

## **TAR Lombardia Brescia sez. II 10/7/2023 n. 576**

Canone unico patrimoniale: la natura patrimoniale del canone non pone limiti alla introduzione di coefficienti diversi in relazione alle zone di installazione degli impianti e alla tipologia delle esposizioni.

I\*\*\*\*\*

### **FATTO e DIRITTO**

1. La prima ricorrente, omissis srl, si occupa della progettazione e della commercializzazione di servizi pubblicitari, anche mediante la messa a disposizione di impianti di cartellonistica stradale. Nell'ambito di questa attività, omissis srl ha ottenuto alcune autorizzazioni pubblicitarie dal Comune di Brescia. La seconda ricorrente, Publicentro srl, è attiva da molti anni nel settore della pubblicità esterna, ed è titolare di numerose installazioni pubblicitarie nel territorio del Comune di Brescia. Con atto di compravendita del 30 ottobre 2020 omissis srl ha acquistato l'intero capitale sociale di omissis srl, subentrando nella gestione delle installazioni pubblicitarie di quest'ultima.

2. Il Comune di Brescia, con deliberazione consiliare n. 6 di data 14 gennaio 2021, ha istituito il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria previsto dall'art. 1 commi 816-835 della legge 27 dicembre 2019 n. 160 (canone unico patrimoniale), e ha approvato il regolamento per l'applicazione del canone stesso, con il relativo allegato A (Strade, spazi e altre aree pubbliche oggetto di occupazione).

3. Contestualmente, con deliberazione consiliare n. 8 di data 14 gennaio 2021, il Comune ha istituito le tariffe per l'applicazione del canone unico patrimoniale per l'anno 2021, ripartendo la materia negli allegati A (Messaggi pubblicitari), B (Occupazione di suolo permanente) e C (Occupazione di suolo temporanea).

4. Contro la nuova disciplina del canone unico patrimoniale le ricorrenti hanno presentato impugnazione, contestando sia il fondamento del potere esercitato dal Comune sia il contenuto delle singole previsioni, per la parte che incide sugli impianti pubblicitari. L'impugnazione riguarda anche alcuni atti applicativi. In particolare, nel ricorso introduttivo è stato impugnato l'avviso di scadenza n. 1201/2021 di data 19 marzo 2021, indirizzato a omissis srl, relativo a un impianto pubblicitario installato in via Milano, mentre con i motivi aggiunti è stata impugnata la nota del responsabile del Settore SUE, SUAP e Attività Commerciali di data 28 giugno 2021, contenente la quantificazione dell'importo dovuto per un impianto pubblicitario installato in via Cefalonia, parimenti riconducibile a omissis srl.

5. Gli argomenti utilizzati nel ricorso possono essere sintetizzati come segue:

(i) il canone unico patrimoniale avrebbe natura tributaria, quantomeno per la componente relativa alla diffusione di messaggi pubblicitari ex art. 1 comma 819-b della legge 160/2019.

Mancherebbe infatti un rapporto sinallagmatico avente ad oggetto l'utilizzo di un bene pubblico, come avviene invece nel caso dell'occupazione del demanio e del patrimonio indisponibile, e vi sarebbe inoltre piena continuità con il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP), che aveva natura tributaria (v. C.Cost. 8 maggio 2009 n. 141). Su questi presupposti, le ricorrenti affermano che sarebbero assenti nell'art. 1 commi 817, 826 e 827 della legge 160/2019 criteri di natura oggettiva e tecnica idonei a vincolare la quantificazione del tributo da parte degli enti impositori. Questo determinerebbe la violazione della riserva relativa di legge posta dall'art. 23 della Costituzione per le prestazioni coattive personali o patrimoniali, e dunque viene chiesto al TAR di sollevare la corrispondente questione di legittimità costituzionale;

(ii) non solo il regolamento impugnato sarebbe privo delle necessarie linee-guida di rango primario, ma eccederebbe anche i limiti della potestà regolamentare. L'art. 52 comma 1 del D.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 consente infatti ai Comuni di "disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi". La disciplina contenuta nel regolamento integrerebbe invece in più punti la fattispecie imponibile, e precisamente dove prevede che, partendo da una tariffa standard, il canone unico patrimoniale sia determinato applicando coefficienti moltiplicatori scelti dalla giunta in relazione a varie classi di superficie degli impianti pubblicitari e alla tipologia opaca o luminosa degli stessi (art. 25 comma 3), e sia ulteriormente differenziato tramite altri coefficienti a seconda del carattere ordinario o speciale delle località del territorio comunale, e tenendo conto del piano generale degli impianti e dell'impatto ambientale, luminoso e acustico (art. 26 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6). Parimenti integrative della fattispecie imponibile sarebbero le disposizioni che regolano la scelta da parte della giunta dei coefficienti applicabili alle varie forme di pubblicità, da quella definita ordinaria a quella con veicoli o con pannelli luminosi, fino alle fattispecie residuali come la pubblicità tramite striscioni, aeromobili, palloni frenati, distribuzione a mano, amplificatori (art. 27, 28, 29, 30);

(iii) l'introduzione di coefficienti modificativi della tariffa standard in aggiunta al parametro della superficie degli impianti sarebbe una scelta in contrasto con art. 1 comma 825 della legge 160/2019, il quale stabilisce 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". È vero che l'art. 1 comma 817 della legge 160/2019 prevede "la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe", ma tale norma consentirebbe solo la diversificazione delle tariffe in relazione alla superficie complessiva degli impianti pubblicitari;

(iv) sarebbe inoltre violato l'art. 1 comma 818 della legge 160/2019, il quale dispone che sono compresi nelle aree comunali, e quindi nel canone unico patrimoniale spettante ai Comuni, "i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada". Il regolamento impugnato estenderebbe invece il canone anche alle strade statali, regionali e provinciali esterne al centro abitato, in quanto utilizza il generico criterio della visibilità degli impianti pubblicitari dal territorio comunale (art. 11 comma 1). Sarebbe stata necessaria al riguardo un'attenta istruttoria per individuare e tenere distinti gli impianti pubblicitari visibili dai tratti stradali che, essendo esterni al centro abitato, rimangono di proprietà statale, regionale e provinciale;

(v) poiché la componente del canone relativa alla diffusione di messaggi pubblicitari ha come presupposto la collocazione degli impianti sia su aree del demanio o del patrimonio

indisponibile sia su aree private visibili da luoghi pubblici o aperti al pubblico, e nel primo caso l'art. 1 comma 820 della legge 160/2019 esclude l'applicazione del canone dovuto per le occupazioni delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, sarebbe irragionevole la mancata previsione nel regolamento di un'analogo riduzione della tariffa standard per gli impianti installati su aree private. In realtà, una forma di riduzione è stata prevista nel provvedimento di istituzione delle tariffe, e precisamente nell'allegato A (Messaggi pubblicitari) della deliberazione consiliare n. 8/2021, in quanto la tariffa standard è stata sottoposta a incrementi solo per gli impianti pubblicitari collocati su suolo pubblico, in base alla tipologia delle strade. Tuttavia, secondo le ricorrenti, il potere di riduzione della tariffa previsto dall'art. 1 commi 821-f e 834 della legge 160/2019 dovrebbe essere esercitato esclusivamente all'interno del regolamento, e non attraverso atti amministrativi generali, e tantomeno con rinvio a deliberazioni della giunta.

6. Il Comune si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

7. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Sulla questione di legittimità costituzionale

8. Con la riforma introdotta dall'art. 1 commi 816-835 della legge 160/2019 sono state accorpate nel canone unico patrimoniale una serie di prestazioni patrimoniali che avevano in precedenza distinte qualificazioni e regolamentazioni. In particolare, sono state ricondotte in un'unica fattispecie prestazioni che avevano natura tributaria (TOSAP, imposta comunale sulla pubblicità, CIMP) e prestazioni che avevano natura corrispettiva (COSAP, canone concessorio non ricognitorio stradale, ulteriori canoni ricognitori o concessori).

9. Nella giurisprudenza costituzionale (v. C.Cost. 14 dicembre 2017 n. 269, punto 9.1) i criteri che congiuntamente individuano una fattispecie tributaria sono i seguenti: (i) una decurtazione patrimoniale a carico di un soggetto passivo dotato di uno specifico indice di capacità contributiva; (ii) l'assenza di un rapporto sinallagmatico idoneo a giustificare la decurtazione patrimoniale; (iii) la destinazione della decurtazione patrimoniale al finanziamento di pubbliche spese. In alternativa al rapporto sinallagmatico, esclude la presenza di un tributo la natura indennitaria della decurtazione patrimoniale, quando tale decurtazione sia stabilita a fronte di un'attività legittima e tuttavia in grado di causare pregiudizi alla collettività (v. Cass. civ. SU 26 febbraio 2021 n. 5418, punto 6.1).

10. Il punto interpretativo è quindi se applicando i suddetti criteri si ottengano i medesimi risultati per tutte le componenti del canone unico patrimoniale. Il quesito può essere formulato anche in altro modo, ossia se l'introduzione di una fattispecie unitaria abbia solo una funzione di riordino di norme in precedenza sparse in più fonti, o se al contrario implichi una nozione di bene pubblico in grado di fornire un comune denominatore a tutte le componenti del canone.

11. Poiché l'individuazione di un rapporto sinallagmatico è immediata nel caso di occupazione di beni pubblici materiali, tipicamente del suolo e del sottosuolo, non vi sono problemi a ipotizzare l'estensione del modello COSAP a tutte le fattispecie che coinvolgono un uso particolare dei suddetti beni, ossia una maggiore consumazione dell'utilità degli stessi rispetto a quanto consentito al resto della collettività. Nel caso della diffusione di messaggi pubblicitari, invece, il bene pubblico di cui viene autorizzato un uso particolare è meno facilmente individuabile, in quanto ha carattere immateriale, ma può essere fatto coincidere

con il paesaggio urbano. È vero che non vi è una codificazione esplicita del passaggio dalla tassazione dell'attività pubblicitaria, o di intermediazione di spazi pubblicitari, alla fissazione di un corrispettivo per l'utilizzazione in via esclusiva di porzioni dello scenario urbano. A questo risultato, tuttavia, si può arrivare partendo dalla premessa che la moderna pianificazione urbanistica ha ormai acquisito il concetto di incidenza paesistica anche al di fuori delle zone vincolate, e considerando poi che nel testo normativo vi è un chiaro disaccoppiamento tra il canone unico patrimoniale e gli elementi indicativi della capacità contributiva. Il presupposto della decurtazione patrimoniale è infatti la mera visibilità degli impianti pubblicitari da luoghi pubblici o aperti al pubblico (art. 1 comma 819-b della legge 160/2019), ossia la modifica del paesaggio urbano misurata in termini di superficie, indipendentemente dal tipo e dal numero dei messaggi pubblicitari (art. 1 comma 825 della legge 160/2019). Non viene coinvolta la capacità di produrre reddito, e non vengono introdotte presunzioni sul volume d'affari, neppure per la pubblicità effettuata all'esterno di veicoli o per le fattispecie residuali.

12. Lo spazio in cui vengono diffusi i messaggi pubblicitari, alla pari del suolo su cui vengono installati gli impianti pubblicitari, è quindi qualificabile come bene comune nella disponibilità dell'ente pubblico. Si tratta di un bene dotato di potenzialità commerciali, il cui sfruttamento può essere concesso a soggetti particolari a fronte del versamento di un corrispettivo per la parziale perdita della fruizione collettiva. Poiché il bene comune non subisce pregiudizi, e non richiede attività di ripristino, sembra improprio richiamare la categoria dell'indennizzo ambientale, che comunque escluderebbe la natura tributaria dell'importo versato (v. ancora Cass. civ. SU 26 febbraio 2021 n. 5418, punto 6.1). A maggior ragione, non sembrano esservi punti di contatto con la categoria dei tributi ambientali, intendendo per tali i tributi che proteggono i beni comuni di carattere ambientale tassandone il consumo, e quindi disincentivando l'utilizzazione (v. C.Cost. 30 aprile 2021 n. 82, punto 6).

13. In realtà, la riforma che ha introdotto il canone unico patrimoniale si muove esattamente nella direzione opposta, ossia quella di rendere disponibili sul mercato i beni pubblici materiali e immateriali. Con l'unificazione del canone vengono raggiunti due obiettivi di interesse pubblico: da un lato, viene semplificato e reso più trasparente l'accesso dei privati a beni che non hanno un sostituto di mercato ma sono necessari per lo svolgimento di attività imprenditoriali; dall'altro, vengono razionalizzate le entrate patrimoniali degli enti pubblici attraverso un sistema ordinato e non discriminatorio di tariffe, basato sulla misura dell'utilizzazione individuale indipendentemente da eventuali indici di capacità contributiva degli utilizzatori.

14. Trattandosi di corrispettivi e non di tributi, la discrezionalità degli enti locali si esercita entro i più ampi confini dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 della Costituzione, estesa alle voci di entrata non tributarie. Mancano quindi le condizioni per sollevare la questione di legittimità costituzionale evidenziata dalle ricorrenti.

Sulla disciplina comunale del canone unico patrimoniale

15. A questo punto, devono essere esaminate le censure relative all'asserito contrasto tra il regolamento impugnato e le norme di legge.

16. La prima censura fa leva sull'art. 52 comma 1 del Dlgs. 446/1997, che sottrae alla potestà regolamentare dei Comuni l'individuazione e la definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi. In proposito, si osserva che, pur

riguardando la potestà regolamentare tanto le entrate tributarie quanto le entrate non tributarie, le predette limitazioni devono essere riferite solo alle prime, sia per il richiamo specifico ai tributi contenuto nella norma, sia perché sarebbe irragionevole comprimere in via interpretativa la discrezionalità degli enti locali nella gestione di entrate che presuppongono una precisa rilevazione delle caratteristiche dei beni pubblici a livello locale.

17. Le altre censure si basano sul confronto con la legge 160/2019. Si deve però escludere che le indicazioni del legislatore nazionale siano state stravolte per solo il fatto che il Comune, nell'esercizio della potestà regolamentare, abbia introdotto coefficienti moltiplicatori della tariffa standard differenziati in base alla superficie degli impianti pubblicitari, alla tipologia opaca o luminosa degli stessi, e al carattere ordinario o speciale delle località del territorio comunale. Parimenti, non sembra integrare alcuna violazione della legge 160/2019 il fatto che sia stata data indicazione alla giunta di tenere conto del piano generale degli impianti, dell'impatto ambientale, luminoso e acustico, nonché delle differenze tra le varie forme pubblicità (ordinaria, oppure con veicoli, pannelli luminosi, striscioni, aeromobili, palloni frenati, distribuzione a mano, amplificatori).

18. È vero che l'art. 1 comma 825 della legge 160/2019 associa la determinazione del canone alla superficie complessiva dell'impianto pubblicitario, ma tale norma deve essere coordinata con l'art. 1 comma 817 della legge 160/2019, che dopo aver fissato il vincolo della parità di gettito rispetto ai canoni e ai tributi sostituiti prevede la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe, e con l'art. 1 comma 821-b della legge 160/2019, che rimette al regolamento l'individuazione degli impianti pubblicitari autorizzabili e di quelli vietati, nonché il numero massimo degli impianti autorizzabili per tipologia e superficie. È evidente che il vincolo di bilancio e il potere di concedere o negare l'autorizzazione implicano il potere di stabilire le condizioni per l'autorizzazione stessa. La superficie complessiva dell'impianto pubblicitario resta quindi il riferimento imprescindibile per la base di calcolo, ma è ammesso, e in realtà necessario, un contorno di parametri che da un lato tengano conto dell'impatto delle installazioni sul territorio, e dall'altro riflettano il maggiore o minore valore di mercato di una determinata postazione. In altri termini, è la stessa legge 160/2019 che invita gli enti locali a operare secondo quelli che sono in effetti i normali canoni di corretto esercizio della discrezionalità, ossia la tutela delle località più fragili e meno adatte all'affollamento degli impianti pubblicitari, e l'applicazione di tariffe più elevate alle postazioni di maggiore interesse economico in rapporto alle diverse tipologie di impianti. I parametri di ulteriore dettaglio rientrano nel metodo di calcolo matematico della tariffa, e come tali non sono sottoposti al vincolo della riserva relativa di legge (v. C.Cost. 2 febbraio 2023 n. 11, punto 5).

19. Un particolare profilo di censura è formulato nel ricorso con riferimento all'ambito di applicazione del canone unico patrimoniale, che, in mancanza di una precisa ricognizione delle strade comunali e di quelle statali, regionali e provinciali, sarebbe esteso anche a tratti stradali di proprietà altri enti pubblici, con il rischio di una doppia imposizione. La difesa del Comune eccepisce l'inammissibilità del motivo, sia perché le ricorrenti non possiedono impianti pubblicitari su strade provinciali, sia perché il territorio comunale non è attraversato da strade statali o regionali.

20. Pur prendendo atto del difetto di interesse, si osserva comunque che nel regolamento impugnato (art. 2 comma 2) viene riprodotto l'art. 1 comma 818 della legge 160/2019, e dunque l'ambito di applicazione è esattamente circoscritto alle strade qualificate come comunali dal codice della strada. Questo è sufficiente per affermare che il potere regolatorio è stato esercitato entro i suoi limiti, i quali non coincidono necessariamente con quelli dei

canoni e dei tributi sostituiti, in quanto, come si è visto sopra, il canone unico patrimoniale si presenta come una disciplina unitaria e innovativa. È possibile che intervengano in futuro convenzioni o altre forme di interlocuzione con gli enti proprietari di strade non comunali per una gestione coordinata, o anche delegata, del canone, sul presupposto di una più precisa definizione dei tratti stradali di rispettiva competenza e della connessa visibilità degli impianti pubblicitari. Una specifica attività istruttoria sotto questo profilo sarà però necessaria solo nella fase applicativa del regolamento.

21. L'ultima censura riguarda gli impianti pubblicitari installati su aree private. L'argomento delle ricorrenti a sostegno della ragionevolezza di un trattamento più favorevole per gli impianti che non presuppongono l'occupazione di suolo pubblico è già stato implicitamente fatto proprio dal provvedimento di istituzione delle tariffe, che ha appunto stabilito un canone inferiore per gli impianti installati su aree private. Peraltro, questo potere di articolazione delle tariffe si giustifica unicamente per quanto sopra esposto a proposito dell'estensione della potestà regolamentare, in quanto l'art. 1 comma 820 della legge 160/2019 si limita a escludere la doppia applicazione del canone, una volta per l'occupazione di aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile e una volta per la diffusione di messaggi pubblicitari.

22. Per quanto riguarda la natura regolamentare o amministrativa generale dell'atto di istituzione delle tariffe, si tratta evidentemente di una questione formale, come formale è la ripartizione della materia in due provvedimenti (deliberazioni consiliari n. 6/2021 e n. 8/2021) anziché in uno soltanto. Se il contenuto della deliberazione riguarda l'ordinamento del canone, viene sempre esercitata la potestà regolamentare, indipendentemente dalla qualificazione del provvedimento. L'esigenza di classificare le singole disposizioni si pone solo una volta istituito il canone, quando occorre individuare il soggetto, tra consiglio comunale e giunta, competente all'approvazione della disciplina di dettaglio che definisce il flusso delle entrate.

23. Per analogia, può valere lo stesso criterio di riparto codificato con riguardo ai tributi e alle tariffe dall'art. 42 comma 2-f del Dlgs. 18 agosto 2000 n. 267 (ordinamento e disciplina generale al consiglio comunale, aliquote e coefficienti alla giunta). Su questa linea si colloca correttamente il regolamento impugnato, che affida alla giunta (art. 24, 25, 26) la fissazione dei coefficienti correttivi della tariffa standard nel rispetto di criteri e limiti inderogabili. Certamente, potrebbe non essere semplice stabilire in concreto se un intervento sui coefficienti metta in discussione aspetti ordinamentali del canone, ma si tratta di questioni che saranno eventualmente esaminate in ricorsi proposti contro atti della giunta.

### **Conclusioni**

24. Il ricorso deve quindi essere respinto.

25. Tenendo conto della particolarità e della relativa novità delle questioni, è possibile disporre la compensazione delle spese di giudizio.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando:

(a) respinge il ricorso;

(b) compensa le spese di giudizio.

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