

Publicato il 10/09/2024

**N. 00615/2024 REG.PROV.COLL.**

**N. 00146/2024 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 la Liguria**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 146 del 2024, proposto da Confesercenti Provincia di Imperia, Roberto Benassi, Giuseppe Piccolo, Fabrizio Sorgi, Giovanni Arangio Febbo, Dennis Benjamin Esposito, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Silvia Sciandra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Raniero Raggi in Genova, piazza G. Matteotti 2/4b;

***contro***

il Comune di Bordighera, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Chiarello, Umberto Montanaro e Giuseppe Pecorilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

della deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Bordighera n. 221 del 14.11.2023, avente ad oggetto “Tariffe anno 2024 del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e del canone di concessione per l’occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate – canone unico”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 luglio 2024 il dott. Angelo Vitali e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe la Confesercenti della Provincia di Imperia e cinque esercenti attività ambulante nei mercati della Riviera Ligure (in particolare, nel mercato ambulante settimanale che si svolge a Bordighera ogni giovedì) hanno impugnato la deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Bordighera n. 221 del 14.11.2023, avente ad oggetto *“Tariffe anno 2024 del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e del canone di concessione per l’occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati*

*realizzati anche in strutture attrezzate – canone unico*”, pubblicata all’Albo Pretorio on line del Comune dal 23.11.2023 al 7.12.2023. Censurano in particolare la tariffa del canone unico per il mercato del giovedì (“canone meracatale”), nella parte in cui applica alla tariffa finale giornaliera stabilita per i Comuni da oltre 10.000 e fino a 30.000 abitanti (0,70) frazionata per 8 ore ( $0,70 : 24 \times 8 = 0,233$ ), oltre all’aumento del 25% ( $0,233 \times 25\% = 0,292$ ), un ulteriore “coefficiente moltiplicatore” pari a 2,025 ( $0,292 \times 2,025 = 0,657$ ), non previsto dalla legge 27.12.2019, n. 160 (commi dall’837 all’843) istitutiva del canone unico per l’occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile (introdotto in sostituzione della tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche, del canone per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche e, limitatamente ai casi di occupazioni temporanee, dei prelievi sui rifiuti).

A sostegno del gravame hanno dedotto tre motivi di ricorso, come segue.

1. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 1, commi 837, 842 e 843 della Legge 27.12.2019 n. 160 mediante l’introduzione di elementi di calcolo non previsti dalle disposizioni istitutive; Illegittimità per carente e/o omessa motivazione: violazione dell’art. 3 della legge 7.08.1990 n. 241.

Non si comprenderebbe su quale base normativa né sulla base di quale percorso motivazionale il Comune ha applicato alla tariffa oraria un “coefficiente moltiplicatore” di € 2,250, non previsto dai

commi 842 e 843 tra gli elementi di calcolo della tariffa per le occupazioni di aree pubbliche.

2. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi 837, 842 e 843 della Legge 27.12.2019 n. 160 nella parte in cui la deliberazione impugnata richiama l'esigenza di assicurare il "pari gettito"; eccesso di potere per sviamento.

Il "coefficiente moltiplicatore" sembrerebbe essere stato introdotto sulla base dell'art. 1 comma 817 della legge 160/2019, al fine di garantire al Comune il medesimo gettito derivante in passato dai tributi soppressi con l'introduzione del "nuovo canone": senonché, il ragionamento dell'Ente contrasterebbe con le disposizioni che disciplinano il canone medesimo, ovvero i commi 841, 842 e 843, che non contengono alcun riferimento al "pareggio di bilancio" quale parametro utilizzabile per determinare le tariffe.

3. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi 837 e ss. della Legge 27.12.2019 n. 160 in combinato disposto con il comma 817 dello stesso articolo 1; eccesso di potere per sviamento.

Il richiamo all'invarianza di gettito di cui al comma 816 dell'art. 1 Legge 160/2019 sarebbe erroneo e fuorviante, in quanto il comma 817 si applica esclusivamente al canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, ma non a quello mercatale, introdotto dal successivo comma 837, che si applica in deroga alle disposizioni concernenti il primo (coma

838), e la cui tariffa è integralmente disciplinata dai commi 842 e 843.

Si è costituito in giudizio per resistere al ricorso il Comune di Bordighera, controdeducendo.

In particolare, il Comune sostiene che la previsione di un coefficiente moltiplicatore non sarebbe preclusa in assoluto, a patto che la sua applicazione non determini una tariffa giornaliera superiore a quella determinabile nel limite di incremento del 25% ammesso dalla legge, ciò che è da escludersi nel caso di specie ( $0,70 + 25\% = 0,875 > 0,657$  tariffa approvata).

Alla pubblica udienza del 24 luglio 2024 il ricorso è stato trattenuto dal collegio per la decisione.

La controversia concerne la tariffa del canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, specificamente destinati ai mercati (d'ora innanzi, "canone mercatale"), istituito dall'art. 1 commi 837 e ss. della legge n. 160/2019 (legge di stabilità 2020).

Giova premettere che la legge di stabilità 2020 ha istituito, ai commi dal 816 al 836, un canone patrimoniale unico di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (d'ora innanzi, "canone unico patrimoniale"), in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari, del canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8 del codice della strada e

di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, conseguentemente abrogando (comma 847) i capi I (imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni) e II (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) del decreto legislativo n. 507 del 1993, nonché gli articoli 62 (canone per l'installazione di mezzi pubblicitari) e 63 (canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) del decreto legislativo n. 446 del 1997.

Vale la pena di rammentare che l'abrogato art. 63 del decreto legislativo n. 446 del 1997 aveva infatti previsto la possibilità, per i comuni, di assoggettare al pagamento di un canone patrimoniale l'occupazione, sia permanente che temporanea, di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, ivi comprese le aree destinate a mercati, in sostituzione dell'applicazione, nel proprio territorio, della tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507. In sostanza, prima dell'avvento della legge di stabilità 2020, l'occupazione temporanea di spazi pubblici in occasione dei mercati era assoggettata – alternativamente – alla TOSAP (entrata tributaria) o al COSAP (entrata di carattere patrimoniale), a seconda che il Comune avesse usufruito della facoltà di cui al citato art. 63 del decreto legislativo n. 446 del 1997, approvando un apposito regolamento comunale.

È accaduto che la legge n. 160/2019, pur abrogando e sostituendo sia la TOSAP che il COSAP (che si applicavano anche alle occupazioni in occasione di mercati) con il “canone unico patrimoniale” di cui all’art. 1 commi 816-836, all’art. 1 commi 837-843 ha previsto una distinta ed analitica disciplina tariffaria (il “canone mercatale”) specifica per l’occupazione di spazi destinati ai mercati (comma 837), in sostituzione della corrispondente TOSAP, del COSAP e dei prelievi corrispettivi del servizio di gestione dei rifiuti urbani (comma 838).

Di fatto – con una chiara misura di favore per gli esercenti i mercati ambulanti (vedi *infra*) - per il canone mercatale di cui si discute il legislatore ha sottratto alle singole amministrazioni comunali la possibilità di applicare il prelievo nella misura corrispondente alle altre occupazioni di spazi pubblici, e ha imposto una tabella con tariffe “di base” giornaliera per classe di popolazione dei diversi Comuni italiani (comma 842), lasciando la “possibilità” di ridurla fino ad azzerarla, o di aumentarla nella misura massima del 25 per cento (comma 843, primo periodo), ma “imponendo”, per le occupazioni nei mercati che si svolgono con carattere ricorrente e con cadenza settimanale, “una riduzione dal 30 al 40 per cento sul canone complessivamente determinato” (comma 843, secondo periodo – 35% nel Comune di Bordighera, cfr. l’art. 4 del regolamento).

Inoltre, diversamente da quanto espressamente stabilito in tema di canone unico patrimoniale dal comma 817 (“*Il canone è disciplinato dagli enti in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito*”).

*dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe*”), la specifica disciplina del canone mercatale opera *“in deroga alle disposizioni concernenti il canone di cui al comma 816”*, e dunque non prevede la possibilità per i comuni di garantire l'invarianza di gettito rispetto al passato.

Si tratta – come detto – di una chiara norma di favore (sulla genesi della quale ha, molto probabilmente, influito anche la pandemia allora in atto), che, pur alleviando di molto il prelievo sulle occupazioni di suolo pubblico in occasione dei mercati, non pare vulnerare il principio del rispetto dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 119 Cost., in quanto i Comuni conservano comunque la possibilità di agire sulle tariffe del canone unico patrimoniale concernenti tutte le altre occupazioni di suolo pubblico (comma 817), al fine di garantire l'invarianza del gettito derivante dalla TOSAP o dal COSAP (ove un tempo confluiva anche il gettito dei corrispettivi per l'occupazione di spazi nei mercati): cioè, in sostanza, di spostare il carico erariale di cui sono stati sgravati gli ambulanti su tutte le altre categorie di occupanti il suolo pubblico. È chiaro, a questo punto, che il ricorso è fondato e va accolto.

La disciplina tariffaria specificamente dettata dal legislatore (cfr. art. 23 Cost.) per il canone mercatale stabilisce una tariffa di base giornaliera (comma 842 – 0,70 per il Comune di Bordighera), da frazionarsi per ore ( $0,7 : 24 = 0,0291$ ), fino a un massimo di 9 (8 nel Comune di Bordighera:  $0,0291 \times 8 = 0,233$ ), in relazione all'orario effettivo ed in ragione della superficie occupata, e

contempla “*aumenti nella misura massima del 25 per cento*” (comma 843).

Ne segue che la tariffa massima praticabile per mq di occupazione dal Comune di Bordighera per le 8 ore di svolgimento del mercato del giovedì consiste in € 0,292 per mq occupato ( $0,7 : 24 \times 8 = 0,233 + 25\%$  – cfr. colonna 4 della tabella allegata alla delibera n. 221/2023 – doc. 1 delle produzioni di parte ricorrente, p. 8 di 8), e che la fissazione di una tariffa di € 0,657 è illegittima, in quanto ottenuta applicando un ulteriore coefficiente moltiplicatore di 2,250, non previsto dalla legge.

Né vale addurre che la previsione di un coefficiente non sarebbe preclusa in assoluto, a patto che la sua applicazione non determini una tariffa giornaliera superiore a quella determinabile nel limite di incremento del 25% ammesso dalla legge, ciò che sarebbe da escludersi nel caso di specie ( $0,70 + 25\% = 0,875 > 0,657$  tariffa approvata).

L'obiezione omette di considerare che la tariffa giornaliera (0,70) va obbligatoriamente frazionata ed applicata per ore, fino a 9 (comma 843 - 8 ore nel caso del Comune di Bordighera), sicché il massimo della tariffa approvabile non corrisponde affatto a 0,875, bensì a 0,2912 ( $0,875 : 24 = 0,0364 \times 8$ ), di gran lunga inferiore alla tariffa di 0,657 approvata.

Nello stesso senso, del resto, seppure in forma non proprio perspicua, si è espresso anche il MEF con la risoluzione n. 1 del 31.1.2022 (doc. 6 delle produzioni 29.2.24 di parte ricorrente), che ha così (tautologicamente) concluso: “*Pertanto, [...] si deve concludere*

*che la piena autonomia regolamentare dell'ente locale in materia deve essere esercitata nel rispetto delle norme appena illustrate, per cui l'individuazione di "coefficienti moltiplicatori" per la determinazione del canone per le occupazioni di carattere temporaneo è legittima solo se effettuata nel rispetto dei limiti espressamente previsti dal citato comma 843".*

Il che, più chiaramente, equivale a dire che l'unico moltiplicatore legittimo è quello massimo di 0,25.

Stante la assoluta novità della questione, sussistono i presupposti di legge per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Bordighera n. 221 del 14.11.2023, nella parte in cui fissa in € 0,657 la tariffa oraria del canone mercatale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere, Estensore

Richard Goso, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Angelo Vitali**

**IL PRESIDENTE**  
**Luca Morbelli**

**IL SEGRETARIO**