



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 il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7650 del 2013, proposto dalla società S.A.P.I. di Onorina Dessi S.n.c., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Scavuzzo e Marco Lizza, con domicilio eletto in Roma, Via Germanico n. 24, presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Scavuzzo;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Ciavarella, dell'Avvocatura comunale, con il quale è domiciliato per legge in Roma, via Tempio di Giove n. 21;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale prot. n. QH/27694/2013 in data 12 aprile 2013, a firma del Direttore del Dipartimento Attività Economiche - Produttive, Formazione - Lavoro, Direzione Regolazione e Gestione Affissioni e Pubblicità, di Roma Capitale, con la quale è stata disposta nei confronti della società ricorrente:
A) «la revoca del Verbale di Partecipazione al Procedimento di Riordino degli

Impianti Pubblicitari, assunto al protocollo AAPP. al n. 13686 del 22/02/2011»; B) «l'archiviazione dell'istanza di riordino prot. n. 239 del 30/12/1996 relativa a 1207 posizioni, di cui n. 435 mod. R, n. 676 mod. E e n. 96 mod. ES, con contestuale diniego al rinnovo delle concessioni/autorizzazioni, in quanto la permanenza della situazione debitoria costituisce motivo ostativo al rinnovo delle concessioni ed al mantenimento degli impianti sul territorio»; C) «la rimozione degli impianti pubblicitari, meglio individuati nel riepilogo che si allega al presente atto facendone parte integrante e sostanziale, entro e non oltre 10 giorni dalla notifica del presente provvedimento, con l'avvertimento che, in caso di inottemperanza, si provvederà d'ufficio, con addebito delle relative spese e fatta salva l'applicazione delle sanzioni», nonché di ogni altro atto ad essa antecedente e conseguente, comunque connesso e collegato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2014 il dott. Carlo Polidori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In punto di fatto la società ricorrente, soggetto operante nell'ambito del territorio di Roma Capitale nel settore della pubblicità esterna in quanto titolare di numerose autorizzazioni e concessioni per l'installazione di impianti pubblicitari, riferisce quanto segue: A) essa ha partecipato alla procedura di riordino avviata con la deliberazione di C.C. n. 254 del 6 novembre 1995; B) il settore delle affissioni è attualmente disciplinato dal Regolamento approvato con deliberazione di C.C. n.

100 del 12 aprile 2006, da ultimo modificato ed integrato con la deliberazione n. 37 del 30 marzo 2009; C) essa ha sottoscritto il “Verbale di partecipazione al procedimento di riordino degli impianti pubblicitari (di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n. 1689/97)” e in tale occasione ha riconosciuto l’esistenza di debiti relativi alle annualità pregresse, impegnandosi al pagamento dei medesimi, con il beneficio della rateizzazione; D) nonostante quanto precede, Roma Capitale con il provvedimento impugnato ha disposto la revoca del suddetto Verbale, l’archiviazione dell’istanza di riordino relativa a 1207 posizioni, nonché la rimozione dei relativi impianti pubblicitari, evidenziando in motivazione quanto segue: «in data 22/02/2011 la società SAPI ha sottoscritto il Verbale di partecipazione al procedimento di riordino degli impianti pubblicitari dichiarando “ai sensi e per gli effetti del DPR 445/00, che i 197 impianti pubblicitari ricompresi nel tabulato sono tutti di proprietà della società” e contestualmente ha riconosciuto per le esposizioni pubblicitarie effettuate negli anni 2007/2008 un debito pari ad € 132.214,52; in pari data, la SAPI ha sottoscritto un piano di rientro impegnandosi a versare l’importo predetto in 62 rate mensili a partire dal 30/10/2010; la società non ha provveduto al pagamento delle rate del piano di rientro a partire dal mese di novembre 2011; dopo numerosi solleciti di pagamento, a cui non è seguita alcuna azione di adeguamento, in data 24/05/2012 con Determinazione Dirigenziale n. 766 la società SAPI è stata dichiarata decaduta dal beneficio della rateizzazione ai sensi dell’art. 15 della Deliberazione C.C. n. 72/2010; inoltre, la SAPI non ha provveduto al pagamento del canone per le iniziative pubblicitarie per l’annualità 2011, per un importo pari € 22.205,94, e per l’annualità 2012, per un importo pari ad € 55.773,79, come da sollecito nota prot. AA.PP n. 5650 del 24/1/2013; in data 06/02/2013 è stato comunicato alla società SAPI, con nota assunta al prot. 10029 e notificata ... in data 07/02/2013, che una posizione contabile non regolare costituisce ai sensi dell’art. 7, comma 3, del

Regolamento Pubblicità (Delib. C.C. 37/09) motivo ostativo al mantenimento degli impianti sul territorio; contestualmente con la suddetta nota è stato comunicato l'avvio del procedimento di chiusura della procedura di riordino con la revoca del Verbale... del 22/02/2011 e la decadenza dal diritto a mantenere tutti gli impianti pubblicitari sul territorio di Roma Capitale, fissando un termine di 10 giorni per la formulazione di eventuali osservazioni ...; la società non ha provveduto a sanare la morosità né a trasmettere osservazioni su quanto contestato entro il termine fissato; ... la società SAPI ad oggi non ha prodotto alcun chiarimento od osservazioni, né ha provveduto a sanare la contestata morosità, né risulta effettuato il versamento della prima rata CIP per l'annualità 2013 pari ad € 10.035,36»; E) tale provvedimento è frutto di una ricostruzione del tutto arbitraria e non tiene conto né della reale situazione debitoria della società, né delle osservazioni inviate all'Amministrazione capitolina.

2. In particolare avverso il provvedimento impugnato la ricorrente deduce le seguenti censure:

I) *violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 10 della legge n. 241/1990 e degli articoli 30 e 34 del regolamento comunale approvato con deliberazione di C.C. n. 100 del 12 aprile 2006, da ultimo modificato ed integrato con la deliberazione n. 37 del 30 marzo 2009; eccesso di potere per erronea motivazione, difetto del presupposti e omessa valutazione degli elementi adottati dal soggetto interessato.* La società ricorrente si duole del fatto che l'Amministrazione capitolina abbia omesso di valutare quanto da essa addotto, a seguito della ricezione della comunicazione di avvio del procedimento, con nota inviata a mezzo fax in data 8 febbraio 2013, nella quale è stato evidenziato, tra l'altro, quanto segue: «nei conteggi evidenziati di cui alla nota in oggetto sono state individuate delle differenze tali per cui il dovuto dalla nostra società nei confronti del Comune di Roma sarebbe notevolmente inferiore. Inoltre vi informiamo che ad oggi la nostra azienda non ha ricevuto i tabulati aggiornati della banca dati. Tali aggiornamenti si

rendono necessari in considerazione delle numerose rimozioni che hanno colpito la nostra azienda tra il 2011 e il 2013 e dei conseguenti ed eventuali provvedimenti di revoca e decadenza dei numeri identificativi giacché numerose rimozioni sono state eseguite d'ufficio e in assenza del previo fonogramma. ... I cartelli rimossi nell'arco di tempo dovranno essere defalcati dal conteggio totale dell'anno 2011/2012/2013 fino a che non sarà possibile la ricollocazione sul territorio»;

II) *violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e degli articoli 30 e 34 del regolamento comunale approvato con deliberazione di C.C. n. 100 del 12 aprile 2006, da ultimo modificato ed integrato con la deliberazione n. 37 del 30 marzo 2009; eccesso di potere per difetto di motivazione.* La società ricorrente - dopo aver ricordato che, in base all'art. 30, comma 7, del predetto regolamento, secondo il quale "la modifica o la revoca dell'autorizzazione danno diritto al rimborso del canone senza interessi in proporzione alla riduzione della durata ovvero della superficie dell'esposizione pubblicitaria. Analoga disposizione si applica in caso di rimozione temporanea dell'esposizione pubblicitaria" - ribadisce che il provvedimento impugnato si fonda su un quadro delle posizioni amministrative relative agli impianti di sua proprietà del tutto avulso dalla realtà, perché l'Amministrazione capitolina non ha tenuto conto dei numerosi provvedimenti di rimozione che hanno colpito la sua azienda tra il 2011 e il 2013. In particolare - posto che la documentazione in atti dimostra che tra il 2011 ed il 2012 sono stati rimossi ben 73 impianti pubblicitari regolarmente inseriti in banca dati, su un totale di 197 impianti, e quindi in tale periodo vi è stata una riduzione delle installazioni della ricorrente pari quasi al 40% del totale - l'Amministrazione capitolina avrebbe dovuto provvedere, d'ufficio, a decurtare in egual misura l'ammontare del canone dovuto o, quanto meno, avrebbe dovuto decurtarlo a seguito dell'avvenuto riscontro della comunicazione di avvio del procedimento. Infatti, quanto alla somma dovuta per l'anno 2011, decurtando del 40% la somma di € 43.983,36, risultante dal prospetto allegato alla

comunicazione di avvio del procedimento, residua una somma di € 26.390,01, sicché la somma versata nel 2011, attestata dall'Amministrazione in misura pari a € 27.410,40, darebbe luogo ad un credito residuo da rimborsare alla società ricorrente. Inoltre, anche per la somma dovuta per l'anno 2012, pari ad € 42.095,61, l'Amministrazione avrebbe dovuto operare un'analogha decurtazione del 40%. Infine l'Amministrazione non ha tenuto conto del pagamento di € 29.918,40, effettuato dalla P.E.S. S.r.l. per conto della ricorrente, attestato con nota del 4 giugno 2007, né del fatto che, per effetto dei versamenti in eccedenza effettuati dalla ricorrente per l'anno 2010, residuavano € 22.025,69 che l'Amministrazione avrebbe dovuto rimborsare alla ricorrente e che potevano essere compensati con le somme dalla stessa dovute;

III) *violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 241/1990*. Secondo la società ricorrente il fatto stesso che essa abbia dovuto, con le sue osservazioni, portare all'attenzione dell'Amministrazione capitolina circostanze di fatto che avrebbero dovuto essere già note già note all'Amministrazione si traduce in una violazione del divieto di aggravamento del procedimento, sancito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 241/1990.

IV) *violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 41 e 97 cost.; eccesso di potere per violazione dei principi di correttezza, buona fede e imparzialità*. La ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato pregiudica la sua libertà di iniziativa economica e contrasta con i principi generali di buona fede, correttezza ed imparzialità, ai quali deve essere necessariamente improntata la condotta dell'Amministrazione, perché lede «i diritti quesiti ed il diritto di insistenza» ed arreca un grave danno al patrimonio di chi «ha profuso ogni energia, nonché investito la sua vita lavorativa unitamente ad ingenti capitali nell'attività di operatore pubblicitario».

3. Roma Capitale si è costituita in giudizio in data 4 settembre 2013 e con memoria depositata in data 4 ottobre 2013 ha chiesto il rigetto del ricorso, evidenziando, in

particolare, che: A) la società ricorrente è da tempo morosa; B) la norma regolamentare invocata dalla ricorrente, secondo la quale il canone non è dovuto in caso di rimozione temporanea dell'impianto, trova applicazione solo nell'ipotesi in cui il rapporto con il concessionario, nel suo aspetto fisiologico, venga ad essere temporaneamente sospeso, sicché non può essere utilmente invocata nel caso in esame perché la Polizia Locale ha multato la ricorrente per aver posizionato alcuni impianti pubblicitari in palese violazione delle norme del codice della strada; C) i verbali di accertamento della Polizia Locale attengono a violazioni accertate nel corso degli anni 2011 e 2012 e, quindi, seppure si accedesse all'interpretazione dell'art. 30, comma 7, del regolamento comunale prospettata dalla ricorrente, l'adozione del provvedimento impugnato risulterebbe comunque giustificata dalla morosità relativa alle annualità pregresse (anni 2007 e 2008); D) quanto affermato dalla società ricorrente in merito al pagamento di € 29.918,40, effettuato per suo conto dalla PES Srl, non trova riscontro nella relazione dei competenti uffici dell'Amministrazione capitolina versata in atti.

4. Questa Sezione con l'ordinanza n. 3978 in data 10 ottobre 2013 ha accolto la domanda cautelare presentata dalla società ricorrente.

5. Roma Capitale con memoria depositata in data 18 gennaio 2014 ha insistito per il rigetto del ricorso evidenziando, in particolare, che: A) la ricorrente non ha fornito prova dell'avvenuta notificazione della nota in data 8 febbraio 2013, sulla quale si incentra il primo motivo di ricorso; B) l'interpretazione dell'art. 30, comma 7, del Regolamento comunale, prospettata con il secondo motivo di ricorso, non può assumere rilievo decisivo ai fini della decisione sul presente ricorso perché la principale morosità contestata alla ricorrente medesima riguarda le annualità pregresse, ossia l'importo di € 132.214,52 dovuto e debitamente riconosciuto per gli anni 2007 e 2008, importo che la ricorrente si era obbligata a pagare avvalendosi del beneficio della rateizzazione (dal quale la ricorrente è comunque decaduta) e

sul quale nessuna incidenza hanno avuto i provvedimenti di rimozione degli impianti pubblicitari ai quali si riferisce la ricorrente, in quanto adottati in epoca successiva alla formazione di tale posizione debitoria; C) il terzo ed il quarto motivo di ricorso, oltre che inammissibili perché formulati in modo generico, sono privi di fondamento in quanto, a fronte della morosità della ricorrente, l'adozione del provvedimento impugnato si configura come un atto dovuto.

7. Alla pubblica udienza del 19 febbraio 2014 il presente ricorso è stato chiamato e trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Il presente ricorso - avente ad oggetto il provvedimento con il quale l'Amministrazione capitolina ha disposto, nei confronti della società ricorrente la revoca del Verbale di Partecipazione al Procedimento di Riordino degli Impianti Pubblicitari del 22 febbraio 2011, l'archiviazione dell'istanza di riordino relativa a 1207 posizioni presentata dalla ricorrente in data 30 dicembre 1996, nonché la rimozione dei relativi impianti pubblicitari - non può essere accolto alla luce delle seguenti considerazioni.

2. Innanzi tutto - quanto al primo motivo, incentrato sul fatto che nella motivazione del provvedimento impugnato non siano state affatto confutate le osservazioni formulate dalla ricorrente ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241/1990 con riferimento alla effettiva consistenza della propria posizione debitoria nei confronti dell'Amministrazione capitolina - il Collegio ritiene priva di fondamento l'eccezione sollevata dall'Amministrazione medesima, secondo la quale controparte non avrebbe fornito la prova dell'avvenuta notificazione della nota in data 8 febbraio 2013, con cui sono state formulate le predette osservazioni. Si deve infatti rammentare che, secondo una consolidata giurisprudenza (*ex multis*, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7 marzo 2012, n. 1147; Consiglio di Stato, Sez. V, 19 giugno 2009, n. 4032), il fax deve presumersi giunto al destinatario quando il

rapporto di trasmissione indica che questa è avvenuta regolarmente, senza che colui che ha inviato il messaggio debba fornire alcuna ulteriore prova, spettando semmai al destinatario l'onere di provare la mancata ricezione del fax a causa di un difetto di funzionamento dell'apparecchio. Pertanto, a fronte della copia della suddetta nota in data 8 febbraio 2013 allegata al ricorso, che reca in calce il rapporto di trasmissione via fax, spettava all'Amministrazione provare le ragioni del mancato ricevimento della trasmissione di tale nota.

Fermo restando quanto precede, il Collegio ritiene tuttavia che la violazione dell'art. 10 della legge n. 241/1990 - dedotta con il primo motivo di ricorso - non possa determinare l'accoglimento del ricorso, perché l'adozione del provvedimento impugnato si configura come un atto dovuto conseguente alla gravità della posizione debitoria della società ricorrente e, quindi, si deve fare applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990, nella parte in cui dispone che “non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”. Infatti si deve rilevare che: A) il provvedimento impugnato è stato adottato invocando l'art. 7, comma 3 (*rectius*, comma 6), del Regolamento comunale recante le norme in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 100 del 12 aprile 2006, come modificato dalla deliberazione n. 37 del 30 marzo 2009, il quale prevede, tra le cause di decadenza dalle autorizzazioni relative agli impianti pubblicitari, “il mancato pagamento del canone per un importo pari a due rate, anche non consecutive e non riferite alla stessa annualità”; B) nella motivazione del provvedimento impugnato viene specificato, tra l'altro, che la ricorrente, nel sottoscrivere il suddetto Verbale del 22 febbraio 2011, «ha riconosciuto per le esposizioni pubblicitari effettuate negli anni 2007/2008 un

debito pari ad € 132.214,52» ed «ha sottoscritto un piano di rientro impegnandosi a versare l'importo predetto in 62 rate mensili a partire dal 30/10/2010», ma in seguito «non ha provveduto al pagamento delle rate del piano di rientro a partire dal mese di novembre 2011» e, quindi, «dopo numerosi solleciti di pagamento, a cui non è seguita alcuna azione di adeguamento, in data 24/05/2012 ... è stata dichiarata decaduta dal beneficio della rateizzazione ai sensi dell'art. 15 della Deliberazione C.C. n. 72/2010»; C) le considerazioni svolte dalla ricorrente con il secondo motivo per contestare l'entità della propria posizione debitoria nei confronti dell'Amministrazione capitolina non riguardano - a ben vedere - il suddetto debito pari ad € 132.214,52, ma solo le ulteriori posizioni debitorie formatesi a decorrere dall'anno 2011.

In particolare, con riferimento all'effettiva consistenza della complessiva posizione debitoria della società ricorrente, il Collegio osserva che - seppure si volesse condividere la sua tesi (avversata dall'Amministrazione capitolina), secondo la quale la disposizione dell'art. 30, comma 7, del predetto Regolamento comunale recante le norme in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni (secondo il quale «la modifica o la revoca dell'autorizzazione danno diritto al rimborso del canone senza interessi in proporzione alla riduzione della durata ovvero della superficie dell'esposizione pubblicitaria. Analoga disposizione si applica in caso di rimozione temporanea dell'esposizione pubblicitaria»), si applica non solo in caso di rimozione volontaria, ma anche in caso di rimozione coattiva dell'impianto pubblicitario - le considerazioni svolte con il secondo motivo di ricorso potrebbero semmai condurre ad una rideterminazione delle posizioni debitorie relative all'anno 2011 (pari € 22.205,94) e all'anno 2012 (pari ad € 55.773,79), ma non potrebbero certo incidere sulla diversa posizione debitoria relativa agli anni 2007 e 2008. Infatti tutti i 73 provvedimenti di rimozione di

impianti pubblicitari espressamente richiamati dalla ricorrente nel corpo del secondo motivo risultano adottati negli anni 2011 e 2012.

Stante quanto precede il Collegio conclusivamente ritiene che - a fronte del mancato rispetto, a partire dal mese di novembre 2011, degli obblighi assunti dalla ricorrente con la sottoscrizione del suddetto piano di rientro (che per la posizione debitoria relativa agli anni 2006 e 2007 prevedeva il pagamento di 62 rate mensili a partire dal 30 ottobre 2010) e della determinazione dirigenziale con n. 766 in data 24 maggio 2012 (che non risulta impugnata), con la quale la ricorrente è stata dichiarata decaduta dal beneficio della rateizzazione - l'adozione del provvedimento impugnato da parte dell'Amministrazione capitolina si configuri come un atto dovuto e, quindi, che non possano comunque condurre all'annullamento di tale provvedimento né le osservazioni svolte dalla ricorrente in merito alla effettiva consistenza della posizione debitoria relativa agli anni 2011 e 2012 (secondo motivo di ricorso), né la circostanza che il provvedimento impugnato non dia atto dell'avvenuta valutazione, da parte dell'Amministrazione, della nota in data 8 febbraio 2013, con la quale le predette osservazioni sono state portate alla sua attenzione.

3. Passando al terzo e al quarto motivo, il Collegio ritiene che rechino censure eccessivamente generiche e comunque prive di ogni fondamento. Infatti, come già evidenziato, il provvedimento impugnato si configura come un atto dovuto e, quindi, alla ricorrente non giova invocare né la violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 241/1990, né la violazione dei principi di buona fede e correttezza, né il grave pregiudizio che l'adozione di tale provvedimento determina per la libertà d'iniziativa economica ed il patrimonio di chi «ha profuso ogni energia, nonché investito la sua vita lavorativa unitamente ad ingenti capitali nell'attività di operatore pubblicitario».

4. Posto che la reiezione del presente ricorso è comunque dipesa anche dall'applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 7650/2013, lo respinge perché infondato.

Spese compensate

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Salvatore Mezzacapo, Consigliere

Carlo Polidori, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)