il fatto che il Comune ha comunicato l'aumento delle tariffe successivamente al mese di novembre, *"non consentendo così ai contribuenti di valutare la convenienza, prima di tutto economica, di modificare il numero delle insegne pubblicitarie. Ed infatti, tutti gli operatori hanno la facoltà di comunicare, entro la fine dell'anno, la volontà di ridurre o aumentare la superficie complessiva delle insegne pubblicitarie; in virtù della tardiva comunicazione delle nuove tariffe, Bricofer non ha potuto esercitare tale facoltà. Di qui, l'evidente frustrazione del legittimo affidamento degli operatori"*. In conclusione la parte ricorrente lamenta che poiché *"le modifiche apportate al Regolamento comunale con la delibera n. 89 del 30.11.2021 (cfr. doc. n. 6 allegato alla memoria del Comune) non siano affatto soddisfattive per la ricorrente"*, le stesse non sono tali da incidere sulle doglianze di cui al ricorso straordinario;

d) in risposta alle note presidenziali del 30 ottobre 2023 e dell'1 febbraio 2024, il Ministero delle infrastrutture e trasporti, con nota prot. n. 0007041 in data 15 febbraio 2024, ha comunicato che il legale della ricorrente ha confermato, con una nota del 4 gennaio 2024, la sussistenza dell'interesse alla definizione del giudizio.

5. Alla adunanza del 10 aprile 2024 l'affare è stato deciso.

6. Il ricorso è infondato.

7. Nel caso in esame la ricorrente ha evidenziato i seguenti profili di illegittimità:

a) la normativa vigente stabilisce che in ordine al canone unico patrimoniale, per quanto concerne la diffusione dei messaggi pubblicitari, l'unico criterio che deve essere utilizzato dal Comune per la determinazione delle tariffe è quello costituito dalla superficie complessiva del mezzo pubblicitario, calcolata in metri quadrati, indipendentemente dal numero dei messaggi pubblicitari. Più in particolare, la ricorrente evidenzia che ai sensi dell'art. 25, comma 2, del regolamento *"la misura complessiva del canone,*

per le occupazioni e diffusioni di messaggi pubblicitari annuali, è determinata dalla tariffa standard di cui all'art. 1, comma 826, della Legge 30 dicembre 2019, n. 160 alla quale si applicano i coefficienti previsti dagli articoli 26 e 27 del presente regolamento, moltiplicata per i metri quadrati?. Il fatto quindi che il Comune abbia integrato l'unico criterio di determinazione delle tariffe con il ricorso a criteri *"atipici"*, come la zona in cui è collocato l'impianto, la tipologia del mezzo pubblicitario od altro sostanzia l'illegittimità dei provvedimenti comunali;

b) in merito poi al principio, stabilito dall'art. 1, comma 817, della legge n. 160 del 2019, dell'obbligatoria invarianza del gettito del citato canone unico la ricorrente ha rappresentato che *"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?"*. Ne consegue che qualora per contro si ritenesse che i Comuni possono liberamente variare il gettito complessivo che discende dal canone unico patrimoniale, *"si dovrebbe concludere nel senso che le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 816-836 l.n. 160/2019 non fissano alcun limite massimo al potere amministrativo di determinare la nuova entrata patrimoniale?"*, ipotesi questa che determinerebbe la violazione dell'art. 23 della Costituzione.

7.1. La prima doglianza non appare condivisibile. Per quanto in particolare riguarda il canone unico patrimoniale la norma cui si deve far riferimento è l'articolo 1 della legge n. 160 del 2019 nei suoi commi comma 816, laddove sostituisce il canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8 del Codice della strada; 817, il quale prevede che il canone è disciplinato dagli enti in modo idoneo a garantire un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi sostituiti, fatta comunque sempre salva la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe; 819, che distingue i due presupposti impositivi del canone in questione; 820, secondo il quale l'applicazione del canone dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari

esclude l'applicazione del canone dovuto per le occupazioni, così da prevenire una doppia imposizione per la stessa fattispecie.

Tutto ciò premesso, la Sezione osserva che il riferimento alla superficie del mezzo pubblicitario non vieta una differenziazione sulla base della tipologia di impianto o della zona in quanto la tariffa può, pur nel necessario riferimento alla superficie del mezzo pubblicitario, essere differenziata in relazione alla tipologia di impianto ed alla zona. Ciò risulta confermato dal testo letterale dell'art. 1 comma 825 della legge n. 160 del 2019, secondo cui non incidono sulla determinazione del canone il tipo ed il numero dei messaggi, con la conseguenza che possono essere invece utilizzati i diversi parametri della tipologia d'impianto e della zona nella determinazione della tariffa in base alla superficie.

Tale differenziazione è del resto coerente alle esigenze del mercato che apprezzano diversamente un impianto illuminato da uno che non lo è come una zona frequentata da turisti da una zona che ne è priva (cfr. Cons. Stato, sez. VII, n. 8846/2023).

7.2. Del pari è infondata anche la doglianza relativa alla violazione del principio dell'invarianza del gettito derivante dal canone unico.

Infatti, per quanto concerne l'obbligatorio profilo dell'invarianza di gettito - come detto disciplinato dall'art. 1, comma 817 della legge n. 160 del 1992 - *«fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe»*, va sottolineato che detta facoltà di modifica concerne anche le tariffe *standard* di cui ai successivi commi 826, 827, 828 e 829 dello stesso art. 1, con l'eccezione dei casi in cui il legislatore ha espressamente imposto dei limiti, come nel caso del comma 843 (occupazione effettuata nelle aree di mercato) che consente un aumento delle tariffe previste per le occupazioni temporanee di cui al comma 842 nella misura massima del 25 per cento.

Su questa base, va quindi sottolineato che il limite dell'invarianza finanziaria

deve invero essere rapportato all'intero cumulo dei canoni e/o tributi sostituiti dal canone unico patrimoniale e all'intero gettito rappresentato da tutte le esposizioni pubblicitarie effettuate nel comune. Inoltre il citato comma 817 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 stabilisce che il principio di invarianza del gettito se costituisce una clausola di salvaguardia per le entrate del Comune, che può modificare in aumento le tariffe, così come prevede lo stesso comma 817 dell'art. 1 della legge 160/2019, non costituisce invece una clausola di salvaguardia a favore del privato, invero tenuto a pagare il canone.

La normativa in esame impone ai comuni di disciplinare il canone in parola in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone stesso, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica del valore della tariffa-base indicata con norma di rango primario dal comma 826 dell'art. 1 della ripetuta legge n. 160 del 2019. In altri termini, il legislatore statale ha attribuito agli enti territoriali il potere di disciplinare il canone unico patrimoniale in modo da garantire l'invarianza di gettito anche eventualmente attraverso la modifica delle tariffe, così operando un bilanciamento tra la necessità di predeterminazione statutale della tariffa base, al fine di garantire il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione e l'esigenza di tutelare l'autonomia finanziaria dei singoli Enti territoriali riconosciuta dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione (cfr. Cons. Stato, sez. VII, n. 8846/2023).

In tale prospettiva la parte ricorrente non ha dimostrato che gli atti di determinazione delle tariffe non abbiano rispettato il principio di invarianza del gettito né che siano affetti da vizi ulteriori rispetto al presunto mancato rispetto del principio dell'invarianza finanziaria.

8. A tanto consegue il rigetto del ricorso.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso sia dichiarato infondato.

L'ESTENSORE
Sandro Menichelli

IL PRESIDENTE
Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO
Maria Cristina Manuppelli