

<b>REPUBBLICA ITALIANA</b>	N. 1102/04
<b>IN NOME DEL POPOLO ITALIANO</b>	Reg. Sent.
<b>IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA</b>	N.
<b>Sede di Bari – Sezione Prima</b>	Reg. Ric.

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 752 del 2003, proposto da

STUDIOCINQUE OUTDOOR s.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Enzo Monterisi, domiciliatario nel suo studio in Bari alla p.zza A. Moro n. 33;

contro

il Comune di Andria in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Di Bari e dall'avv. Giuseppe Di Candia e domicilio eletto in Bari alla via Dante Alighieri n. 25 (studio avv. Alberto Bagnoli);

per l'annullamento

della delibera di G.M. n. 25 del 28.2.2003 avente ad oggetto “approvazione aliquote e tariffe anno 2003” nella parte in cui al p. 5 “Canoni di concessione e locazione per l’installazione di mezzi pubblicitari” prevede a): se l’impianto afferisce la pubblicità propria del soggetto richiedente, il canone è di euro 20,00; b) per gli impianti di proprietà privata debitamente autorizzati, in caso di affissione per conto terzi, il canone è di euro 520,00 per ogni metro quadro di superficie e per anno solare;

nonché per l'annullamento

della delibera di C.C. n. 74 del 27.6.1994 con la quale è stato approvato il Regolamento Comunale dell’imposta comunale sulla pubblicità e diritto

sulle pubbliche affissioni e conseguentemente di detto Regolamento limitatamente all'art. 7 punti 1 e 2, ove con quelle disposizioni si ritenesse che oltre alla tosap sia da corrisponderci anche un canone di concessione e/o affitto in caso di impianti installati da soggetti e ditte private su spazi ed aree pubbliche o in godimento al Comune e che alla Giunta Municipale sia dato il potere e facoltà di stabilire, variare, modificare e/o introdurre nuove tariffe, senza che il Consiglio Comunale abbia provveduto a stabilire i criteri e non solo quelle di aggiornamento, così come previsto dalla normativa in essere;

nonché per l'annullamento

di ogni atto connesso, antecedente o conseguente, ancorché non conosciuto;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Alla pubblica udienza del 17 dicembre 2003, relatore il Cons. Vito Mangialardi, uditi gli avv.ti Monterisi e De Candia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

### **FATTO**

Con atto (n. 752/2003) notificato il 3 maggio 2003 e depositato nei termini, la ricorrente società, premettendo di essere utente del Comune di Andria in quanto installatrice-proprietaria di impianti pubblicitari, di varie tipologie, adibiti ad affissioni dirette per conto terzi, ha impugnato gli atti in epigrafe. Ha rappresentato che con la delibera di G.C. n. 25/03 l'amministrazione avrebbe istituito per la prima volta il "canone di concessione e locazione per

la installazione di mezzi pubblicitari” operando poi una illegittima distinzione tra impianti che afferiscono a pubblicità propria del richiedente ed impianti di proprietà privata debitamente autorizzati, in caso di affissione per conto terzi, fissando anche nuove e diverse tariffe.

Ha dedotto quindi, in diritto, i seguenti motivi:

- 1) Violazione legge 241/90 –artt. 7 ed 8- in quanto carente comunicazione dell’avvio dei procedimenti che hanno portato all’emissione delle delibere impugnate, in particolare della delibera di Giunta n. 25/03.
- 2) Violazione della legge n. 142/90, del d.lgs. n. 446/1997 e s.m.i., del t.u. Enti locali (d. lgs. N. 267/2000).

La competenza, nella materia su cui si controverte, è del Consiglio Comunale e non già della G.M.; la competenza del Consiglio investe necessariamente anche la determinazione delle tariffe.

- 3) Violazione d. lgs. 507/93 art. 9 comma 7 –d.lgs. 446 come modificato dal d.lgs. 56/98- l. 388 del 23.10.2000, art. 145 comma 55 t.u. enti locali (d.lgs. 267/2000).

La G.C. deve limitarsi solo ad applicare i criteri tecnici e le indicazioni di massima stabiliti ed adottati dal Consiglio Comunale e non a provvedere direttamente.

- 4) Violazione e falsa applicazione dell’art. 30 comma 17 legge n. 488 del 23.12.1999 e dell’art. 145 comma 56 della legge 388 del 2000.

E’ illegittima la distinzione che viene operata tra impianto afferente la pubblicità propria del soggetto richiedente e quelli di proprietà privata in caso di affissione per conto terzi e quindi quella espletata attraverso manifesti apposti su impianti regolarmente installati, come nel caso di specie.

5) Eccesso di potere sotto vari profili.

La delibera di G.C. n. 25/2003 viola sia il regolamento dell'imposta comunale sulla pubblicità adottato con delibera di C.C. n. 74 del 27.6.94 quanto il regolamento per spazi ed aree pubbliche adottato con delibera di C.C. del 28.4.94.

La G.C., e per la prima volta, individua una nuova categoria di impianti e precisamente quelli adibiti all'affissione per conto terzi, non motivando ovvero esplicitando del perché di questa nuova categoria così come non motiva come giunca alla determinazione dell'importo a corrispondere a mq. per anno, né dall'espressione "ogni metro quadro di superficie" è dato intendere se il Comune si riferisca alla superficie di suolo effettivamente occupata dall'impianto o alla superficie dell'impianto medesimo. La normativa vigente esclude che possano concorrere tosap e canone di concessione quando, come nel caso di specie, trattasi di impianti di proprietà della ricorrente.

In ogni caso la delibera è illegittima in ordine al periodo di individuazione del periodo di decorrenza dei nuovi canoni, vale a dire dal 1.1.2003, in quanto il regolamento approvato con delibera di C.C. n. 74/94 stabilisce che le tariffe decorrono dall'anno successivo a quello dell'avvenuta modifica.

6) Violazione e falsa applicazione d.lgs. 503/93, d.lgs. 446/97 e T.U. Enti locali.

Parte della giurisprudenza ritiene possibile tanto la corresponsione della TOSAP che del canone di locazione oltre evidentemente alla tassa per la pubblicità. Gli stessi giudici ritengono che per la determinazione della TOSAP deve tersi conto dell'importanza della località e dell'ampiezza della

superficie occupata. E' necessario esplicitare l'iter logico seguito per la determinazione delle tariffe; nella specie non v'è alcuna motivazione né esplicitazione dell'iter logico invece necessario anche alla luce delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 507 del 1993, per cui le deliberazioni comunali devono indicare i rapporti stabiliti tra le tariffe, i dati consuntivi e previsionali relativi ai costi di servizio, ecc.

Si è costituito in giudizio il Comune opponendosi all'avverso gravame di cui ha chiesto il rigetto.

Con atto di motivi aggiunti depositato, previa notifica, il 24 sett. '03 la ricorrente ha impugnato la delibera di Giunta comunale n. 43 del 14.3.2003 recante rettifica alla precedente delibera n. 25/03 al punto 5 lettera a) ove, per mero errore materiale si indicava che "Se l'impianto afferisce la pubblicità propria del soggetto richiedente, il canone è di euro 20,00 all'anno"; precisava la G.M. nel suo nuovo deliberato che il citato p.5 lett. a) era rettificato nel seguente modo: "Se l'impianto afferisce la pubblicità propria del soggetto richiedente il canone è di euro 520,00 all'anno".

Con lo stesso atto di motivi aggiunti è stata impugnata anche la delibera di Consiglio Comunale n. 21 del 28.3.2003 recante integrazione al regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per il servizio delle pubbliche affissioni approvato con delibera n. 74 del 27.6.94; con detta delibera consiliare il Comune disponeva di autorizzare l'installazione di mezzi pubblicitari nel rispetto della normativa urbanistica e del codice della strada previo pagamento di un canone fissato dalla Giunta Comunale, tenuto conto delle dimensioni degli impianti, nonché -in riferimento alla imposta sulla pubblicità- che la stessa "è dovuta, in aggiunta al canone per ciascuna

iniziativa pubblicitaria, sia del soggetto titolare dell'autorizzazione, sia dei terzi, secondo la tariffa stabilita dalla Giunta Comunale”.

Deduce l'interessata che il provvedimento è illegittimo laddove prevede che i soggetti privati, per installare impianti o per effettuare affissioni debbono munirsi di una concessione comunale dal momento che il provvedimento necessario per la installazione di detti manufatti o l'effettuazione di detta pubblicità non può che essere un provvedimento autorizzativo. Quanto disposto si pone in contrasto con l'art. 3 comma 3 d.lgs. n. 507 del 15.11.93 ed art. 23 d.lgs. 30.4.1992 n. 285.

Con secondo motivo, lamenta la ricorrente vizio procedimentale per non essere stata data comunicazione dell'avvio del procedimento.

Con terzo motivo si censura la delibera consiliare siccome esso Consiglio non avrebbe individuato e stabilito le indicazioni di massima ed i criteri tecnici, demandando alla Giunta di fissare a suo piacimento un canone tenuto conto delle dimensioni degli impianti nonché di individuare e stabilire la tariffa per le imposte sulla pubblicità; si opera una commistione di competenze che è fonte di disordine amministrativo.

Il Comune ha provveduto a contestare le censure espresse nell'atto di motivi aggiunti, depositando anche memoria difensiva per l'intero ricorso.

Parte ricorrente, per suo conto, ha depositato note d'udienza ribadendo che la imposizione del canone sia possibile in caso l'impianto sia di proprietà e/o in godimento del Comune e non nel caso sia di proprietà della ricorrente.

## **DIRITTO**

Il ricorso non è fondato.

Va prioritariamente esaminata la questione, pure sollevata da parte

ricorrente, sulla possibilità che oltre alla TOSAP sia da corrispondersi anche un canone di concessione e/o di affitto in caso di impianti installati da soggetti e ditte private su spazi ed aree pubbliche. A riguardo, infatti, la interessata società STUDIOCINQUE OUTDOOR provvede ad impugnare, oltre che la delibera di Giunta n. 25/03 riguardante le aliquote e tariffe per l'anno 2003, anche il regolamento comunale dell'imposta comunale sulla pubblicità e pubbliche affissioni approvato con delibera consiliare n.74 del 26.6.1994 per la parte (art. 7 commi 1 e 2- pubblicità effettuate in spazi ed aree comunali ) che rispetto alla delibera Giuntale n. 25/03 ed in riferimento al punto 5 in contestazione (“canoni di concessione e locazione per l'installazione di mezzi pubblicitari”) si pone indubitabilmente quale antecedente logico-giuridico, se non come formale presupposto.

Il regolamento comunale -art. 7- così testualmente dispone:

*1) Per la pubblicità effettuata in spazi od aree di proprietà o in godimento al Comune, oltre all'imposta, è dovuto un canone di affitto o di concessione, la cui misura è stabilita con provvedimento della Giunta comunale, in relazione alla centralità ed importanza dello spazio ed area utilizzata.*

*2) E' in ogni caso dovuta la tassa di occupazione spazi ed aree pubbliche secondo le norme di legge e regolamentari che la disciplinano, quando trattasi di spazi od aree del demanio o del patrimonio indisponibile comunale.*

A sua volta la delibera di Giunta n. 23 del 28.2.2003 al punto 5 (quello cioè impugnato) così si esprime:

*5) Canone di concessione o locazione per la installazione di mezzi*

*pubblicitari:*

*a) Se l'impianto afferisce la pubblicità propria del soggetto richiedente, il canone è di euro 20,00 all'anno;*

*b) Per gli impianti di proprietà privata debitamente autorizzati, in caso di affissione per conto terzi, il canone è di euro 520.000 per ogni metro quadro di superficie e per anno solare.*

Pon mente subito osservare che la indicazione del canone di cui alla lettera a) è stata subito rettificata da euro 20,00 in euro 520,00, siccome la primitiva indicazione frutto di mero errore materiale (cfr. delibera giuntale n. 43 del 14 marzo 2003, impugnata con atto di motivi aggiunti).

Orbene, osserva il Collegio che la contestata (vedi epigrafe dell'atto introduttivo) possibilità di cumulo tra TOSAP e canone di concessione è invece legittima. Ciò rinviene direttamente dalla disposizione legislativa di cui al comma 7 art. 9 del d.lgs. 15.11.1993 n. 507 e s.m.i. del seguente tenore .”Qualora la pubblicità sia effettuata su impianti installati su beni appartenenti o dati in godimento al comune, l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità non esclude quella della **tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, nonché il pagamento di canoni di locazioni o di concessioni** commisurati, questi ultimi, alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario”. Sulla legittimità della duplice imposizione, cioè TOSAP e canone, si è già espressa la giurisprudenza amministrativa (vedi TAR Lazio Sez. II n. 1486/97 e, di recente, TAR Puglia Sez. II n. 19/2003). La duplicità del prelievo ha una giustificazione ontologica e strutturale: la TOSAP è una obbligazione tributaria nel mentre il canone è obbligazione privata, rapportandosi la prima all'atto di



concessione del suolo che viene sottratto all'uso pubblico e la seconda al rapporto di godimento del bene stesso. Quanto innanzi, come giustamente annotato nella sentenza di questo TAR n. 19/2003, trova riscontro anche dal punto di vista contabile atteso che la tassa –entrata tributaria- trova allocazione nel titolo II del bilancio degli enti locali, mentre il canone –entrata di diritto privato di natura patrimoniale- trova sistemazione all'interno del titolo III del bilancio medesimo.

Ciò detto, e passando all'esame dei motivi di gravame dell'atto introduttivo, va subito disatteso il 1<sup>o</sup> motivo recante censura di vizio procedimentale (mancato avviso dell'avvio del procedimento). La delibera di Giunta n. 25 del 2003 riguardante l'approvazione delle aliquote e tariffe per l'anno 2003 ed a maggior ragione la delibera di Consiglio del 1994 n. 74 di approvazione del Regolamento, sono atti amministrativi generali, pure a contenuto regolamentare, esclusi dall'obbligo dell'avviso dell'avvio del procedimento (cfr. art. 13 legge 241/90).

Col secondo e terzo motivo, che meritano trattazione congiunta, si eccepisce la incompetenza della Giunta nella determinazione delle tariffe.

A riguardo osserva il Collegio che alla luce dell'art. 42 lettera f) decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, è esclusa la competenza consiliare per quanto concerne le aliquote dei tributi. La distinzione che il testo vigente pone in materia tributaria tra istituzione del tributo e determinazione delle aliquote, escludendo il secondo profilo dalla competenza consiliare, a maggior ragione deve intendersi riguardante anche la materia tariffaria, nel cui ambito i provvedimenti amministrativi non sono espressione di potestà

impositiva esercitata *ratione imperii*, bensì funzionali alla determinazione del prezzo del servizio (cfr. TAR Milano n. 775/2002).

Sulla lamentata carenza di criteri di massima, linee guida, rapportabili alla competenza consiliare (vedi in particolare 3<sup>^</sup> motivo), va premesso che la stessa legge (art. 145 comma 55 legge n. 388/2000) individua come parametri di determinazione del canone di affitto/concessione quello della effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario; orbene la delibera Giuntale riferisce di canone di euro 520,00 per ogni metro quadro di superficie all'anno e quindi è in linea col parametro legislativo; va pure aggiunto che l'elemento "spazio" utilizzato a parametro si riscontra anche nella disposizione regolamentare del '94 ove si parla di misura (del canone) in relazione alla centralità ed importanza dello spazio utilizzato.

I due motivi, pertanto, non paiono avere fondamento giuridico.

I successivi motivi 4<sup>^</sup> e 5<sup>^</sup> censurano la distinzione operata nella ripetuta delibera giuntale n. 25/03 tra impianto afferente la pubblicità propria del soggetto richiedente e quelli di proprietà privata in caso di affissione, lamentandosi che inopinatamente, senza averne alcuna competenza, la Giunta abbia introdotto una nuova categoria, cioè impianti adibiti all'affissione per conto terzi, non prevista in Regolamento.

Esse censure che potevano avere un valenza in relazione alla prima stesura della delibera giuntale in quanto alla riportata distinzione tra pubblicità propria e quella per terzi faceva seguito una notevolissima differenziazione di canone previsto (rispettivamente euro 20 per la prima ed euro 520 per la seconda), per dono di consistenza atteso che la differenza di canone che dianzi si è riportata è frutto di un mero errore materiale nella trascrizione del

primo che non è 20 bensì 520 (salto di un 5 nella battitura). Alla correzione con esplicitazione di mero errore materiale, ha provveduto la Giunta con apposita delibera di rettifica, la n. 43 del 14.3.2003. Stante, pertanto, una identica previsione di canone, cioè euro cinquecentoventi/00 per entrambi i casi di pubblicità (propria o per terzi), non è dato ravvisare un precipuo interesse di impugnativa avverso una distinzione che risulta essere solo descrittiva, potendosi opinare anche che la stessa impugnativa sia in conseguenza della errata indicazione, poi corretta, di canoni sproporzionatamente diversi (520 euro a fronte di 20 euro).

Il “dubbio” poi espresso nel 5<sup>^</sup> motivo in ordine all’espressione “ogni metro quadro di superficie” e cioè se il Comune intenda riferirsi alla superficie di suolo effettivamente occupata ovvero alla superficie, figura in piano, dell’impianto medesimo, è facilmente risolvibile alla luce della disciplina legislativa che sopra si è indicata (art. 145, comma 55, legge 388/2000-suolo pubblico).

L’affermazione poi resa sempre nel 5<sup>^</sup> motivo ( e ripresa nell’atto di motivi aggiunti) per cui gli impianti di proprietà sarebbero esenti da duplicità di imposizione (TOSAP + canone) va disattesa. Si è detto in precedenza che il duplicità dell’imposizione è legittima ed il canone si rapporta al suolo pubblico su cui l’impianto insiste e non già alla situazione proprietaria di esso impianto.

In ordine, infine, alla decorrenza del canone, si lamenta dalla ricorrente che la stessa viene rapportata all’inizio dell’anno 2003 e non già all’inizio dell’anno ancora successivo come, a suo dire, dovuto in applicazione del secondo comma del regolamento comunale dell’imposta della pubblicità per

cui “le **tariffe**, qualora non modificate entro il 31 ottobre di ogni anno, si intendono prorogate per l’anno successivo”.

La censura non pare avere pregio atteso che la G.C. ha deliberato di “confermare per l’anno 2003 le tariffe per l’imposta Comunale sulla Pubblicità ed i diritti per le pubbliche affissioni in vigore per l’anno 2002” .... “confermare per il 2003 le tariffe per la Tassa occupazione Spazi Aree Pubbliche in vigore per l’anno 2002...”. Quello qui in discussione è l’ammontare del canone di concessione o locazione, la cui misura –giusta disposizione regolamentare- andava stabilita con provvedimento di Giunta.

Sul 6^ motivo, ribadendosi quanto detto in precedenza, va considerato che è la stessa disposizione legislativa a relazionare il canone alla superficie di suolo comunale occupato; il criterio seguito dalla Giunta è quello dei metri quadri di effettiva occupazione del suolo pubblico da parte dell’impianto pubblicitario e quindi non si discosta dalla previsione di legge (comma 7^, art. 9 d.lgs. 507/93: “...*nonché il pagamento di canoni di locazione o di concessione commisurati, questi ultimi, alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario*”) che già reca in sé il parametro di riferimento.

Passando all’atto di motivi aggiunti, nell’impugnare con detto mezzo di gravame la delibera di Giunta n. 43/03 ( che come detto ha provveduto a rettificare la precedente delibera precisando che il canone era di 520,00 e non di 20,00) si richiama a tutti i motivi già elencati nell’atto introduttivo, motivi già disattesi come da narrativa che precede.

Sempre nell’atto di motivi aggiunti viene ad essere gravata anche la intervenuta delibera consiliare con cui il Comune e con disposizioni

transitorie da valere sino all'approvazione del piano generale sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni, integra il vigente Regolamento comunale per disciplinare il rilascio delle autorizzazioni per la installazione degli impianti pubblicitari, stabilendo che (p.1 del deliberato): *Il Comune autorizza l'installazione di mezzi pubblicitari su beni pubblici, nel rispetto della normativa urbanistica e del Codice della strada, previo pagamento di un canone fissato dalla Giunta Comunale, tenuto conto delle dimensioni degli impianti.*

Nel primo motivo argomenta la soc. ricorrente che gli impianti pubblicitari privati non sono e non possono essere da nessuna legge assoggettati a regime concessorio. La tesi che invoca a fondamento un inciso -a pag. 8- della sentenza di questo TAR n. 19/03 (che deve essere invece letta per la parte in questione nella sua interezza e calata nel contesto in cui è stata pronunciata) muove dall'assunto di una differenziazione tra impianti privati ed impianti pubblici che si è già provveduto a confutare come da narrativa che precede. Qui non può che ribadirsi che quello che viene all'evidenza quale presupposto del canone, non è la natura pubblica o privata dell'impianto, bensì del suolo su cui esso impianto viene ad incidere e nulla vieta che impianti "privati" siano allocati su suolo comunale e come tali siano soggetti al duplice prelievo; la delibera comunale sospinta parla espressamente di autorizzazione di mezzi pubblicitari **su beni pubblici** e quindi è in conformità della previsione legislativa nella richiesta del canone.

Il secondo motivo dell'atto di motivi aggiunti ripete un ritenuto vizio procedimentale per mancato avviso dell'avvio del procedimento; anche qui va ribadito che l'eccepito vizio non sussiste stante la ben ravvisabile natura,

in capo alla delibera, di atto di natura regolamentare.

Nel terzo motivo si eccepisce la incompetenza della Giunta a determinare l'ammontare del canone, in carenza di indirizzi generali che fanno capo al Consiglio e che nella specie sarebbero carenti. A parere del Collegio anche tale censura non coglie nel segno; esso Consiglio infatti ha previsto il pagamento di un canone da fissarsi dalla Giunta, **tenuto conto delle dimensioni degli impianti**. Nella frase dianzi riportata a parere del Collegio si ravvisa l'indirizzo generale ed il criterio tecnico astratto, che parte ricorrente ritiene insussistente.

In conclusione il ricorso, in uno con l'atto di motivi aggiunti, non pare avere adeguata consistenza giuridica; pertanto va respinto.

Spese come da dispositivo e secondo il principio della soccombenza.

**P.Q.M.**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - sede di Bari Sez.**

**I, respinge il ricorso in epigrafe.**

**Condanna la società ricorrente alla rifusione delle spese di giudizio in favore del Comune di Andria, spese che si liquidano in euro 1.500,00 (millecinquecento/00).**

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla Autorità amministrativa.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2003, con

l'intervento dei Magistrati

Gennaro Ferrari	- Presidente
Vito Mangialardi	- Componente Est.
Fabio Mattei	- Componente