Pubblicato il 17/07/2023

N. 01850/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01240/2021 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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 la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1240 del 2021, proposto da Aicap, Anacs, Publi Città S.p.A., Ipas S.p.A., Gpo S.r.l., Sipe S.r.l., Sponsor Group S.r.l., ciascuna in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*, tutte rappresentate e difese dall'avvocato Francesco Laruffa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Parabiago, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Suppa e Giuseppe Pecorilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del Regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione di occupazione ed esposizione pubblicitaria – canone unico patrimoniale (delibera di C.C. n. 18 del 29 marzo 2021), nonché della delibera di Giunta n. 64 del 26 aprile 2021 con la quale sono state approvate le *"tariffe ordinarie e i coefficienti moltiplicatori*" e relativi allegati, oltre che di ogni ulteriore

atto connesso, conseguente e/o presupposto, ancorché non conosciuto, comunque lesivo della posizione dei ricorrenti

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Parabiago;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2023 la dott.ssa Katiuscia Papi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 18 del 29 marzo 2021 il Comune di Parabiago approvava il Regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione di occupazione ed esposizione pubblicitaria – Canone unico patrimoniale (di seguito anche, *breviter*, CU) previsto dall'art. 52 D. Lgs. 446/1997, confermato dal comma 6 dell'art. 14 D. Lgs. 23/2011, e dall'art. 1 commi da 816 a 836 della Legge n. 160/2019, prevedendone l'efficacia a far data del 1° gennaio 2021.
Con la successiva Deliberazione di Giunta Comunale n. 64 del 26 aprile 2021 l'Amministrazione approvava invece le tariffe del canone unico patrimoniale per l'anno 2021.
2. Le associazioni AICAP e ANACS, rappresentative a livello nazionale degli esercenti attività di pubblicità esterna e preposte per Statuto alla tutela degli interessi delle imprese del settore, nonché le società Publi Città S.p.a., IPAS S.p.a., GPO S.r.l., SIPE S.r.l. e Sponsor Group S.r.l., attive nel medesimo settore (anche) nel Comune di Parabiago, con il ricorso introduttivo del presente giudizio impugnavano il Regolamento e le Tariffe approvati con i provvedimenti di cui al precedente punto 1, sollevando in sede preliminare questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 commi 817, 819, lett. b), 821, 822, 825, 826, 827, della

Legge 160/2019, in relazione all'articolo 23 della Costituzione e, nel merito, chiedendo l'annullamento degli atti impugnati per i motivi di seguito compendiati.

Con il primo motivo veniva dedotta la ritenuta incompetenza della Giunta comunale ad approvare nuove tariffe, in asserita violazione del combinato disposto di cui agli att. 42 e 48 D. Lgs. 267/2000.

Con il secondo motivo di gravame si contestava la lesione del principio di invarianza del gettito. In particolare, a parere della parte ricorrente, mentre il Canone Unico Patrimoniale avrebbe dovuto «*assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone*» (art. 1, c. 817, L. 160/2019), il Comune di Parabiago avrebbe invece di fatto incrementato le tariffe sui mezzi pubblicitari rispetto al 2020.

Mediante il terzo motivo di doglianza la parte ricorrente contestava, con particolare riferimento all'art. 28 del Regolamento, la previsione, accanto alla tariffa standard per unità di superficie, di "*coefficienti di maggiorazione o di riduzione*", nonché di "*coefficienti moltiplicatori*" compresi tra 0,1 e 5, che avrebbe introdotto un meccanismo differenziale applicato sia alle tariffe annuali che a quelle giornaliere non contemplato dalla legge, e dunque illegittimo.

Nel quarto motivo di gravame si rilevava la duplicazione del prelievo, nonché l'incompetenza assoluta del Comune a deliberare canoni su strade di proprietà di altri enti. Le suddette censure venivano dedotte con riferimento all'art. 3 comma 1 lettera 'b' del regolamento impugnato, che nel prevedere che «*il canone per l'autorizzazione pubblicitaria è dovuto al comune in tutti i casi in cui la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, avvenga mediante impianti installati su tutto il territorio comunale*» determinerebbe il pagamento del canone, in caso di esposizione pubblicitaria su strada appartenente alla Città Metropolitana di Milano, sia al Comune di Parabiago sia a tale diverso ente.

Con il quinto motivo, invece, si poneva in rilievo come l'art. 21 comma 6 del regolamento impugnato, laddove lo stesso prevede che «*il canone è dovuto indipendentemente dall'effettivo utilizzo della stessa (ndr autorizzazione)*», e l'art.

16 del medesimo Regolamento, che stabilisce che le varie tipologie di mezzo pubblicitario sono assoggettate «*al pagamento del canone, indipendentemente dall'effettiva esposizione*», si porrebbero in contrasto con l'art. 1 commi 825 e 819 lettera 'b' L. 160/2019, che prevedeva quale presupposto per l'applicazione del canone l'effettiva diffusione di messaggi pubblicitari.

Per mezzo del sesto motivo veniva contestato l'art. 16 comma 2 lettera 'g' del regolamento, il quale prevede: «*Nell'ipotesi di plurimi messaggi pubblicitari di aziende diverse collocati su un unico pannello, il canone deve essere determinato in base alla superficie espositiva utilizzata da ciascuna delle imprese reclamizzate, indipendentemente dalle dimensioni del mezzo pubblicitario cumulativo*».

Si tratta della fattispecie delle cd. "preinsegne" (meglio descritta nella successiva trattazione in diritto), rispetto alla quale le ricorrenti ritengono sussistente un unico fatto impositivo, dunque chiederebbero il relativo assoggettamento a C.U. come se si trattasse di un unico cartellone pubblicitario; contestano, inoltre, che con il nuovo Regolamento si produrrebbe un incremento del 35% del canone concretamente applicato alla specifica fattispecie in esame, con conseguente violazione del principio della necessaria invarianza del gettito di cui all'art. 1 comma 817 della Legge 160/2019.

Nel settimo motivo si affermava che l'art. 13 comma 2 del regolamento («*Al soggetto dichiarato decaduto non possono essere rilasciate nuove concessioni per la durata della concessione originaria decaduta*»), al pari di altre disposizioni non individuate, avrebbe introdotto una nuova ipotesi di sanzione non pecuniaria, mentre l'art. 1 comma 821 lettera 'h' L. 160/2019 contempla, nell'individuare il potere esercitabile dal Comune in sede di Regolamento, solo sanzioni di carattere pecuniario. La disposizione regolamentare *de qua* sarebbe dunque stata introdotta in assenza di un potere normativamente attribuito al Comune.

3. Si costituiva in giudizio il Comune di Parabiago, instando per la reiezione del ricorso, e rilevando l'infondatezza della sollevata questione di illegittimità

costituzionale dell'art. 1 L. 160/2019.

4. All'udienza pubblica del 31 maggio 2023 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio prende in esame, *in primis*, la questione di incostituzionalità sollevata dalle ricorrenti, e dunque la dedotta violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione con riferimento all'art. 1 comma 817 L. 160/2019, e di riflesso ai successivi commi 819, lett. b), 821, 822, 825, 826, 827 dello stesso art. 1 L. 160/2019.

1.1. La norma contestata riguarda il «*Canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria*», la cui istituzione da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane era prevista dall'art. 1 comma 816 L. 160/2019, a decorrere dall'anno 2021. Il nuovo canone patrimoniale, ancora in virtù del comma 816, 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 D. Lgs. 285/1992, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province, ed 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.

Il comma 817 (di cui si eccepiva l'incostituzionalità), prevede che il canone venga disciplinato dagli enti locali che lo istituiscono «*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*».

Nella misura in cui, nella parte conclusiva della disposizione, si attribuisce agli enti locali il potere di modificare le tariffe variando il gettito del canone, le ricorrenti ravvisano una lesione della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione.

In funzione di giudice *a quo*, questo Tribunale dovrà pertanto valutare la sussistenza dei due presupposti di remissione della questione alla Corte Costituzionale, ovvero la non manifesta infondatezza e la rilevanza della norma censurata nella causa decidenda.

1.2. Il Collegio ravvisa, in primo luogo, la rilevanza dell'art. 1 commi 816 e ss. L. 160/2019 al fine della decisione della presente causa, posto che la disciplina fondamentale del canone unico, ivi compresa quella che attribuisce al Comune la potestà regolamentare esercitata mediante i provvedimenti impugnati, e i vari criteri e limiti fissati per il relativo esercizio, vengono introdotti proprio dalla norma *de qua*.

1.3. Occorre ora vagliare la sussistenza dell'ulteriore presupposto della non manifesta infondatezza della questione sollevata.

Il parametro costituzionale di riferimento è costituito, come già accennato, dalla riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, in virtù del quale: «*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*».

Il succitato art. 23, riguardante tutte le prestazioni imposte dallo Stato al cittadino, trova applicazione nella fattispecie di causa, in quanto il canone unico oggi in esame costituisce una prestazione patrimoniale imposta («*in ogni caso, non si tratta di un mero prezzo/corrispettivo per l'occupazione del suolo pubblico, ma di una prestazione patrimoniale imposta che "supera", sostituendole, tutte le precedenti forme di imposizione poste a carico dei soggetti che occupano il suolo pubblico ovvero pongono in essere atti di diffusione di messaggi pubblicitari*» TAR Veneto, III, 29 novembre 2021 n. 1428), come tale assoggettata alla riserva di legge introdotta dalla disposizione costituzionale *de qua*.

Orbene, quella prevista dal riportato art. 23 della Costituzione costituisce indubbiamente una riserva di legge relativa, come reso evidente dal tenore letterale della dicitura «*se non in base alla legge*». Ciò significa che la materia interessata dalla disposizione costituzionale non deve essere integralmente disciplinata da una

legge o con atto normativo avente forza di legge (come accadrebbe in presenza di una riserva assoluta), ma che i principi fondamentali posti alla base della disciplina della materia stessa devono essere individuati dalla legge (o atto avente pari forza), mentre i profili ulteriori possono essere regolamentati con atti normativi subordinati alla legge o mediante provvedimenti amministrativi, tra cui anche i regolamenti degli enti locali (art. 119 della Costituzione).

Tanto premesso, occorre ora indagare quale sia il contenuto fondamentale della disciplina delle prestazioni imposte che deve necessariamente essere recato da una fonte normativa di rango primario.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che la legge, o un atto avente pari forza, deve necessariamente individuare il presupposto applicativo della prestazione patrimoniale imposta, il soggetto che della stessa è gravato, i criteri generali necessari alla quantificazione del dovuto, nei termini che in seguito verranno precisati. La Corte, in particolare, ha affermato che: «*la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione è soddisfatta purché la legge (anche regionale: sentenze n. 64 del 1965, n. 148 del 1979, n. 180 del1996, n. 269 del 1997) stabilisca gli elementi fondamentali dell'imposizione, anche se demanda a fonti secondarie o al potere dell'amministrazione la specificazione e l'integrazione di tale disciplina*» (Corte Costituzionale, 28 dicembre 2001, n. 435); più specificamente, la legge dovrà necessariamente individuare compiutamente il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, «*mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa - considerata nella complessiva disciplina della materia - razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale. In tali sensi è costante*

l'orientamento della Corte (v. sentt. n. 4, 30 e 122 del 1957; 70 del 1960, in motivazione; 48 del 1961; 72 e 129 del 1969; 144 del 1972, in motivazione; 257 del 1982; ordd. n. 31 e 139 del 1985)» (Corte Costituzionale, 5 febbraio 1986 n. 34); inoltre: «*È bensì sufficiente, per rispettare la riserva di legge, che idonei criteri e limiti, di natura oggettiva o tecnica, atti a vincolare la determinazione quantitativa dell'imposizione, si desumano dall'insieme della disciplina considerata (cfr. sentenze n. 72 del 1969, n. 507 del 1988). Ciò può verificarsi, in particolare, quando la prestazione imposta costituisca il corrispettivo di un'attività il cui valore economico sia determinabile sulla base di criteri tecnici, e il corrispettivo debba per legge essere determinato in riferimento a tale valore*» (Corte Costituzionale, 28 dicembre 2001 n. 435); «*Se per l'osservanza dell'art. 23 Cost. non è certo sufficiente una norma primaria che sia soltanto attributiva di competenza agli organi esecutivi, d'altro canto, la delimitazione della potestà amministrativa non deve necessariamente risultare dalla formula della norma stessa, ma ben si può ricavare da tutto il contesto della disciplina relativa alla materia di cui essa fa parte. […] Ne discende che la natura tecnica dei suddetti criteri, come questa Corte ha ripetutamente affermato (vedansi ancora, le sentt. n. 122 del 1957; n. 48 del 1961; n. 72 del 1969; n. 257 del 1982; ord. n. 31 del 1985), esclude la sussistenza di un potere della pubblica amministrazione così ampio, da potere sconfinare nell'arbitrario; esso, per contro, risulta circoscritto nell'ambito della cosiddetta discrezionalità tecnica, che impone all'Amministrazione di adottare, previ i necessari accertamenti di fatto, soluzioni imposte dagli anzidetti criteri*» (Corte Costituzionale, 5 febbraio 1986, n. 34). In sintesi, relativamente all’art. 23 della Costituzione si è affermato che: «*tale parametro - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - prevede una riserva a carattere relativo, la quale non esige che la prestazione sia imposta "per legge" (da cui risultino espressamente individuati tutti i presupposti e gli elementi), ma richiede soltanto che essa sia istituita "in base alla legge" (v. sentenze nn. 236 e 90 del 1994). Sicché la norma costituzionale deve ritenersi rispettata anche in assenza di un'espressa*

indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a circoscrivere l'àmbito di discrezionalità della pubblica amministrazione, purché gli stessi siano desumibili dalla destinazione della prestazione, ovvero dalla composizione e dal funzionamento degli organi competenti a determinarne la misura (v. sentenze n. 182 del 1994 e n. 507 del 1988), secondo un modulo procedimentale idoneo ad evitare possibili arbitri» (Corte Costituzionale, 31 maggio 1996 n. 180).

La legge impositiva della prestazione patrimoniale, in definitiva, può dirsi costituzionalmente legittima sotto il profilo della riserva di legge se reca, in modo compiuto, l'individuazione del presupposto applicativo della prestazione, e i soggetti che sono tenuti al relativo assolvimento. Quanto alla determinazione del *quantum* dovuto, invece, è sufficiente che la norma primaria individui criteri cui l'Amministrazione deve attenersi nella determinazione delle tariffe/aliquote, che ben possono ricavarsi dal complesso della disciplina legislativa, e che possono anche desumersi, in via teleologica, dalla funzione della prestazione stessa, purché siano idonei ad escludere con certezza un potere non solo discrezionale, ma addirittura arbitrario dell'Amministrazione.

1.4. Per quanto concerne il canone in esame, il comma 819 dell'art. 1 L. 160/2019 definisce il presupposto applicativo della prestazione imposta, all'uopo individuando l'occupazione di aree pubbliche e la diffusione di messaggi pubblicitari. Si tratta di due presupposti tra loro alternativi, in quanto 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 (così il comma 820). Il successivo comma 823 definisce invece il soggetto passivo del C.U., coincidente con il titolare dell'autorizzazione o della concessione e, in mancanza, con colui che pone in essere l'occupazione o la diffusione del messaggio pubblicitario; in solido con quest'ultimo è obbligato il soggetto pubblicizzato.

1.5. Riguardo all'importo della prestazione, premesso che il comma 817 introduce

il principio dell'invarianza del gettito rispetto ai tributi sostituiti, i commi da 824 in poi individuano criteri stringenti che si impongono agli enti locali nell'esercizio del potere di quantificazione del canone. In particolare, per quanto concerne la tariffa da applicare in relazione al canone relativo ad entrambi i presupposti sopra indicati, il legislatore ha previsto due ipotesi: 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; 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. Vengono inoltre individuati casi di possibili incrementi e riduzioni o esenzioni rispetto alla tariffa standard. Nel complesso, le disposizioni in tal modo introdotte consentono di escludere ipotesi di arbitrarietà del potere in capo all'Amministrazione comunale, che è invece chiamata ad esercitare un'attività discrezionale, entro ristretti limiti di scelta fissati dal legislatore o comunque desumibili dalla funzione del C.U., e sempre nel rispetto dei fondamentali principi (*inter alia*) di ragionevolezza, logicità, buon andamento e imparzialità che devono indefettibilmente guidare l'azione amministrativa.

In tal senso, del resto, si è già espressa la giurisprudenza che ha avuto modo di vagliare la legittimità delle norme oggi in esame (TAR Sardegna, ordinanza n. 221 del 23 luglio 2021; TAR Veneto, III, 29 novembre 2021 n. 1428; TAR Lazio, Roma, II, 4 aprile 2022 n. 3855).

1.6. In conclusione, il legislatore primario dell'art. 1 commi 816 e ss, L. 160/2019 ha compiutamente assolto al compito, ad esso attribuito dall'art. 23 della Costituzione, di disciplinare gli elementi essenziali della prestazione patrimoniale imposta e di delimitare il potere attuativo dell'Amministrazione nella quantificazione del canone, con conseguente manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale qui in esame.

2. Tanto precisato, può dunque procedersi alla disamina del ricorso nel merito.

2.1. Con il primo motivo d'impugnazione la parte ricorrente censurava

l’incompetenza della Giunta comunale alla determinazione delle tariffe in sede di prima applicazione del canone.

La doglianza è priva di pregio, dovendosi invece ritenere radicata proprio in capo alla giunta municipale la potestà definitoria delle tariffe del C.U., in virtù delle previsioni di cui al Testo unico degli enti locali (D. Lgs. 267/2000).

Invero, l'art. 42 comma 2, lettera f, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, nell’individuare le competenze del consiglio comunale, menziona: «*f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi*». La determinazione dell’aliquota della prestazione imposta, e dunque del criterio di immediata commisurazione del *quantum* dovuto (nella fattispecie da identificarsi nelle tariffe quantificative del canone), non è dunque riservato al Consiglio; la relativa individuazione deve dunque ritenersi attribuita alla Giunta Municipale, quale organo a competenza residuale ai sensi dell’art. 48 comma 2 D. Lgs. 267/2000: «*2. La giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'art. 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento […]*».

In tal senso, sia pure con riferimento alle previsioni dell’abrogato art. 32 comma 2 lettera ‘g’ L. 142/1990, si era già espressa la giurisprudenza (Cassazione Civile, I, 10 gennaio 2014 n. 360), secondo un indirizzo poi ribadito anche in sede di applicazione del sopravvenuto D. Lgs. 267/2000: «*Rientra nella competenza della giunta comunale la determinazione delle tariffe della Tarsu, atteso che l'art. 42, comma 2, lett. a), in combinato disposto con l'art. 48, comma 3, del d. lgs. n. 267 del 2000, nello stabilire che la potestà regolamentare del Consiglio comunale comprende anche l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. f), esclude espressamente dalla potestà regolamentare del consiglio comunale la determinazione delle aliquote dei tributi, con esclusione della*

determinazione delle relative aliquote. Pertanto, alla Giunta comunale competono tutti gli atti rientranti, ai sensi dell'art. 107, commi 1 e 2, del t.u.e.l., nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della Provincia o degli organi di decentramento (art. 48, comma 2, del t.u.e.l.)» (Cassazione civile, Sez. Trib., 27 settembre 2017 n. 22545).

2.2. Con il secondo motivo di gravame si contestava la ritenuta violazione del principio dell'invarianza del gettito, fissato dall'art. 1 comma 817 L. 160/2019.

Anche tale censura è priva di fondamento.

In effetti l'art. 1 comma 817 cit. 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"), 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. (TAR Lazio, Roma, II, 4 aprile 2022, n. 3855).

Naturalmente, l'invarianza prevista dal riportato comma 817 non va riferita ai singoli utenti, né a ciascun impianto pubblicitario o alle diverse fattispecie di occupazione del suolo pubblico, il cui eventuale incremento degli importi dovuti a seguito dell'introduzione del CU non ha autonomo rilievo rispetto alla valutazione dell'osservanza del vincolo recato dal succitato comma 817. Ciò che occorre considerare è invece il prelievo complessivo conseguito dall'Ente, che mediante il

CU non può riscuotere, complessivamente, più di quanto incamerato con i tributi e contributi dismessi: «*l'"invarianza" garantita dal legislatore non riguard[a] tanto il singolo rapporto concessorio o il singolo tributo o entrata patrimoniale, ma il complessivo gettito e, quindi, la complessiva entrata finanziaria che gli Enti comunali si vedevano garantita dall'applicazione dell'insieme di tutti gli istituti previgenti. A tal fine, pertanto, con il comma 817, bilanciando il dovere di predeterminazione statuale della tariffa "standard", al fine di garantire il rispetto dell'art. 23 Cost., con la necessità di salvaguardare gli spazi di autonomia finanziaria dei singoli Enti territoriali, in conformità agli artt. 117,118 e 119 Cost., il legislatore ha, come detto, attribuito agli Enti medesimi il potere di disciplinare il canone in modo da assicurare l'invarianza di gettito anche eventualmente attraverso la modifica delle tariffe. L'interpretazione costituzionalmente orientata del comma 817, peraltro, al fine di evitare possibili contrarietà con l'art. 23 Cost., conduce inevitabilmente a ritenere il dato dell'"invarianza di gettito" quale limite "bidirezionale" per le determinazioni comunali: l'Ente, infatti, ha il potere di disciplinare il canone in modo da arrivare sino a tale soglia, ma non può superarla. Diversamente opinando, infatti, la disciplina verrebbe ad essere sospettata di incostituzionalità 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. Il legislatore, invece, ha chiaramente delimitato i poteri dei Comuni "infra limite di gettito", da un lato, attribuendo agli stessi poteri regolamentari, affinché possano dettare la necessaria disciplina secondaria idonea a modulare l'applicazione del canone in funzione delle specificità della singola realtà territoriale; dall'altro lato, individuando anche i criteri e parametri utilizzabili dagli Enti per procedere a tale modulazione applicativa*» (TAR Veneto, III, 29 novembre 2021 n. 1428).

Nel caso di specie, la parte ricorrente non ha dato prova che, considerato nel suo complesso, il gettito del nuovo canone unico abbia superato quello derivante

all'Amministrazione dai canoni e tributi sostituiti dal C.U. Al contrario, il Comune di Parabiago ha versato in atti documenti che attestano la complessiva invarianza del gettito, con conseguente infondatezza della censura in esame.

2.3. Nel terzo motivo si affermava l'illegittimità del regolamento comunale laddove (artt. 28 e 29, Allegato A) introduceva delle tariffe differenziate rispetto a quella standard (sia annuale che giornaliera) con riferimento a fattispecie (ad esempio, la pubblicità luminosa) non specificamente contemplate nella legge n. 160/2019.

La doglianza si appalesa infondata. Come risulta dalle previsioni dei commi 816 e ss. dell'articolo 1 L. 160/2019, e in particolare dal comma 817 (sopra riportato), le tariffe standard determinate sulla base delle indicazioni legislative possono essere modificate dagli enti locali, onde garantire l'osservanza del vincolo di invarianza posto dal medesimo comma, nell'esercizio della potestà regolamentare loro riconosciuta (art. 1 comma 821 cit.; art. 119 della Costituzione).

Nel contempo, le differenziazioni descritte dall'Allegato A appaiono pienamente conformi ai criteri di determinazione previsti dall'art. 1 commi 817 e ss, L. 160/2019, essendo basate sull'estensione della superficie utilizzata per il messaggio pubblicitario (la contestazione investe infatti il solo canone applicato al presupposto di cui all'art. 819 lettera 'b', legato alla trasmissione di messaggi pubblicitari).

Nemmeno può considerarsi irragionevole l'incremento del canone previsto per le insegne e pannelli di carattere luminoso. La norma prevede infatti (art. 1 comma 825), per i messaggi pubblicitari, la commisurazione del canone all'estensione della superficie ove gli stessi sono apposti, e dunque all'impatto visivo che detta comunicazione produce sul pubblico, indipendentemente dal tipo di messaggio veicolato, e dunque in termini non legati all'oggetto che viene pubblicizzato e/o al contenuto dell'annuncio diffuso. Orbene, dalla disamina teleologica e sistematica della norma emerge in modo evidente che il criterio individuato dal legislatore primario per la quantificazione della prestazione imposta al privato risponde alla necessità di valorizzare l'impatto visivo del messaggio, l'efficacia comunicativa

dello stesso, determinata secondo criteri di carattere oggettivo (come lo è la dimensione del pannello, non invece il contenuto dell'annuncio). La modalità luminosa di trasmissione del messaggio rende, obiettivamente, maggiormente impattante la pubblicità, donandole in termini fattualmente verificabili una capacità attrattiva notevolmente accresciuta. Si appalesa dunque ragionevole, e coerente con l'impostazione sistematica della norma primaria, l'applicazione, a tale fattispecie, di una tariffa maggiorata.

È parimenti infondata la censura di "commistione" tra le due tipologie tariffarie previste per l'occupazione e per la pubblicità, posto che il regolamento tratta in modo separato e diverso le due fattispecie (artt. 26, 27 e ss. del Regolamento), e comunque riproponendo l'impostazione delle disposizioni di legge (art. 1 commi 825 e ss. L. 160/2019), che non possono dunque, sotto questo profilo, certamente ritenersi violate.

2.4. Con il quarto motivo le ricorrenti affermavano che, in virtù dell'art. 3 comma 1 lettera 'b' del Regolamento, il Comune assoggetterebbe a canone unico anche le strade di proprietà della Città metropolitana, sulle quali pertanto vi sarebbe una duplicazione di prelievo.

Orbene, l'art. 3 comma 1 lettera 'b' dell'impugnato regolamento prevede che: «*1. Il canone è dovuto per: […] b) la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune, 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. […] Fermo restando il disposto del comma 818 dell'art. 1 della L. 160/2019, il canone per l'autorizzazione pubblicitaria è dovuto al Comune in tutti i casi in cui la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva avvenga mediante impianti installati su tutto il territorio comunale*».

Nel contempo, l'art. 1 comma 818 L. 160/2019 stabilisce che: «*818. Nelle aree comunali si comprendono i tratti di strada situati all'interno di centri abitati [di*

comuni] con popolazione superiore a 10.000 abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285» (i termini tra parentesi sono stati elisi dall'art. 1 comma 838 L. 197/2022).

Ai sensi del richiamato art. 2 comma 7 del D. Lgs. 285/1992, inoltre: «*7. Le strade urbane di cui al comma 2, lettere D, E (11) e F, sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti*».

Orbene, l'interpretazione sistematica delle disposizioni richiamate individua con chiarezza quali sono le strade che rientrano nel territorio comunale ai fini dell'applicazione del canone, e nel porre in essere detta individuazione l'art. 3 del regolamento è pienamente coerente con la disciplina recata dall'art. 1 L. 160/2019, che esplicitamente richiama. Non si ravvisa dunque alcuna ipotesi di illegittimità nell'atto regolamentare impugnato, che prevede di applicare il canone unico a tutto il territorio comunale, ivi compresi i tratti stradali che di esso fanno parte - ai fini dell'applicazione del C.U. - ai sensi del combinato disposto tra l'art. 1 comma 818 L. 160/2019 e l'art. 2 comma 7 del Codice della Strada.

Del resto, nessuna duplicazione di canone sul medesimo tratto di strada, da parte del Comune e della Città metropolitana, veniva comprovato dalle società odierne attrici, che a ben vedere non hanno pertanto interesse alla contestazione della disposizione regolamentare in esame.

La censura ve dunque disattesa.

2.5. Anche con riferimento al quinto motivo di impugnazione, con cui si affermava l'illegittimità della previsione (art. 21 comma 6 del Regolamento) che stabilisce l'assoggettamento al canone di colui che abbia ottenuto l'autorizzazione all'esposizione pubblicitaria, anche quando la stessa non venga effettivamente utilizzata, parrebbe difettare un interesse attuale in capo alle ricorrenti, che non hanno prodotto atti comunali di riscossione di canoni con riferimento ad

autorizzazioni concesse e non utilizzate.

In ogni caso, la censura è infondata.

Non vi è alcuna incompatibilità tra l'art. 1 L. 160/2019 e l'art. 21 comma 6 del Regolamento, a norma del quale: «*6. Il canone è dovuto indipendentemente dall'effettivo utilizzo della stessa [autorizzazione n.d.r.], fatte salve le procedure disciplinate dal presente regolamento che ne ammettono la modifica o la rinuncia*».

La disposizione non attiene infatti, contrariamente a quanto dedotto dalla parte ricorrente, alla definizione del presupposto applicativo, ma riguarda invece soltanto l'accertamento dello stesso.

La disposizione, nel corretto esercizio del potere regolamentare e discrezionale attribuito al Comune (comma 821), è improntata alla necessaria leale collaborazione tra cittadino e amministrazione, oltre che ai principi di autoresponsabilità, ragionevolezza ed economicità dell'azione amministrativa. In virtù di detti canoni, l'accertamento del presupposto della debenza del C.U. (diffusione della pubblicità), anziché essere demandato a un defatigante e dispendiosissimo accertamento preventivo generalizzato da pare della P.A., è rimessa a una richiesta/dichiarazione del privato interessato. È sulla base della dichiarazione spontanea resa dall'operatore economico che la P.A. viene a conoscenza dell'esistenza del presupposto del CU, e ne pretende il pagamento, presumendosi nell'ordinamento che quanto dichiarato corrisponda a una reale volontà del soggetto privato, cui farà seguito un'effettiva concretizzazione dell'intento, dopo l'autorizzazione del Comune. Naturalmente, il privato che non intenda dar corso a quanto dichiarato, o non voglia darvi corso per l'intero periodo inizialmente indicato, ben può dare disdetta totale o anticipata dell'autorizzazione (art. 20 comma 3 del Regolamento), così liberandosi dell'obbligazione legata al versamento del canone. Il coinvolgimento del privato nell'accertamento della diffusione del messaggio pubblicitario, dunque, lungi dal prevedere l'applicazione del C.U. in difetto del presupposto, consente invece di allineare costantemente la

debenza/non più debenza del canone alla volontà attuale dell'operatore privato.

Il Comune regolamentava perciò la fattispecie in termini pienamente conformi con la norma primaria (art. 1 comma 821 L. 160/2019) e con i principi generali che disciplinano l'esercizio del potere amministrativo.

Anche tale censura è dunque da disattendere.

2.6. Il sesto motivo riguarda invece le "preinsegne", ovvero la fattispecie costituita da una pluralità di indicazioni pubblicitarie e direzionali relative a una molteplicità di aziende diverse, tutte collocate su un medesimo supporto.

La parte ricorrente afferma che la fattispecie dovrebbe essere sottoposta al canone alla stregua di un unico cartello pubblicitario, e che sarebbe illegittima la previsione del regolamento comunale (art. 16 comma 2 lettera 'g') che dispone l'applicazione del C.U. singolarmente alle diverse aziende interessate, ciascuna in base alla superficie occupata. A fondamento della censura svolta, il ricorso invoca l'art. 134 del Codice della Strada e l'art. 48 comma 3 del relativo regolamento di attuazione (D.P.R. 610/1996).

Il Collegio non condivide la prospettazione di parte ricorrente, e ciò sotto un duplice profilo.

Innanzi tutto, l'assoggettamento delle preinsegne a prelievo frazionato integra un criterio che dà piena applicazione al principio di commisurazione del canone alla superficie di diffusione del messaggio pubblicitario, come stabilito dall'art. 1 comma 825 L. 160/2019.

Inoltre, le disposizioni afferenti al codice della strada citate dalle attrici non hanno alcuna attinenza con la fattispecie oggi in esame, essendo palesemente dirette ad altre finalità, e se possono essere utili al fine di individuare la definizione delle preinsegne, di certo non rilevano in alcun modo e ad alcun titolo nella determinazione del canone applicato alle stesse.

Né è fondata l'eccezione relativa alla violazione dell'invarianza del prelievo, dedotta con riferimento all'affermato incremento delle somme pagate per le preinsegne stesse. Invero, come in precedenza esposto, l'invarianza del gettito va

valutata con riferimento all'intero importo riscosso dal Comune in virtù del nuovo C.U., da raffrontare alle somme conseguite dal civico ente in virtù dei tributi e canoni sostituiti, non certo con riferimento a una singola voce di prelievo, o alle ricadute dell'introduzione della nuova prestazione su specifiche aziende o particolari postazioni pubblicitarie.

2.7. Il settimo motivo difetta, *in primis*, della necessaria specificazione delle ragioni di doglianza e dei provvedimenti che ne formano oggetto. Il ricorso fa infatti riferimento a una pluralità di norme regolamentari che imporrebbero sanzioni non previste dalla legge primaria, senza tuttavia darsi premura di individuarne i riferimenti.

L'unica disposizione che viene richiamata è costituita dall'art. 13 comma 2 del Regolamento, la cui contestazione non può ritenersi sorretta da interesse attuale a ricorrere, non essendo stati prodotti atti immediatamente lesivi, adottati dal Comune in applicazione della suddetta disposizione.

In ogni caso, per scrupolo di completezza, si evidenzia come la disposizione preveda un caso di temporanea carenza di legittimazione a richiedere l'autorizzazione alla diffusione di messaggi pubblicitari, che il Comune disciplinava nell'esercizio pienamente legittimo del potere regolamentare ad esso attribuito dall'art. 1 comma 821 L. 160/2019.

La doglianza non può, per tutto quanto precede, trovare accoglimento.

3. In definitiva il ricorso, siccome *in toto* destituito di fondamento, deve essere respinto.

4. Le spese del giudizio vengono compensate tra le parti, in considerazione della novità e notevole complessità delle questioni che hanno formato oggetto di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge, per le ragioni indicate in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Katiuscia Papi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Katiuscia Papi

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO