

Publicato il 20/10/2023

N. 01241/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00686/2022 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 Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 686 del 2022, proposto da
Ipas S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'avvocato Carmelina Di Gifico, con domicilio digitale come da PEC
da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Margherita di Savoia, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

“- della “Nota n. Prot. 3667/P del 15.03.2022”, notificata a mezzo p.e.c. il
medesimo giorno, dall'oggetto: “Richiesta di mantenimento e riqualificazione
di mezzi pubblicitari ed installazione di nuovi all'interno del territorio
comunale. Comunicazioni.”, a firma del Responsabile dello Sportello Unico
per l'Edilizia, con cui il Comune resistente, in riscontro all'istanza di rilascio di
autorizzazioni, anche nuove, della Ipas s.p.a., dichiarava: “Con riferimento
all'istanza di protocollo numero 1514 del 02/02/2022.... afferente alla
richiesta di mantenimento e riqualificazione di mezzi pubblicitari ed
installazione di nuovi all'interno del territorio comunale, si comunica che non

essendo il Comune di Margherita di Savoia ancora dotato del piano generale degli impianti pubblicitari, nelle more di approvazione dello stesso, non si rilasceranno ulteriori autorizzazioni temporanee e/o permanenti per l'installazione di impianti pubblicitari.”, negando le autorizzazioni richieste;

- di ciascun ulteriore atto presupposto, pregresso, successivo e/o comunque collegato a quello gravato, ancorché non conosciuto, poiché mai reso noto e/o notificato alla ricorrente, e, ove occorra, ancora,

-della successiva Nota del Comune resistente, n. Prot. 0005183/P del 14.04.2022, con cui veniva puntualizzato: “In riferimento alla ns protocollo n. 3667/P del 15.03.2022, si precisa che la stessa è da intendersi riferita al rilascio di autorizzazioni all'installazione di nuovi impianti pubblicitari e non per il mantenimento e riqualificazione di quelli esistenti. Pertanto, il rilascio dell'autorizzazione al mantenimento e riqualificazione degli impianti/mezzi pubblicitari esistenti seguirà l'iter previsto...”, lasciando così confermato il diniego, con valore di arresto procedimentale, reso con il provvedimento citato del 15.03.2022 e su cui si riservano motivi aggiunti;

nonché per l'accertamento e la declaratoria

- del diritto della ricorrente ad ottenere un provvedimento espresso di diniego o di accoglimento, esaustivamente motivato in relazione alle istanze presentate, oltre che orientato al riconoscimento della legittimazione ad operare presso il Comune resistente, in presenza delle effettive condizioni di legge.”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 maggio 2023 il dott. Carlo Dibello e udito l'avv. Carmelina Di Gifico per la parte ricorrente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - La Ipas s.p.a., impresa operante da decenni nel settore dell'impiantistica ed affissionistica pubblicitarie, presentava in data 28 gennaio 2022 istanza al Comune di Margherita di Savoia volta ad ottenere le autorizzazioni per l'installazione di vari impianti pubblicitari e per il rilascio di titoli confermativi della permanenza di strutture già esistenti al suolo.

1.a. - In particolare, la Ipas s.p.a., quanto alle nuove installazioni, proponeva domanda per l'installazione di: -n.7 Cartelli stradali cm. 150x200; -n. 2 Poster cm. 400x300 - n.1 Segnalatore Servizio cm. 100x140; - n.4 Portali di Frecce; - n.1 Porta Bicicletta cm. 130x650; - n. 15 Transenne para-pedonali cm. 995 x 696/191 x 58,5. Le richieste, tutte munite di asseverazioni certificate delle installazioni di interesse, riportavano analiticamente i siti, le modalità di posizionamento e le caratteristiche dei mezzi pubblicitari, oltre ad essere corredate del carteggio istruttorio necessario e della documentazione tecnica relativa ad ogni singolo impianto ad installarsi.

2. - Il giorno 15.3.2022, la società deducente riceveva la nota con la quale il Comune di Margherita di Savoia respingeva la richiesta di mantenimento e riqualificazione di mezzi pubblicitari e d'installazione di nuovi impianti all'interno del territorio comunale in quanto *"...non essendo il Comune di Margherita di Savoia ancora dotato del Piano generale degli impianti pubblicitari, nelle more di approvazione dello stesso, non si rilasceranno ulteriori autorizzazioni temporanee e/o permanenti per l'installazione di Impianti pubblicitari"*.

3. - Seguiva poi la nota con la quale, il 14 aprile 2022, l'Ufficio tecnico dell'Amministrazione comunale resistente comunicava che *"in riferimento alla ns protocollo 3667/P del 15 marzo 2022, si precisa che la stessa è da intendersi riferita al rilascio di autorizzazioni all'installazione di nuovi impianti pubblicitari e non per il mantenimento e riqualificazione di quelli esistenti. Pertanto il rilascio dell'autorizzazione al mantenimento e riqualificazione degli impianti/mezzi pubblicitari esistenti seguirà l'iter previsto"*.

4. - Assume la ditta ricorrente che "la P.A. resistente, del tutto illogicamente, emetteva gli atti soprassessori in epigrafe, non osservando la prescrizione di

cui all'art. 10 bis della Legge n. 241/1990, non fornendo menzione di adeguata tempistica conclusiva della preannunciata redazione del Regolamento inerente alla materia dell'impianistica pubblicitaria”

5. - La ditta Ipas sp.a. si rivolgeva pertanto al Tar per chiedere l'annullamento delle note sopra richiamate e, a sostegno del ricorso formulava censure di “-1) VIOLAZIONE e FALSA APPLICAZIONE dell'ART. 10 bis della LEGGE N. 241/1990; NEGATA PARTECIPAZIONE al PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO - ILLEGITTIMITÀ ed ANNULLABILITÀ degli ATTI GRAVATI in QUANTO RECANTI la LESIONE dell'ARRESTO PROCEDIMENTALE ed in QUANTO APRIORISTICAMENTE ed INGIUSTIFICATAMENTE OSTATIVI al RILASCIO di AUTORIZZAZIONI alle INSTALLAZIONI PUBBLICITARIE - VIOLAZIONE e FALSA APPLICAZIONE della LEGGE N. 241/1990, all'ART. 1, nonché degli ARTT. 41 e 97 della COSTITUZIONE; - 2) VIOLAZIONE e FALSA APPLICAZIONE degli ARTT. 3 e 36 del D. LGS. N. 507 del 15.11.1993.” Con le note adottate l'Amministrazione avrebbe violato l'obbligo di comunicare i motivi ostativi all'accoglimento delle istanze, così come previsto dall'art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241. La comunicazione del preavviso di diniego avrebbe potuto stimolare un contraddittorio procedimentale utile ad una effettiva valutazione delle richieste della ditta ricorrente in quanto “la Ipas avrebbe potuto validamente rappresentare al Comune l'esigenza di accedere a forme di autorizzazione, anche provvisoria, oggetto di istanza, nell'attesa che gli intenti regolamentari e di ridefinizione del settore pubblicitario, citati (anche implicitamente) nei dinieghi soprassessori, avessero corso e compimento... La Ipas avrebbe potuto dimostrare, invitando la P.A. a dei sopralluoghi congiunti, in loco, che le proprie richieste risultavano conformi alle norme del Codice della Strada, senza alcuna distonia con i relativi precetti, con possibilità di ottenimento di titoli a scadenza o condizionati”. Ed invece l'amministrazione resistente ha adottato illegittime determinazioni soprassessorie che un orientamento

giurisprudenziale consolidato reputa del tutto in contrasto con il diritto costituzionalmente garantito di libertà di iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 della Costituzione. “-3) VIOLAZIONE e FALSA APPLICAZIONE degli ARTT. 1, 2 e 3 della LEGGE N. 241/1990 - CARENZA di ISTRUTTORIA - ECCESSO di POTERE per SVIAMENTO - INGIUSTIZIA MANIFESTA.” L'Amministrazione resistente avrebbe altresì violato l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo avendo adottato un provvedimento con il quale si è rinviato *sine die* l'esame istruttorio delle richieste della ricorrente, facendo leva illegittimamente sul mancato esercizio della potestà di regolamentazione del settore impiantistico e sulla sostanziale presunta esigenza di imporre inesistenti misure di salvaguardia” “... La mancata adozione di un atto regolamentare in materia pubblicitaria non può quindi far scattare delle abnormi “misure di salvaguardia o di autotutela”, come avviene in campo urbanistico”

6. – Con la memoria depositata il 23 giugno 2023, la società insiste nel rimarcare l'atteggiamento non collaborativo dell'amministrazione comunale resistente la quale avrebbe omesso di attivare un contraddittorio procedimentale utile alla definizione del procedimento avviato con le istanze della deducente.

7. – Con la memoria depositata il 16 aprile 2023, la deducente dopo aver sottolineato l'ostruzionismo dell'Amministrazione comunale, letteralmente disinteressatasi del giudizio e delle pronunce interlocutorie del Collegio, contenenti richieste di chiarimenti, ha ribadito le conclusioni già rassegnate.

8. – Alla udienza pubblica del 17 maggio 2023, la controversia è stata posta in decisione.

DIRITTO

9. – Il ricorso è fondato.

Il Collegio ha già avuto occasione di qualificare, in sede cautelare, il provvedimento impugnato dalla società deducente alla stregua di un atto meramente soprassessorio, che si risolve in un illegittimo arresto

procedimentale, capace di comprimere la libertà di iniziativa economica dell'istante, munita di copertura costituzionale ai sensi dell'art. 41 della Costituzione. Si osserva, d'altra parte che, in un ordinamento governato dal principio di legalità dell'azione amministrativa e dai suoi corollari della tipicità e della nominatività del provvedimento amministrativo, il potere discrezionale della p.a. richiede un fondamento normativo espresso, e cioè la possibilità di individuare sempre la norma attributiva del potere. In altri termini, le pubbliche amministrazioni possono esercitare soltanto i poteri che vengono ad esse conferiti espressamente dalla legge. In questa cornice di riferimento, la potestà di rinviare l'esame di un'istanza del privato assumendo, quale ragione giustificativa, la mancata adozione di un atto di regolamentazione del settore economico di interesse non è contemplata dalla legge. Essa non corrisponde ad alcun modello di provvedimento rispettoso dei principi sopra enunciati. Una potestà di questo tipo sortisce l'effetto di rinviare a tempo indeterminato l'adozione di un provvedimento di conclusione del procedimento, in netto contrasto con quanto previsto dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Né potrebbe l'amministrazione comunale servirsi di una potestà soprassessoria non prevista dalla legge al malcelato fine di porre in essere misure di salvaguardia. Sottolinea correttamente la difesa della ricorrente che, contrariamente a quanto accade nella materia urbanistica, laddove l'ordinamento prevede esplicitamente l'adozione di misure di salvaguardia a cavallo tra l'adozione e l'approvazione di uno strumento di pianificazione generale, per assicurare l'ordinato governo del territorio, il settore della regolamentazione degli impianti pubblicitari in un territorio comunale non contempla affatto il congelamento delle istanze dei privati in attesa di un atto di pianificazione del settore futuro e incerto. Il rinvio *sine die* dell'esame dell'istanza si risolve pertanto in un'elusione dell'obbligo di concludere il procedimento.

In questo ordine di idee, la giurisprudenza della Sezione ha chiarito che *“la mancanza degli strumenti regolatori comunali non è ragione sufficiente per negare*

l'autorizzazione all'installazione dei cartelli pubblicitari, giacché, nelle more della relativa approvazione, in assenza di una specifica previsione di legge, non può essere compreso il diritto di iniziativa economica privata costituzionalmente garantito. Ciò anche in considerazione del fatto che il concorrente interesse pubblico può essere tutelato attraverso il rilascio di un'autorizzazione temporanea, risolutivamente condizionata all'adozione della regolamentazione generale e alla verifica di conformità degli impianti stessi alla sopravvenuta disciplina. Come ben evidenziato da autorevole giurisprudenza, "Deve qualificarsi come atto meramente soprassessorio quello con il quale la P.A. non fa che rinviare sine die la soddisfazione dell'interesse alla conclusione del procedimento amministrativo, bene della vita in vista del quale può essere azionato lo strumento del rito del silenzio. Un contegno di questo tipo è senz'altro elusivo dell'obbligo di conclusione del procedimento amministrativo, sancito in termini chiari ed inequivoci dall'art. 2 della legge 241/1990, perché comporta un illegittimo arresto procedimentale capace di compromettere in radice il principio di certezza dei tempi dell'azione amministrativa. È chiaro, infatti, che l'atto soprassessorio lede radicalmente le legittime aspettative del cittadino, il quale finisce con il dover registrare un contegno che non è solo ostruzionistico da parte della P.A., ma rasenta talora il limite di un atteggiamento beffardo" (cfr.: T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. II, sentenza 14 luglio 2016, n. 1130)" (cfr.: Tar Puglia, sezione III, n. 263/2022).

Il ricorso è pertanto da accogliere, alla stregua delle su esposte argomentazioni, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

10. – Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il diniego impugnato. Condanna il Comune di Margherita di Savoia al pagamento delle spese processuali che liquida nella complessiva misura di € 2.500,00, oltre alla rifusione del contributo e agli accessori come per legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 17 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

L'ESTENSORE

Carlo Dibello

IL PRESIDENTE

Giuseppina Adamo

IL SEGRETARIO