N. 02817/2025 REG.PROV.COLL.
N. 05093/2021 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 della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5093 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da De Rosa Pubblicità S.r.l., 2000 Pubblicità S.r.l., Mds Pubblicità S.r.l., Saci S.r.l., Scai S.r.l., Sipa S.r.l., Pubblirecord S.r.l., Punto Città S.r.l., Ama Media S.r.l., Icap S.r.l., Un.Ip. Unione Imprese Pubblicitarie, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Giannicola Forte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Giacomo Pizza, Eleonora Carpentieri, Anna Ivana Furnari, Gabriele Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso la Civica Avvocatura in Napoli, p.zza Municipio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della deliberazione di Consiglio Comunale di Napoli n. 8 del 28 luglio 2021, pubblicata all'Albo Pretorio dal 5 agosto 2021, con la quale l'Amministrazione ha deliberato l'istituzione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria di cui ai commi da 816 a 836 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 ed ha approvato il regolamento che ne disciplina l'applicazione nel territorio del Comune di Napoli; e di tutti gli atti connessi, ivi richiamati, quali pareri, proposte di dirigenti e del segretario generale, per quanto d'interesse, nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori e consequenziali.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 24/10/2022:

della deliberazione di Consiglio Comunale del Comune di Napoli n. 16 del 30 maggio 2022, pubblicata all'Albo Pretorio dal 10 giugno 2022, con la quale l'Amministrazione ha deliberato modifiche e integrazioni al Regolamento per la disciplina del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria di cui ai commi da 816 a 836 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 8/2021, per quanto attiene alle tariffe per l'anno 2022 previste all'art. 56 (*Norme transitorie ed entrata in vigore*) del medesimo Regolamento;

oltre a tutti gli atti connessi, ivi richiamati, quali pareri, proposte di dirigenti e del segretario generale, per quanto d'interesse, nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e conseguenti.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 12 marzo 2025 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le società ricorrenti esercitano attività imprenditoriale di diffusione pubblicitaria con particolare specializzazione nell'installazione di impianti pubblicitari stradali su suolo privato e pubblico e sono proprietarie di impianti pubblicitari siti nel territorio del Comune di Napoli, oggetto di autorizzazione comunale.

Il ricorso in epigrafe si inserisce nell'ambito di un annoso e imponente contenzioso, soprattutto in sede tributaria, con il quale le imprese del settore hanno contestato al Comune di Napoli l'applicazione del tributo locale sulla diffusione pubblicitaria tramite impianti, sostenendo che con il Piano Generale degli Impianti l'Amministrazione avrebbe introdotto, ai sensi del D.lgs. 446/97, il Canone per l'Installazione degli Impianti Pubblicitari (cd. CIMP) in sostituzione dell'Imposta Comunale sulla Pubblicità (ICP). Il Comune di Napoli non avrebbe, pertanto, potuto disporre l'aumento della "tariffa base" dell'ICP, avendo con regolamento (PGI del 1999) e con gli atti adottati nel tempo deliberato di escludere l'applicazione nel proprio territorio - con decorrenza 1 febbraio 2002 - l'imposta di pubblicità, optando per il regime sostitutivo del CIMP.

Per contro il Comune di Napoli ha sostenuto di avere mantenuto l'ICP, riscuotendola in aggiunta al canone concessorio di locazione delle aree ove sono installati gli impianti, ex art. 9 del D.lgs. 507/93 il cui presupposto applicativo è ravvisabile nella sottrazione dell'area o dello spazio pubblico al sistema della viabilità e quindi all'uso generalizzato.

Le disposizioni concernenti l'Imposta Comunale di Pubblicità ed il Canone per l'installazione dei Mezzi Pubblicitari sono state abrogate e sostituite integralmente dalla disciplina di cui ai commi da 816 a 836 dell'art. 1 della L. 160/2019, che ha previsto in loro sostituzione il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, come istituito e

disciplinato con i regolamenti attuativi approvati da ciascun ente.

Con l'atto introduttivo del giudizio le esponenti hanno impugnato la delibera n. 8 del 28 luglio 2021, con la quale il Consiglio comunale di Napoli, sulla base delle disposizioni da ultimo richiamate, ha istituito il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria che sostituisce tutti gli altri tributi locali in materia, nonché il regolamento che ne disciplina l'applicazione sul territorio comunale.

Con successivi motivi aggiunti depositati in data 24 ottobre 2022 il gravame è stato esteso alla deliberazione del Consiglio Comunale di Napoli n. 16 del 30 maggio 2022, recante modifiche e integrazioni al Regolamento per la disciplina del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, per quanto attiene alle tariffe per l'anno 2022 previste all'art. 56 (Norme transitorie ed entrata in vigore) del medesimo Regolamento.

Il ricorso introduttivo è affidato a nove motivi, con i quali sono censurate specifiche previsioni del regolamento comunale; in particolare gli articoli 1 (*Fonti*), 25 (*Istanza per il rilascio dell'autorizzazione*); 30 comma 3.4 (*Estinzione dell'autorizzazione*); articolo 44 (*Criteri di determinazione del canone*); 55 comma 4 (*Rimborsi*), 56 (*Norme transitorie*).

Con i motivi aggiunti viene censurata per incompetenza la delibera del consiglio comunale n. 8/2021 che ha stabilito la tariffa per l'anno 2022, per regolamento demandata alla giunta comunale, nonché l'illegittima reiterazione della tariffa "transitoria" del 2021 anche sull'anno 2022, in assenza di qualsiasi istruttoria e senza alcuna motivazione.

Si è costituito per resistere al ricorso il Comune di Napoli, che ha replicato nel merito alle censure dedotte.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza di smaltimento dell'arretrato del 12 marzo 2025.

DIRITTO

Occorre preliminarmente evidenziare che recenti pronunce delle Corti superiori, Corte di Cassazione e Consiglio di Stato, hanno chiarito il quadro rispetto alle questioni interpretative cui si è fatto cenno nella parte in fatto e che da tempo vedono contrapposti gli operatori del settore e l'amministrazione comunale, sposando l'orientamento sostenuto da quest'ultima, secondo cui il passaggio dal regime dell'Imposta Comunale sulla Pubblicità (ICP) al Canone per l'Installazione dei Mezzi Pubblicitari (CIMP) non si è mai concretizzato nel Comune di Napoli, per difetto del necessario regolamento attuativo previsto dall'art. 62 del d.lgs. n. 446/1997. Ciò ha comportato l'ultrattività delle norme e delle tariffe ICP precedenti. (Cass. Sez. Trib. 5 luglio 2023, n. 19017; Cons. Stato, Sez. VII, 3 luglio 2024, n. 5906).

Occorre rilevare inoltre che, con Sentenza 5906/2024, il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso promosso da alcuni operatori del settore avverso le delibere consiliari qui impugnate (8/21 e 16/22), nella parte in cui hanno fissato in via transitoria, per gli anni 2021 e 2022, il regime tariffario del canone unico per la pubblicità temporanea, confermando la legittima applicazione del principio dell'invarianza di gettito rispetto al regime tributario previgente, fissato all'art. 1, comma 817, della legge n. 160/19 e recepito dal Comune all'art. 56, punto 9, del Regolamento del nuovo regime tariffario. Si tratta di un principio ribadito dal TAR Napoli, sez. VIII, n. 7131/24 che ha parimenti respinto il ricorso avverso i medesimi atti qui impugnati proposto da altri operatori del settore.

Tanto premesso il gravame è infondato.

Con il ricorso introduttivo è dedotta l'illegittimità di plurime previsioni del regolamento comunale:

I primi due motivi si appuntano, in termini non sempre perspicui, sull'articolo 1, che disciplina le "Fonti", nella parte in cui si prevede che il canone unico sostituisce "*il canone sostitutivo dell'imposta comunale sulla*

pubblicità". Sostengono i deducenti che il tributo asseritamente sostituito non trova riscontro nella normativa statale. La previsione pertanto violerebbe l'art.1 comma 816 della legge 160/2010 secondo cui il canone unico sostituisce l'ICP o il CIMP. Sarebbe inoltre erronea la previsione secondo cui il canone è istituito dall'anno 2021 ai sensi della legge 160/2019, atteso che il canone è istituito da ciascuna Pubblica amministrazione e non dalla legge, che si limita ad abrogare i precedenti prelievi.

I primi due motivi possono essere esaminati congiuntamente.

L'art.1 del regolamento comunale disciplina le fonti e richiama l'art. 1 comma 816 e comma 817 della legge 160/2019, i quali dispongono:

"*816. A decorrere dal 2021 il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, ai fini di cui al presente comma e ai commi da 817 a 836, denominato «canone», è istituito dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, di seguito denominati «enti», 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.*

817. Il 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 attuata secondo criteri di ragionevolezza e di gradualità in ragione dell'impatto ambientale e urbanistico delle occupazioni e delle esposizioni pubblicitarie oggetto del canone e della loro incidenza su elementi di arredo urbano o sui mezzi dei servizi di trasporto pubblico locale o dei servizi di mobilità sostenibile."

Il Comune di Napoli, in attuazione della normativa di rango primario, ha quindi istituito il canone patrimoniale di esposizione pubblicitaria in sostituzione del precedente regime impositivo, che in specie era costituito dal canone sostitutivo dell'imposta comunale sulla pubblicità, articolato nelle due componenti dell'Imposta comunale sulla pubblicità (ICP) e del canone per l'installazione degli impianti pubblicitari.

La norma regolamentare non contrasta, quindi, ma dà esecuzione alla norma di legge invocata dai ricorrenti. Il canone è stato istituito dal Comune con delibera 8/21 in applicazione della menzionata previsione della legge statale.

Con il terzo motivo le ricorrenti censurano l'art. 25 (*istanza per il rilascio dell'autorizzazione*), comma 8, ove tale disposizione subordina il rinnovo delle autorizzazioni o concessioni alla dichiarazione del richiedente della "regolarità del pagamento dei tributi locali"; sostengono infatti che l'art. 15 ter della L. 28/06/2019, n. 58 demanda ad apposito regolamento la disciplina della "regolarità tributaria locale", e che tale regolamento non è stato approvato dal Comune di Napoli.

La censura non può trovare favorevole apprezzamento. La disposizione generale sulla regolarità tributaria, già autorizzata dall'art. 15 ter della L. 58/2019, è infatti inserita nel presente regolamento comunale, come ivi previsto. La relativa disciplina di dettaglio va demandata poi alle singole discipline di settore.

Va parimenti respinto il IV motivo, che si appunta sull'art. 30, comma 3.4 (*estinzione dell'autorizzazione*), a norma del quale costituisce causa di decadenza dell'autorizzazione "*il mancato pagamento del canone dovuto per un importo pari a due rate anche non consecutive e non riferite alla stessa annualità*"; secondo le deducenti la disposizione si porrebbe in contraddizione con i successivi artt. 49 e 50 del medesimo regolamento, che disciplinano la procedura di accertamento dei canoni impagati.

La censura è infondata. Non emerge infatti alcuna contraddittorietà tra la disposizione censurata, che stabilisce il principio per cui il mancato reiterato pagamento delle rate di canone può costituire causa di decadenza dell'autorizzazione, rispetto agli artt. 49 e 40, che dettano la procedura di accertamento del mancato pagamento e di recupero.

Con i motivi V e VI le deducenti censurano l'art. 44 (*Criteri di determinazione del canone*) per plurimi profili: il regolamento non porrebbe limiti alla regolamentazione locale del canone da parte della Giunta comunale, non prevedendo tetti né criteri di sostenibilità. Inoltre, dato che nella determinazione del canone è prevista l'applicazione di criteri che assicurino un gettito almeno pari a quello derivante dal previgente regime tributario, il regolamento per il primo anno 2021 avrebbe dovuto indicare il gettito precedente e fornire adeguata motivazione sulla tariffa del CIMP sostituito dal canone unico.

I motivi VII e IX si appuntano invece sull'art. 56, comma 9 (*Norme transitorie*), che per l'anno 2021 fissa direttamente la tariffa standard di 177,764 euro per il caso in cui entro il termine per l'approvazione del bilancio di previsione non intervenga la delibera della Giunta comunale che stabilisce le tariffe. Le ricorrenti lamentano che la previsione riporta la tariffa standard senza motivazione e senza istruttoria; inoltre, l'amministrazione sembra aver applicato la maggiorazione di cui all'art. 1, comma 919 della legge 145/2018 senza che vi sia l'apposita delibera di giunta entro il termine di legge.

Le censure che si appuntano sugli articoli 44 e 56 comma 9 del regolamento, così come quelle formulate con i motivi aggiunti, riferite all'applicazione della tariffa *standard* per la pubblicità permanente (nella misura di 177,764 euro) possono essere esaminate congiuntamente e vanno respinte, richiamando la ricostruzione interpretativa effettuata dal Consiglio di Stato (Sez. VII, 5906/2024), nel respingere le doglianze mosse da altri

operatori avverso le D.C.C. n. 8/21 e n. 16/22 nelle parti in cui hanno fissato in via transitoria per gli anni 2021 e 2022 il regime tariffario del canone unico per la pubblicità temporanea, confermando la legittima applicazione del principio dell'invarianza di gettito rispetto al regime tributario previgente, fissato all'art. 1 comma 817, della legge n. 160/19 e recepito dal Comune all'art. 56, punto 9, del Regolamento.

Il giudice di appello ha chiarito che:

""*9.4. L'art. 1, comma 817 della l. n. 160/2019 dispone che "Il 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".*

9.5. Il Comune, proprio in applicazione di tale norma, ha quindi, previsto un canone diverso da quello precedentemente in vigore, avvalendosi, peraltro, del comma 827 dell'art. 1, che prevede, in modifica delle tariffe precedenti, la c.d. tariffa standard.

9.6. Il Comune ha, quindi, esercitato un potere espressione di un'ampia discrezionalità che è, peraltro, direttamente legittimato dalla legge."

Sul tema si è espresso anche questo TAR con la richiamata sentenza n. 7131/2024: "*L'art. 1 comma 817 L. 160/2019, infatti, stabilisce che: «Il 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». Dalla lettura della norma emerge che la disposizione impone agli enti locali il vincolo di 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), ma nel contempo riconosce agli stessi enti locali la possibilità, per raggiungere detto obiettivo, di variare il gettito modificando le tariffe base stabilite dal legislatore nei commi 826 ("tariffa standard annua") e 827 ("tariffa standard giornaliera") l. n. 160/2019 art. 1, in tal modo attribuendo all'Amministrazione locale un potere discrezionale di modulare il canone in funzione delle specificità della singola realtà territoriale, in applicazione del principio di*

autonomia finanziaria di entrata di cui all'art. 119 Cost. (cfr. anche TAR Lazio, Roma, II, 4 aprile 2022, n. 3855). Gli enti interessati, al fine di rispettare il dettato normativo, dovevano impostare la nuova entrata partendo da una base certa, formata dalla sommatoria dei precedenti gettiti ottenuti dalla gestione dei prelievi adottati fino al 2020, sia per le occupazioni di suolo pubblico, che per le esposizioni pubblicitarie e non superarlo; ciò risulta posto in essere dal Comune di Napoli con l'adozione delle Tariffe del Canone Unico 2021. Il rispetto del principio dell'invarianza di gettito va inteso come limite inferiore al di sotto del quale non è possibile attestarsi: lo stesso articolo 44 del vigente Regolamento comunale stabilisce che, nella determinazione delle tariffe, la Giunta Comunale deve tenere conto di una serie di criteri, "finalizzati ad assicurare un gettito almeno pari a quello derivante dall'applicazione del preesistente regime tributario". Sotto tale profilo, dunque, appare legittima la impugnata delibera che risulta avere rispettato la complessiva invarianza del gettito tra l'anno 2018 e 2023, sulla base delle legittime tariffe in vigore (cfr. schede di bilancio agli atti)."

La legge statale impone, quindi, come criterio quello della invarianza del gettito, che rappresenta la condizione minima in sede di approvazione delle tariffe. La norma regolamentare, nel rispetto di tale principio, consente al Comune di variare, anche in senso favorevole ai contribuenti, i coefficienti di riduzione della tariffa *standard* del 2021. Non è quindi previsto un automatico aumento, né tale aumento è stato introdotto allo stato.

La delibera della Giunta comunale n. 228/2021 che ha proposto al consiglio comunale l'istituzione del canone unico e l'approvazione del regolamento chiarisce come si è arrivati a determinare la tariffa standard. In particolare:

- per quanto attiene al canone di occupazione del suolo pubblico, attesa la sostanziale coincidenza delle modalità di determinazione del canone rispetto all'impianto già presente nel regolamento COSAP dell'ente, si è replicato un sistema che prevede la determinazione di una tariffa standard, sia permanente che temporanea, e l'applicazione di una serie di coefficienti

in attuazione dei criteri di cui all'art. 1, co. 824 della legge 160/2019;

- per quanto attiene al canone per le esposizioni pubblicitarie, il canone scaturisce dall'applicazione alla tariffa standard, assunta pari alla tariffa di livello più elevato in vigore nel territorio del Comune di Napoli fino al 31/12/2020, di una serie di coefficienti di riduzione, in funzione della dimensione e delle caratteristiche dell'impianto utilizzato, della zona del PGI in cui l'impianto è ubicato nonché della vocazione commerciale dell'area in cui l'impianto è situato.

Non può trovare ugualmente accoglimento, infine, l'VIII motivo del ricorso introduttivo, con il quale è dedotta l'illegittimità dell'art. 55, comma 4 (*Rimborsi*), secondo cui "*Nel caso in cui tra l'amministrazione ed il soggetto obbligato sussista una reciproca posizione debitoria - creditoria, riferita esclusivamente al presente canone, è consentita la compensazione degli importi secondo il procedimento definito al successivo comma*", perché la disposizione non tiene in considerazione i crediti delle imprese anche per canoni in precedenza versati.

La norma disciplina nello specifico i *rimborsi* per versamenti in eccesso e in difetto rispetto al canone di cui è questione, e non riguarda né esclude la possibilità di una compensazione tra i debiti dei contribuenti verso l'ente con precedenti crediti dagli stessi vantati.

In conclusione il ricorso e i motivi aggiunti sono infondati e vanno respinti.

La peculiarità della materia controversa e l'orientamento interpretativo solo recentemente consolidatosi in materia giustificano la compensazione, tra le parti, delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2025, tenutasi in modalità da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis cod. proc. amm., con l'intervento dei magistrati:

Rita Luce, Presidente

Elena Garbari, Primo Referendario, Estensore

Elena Farhat, Referendario

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Elena Garbari	**Rita Luce**

IL SEGRETARIO