

GIURISPRUDENZA SU CARTELOPOLI

n. 2 - il regolamento di un comune non può inibire sine die nuove installazioni pubblicitarie fino alla approvazione del Piano Generale degli Impianti (sentenza della Corte Costituzionale n. 355 del 10 luglio 2002)

Questo secondo numero della rubrica dedicata alla Giurisprudenza riguarda un caso su cui è stata chiamata a pronunciarsi addirittura la Corte Costituzionale con la sentenza n. 355 del 10 luglio 2002 (che si rimette in allegato), poi richiamata in diverse sentenze sia del TAR che del Consiglio di Stato.

Per capirne meglio il contenuto e soprattutto la portata è necessario far conoscere dapprima gli antecedenti che hanno riguardato i richiami normativi sulla cui legittimità costituzionale è stata poi chiesta una pronuncia da parte della Suprema Corte.

Con il Decreto Legislativo n. 507 del 15 novembre 1993 è stata dettata fra l'altro la disciplina relativa alla *“Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni”*.

Il 1° comma dell'art. 3 dispone che *“Il comune é tenuto ad adottare apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni.”*

Il successivo 2° comma stabilisce che *“con il regolamento il comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse.”*

Il 3° comma precisa che *“il regolamento deve in ogni caso determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari, le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione, nonché i criteri per la realizzazione del piano generale degli impianti. Deve altresì stabilire la ripartizione della superficie degli impianti pubblici da destinare alle affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica e quella da destinare alle affissioni di natura commerciale, nonché la superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati, comunque diversi dal concessionario del pubblico servizio, per l'effettuazione di affissioni dirette.”*

Il 2° comma del successivo art. 36 prescrive che *“per la prima applicazione del presente decreto i comuni devono deliberare il regolamento di cui all'art. 3 entro il 30 giugno 1994”*: il termine è stato poi prorogato al 30 settembre 1995 dal comma 9 dell'art. 1 del decreto-legge n. 250 del 28 giugno 1995, convertito con modificazioni nella legge n. 349 dell'8 agosto 1995.

Il successivo comma dell'art. 36 stabilisce a sua volta che *“Il comune non dà corso alle istanze per l'installazione di impianti pubblicitari, ove i relativi provvedimenti non siano già stati adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto, né può autorizzare l'installazione di nuovi impianti fino all'approvazione del regolamento comunale e del piano generale previsti dall'art. 3.”*

In applicazione del D.Lgs. n. 507/1993, con deliberazione n. 289 del 19.12.1994 il Consiglio Comunale di Roma ha adottato il Regolamento sulla pubblicità esterna e sulle pubbliche affissioni: con deliberazione n.254 del 6.12.1995, ha approvato il 1° Piano Generale degli Impianti che prevede il “riordino” come procedura di carattere straordinario, stabilendo sia i requisiti per l’autodenuncia che le condizioni per il rinnovo, ma demandando alla Giunta Comunale il compito di darvi attuazione con l’emanazione di una apposita deliberazione (che sarà la n. 1689 del 9.5.1997): **è stata prevista la improcedibilità delle domande presentate sino alla ultimazione del procedimento di riordino degli impianti pubblicitari esistenti.**

A distanza di quasi 15 anni non risulta ancora concluso il procedimento di riordino né il Comune è tuttora in grado di indicare con certezza la data della sua futura definizione.

In diversi ricorsi al TAR è stato rilevato come specifico motivo di censura che *“risulta quindi paralizzata la possibilità per i privati di inserirsi nel mercato pubblicitario che risulta cristallizzato, con una inammissibile restrizione dell’attività economica protratta nel tempo e lasciata all’arbitrio della Amministrazione in violazione, oltre che dei principi costituzionali di iniziativa economica, anche del principio di buon andamento e di correttezza dell’azione amministrativa”*: è stato altresì rilevato che *“nel contempo, i titolari di precedenti autorizzazioni, essendo inibite nuove iniziative imprenditoriali, vengono a godere di una rendita di posizione con distorsione del mercato in assenza di una reale attività concorrenziale.”*

Al particolare aspetto del blocco delle autorizzazioni sino alla ultimazione del procedimento di riordino degli impianti pubblicitari esistenti, che è specifico del Comune di Roma, deve aggiungersi come ben più ponderato motivo di censura il disposto del comma 8 dell’art. 36 del D.Lgs. n. 507/1993 che stabilisce che ogni Comune non può autorizzare l’installazione di nuovi impianti fino all’approvazione del regolamento comunale e del Piano Generale degli Impianti previsti dal precedente articolo 3.

In applicazione del suddetto disposto il Comune di Genova ha respinto una richiesta presentata nel 1995 di autorizzazione alla installazione di un impianto pubblicitario su un sottoponte ferroviario ed ha poi emanato una ordinanza dirigenziale con cui ha disposto la rimozione dell’impianto nel frattempo installato.

Per l’annullamento di entrambi i suddetti provvedimenti sono stati presentati due distinti ricorsi al TAR della Liguria, che con ordinanza emessa l’8 marzo 2001 ha sollevato, in riferimento all’articolo 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell’articolo 36 D.Lgs. n. 507/1993: **“tale disposizione, ad avviso del TAR della Liguria, contrasterebbe con l’art. 41 della Costituzione, in quanto, non prevedendo alcun termine entro il quale il comune deve provvedere all’adozione del piano generale degli impianti pubblicitari a differenza di quanto dispone il comma 2 dell’art. 36 del citato decreto legislativo per l’adozione del regolamento comunale, avrebbe l’effetto di comprimere in maniera indeterminata nel tempo, e non correlata ad alcun pubblico interesse, la libera iniziativa economica”**.

Per la Corte Costituzionale la questione non è invece fondata per i seguenti motivi.

“La tutela degli interessi pubblici presenti nella attività pubblicitaria effettuata mediante l'installazione di cartelloni si articola dunque, nel decreto legislativo n. 507 del 1993, in un duplice livello di intervento: l'uno, di carattere generale e pianificatorio, mirante ad escludere che le autorizzazioni possano essere rilasciate dalle amministrazioni comunali in maniera casuale, arbitraria e comunque senza una chiara visione dell'assetto del territorio e delle sue caratteristiche abitative, estetiche, ambientali e di viabilità; l'altro, a contenuto particolare e concreto, in sede di provvedimento autorizzatorio, con il quale le diverse istanze dei privati vengono ponderate alla luce delle previsioni di piano e solo se sono conformi a tali previsioni possono essere soddisfatte.”

Per la Corte Costituzionale *“è erronea la premessa interpretativa ..., secondo cui nell'anzidetta disciplina non sarebbe previsto un termine entro il quale i comuni debbano adottare il piano generale degli impianti, che condiziona, a sua volta, l'adozione dei singoli provvedimenti autorizzatori”*, perché **“l'art. 2, commi 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), applicabile anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione, impone alle pubbliche amministrazioni l'onere di determinare, per ciascun tipo di procedimento, il termine entro il quale esso deve essere concluso, quando non siano la legge o il regolamento a stabilire tale termine”**.

La Suprema Corte precisa che *“Nella specie, il dovere della amministrazione comunale di dotarsi del piano generale degli impianti pubblicitari è divenuto operante nel momento in cui è stato approvato il regolamento di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 507 del 1993; né risulta che l'amministrazione, avvalendosi del potere attribuitole dal richiamato art. 2 della legge n. 241 del 1990, abbia stabilito il termine entro il quale dovesse essere adottato il piano degli impianti concernente anche la cosiddetta pubblicità ferroviaria, vale a dire quella che si effettua in ambito ferroviario mediante l'installazione di impianti pubblicitari visibili dalla pubblica via. È quindi applicabile il terzo comma dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, che in via suppletiva pone a carico della pubblica amministrazione l'obbligo di concludere il procedimento entro trenta giorni, trascorsi i quali la medesima pubblica amministrazione è inadempiente.”*

Con sentenza n. 262 del 1997 la Corte Costituzionale aveva *“altresì precisato che **la mancata osservanza del termine a provvedere non comporta la decadenza dal potere, ma vale a connotare in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, nei confronti del quale i soggetti interessati alla conclusione del procedimento possono insorgere utilizzando, per la tutela della propria situazione soggettiva, tutti i rimedi che l'ordinamento appresta in via generale in simili ipotesi (dal risarcimento del danno all'esecuzione del giudicato che abbia accertato l'inadempienza della pubblica amministrazione).**”*

Per la Suprema Corte *“il fatto che nel quadro normativo poc'anzi delineato sia comunque individuabile un termine entro il quale il comune deve dotarsi del piano generale degli impianti e non resti senza sanzione l'eventuale inadempienza, consente di concludere che al diritto di iniziativa economica è assicurata una protezione adeguata e pertanto di **escludere che i privati possano essere autorizzati alla installazione di cartelli pubblicitari in mancanza di pianificazione territoriale**. L'opposta opinione comporterebbe la completa vanificazione di quel livello generale di tutela degli svariati interessi pubblici sui quali questo tipo di attività potenzialmente incide, livello che costituisce il tratto caratterizzante della disciplina censurata. Essa, lungi dal contrastare con*

l'art. 41 della Costituzione, introduce nei confronti dell'iniziativa economica un limite non irragionevole, preordinato com'è alla salvaguardia di una pluralità di beni di rilievo costituzionale, quali l'ambiente, l'arte, il paesaggio, la sicurezza della viabilità."

Per questi motivi la Corte Costituzionale ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 36 del D.Lgs. n. 507/1993.

La sentenza n. 355/2002 è stata poi richiamata o comunque recepita in diverse sentenze sia del TAR che del Consiglio di Stato, fra cui la sentenza del TAR di Milano n. 1491 del 17 aprile 2002 e la sentenza della Seconda Sezione del TAR del Lazio n. 12951 del 21 novembre 2007, che hanno dato una "interpretazione" che si discosta dalla sostanza della pronuncia della Corte Costituzionale e che diventeranno oggetto di prossimi articoli della rubrica dedicata alla Giurisprudenza su Cartellopoli.

Secondo la sentenza n. 1491/2002 del TAR di Milano la mancata approvazione del Piano Generale degli Impianti Pubblicitari ai sensi del D.Lgs. n. 507/1993 **"può, invero, comportare soltanto che qualsivoglia domanda di tal genere proveniente da privati sia sottoposta a valutazione sulla base dei molteplici interessi (di ordine specificatamente pubblico, di sicurezza della circolazione stradale, di natura estetica, panoramica, ambientale od edilizia) sottesi alla disciplina de qua e non può giammai tradursi, come pretenderebbe l'Amministrazione, in un "blocco" alla installazione di nuovi impianti, che si pone in contrasto con i principii costituzionali e generali, previsti in materia dal nostro ordinamento giuridico (v. Cons. St., V, 1 settembre 1986, n. 429)."**

Secondo invece la sentenza n. 12951/2007 del TAR di Roma *"il regolamento comunale previsto dall'articolo 3 soprarichiamato del decreto legislativo non può dunque inibire sine die le installazioni pubblicitarie senza violare i principii costituzionali di iniziativa economica anche di derivazione comunitaria."*

Ne deriverebbe ad esempio come inaccettabile applicazione pratica nel Comune di Roma che, pur in assenza del PRIP (che potrebbe anche non essere mai approvato), possano tuttavia essere autorizzati anche a posteriori impianti pubblicitari installati su suolo pubblico a condizione che soddisfino interessi di ordine specificatamente pubblico, di sicurezza della circolazione stradale, di natura estetica, panoramica, ambientale od edilizia, riconosciuti discrezionalmente tali dal Servizio Affissioni.

Non vengono affatto presi in considerazione i rimedi che l'ordinamento appresta in via generale nell'ipotesi della mancata approvazione del PRIP e che indica invece espressamente la Corte Costituzionale facendo riferimento alla "esecuzione del giudicato che abbia accertato l'inadempienza della pubblica amministrazione".

Si mette in evidenza che il Regolamento di pubblicità così come modificato ed integrato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 37/2009 non stabilisce il termine entro il quale debba essere adottato il Piano Regolatore degli Impianti e dei Mezzi Pubblicitari (PRIP), per cui in forza della sentenza della Corte Costituzionale le ditte pubblicitarie non possono essere autorizzate alla installazione di cartelli pubblicitari in mancanza di pianificazione territoriale e si può pretendere dal Comune di Roma l'applicazione del terzo comma dell'articolo 2 della legge n. 241

del 1990, che in via suppletiva pone a carico anche dell'amministrazione capitolina l'obbligo di concludere il procedimento entro trenta giorni, trascorsi inutilmente i quali si può chiedere la nomina di un commissario *ad acta*.

L'approvazione del Piano Regolatore degli Impianti Pubblicitari è stata messa all'ordine del giorno dei lavori del Consiglio Comunale come proposta n. 4/2011 nella seduta del 2 aprile 2012 e vi è rimasta in fondo ad ogni ordine del giorno senza mai essere discussa nelle successive sedute del 5, 11, 12 e 16 aprile 2012, per essere poi tolta del tutto senza essere stata reinserita a tutt'oggi: in forza della sentenza della Corte Costituzionale si può diffidare il Comune di Roma a provvedere entro 30 giorni.

Dott. Arch. Rodolfo Bosi