Pubblicato il 08/05/2024

N. 00947/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01505/2021 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 Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1505 del 2021, proposto da Wayap S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Conticiani e Fabio Massimo Ventura, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Vicenza, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Loretta Checchinato, Ferruccio Lembo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Vicenza n. 17 del 16.3.2021 di approvazione del Regolamento per l'istituzione e la disciplina del Canone unico patrimoniale, Legge n. 160/2019;
- del Regolamento per l'istituzione e la disciplina del Canone unico patrimoniale, Legge n. 160/2019, approvato con la deliberazione del Consiglio comunale di Vicenza n. 17 del 16.3.2021;

- della deliberazione della Giunta comunale di Vicenza n. 37 del 17.3.2021 di approvazione delle tariffe del Canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e pubbliche affissioni per l'anno 2021 e degli Allegati "1" e "2" alla stessa;
- della deliberazione della Giunta comunale di Vicenza n. 38 del 17.3.2021 di approvazione dei coefficienti di valutazione economica da utilizzare per il calcolo del canone unico per le occupazioni temporanee e permanenti per l'anno 2021;
- di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale ai predetti atti come sopra specificati, ivi incluse eventuali richieste di pagamento del suddetto canone.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune del Vicenza;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2024 il dott. Massimo Zampicinini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Wayap 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, Wayap srl ha ottenuto alcune autorizzazioni pubblicitarie dal Comune di Vicenza.
Il Comune di Vicenza, con la deliberazione consiliare n. 17 del 16.3.2021 ha approvato il regolamento per la istituzione e la disciplina del 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).
Contestualmente, il Comune di Vicenza con la deliberazione consiliare n.

37 del 17.3.2021 ha istituito le tariffe per l'applicazione del canone unico patrimoniale per l'anno 2021.

Infine il Comune di Vicenza con la deliberazione di Giunta n. 38 del 17.3.2021, ha approvato i "*valori dei coefficienti di valutazione economica*" che, unitamente alla tariffa base annua e giornaliera, determinano l'effettivo canone unico per le occupazioni temporanee e permanenti.

2. Avverso la disciplina del canone unico patrimoniale la ricorrente ha 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.

I motivi di 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, difettando 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, che aveva natura tributaria (v. C.Cost. 8 maggio 2009 n. 141); ne conseguirebbe, in relazione al tributo *de quo*, alla luce dell'assenza nell'art. 1, commi 817, 826 e 827, della legge 160/2019 di parametri idonei a vincolare la quantificazione del tributo da parte degli enti impositori, la violazione della riserva relativa di legge posta dall'art. 23 della Costituzione per le prestazioni coattive personali o patrimoniali, con conseguente necessità di investire la Corte Costituzionale della questione di legittimità della normativa richiamata.

II. Il regolamento impugnato, oltre ad essere privo delle necessarie linee-guida di rango primario, eccederebbe anche i limiti della potestà regolamentare individuati dall'art. 52, comma 1, del D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 che consente 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 imponile, 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, e sia ulteriormente differenziato tramite altri coefficienti ossia alla "*classificazione delle strade*", alla "*superficie del mezzo pubblicitario e modalità di diffusione del messaggio, distinguendo tra pubblicità effettuata in forma opaca e luminosa*", alla "*durata della diffusione del messaggio pubblicitario*", alla "*tipologia del mezzo pubblicitario*", all'ascrivibilità del mezzo alla "*categoria normale*" o alla "*categoria speciale*" prevedendo una maggiorazione del 150% per le esposizioni pubblicitarie in zona speciale (Allegato "1" alla deliberazione di giunta comunale n. 37/2021), al carattere "opaco" o "luminoso" del mezzo pubblicitario con una maggiorazione del 100% per la pubblicità luminosa (Allegato "1" alla deliberazione di giunta comunale n. 37/2021), all'applicazione dei diversi "*valori dei coefficienti di valutazione economica*", collegati alla "*tipologia di occupazione*" ed all'ascrivibilità delle strade interessate "*alla prima o seconda categoria*" (cfr. deliberazione di giunta comunale n. 38/2021).

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*"; a detta della ricorrente, infatti, sebbene l'art. 1, comma 817, della legge 160/2019 preveda *"la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe"*, tuttavia tale norma consentirebbe solo la diversificazione delle

tariffe in relazione alla superficie complessiva degli impianti pubblicitari.

IV. Risulta 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"*; contravvenendo a tale indicazione, il regolamento impugnato estenderebbe 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.

V. Posto che 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 che, 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 impugnato di un'analoga riduzione della tariffa standard per gli impianti installati su aree private.

3. Il Comune di Vicenza si è costituito in giudizio, con atto depositato in data 19.4.2024, chiedendo la reiezione del ricorso.

4. La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 23 aprile 2024 in seno alla quale il Comune resistente ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in ragione della natura regolamentare degli atti impugnati; quindi la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Preliminarmente il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame dell'eccezione in rito formulata dal Comune resistente in ragione della ritenuta infondatezza del ricorso.

6. Giova premettere una ricostruzione della cornice normativa rilevante ai

fini della decisione.

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 distinta natura; precisamente, 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).

Come più volte indicato dalla Corte Costituzionale, i criteri che congiuntamente individuano una fattispecie tributaria sono i seguenti: la incidenza del prelievo su un soggetto passivo dotato di uno specifico indice di capacità contributiva; l'assenza di un rapporto sinallagmatico idoneo a giustificare la decurtazione patrimoniale; la destinazione della risorsa raccolte a mezzo del prelievo al finanziamento di pubbliche spese (vds. C. Cost. 14 dicembre 2017, n. 269).

Occorre, quindi, verificare se, applicando i suddetti criteri, si ottengano i medesimi risultati per tutte le componenti del canone unico patrimoniale; detto diversamente, occorre verificare 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, ciò costituisca il riflesso di una scelta sistematica che, sul presupposto dell'esistenza di un comune denominatore a tutte le componenti del canone, abbia inteso accorpare fattispecie tra loro omogenee.

Centrale in tale operazione interpretativa è la nozione di cosa.

La cosa costituisce l'oggetto indispensabile del bene e va quindi intesa in senso ampio, come era per il vocabolo *res* nel diritto romano.

Con quest'ultima parola, infatti, nel diritto romano venivano espressi i più svariati concetti: dalle entità materiali (*res quae tangi possunt*) a quelle immateriali (*res quae tangi non possunt*).

Ciò premesso, 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, quindi, problemi a ipotizzare l'estensione del modello COSAP a tutte le fattispecie che coinvolgono un uso particolare dei suddetti beni.

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, da intendersi come l'ambiente nella sua dimensione visiva.

Nel caso di specie, infatti, il presupposto della decurtazione patrimoniale è 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).

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 pubblico nella disponibilità dell'Amministrazione. Il paesaggio al pari degli altri beni dotati di potenzialità commerciali, può essere concesso in sfruttamento a fronte del versamento di un corrispettivo per la parziale perdita della fruizione collettiva.

Ciò, del resto, è confermato dalla una recente pronuncia - relativa ad un ricorso promosso anch'esso dall'odierna ricorrente - ove si afferma, relativamente al paesaggio, che "*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"* (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 10 luglio 2023, n. 576).

In tale arresto, inoltre, si approfondisce il rapporto tra il canone unico di nuova istituzione e la categoria dell'indennizzo ambientale, affermando, in

termini del tutto condivisibili, quanto segue: *«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)».*

Alla luce di quanto esposto, è possibile, quindi, affermare che la riforma che ha introdotto il canone unico patrimoniale si muove nella direzione di rendere disponibili sul mercato beni pubblici materiali e immateriali.

Ciò premesso, 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; difettano, quindi, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale evidenziata dalla ricorrente.

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

La prima censura fa leva sull'art. 52, comma 1, del D.lgs. 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.

Vale al riguardo osservare 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 e contrario all'art. 5 Cost. 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.

Le altre censure si basano sul contrasto 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 integra la 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).

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 doveroso, nel rispetto del principio di uguaglianza sostanziale, l'affiancamento di ulteriori 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.

Del resto, i parametri di ulteriore dettaglio rientrano nel metodo di calcolo della tariffa, e come tali non sono sottoposti al vincolo della riserva relativa di legge (vds. C. Cost. 2 febbraio 2023 n. 11, punto 5).

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.

Si osserva, tuttavia, al riguardo che nel regolamento impugnato 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.

Ciò 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.

L'ultima censura riguarda gli impianti pubblicitari installati su aree private.

La lamentata irragionevolezza della mancata previsione di un trattamento più favorevole per gli impianti che non presuppongono l'occupazione di suolo pubblico, tuttavia, non tiene conto del fatto che, come sopra evidenziato, con il canone unico patrimoniale si è inteso porre l'accento

non tanto sul "*consumo di suolo*" quanto, piuttosto, sul "*consumo di paesaggio*".

Non venendo in considerazione un bene materiale ma una *res quae tangi non possunt* la censura di irragionevolezza non può essere accolta in quanto il presupposto della stessa, la presenza di situazioni difformi, in realtà difetta.

Nel caso della diffusione di messaggi pubblicitari, come si è già evidenziato, il bene pubblico di cui viene autorizzato un uso particolare ha, infatti, carattere immateriale e va fatto coincidere con il paesaggio, da intendersi come l'ambiente nella sua dimensione visiva.

In termini non dissimili la richiamata giurisprudenza di merito, secondo la quale *«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»* (in questi termini T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 10 luglio 2023, n. 576, cit.).

Il ricorso, alla luce di quanto esposto, deve essere respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente a rifondere l'Amministrazione resistente le spese di lite, che si liquidano in Euro 4.000 (quattromila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente

Paolo Nasini, Primo Referendario

Massimo Zampicinini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Massimo Zampicinini	**Carlo Polidori**

IL SEGRETARIO