



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 9832 del 2003, proposto da:
SOC SPOT PUBBLICITA' S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv. Giuseppe Scavuzzo, Marco Lizza, Emiliano Rossetto, con domicilio eletto presso Giuseppe Scavuzzo in Roma, via Germanico, 24;

contro

COMUNE DI ROMA, ora ROMA CAPITALE, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avv. Massimo Baroni, domiciliata in Roma, via Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

- delle determinazioni dirigenziali nn. 2453, 2454, 2455, 2456, 2457, 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463, 2464, 2465, 2467, 2468, 2468, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478 del 25 giugno 2003, recanti il rigetto delle istanze di riordino relativamente ad impianti pubblicitari ;
- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2014 la dott.ssa Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Espone in fatto la società odierna ricorrente di aver presentato istanza di partecipazione alla procedura di riordino dell'impiantistica pubblicitaria, come disciplinata dalle delibere C.C. n. 289 del 1994 e n. 254 del 1995, relativamente ad impianti oggetto di autorizzazione o concessione a proprio favore.

Tale istanza è stata rigettata mediante adozione delle gravate determinazioni dirigenziali in quanto riferita ad impianti pubblicitari di superficie espositiva superiore a sei metri quadrati situati all'interno della perimetrazione vietata.

Avverso tali determinazioni deduce parte ricorrente i seguenti motivi di censura:

1 – Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 della legge n. 241 del 1990; dell'art. 6 della legge n. 142 del 1990; degli artt. 2 e 3 dello Statuto del Comune di Roma; degli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere.

Denuncia parte ricorrente l'omesso avviso di avvio del procedimento, con conseguente violazione delle proprie prerogative partecipative, come garantite dalle epigrafate norme.

2 – Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 36, 41 e 97 della Costituzione; dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e della delibera C.C. n. 254 del 1995. Eccesso di potere.

Sostiene parte ricorrente come il divieto di installazione di impianti pubblicitari di superficie espositiva superiore a sei metri quadrati all'interno della zona urbana appositamente perimetrata, previsto dall'art. 3, Allegato 1, della delibera n. 254 del 1994 e posto a fondamento dei contestati provvedimenti, abbia effetto solo per il futuro e non sia applicabile alle procedure di riordino.

Contesta inoltre parte ricorrente il richiamo, contenuto nelle gravate determinazioni, alla delibera n. 609 del 1981, la quale sarebbe stata travolta e superata dalle delibere n. 289 del 1994 e n. 254 del 1995.

3 – Violazione e falsa applicazione della delibera C.C. n. 260 del 1997. Eccesso di potere.

Afferma parte ricorrente che per effetto della delibera n. 260 del 1997 è stato modificato l'Allegato 2 della delibera n. 254 del 1995 e non è previsto alcun divieto inerente l'area perimetrata.

4 – Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 36, 41 e 97 della Costituzione; dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990. Delle delibere C.C. n. 254 del 1995 e n. 1689 del 1997. Eccesso di potere.

Denuncia parte ricorrente l'intervenuta violazione delle disposizioni dettate dalla delibera n. 1689 del 1987, la quale prevede una complessa ed articolata procedura di esame delle istanze di riordino da svolgersi in contraddittorio con le parti, contestando la possibilità di procedere ad un rigetto immediato delle istanze, come peraltro affermato dal TAR Lazio con ordinanza n. 2215 del 1997, confermata con ordinanza del Consiglio di Stato n. 176 del 1998.

5 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 della Delibera n. 1689 del 1987 e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 anche in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Afferma parte ricorrente che, in ragione della complessità della fattispecie oggetto dell'istanza di riordino, la stessa avrebbe dovuto essere sottoposta all'esame della Commissione Consultiva di cui all'art. 16 della delibera G.C. n. 1689 del 1997.

6 - – Violazione e falsa applicazione degli artt. da 3 a 13 della legge n. 241 del 1990 e della delibera C.C. n. 254 del 1995 sotto ulteriori profili; degli artt. 24 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere.

Denuncia parte ricorrente la sussistenza di tutti i vizi sintomatici dell'eccesso di potere, avuto particolare riguardo al difetto di motivazione, al difetto di istruttoria, all'errore nei presupposti di fatto e di diritto, deducendo altresì i vizi di illogicità e ingiustizia del gravato provvedimento.

6 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, commi 2 e 3 della legge n. 241 del 1990 anche in relazione all'art. 97 della Costituzione.

Denuncia parte ricorrente l'intervenuta adozione del gravato provvedimento oltre il termine di 30 giorni previsto per la conclusione del procedimento.

Si è costituita in resistenza l'intimata Amministrazione Comunale sostenendo, con articolate controdeduzioni, l'infondatezza del ricorso, con richiesta di corrispondente pronuncia.

Alla Pubblica Udienza del 20 maggio la causa è stata chiamata e, sentiti i difensori delle parti presenti, trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

Con il ricorso in esame viene proposta azione impugnatoria avverso le determinazioni dirigenziali – meglio indicate in epigrafe nei loro estremi –recanti il rigetto immediato delle istanze di riordino di impianti pubblicitari, di cui alla procedura disciplinata dalle delibere C.C. n. 289 del 1994 e n. 254 del 1995, in quanto riferite ad impianti pubblicitari di superficie espositiva superiore a sei metri quadrati situati all'interno della perimetrazione vietata.

Il ricorso è infondato per le considerazioni che seguono.

Con il primo motivo di censura viene dedotta la mancanza della previa comunicazione dell'avvio procedimentale ai fini del rigetto delle istanze di riordino. Il motivo è destituito di fondamento atteso che, da un lato, il procedimento di riordino degli impianti pubblicitari è un procedimento ad iniziativa di parte e, per principio giurisprudenziale consolidato nella materia, la comunicazione di avvio del procedimento, prevista dall'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è necessaria soltanto per i procedimenti iniziati d'ufficio e non già per quelli avviati ad istanza di parte nei quali lo stesso interessato con la sua domanda può inserire tutti gli elementi che ritiene debbano essere presi in considerazione dalla pubblica amministrazione ai fini dell'adozione del provvedimento finale (cfr. da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 4 novembre 2013, n. 5289) e dall'altra, comunque, il provvedimento non avrebbe potuto avere un diverso contenuto alla luce della stringente normativa comunale in materia – come di seguito si andrà ad illustrare - e trova, pertanto, applicazione, nel caso di specie, il consolidato principio con cui si afferma l'impossibilità di annullare il provvedimento amministrativo per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento nelle ipotesi in cui venga dimostrato in giudizio che il provvedimento stesso non avrebbe potuto avere un contenuto diverso (Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 marzo 2014, n. 1341), principio questo consacrato dal disposto di cui all'articolo 21-octies della legge n. 241 del 1990.

Con il secondo motivo di censura viene dedotto che l'Amministrazione comunale non avrebbe realizzato il preliminare contraddittorio con la società ricorrente necessario in caso di rigetto dell'istanza di riordino e di cui all'articolo 10 della deliberazione G.C. n. 1689 del 1997.

Il motivo è destituito di fondamento alla luce del tenore testuale della norma regolamentare richiamata la quale, rubricata "Rigetto", dispone al comma 2 che "Ove necessario, il Servizio affissioni e pubblicità svolge un contraddittorio con il

titolare della domanda di riordino, secondo le modalità e nei termini di cui ai commi da 3 a 8 dell'articolo 6.”.

Ne consegue che la stessa norma invocata prevede lo svolgimento di apposito contraddittorio con la parte privata interessata soltanto ove ritenuto necessario da parte della stessa amministrazione sulla base di una valutazione discrezionale della stessa e, pertanto, non obbligatoriamente in ogni caso; né la ricorrente ha dedotto esattamente sotto quali profili, nel caso di specie, il predetto contraddittorio sarebbe stato effettivamente necessario e la scelta dell'amministrazione di procedere, nella fattispecie, in modo diretto ed immediato, senza l'instaurazione del detto contraddittorio, non appare in concreto illogica anche in considerazione del chiaro contenuto dispositivo di cui al comma 8 dell'articolo 1 della deliberazione G.C. n. 260 del 1997.

Con un ulteriore motivo di censura la società ricorrente ha dedotto l'inoperatività dell'articolo 3 dell'Allegato 1 della deliberazione C.C. n. 254 del 1995 per le istanze di autodenuncia presentate ai fini della partecipazione al procedimento di riordino di cui alla stessa delibera n. 254 del 1995.

Anche il detto motivo è destituito di fondamento; e, infatti, in primo luogo, la deliberazione C.C. n. 254 del 1995 ha ad oggetto proprio il procedimento di riordino e, conseguentemente, necessariamente il suo ambito applicativo deve ritenersi esteso a tutte le istanze di partecipazione al predetto procedimento.

Inoltre il richiamato articolo 3 dell'allegato 1 della deliberazione C.C. n. 254 del 1995, rubricato “zona omogenea di riordino già soggetta alle limitazioni di cui alla deliberazione n. 609 del 3 aprile 1981”, dispone testualmente che “A scopo di salvaguardia dell'area perimetrata ... per quanto riguarda gli spazi ed aree pubbliche non si procederà in assenza dei piani particolareggiati ad ulteriori concessioni-autorizzazioni per la installazione di cartelli pittorici o per affissione di manifesti superiori a mq. 6,00 di superficie, ad eccezione di impianti di proprietà

comunale, mentre, per quanto attiene agli spazi ed aree di proprietà privata, resterà sospeso, sino ad adozione avvenuta da parte dell'Amministrazione dei piani particolareggiati in parola, il rilascio di nuove autorizzazioni relative agli impianti di superficie eccedenti i mq. 6,00 sempre con l'esclusione di specifiche soluzioni di arredo (a titolo di esempio pareti cieche).”

Inoltre il punto n. 8 delle premesse della predetta deliberazione dispone “di stabilire che, per dar corso ai successivi provvedimenti autorizzativi ..., gli impianti pubblicitari ... debba essere dimostrata la conformità alle norme come indicato nell'allegato sub c) che costituisce parte integrante ...” e l' allegato C) richiamato dall'articolo 3 prevede tra i requisiti espressamente richiesti ai fini dell'autodenuncia proprio “la conformità ... alle norme comunali del testo unico – allegati A1) e A2) al provvedimento ...” e il richiamato allegato A1) contiene, come in precedenza rimarcato, proprio la puntuale disposizione di cui all'articolo 3 relativamente al divieto di rilascio di nuove autorizzazioni aventi ad oggetto impianti pubblicitari di superficie superiore ai mq. 6,00 all'interno della zona perimetrata.

Peraltro, l'articolo 8, comma 1, della deliberazione C.C. n. 1689 del 1997 dispone al riguardo testualmente che “Nel contempo, il Servizio affissioni e pubblicità dispone il rigetto immediato delle istanze di concessione, autorizzazione ... che ... ricadono ... se di superficie superiore ai 6 metri quadrati – all'interno della zona perimetrata di cui alle deliberazioni n. 609/81 e n. 254/95 ...”.

Deve quindi ritenersi la piena operatività del divieto di installazione di impianti pubblicitari di superficie superiore ai sei metri quadrati nell'area perimetrata, per effetto del richiamo, contenuto nella delibera n. 254 del 1995, Allegato C, art. 3, all'Allegato A1 – ove si richiama la delibera n. 609 del 1981 - il quale prevede appunto tale divieto.

Con un ulteriore profilo di censura la società ricorrente ha dedotto che il richiamo alla deliberazione C.C. n. 609 del 1981 sulla zona perimetrata contenuto esplicitamente nelle determinazioni impugnate sarebbe nella sostanza irrilevante e inconducente in quanto si tratterebbe di una deliberazione superata e abrogata dai regolamenti e deliberazioni ad essa successivi di cui al n. 289 del 1994 e n. 254 del 1995.

Il motivo è destituito di fondamento in quanto - premesso comunque che le determinazioni impugnate in realtà dispongono che “l’articolo 3 dell’allegato A1 alla deliberazione n. 254/95 riproduce e conferma il divieto, già stabilito con deliberazione del Consiglio Comunale n. 609 del 3 aprile 1981, di rilasciare nuove autorizzazioni ad installare impianti pubblicitari di superficie espositiva superiore ai sei metri quadrati, all’interno della zona urbana appositamente perimetrata” e, pertanto, non è statuito che la deliberazione n. 609 del 1981 è ancora in vigore ma ci si limita a dare atto che il suo contenuto dispositivo è stato sostanzialmente “rinnovato” con il richiamato articolo 3 dell’allegato 1 della deliberazione C.C. n. 254 del 1995 - rimane il fatto che, sebbene effettivamente la deliberazione C.C. n. 254 del 1995, nelle premesse, al punto n. 1, disponga testualmente che si delibera “1) ... e di revocare le deliberazioni consiliari n. 609/81 ... che vengono sostituite con la normativa di cui agli allegati A1), A2) ed A3) che fanno parte integrante del presente provvedimento “, tuttavia, l’articolo 3 dell’allegato 1 il quale ha ad oggetto proprio la “zona omogenea di riordino già soggetta alle limitazioni di cui alla deliberazione n. 609 del 3 aprile 1981” contiene la relativa chiara disciplina in materia e sancisce il divieto in questione.

Con un ulteriore motivo di censura la società ricorrente ha dedotto che, comunque, la deliberazione n. 609 del 1981 sarebbe stata superata anche nei fatti già antecedente alla sua esplicita abrogazione nel 1995 in quanto l’amministrazione

avrebbe ripreso a rilasciare nuove autorizzazioni anche per impianti di superficie superiore ai mq. 6,00 all'interno della zona perimetrata.

Il motivo è destituito di fondamento già per le assorbenti considerazioni che precedono e, tuttavia, si osserva, altresì, che si tratta comunque di una circostanza meramente dedotta in ricorso ma assolutamente indimostrata nella sua effettiva ricorrenza fattuale.

Con un ulteriore motivo di censura la società ricorrente ha dedotto che vi sarebbe il difetto di allegazione di un'idonea motivazione attesa l'insufficienza del mero richiamo alle deliberazioni n. 254 del 1994 e 1689 del 1997 necessitandosi, invece, di una motivazione puntuale in ordine alla attuale sussistenza delle esigenze sottese alle predette disposizioni.

Il motivo è destituito di fondamento in quanto i provvedimenti impugnati richiamano puntualmente le due norme regolamentari comunali che ne costituiscono il presupposto, ossia l'articolo 3 dell'allegato 1 della deliberazione n. 254 del 1995 e l'articolo 1, comma 8, della deliberazione G.C. n. 1689 del 1997, richiamo che integra, indubbiamente, alla luce del contenuto testuale delle predette norme comunali e considerata la loro vigenza al momento dell'adozione dei provvedimenti impugnati nonché la diretta operatività nella fattispecie concreta, un'idonea motivazione a supporto della scelta effettuata da parte dell'amministrazione, la quale, accertate le caratteristiche dimensionali degli impianti in questione, ne hanno tratto le necessarie conseguenze in termini di adozione del provvedimento vincolato di rigetto dell'istanza di partecipazione al procedimento di riordino.

Con un ulteriore motivo di censura la società ricorrente ha dedotto l'intervenuto superamento delle dette disposizioni in conseguenza dell'adozione della deliberazione C.C. n. 260 del 1997 che è intervenuta successivamente alle stesse ma, comunque, antecedente all'adozione dei provvedimenti impugnati, nella parte

in cui la predetta deliberazione ha modificato nelle “disposizioni di carattere generale” l'allegato 2 della deliberazione C.C. n. 254 del 1995, senza ribadire espressamente il divieto di rilascio di nuove autorizzazioni all'interno dell'area perimetrata ai sensi della deliberazione C.C. n. 609 del 1981 e limitandosi, invece, a prevedere peculiari iter autorizzativi esclusivamente con riferimento a particolari zone assoggettate a vincolo.

Il motivo è destituito di fondamento in quanto la circostanza che, nell'ambito della richiamata deliberazione C.C. n. 260 del 1997, è disciplinato in modo specifico il procedimento sia per le zone vincolate sia per le zone perimetrate ai sensi della deliberazione C.C. n. 94 del 7 giugno 1994 non implica evidentemente l'abrogazione implicita dell'articolo 3 dell'allegato 1 della deliberazione C.C. n. 254 del 1995 proprio in quanto disciplina speciale non specificatamente toccata.

Con un'ulteriore censura la società ricorrente ha dedotto la violazione dell'articolo 15 della deliberazione G.C. n. 1689 del 1997 nella parte in cui richiama il precedente articolo 6 che individua una particolare procedura che sarebbe stata, invece, completamente disattesa nel caso di specie.

Anche il predetto motivo di censura è destituito di fondamento atteso che l'articolo 15 della deliberazione G.C. n. 1689 del 1997, rubricato “rinvio”, prevede espressamente che “l'esame delle istanze di nuove concessioni ... presentate entro e non oltre il 31 dicembre 1994, è oggetto della medesima disciplina del procedimento di rinnovo delle concessioni e delle autorizzazioni, per quanto compatibili”. E l'articolo 6, rubricato “regolarizzazione delle domande”, dispone, al comma 2, che “se la domanda di riordino risulta incompleta e/o erronea, il richiedente deve integrare la documentazione e/o rettificare l'errore ...” mentre il successivo comma 10 specifica che “Costituiscono omissioni e/o erroneità suscettibili di regolarizzazione:

a) la mancata e/o errata trascrizione dei dati;

- b) l'omessa sottoscrizione degli allegati;
- c) l'omessa e/o errata compilazione dell'atto di impegno ...
- d) la mancata e/o errata compilazione e/o sottoscrizione;
- e) la specifica e/o la formulazione di ulteriori note esplicative di cui al modello "N".

E' evidente che la fattispecie all'esame non rientra in nessuna delle ipotesi di cui al predetto comma 10 dell'articolo 6 cui si applica il relativo procedimento, con la conseguente inoperatività del relativo procedimento atteso che il rinvio di cui all'articolo 15 si riferisce espressamente alla "medesima disciplina".

Aggiungasi che nelle premesse della predetta deliberazione è detto che la Giunta Comunale "delibera di approvare la seguente disciplina del procedimento di riordino degli impianti pubblicitari, in attuazione delle deliberazioni ... n. 289 del ... 1994 e n. 254 del ...1995" e che, peraltro, il titolo della predetta deliberazione è proprio "procedimento del piano generale per il riordino degli impianti pubblicitari. Attuazione delle deliberazioni ... n. 289 del ... 1994 e n. 254 del ...1995"; ne consegue che, evidentemente, oggetto dell'intera disciplina di cui alla predetta deliberazione è proprio il procedimento di riordino e, pertanto, anche la disposizione di cui al comma 8 dell'articolo 1 trova applicazione per le domande di partecipazione al detto procedimento e, comunque, la norma è chiarissima nel suo contenuto nella parte in cui prevede il rigetto immediato delle istanze relative alla zona perimetrata di cui alle deliberazioni C.C. nn 609/1981 e 254/1995.

Con un ulteriore motivo di censura ha dedotto l'inapplicabilità della deliberazione n. 1689 del 1997 al caso di specie in quanto già sospesa nei suoi effetti con ordinanza del TAR Lazio - Roma confermata in appello da parte del Consiglio di Stato.

In realtà, dalla motivazione delle ordinanze citate per come testualmente riportate in ricorso sembrerebbe che la sospensione cautelare abbia interessato i soli

provvedimenti di rigetto delle istanze di rilascio delle concessioni sul motivo fondato sulla mancata comunicazione dell'avvio procedimentale e, peraltro, comunque, l'amministrazione nella propria memoria difensiva ripercorre esattamente la relativa vicenda, rilevando che l'impugnazione aveva ad oggetto specificatamente anche il comma 8 dell'articolo 1 della richiamata deliberazione, evidenziando come la conferma in sede di appello ha, tuttavia, interessato esclusivamente la parte del predetto comma che comminava la "decadenza di tutte le altre concessioni, autorizzazioni o istanze". Nessuna preclusione, pertanto, si ritiene che potesse ritenersi sussistente nella fattispecie ai fini dell'adozione dei provvedimenti impugnati sotto l'indicato profilo.

Con un'ulteriore censura è stata dedotta la mancata acquisizione del parere della commissione consultiva di cui all'articolo 16 della deliberazione G.C. n. 1689 del 1997.

E, tuttavia, deve rilevarsi al riguardo che l'articolo 16, rubricato appunto "commissione consultiva", disponeva che la commissione consultiva esprimesse il proprio parere ma solo per "le fattispecie atipiche, la cui valutazione risulta complessa sotto il profilo giuridico – amministrativo ...” in relazione alle quali il Servizio affissioni e pubblicità "predispone una casistica". Nel caso di specie non sembra e comunque non è stato dedotto che la fattispecie all'esame fosse effettivamente stata previamente individuata come "atipica" da parte del servizio competente o comunque che dovesse essere necessariamente essere ritenuta tale, e, comunque, trattasi di una mera facoltà discrezionale di ricorso all'ausilio di una commissione consultiva.

Con un ulteriore profilo di censura è stato dedotto il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento di cui all'articolo 2 della legge n. 241 del 1990 e, tuttavia, sulla base di un consolidato orientamento giurisprudenziale nella materia, dal quale il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi, il mancato rispetto da parte

dell'amministrazione del termine fissato per la conclusione del procedimento dall'art. 2, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, non produce l'illegittimità del provvedimento finale, trattandosi di termine che, non essendo indicato come perentorio, ha funzione solo acceleratoria, cosicché l'eventuale ritardo non comporta decadenza della potestà amministrativa né illegittimità dell'atto conclusivo (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 10 giugno 2013, n. 3172).

Per le considerazioni tutte che precedono il ricorso deve, pertanto, essere rigettato stante la rilevata infondatezza delle censure con lo stesso proposte.

Le spese di giudizio possono essere equamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Sezione Seconda

definitivamente pronunciando sul ricorso N. 9832/2003 R.G., come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/06/2014

IL SEGRETARIO

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