



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO**  
**REGIONALE**  
**DEL LAZIO**  
**SEZIONE SECONDA**

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

sul ricorso n. **7448/2001** proposto da **A.N.A.C.S. (Associazione Nazionale Aziende di Cartellonistica Stradale)**, **A.I.C.A.P. (Associazione Italiana Cartelli Pubblicitari)** e **A.P. ITALIA**, nelle persone dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dall'avv. Ruggero Frascaroli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Viale Regina Margherita n. 46;

**c o n t r o**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;  
MINISTERO DELLE FINANZE (attuale Ministero dell'Economia e delle Finanze), in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e, per legge, domiciliato presso i suoi uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco p.t.,  
rappresentato e difeso dall'avv. Gabriele Scotto  
ed elettivamente domiciliato presso gli uffici dell'Avvocatura  
comunale in Roma, Via del Tempio di Giove n. 21;

**con atto d'intervento *ad opponendum***

dell'ANACAP (Associazione Nazionale Concessionarie Servizi  
Entrate Enti Locali), in persona del legale rappresentante  
p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Lorenzoni e  
Giuseppe Di Cuonzo, con domicilio eletto presso lo studio  
del primo in Roma, Via del Viminale n. 43;

**per l'annullamento**

del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri  
adottato in data 16/2/2001, con cui sono state  
rideterminate in aumento fisso pari a £. 6.000 le tariffe per  
la pubblicità ordinaria; nonché avverso ogni altro atto ad  
esso presupposto, connesso e/o conseguente, ivi compresa  
la delibera del Consiglio dei Ministri e la proposta del  
Ministro delle Finanze menzionate nel decreto impugnato;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero e del  
Comune intimati;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* dell'ANACAP e la  
sua memoria difensiva successivamente prodotta;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, per la pubblica udienza del 19/3/2003, il Cons.  
Francesco Giordano;

Uditi, altresì, gli avv.ti R. Frascaroli, L. Onofri su delega  
dell'avv. Scotto e l'avv. F. Lorenzoni;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

### **FATTO**

Premettono le istanti di essere legittimate alla presente impugnativa, essendo l'ANACS e l'AICAP statutariamente preordinate a curare gli interessi giuridici ed economici di categoria delle imprese pubblicitarie, unitariamente considerate, e l'AP ITALIA una società pubblicitaria operante su Roma e, quindi, direttamente lesa dal provvedimento impugnato.

Con il censurato decreto è stata rideterminata, a far data dal 1° marzo 2001, la tariffa per la pubblicità ordinaria, di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 15/11/93, n. 507 nella misura indistinta di £. 6.000 per tutte e cinque le classi di Comuni. Sostengono le intimanti che il menzionato D.Lgs. n. 507/93 è stato adottato in forza di un'apposita previsione normativa (l'art. 4 della legge n. 421/92), che non consentiva l'introduzione di eventuali modifiche, come l'aumento d'imposta, se non con atto avente forza di legge ed in conformità ai criteri prefissati

L'avversato decreto avrebbe, invece, rideterminato ed aumentato l'imposta, con atto non avente forza di legge ed in aperta violazione dei principi enunciati nella delega.

Pertanto, l'aumento fisso dell'imposta comporterebbe la sua commisurazione sul mezzo pubblicitario in senso **regressivo** e non in ragione della rilevanza dell'impatto e della sua diversa utilizzazione pubblicitaria, come diretta conseguenza della sua collocazione sul territorio.

Si sarebbe, invero, erroneamente ritenuto necessario adeguare l'importo minimo, al fine di assicurarne l'accertamento e la riscossione, anche in caso di omesso adempimento spontaneo, esigenza valida solo per i Comuni di V classe, rideterminando anche gli altri importi, relativi ai restanti Comuni, nella proporzione attualmente prevista.

Cosicché, l'aumento fisso sarebbe più sensibile nei piccoli Comuni e decrescerebbe salendo nelle fasce demografiche più alte, venendo l'imposta a gravare in misura più bassa nelle grandi città, pur essendo maggiore la fruizione del mezzo pubblicitario per l'utenza.

Si deduce, quindi, la palese **violazione e falsa applicazione della legge 421/92, in relazione all'art. 37 del D. Lgs. 507/93, nonché l'eccesso e lo sviamento di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta, difetto di istruttoria, erroneità nei presupposti e difetto di motivazione.**

In subordine, si eccepisce l'invalidità derivata degli atti impugnati per **illegittimità costituzionale** dell'art. 37 del decreto legislativo 507/93, con riferimento agli artt. 23 e 77 della Costituzione, laddove deroga alla riserva di legge in materia tributaria consentendo l'adeguamento d'imposta in eccesso di delega, di cui all'art. 4 della legge 421/92, per atto amministrativo.

Posto, infine, che l'art. 3, comma 5° del D. Lgs. 507/93 dispone espressamente che le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, sono deliberate entro il 31 ottobre di ogni anno ed entrano in vigore il primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui la deliberazione è divenuta esecutiva a norma di legge, si rileva l'illegittimità della disposta **retroattività** dell'aumento delle tariffe in questione, per **violazione dell'art. 1, commi 1° e 3° della legge n. 212/2000**.

Anche sotto tale profilo si deducono, quindi, le censure di **ulteriore violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 507/93, art. 3, comma 5°, nonché di eccesso e sviamento di potere, per erroneità nei presupposti, contraddittorietà, ingiustizia e difetto di motivazione**.

Nei suoi scritti difensivi l'intervenitrice *ad opponendum* ha puntualmente controdedotto alle argomentazioni avversarie, chiedendo il rigetto del proposto gravame.

Anche il Comune di Roma ha resistito alla pretesa avversaria, formulando l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del ricorso e chiedendone la reiezione, nel merito, con tutte le conseguenze di legge.

Con ordinanza n. 4233 del 4 luglio 2001, la Sezione giudicante ha respinto la domanda cautelare, prodotta dalle ricorrenti contestualmente al ricorso introduttivo.

L'appello avverso detto provvedimento è stato respinto, con ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5206 del 18 settembre 2001.

## **DIRITTO**

Poiché il ricorso è infondato nel merito, può prescindersi dall'esame dell'eccezione pregiudiziale di inammissibilità dell'impugnativa, sollevata dall'Avvocatura comunale nella sua memoria di costituzione.

La prima questione che le ricorrenti sottopongono all'attenzione del Collegio, è quella che imputa al provvedimento impugnato il mancato rispetto dei criteri stabiliti dalla legge di delega e l'inosservanza dei principi generali che regolano la materia tributaria, come quelli della capacità contributiva e della progressività dell'imposta.

Prive di pregio si rivelano le prospettate doglianze.

Si premette che l'art. 4, comma 4°, della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, delegava il Governo ad emanare uno o

più decreti legislativi diretti alla revisione ed armonizzazione dei tributi locali, prescrivendo, in materia di imposta comunale sulla pubblicità e di diritti sulle pubbliche affissioni, la tassazione della pubblicità esterna avente finalità commerciali o rilevanza economica con l'assunzione, quale parametro di commisurazione dell'imposta, del mezzo pubblicitario utilizzato secondo la sua natura, le sue dimensioni e la sua ubicazione.

Stabiliva, altresì, la legge-delega la ridefinizione delle tariffe, con la ripartizione dei Comuni in non più di cinque classi, in modo che la previsione di gettito per l'anno 1994 non eccedesse il doppio del gettito lordo registrato nel 1992.

In attuazione della delega, il decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 (Capo I) ha suddiviso i Comuni in cinque classi, secondo la popolazione residente, ed ha attribuito loro il potere di deliberare annualmente le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, riservando il concetto di pubblicità ordinaria a *“quella effettuata mediante insegne, cartelli, locandine, targhe, stendardi o qualsiasi altro messo non previsto nei successivi articoli”* (art. 12).

La stessa norma da ultimo citata ha fissato *“la tariffa dell'imposta per ogni metro quadrato di superficie e per anno solare”*, partendo da un minimo di £. 16.000, per i Comuni di classe V, ad un massimo di £. 32.000, per quelli di classe

I, con un differenziale d'imposta fra ogni classe e la successiva pari in assoluto a £. 4.000.

Poiché l'art. 37, comma 1° del menzionato decreto delegato -nel testo novellato dall'art. 10, comma 18° della legge 13 maggio 1999, n. 133- ha previsto la possibilità di **adeguamento** delle tariffe, in materia di imposta sulla pubblicità e di diritto sulle pubbliche affissioni, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Finanze e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è stato adottato l'avversato D.P.C.M. del 16 febbraio 2001 con cui si è provveduto, appunto, ad adeguare le tariffe sulla pubblicità ordinaria, applicando un incremento fisso di £. 6.000 alla tariffa stabilita per ciascuna classe di Comuni.

La disposta determinazione ha tratto la sua giustificazione dall'esigenza di consentire l'iscrizione a ruolo e, perciò, l'accertamento e la riscossione coattiva anche della tariffa minima (£. 22.000) che, nel precedente importo (£. 16.000), non rendeva possibile l'esazione a norma di legge (art. 12 *bis* del D.P.R. n. 602/73).

Ciò posto, osserva, in primo luogo, il Collegio che i rilievi concernenti la mancata osservanza delle direttive dettate dalla legge delega e dei principi vigenti in materia tributaria, non possono essere ascritti al contestato D.P.C.M. 16/2/2001, ma vanno, ove del caso, rivolti al D.Lgs. n.

507/93 che proprio in attuazione della legge di delega n. 421/92 è stato emanato.

Quanto, poi, alla censura secondo cui occorreva un atto avente forza di legge per rideterminare ed aumentare l'imposta, appare sufficiente rilevare che il potere di modificare ed adeguare le tariffe era stato espressamente e specificamente affidato, dal decreto delegato, ad un provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 37, D. Lgs. n. 507/93).

Né appare consentito, in questa sede, discettare della necessità di introdurre tariffe diversificate, con riferimento alle singole classi dei Comuni interessati, al fine di evitare l'effetto **regressivo** della commisurazione dell'imposta sul mezzo pubblicitario, derivante dalla misura fissa dell'incremento anziché dalla rilevanza dell'impatto e dalla sua diversa utilizzazione sul territorio.

Non va, infatti, obliato, al riguardo, che precipuo compito della Presidenza del Consiglio era quello di **adeguare** le tariffe pubblicitarie, in guisa da evitare un cospicuo danno ai bilanci degli enti locali, e non di procedere all'introduzione di una nuova imposta o di prevedere, comunque, aumenti diversificati, unica cautela essendo semmai quella di mantenere, fra le varie classi di Comuni, la differenza di £. 4.000 positivamente stabilita (art. 12, D. Lgs. n. 507/93).

Ed è, appunto, il rispetto di quel differenziale che il censurato provvedimento si è dato cura di assicurare, applicando lo stesso incremento in misura fissa a tutte e cinque le classi, in cui i Comuni erano stati suddivisi dal decreto delegato in ragione della loro diversa consistenza abitativa.

Né è dato sindacare, in sede di giudizio di legittimità, la scelta squisitamente discrezionale operata dall'Amministrazione, in ordine alla definizione del *quantum* relativo al disposto aumento tariffario.

Da quanto sopra discende anche la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 del D. Lgs. n. 507/93, sollevata in subordine dalle ricorrenti con riferimento agli articoli 23 e 77 della Costituzione.

Nella fattispecie, infatti, non si è trattato dell'introduzione di una nuova imposta, ma soltanto dell'adeguamento di tariffe di base in relazione a variazioni dei costi e dei benefici accordati agli utenti.

Sicchè, non mette conto invocare il principio della riserva di legge in materia tributaria, giacchè proprio con atto avente forza di legge si è consentito, in aderenza ai principi e criteri direttivi stabiliti nella legge-delega, di procedere ad una revisione ed armonizzazione dei tributi locali, attuando una ridefinizione delle tariffe in materia di imposta comunale sulla pubblicità ordinaria, entro un determinato limite

massimo di gettito lordo, e demandando ad un decreto della Presidenza del Consiglio il solo compito di adeguare tecnicamente le tariffe medesime, nell'ambito di quella delegificazione dell'attività di revisione delle tariffe ritenuta ammissibile dalla giurisprudenza, in specie costituzionale. Con riferimento, infine, alla lamentata **retroattività** dell'aumento delle tariffe in questione, di cui si è denunciata l'illegittimità per violazione dello statuto del contribuente (art. 1 della legge 212/2000) e del D. Lgs. n. 507 del 1993 (art. 3), nel presupposto che alla rideterminazione tariffaria, disposta con D.P.C.M. pubblicato il 17 aprile 2001, è stata attribuita la decorrenza del 1° marzo 2001, deve osservarsi che la doglianza di parte ricorrente non coglie nel segno.

Invero, come rilevato dal Consiglio di Stato nella fase d'appello del giudizio cautelare (cfr. ord. n. 5206/2001), le tariffe delle imposte sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni entrano in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui diviene esecutiva la delibera che le ha stabilite.

Pertanto, *“la rideterminazione delle tariffe di cui al decreto impugnato non può trovare applicazione prima dell’emanazione del decreto medesimo, ma solo*

*successivamente, dovendo le tariffe medesime essere recepite in un'apposita delibera comunale” (cfr. ord., cit.).*

Non trova, quindi, alcun fondamento la preoccupazione manifestata dalle istanti, dal momento che, come confermato dall'Avvocatura del Comune di Roma, la delibera n. 144 del 20-21/12/2001, di recepimento del censurato D.P.C.M., ha previsto come data di decorrenza degli aumenti tariffari il 1° gennaio 2002.

In conclusione il ricorso, siccome infondato, deve essere respinto.

Si rinvergono, tuttavia, validi motivi per disporre la compensazione integrale fra le parti delle spese di giudizio.

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

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione seconda, **respinge** il ricorso meglio specificato in epigrafe.

Spese **compensate**.

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

Così deciso in Roma, dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione II, nella Camera di Consiglio del 19 marzo 2003, con l'intervento dei signori Magistrati:

Domenico LA MEDICA	Presidente
Francesco GIORDANO	Consigliere rel. estensore
Giuseppe SAPONE	Consigliere