



REPUBBLICA ITALIANA

N. 0011/05Reg. Sent.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 2469/03 Reg. Gen.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sezione
staccata di Catania – Sezione Seconda - nelle persone dei
magistrati

dott. Vincenzo Zingales - Presidente

dott. Rosalia Messina - Componente, rel. est.

dott. Michelangelo Francavilla - Componente

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

ai sensi

e per gli effetti

dell'art. 21 e dell'art. 26, terzo e quarto comma,

L. n. 1034/1971,

come modificati dalla L. n. 205/2000

su:

ricorso n. 2469/2003 R.G. e sui motivi ad esso aggiunti;

ricorrente: Kronos Pubblicità s.r.l., in persona dell'amministratore Unico
(difensore l' avv. Sergio Busacca, domiciliatario);

amministrazione resistente: Comune di Acireale, in persona del Sindaco in
carica (difensore l'avv. Agata Senfett, con domicilio presso la Segreteria
del T.a.r.);

interveniente *ad opponendum*: Associazione Pubblicità Esterna –ASPES-
in persona del legale rappresentante *p.t.* (difensore l'avv. Antonio
Cunsolo, domiciliatario);





Visto il ricorso e le costituzioni delle parti resistenti, con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore la dott. Rosalia Messina;

Uditi, alla udienza pubblica del 24 novembre 2004, i difensori delle parti, come da verbale, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 e dell'art. 26, terzo e quarto comma, L. n. 1034/1971,

come modificati dalla L. n. 205/2000;

Ritenuto e considerato, in fatto ed in diritto, quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe e con i motivi ad esso aggiunti sono stati impugnati dalla Kronos Pubblicità s.r.l. i provvedimenti del Comune di Acireale di diniego dell'istanza di rilascio di autorizzazione all'installazione di impianti pubblicitari.

Con ordinanza n. 1839/2003 è stata accolta l'istanza cautelare di cui al ricorso ed ai motivi aggiunti, essendo state ritenute - ad un primo sommario esame - fondate le censure di irragionevolezza, di lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica, di omessa considerazione della possibilità di accogliere in parte l'istanza della ricorrente s.r.l., di erroneità dei presupposti.

All'odierna camera di consiglio è stata trattata l'istanza di esecuzione della misura cautelare di cui alla ordinanza testé citata, con la quale era stato ordinato al Comune di Acireale di riesaminare - entro venti giorni dalla comunicazione o notificazione della decisione medesima - l'istanza della Kronos Pubblicità s.r.l., alla luce delle censure dedotte.

Parte ricorrente, con atto notificato alle controparti, ha fatto presente che





diversi uffici del Comune resistente avevano declinato la propria competenza a provvedere (il Settore Affari pubblici, il Settore tributi, il Settore Lavori pubblici ed il Settore Urbanistica, le cui note sono state prodotte dal ricorrente), ed ha pertanto fatto istanza - *ex art. 21, comma 14, legge n. 1034\71* – diretta ad ottenere dal T.a.r. l'erogazione di misure idonee a realizzare la compiuta attuazione all'ordinanza cautelare *de qua*, espressamente richiedendo la nomina di un commissario *ad acta* che, in vece dell'amministrazione inadempiente, provveda nei modi e nei tempi indicati dal giudice.

Alla chiamata preliminare della causa nel ruolo dei procedimenti cautelari il difensore di parte ricorrente chiedeva che la causa fosse introitata per la decisione, rinunciando così alla discussione; nessuno era presente per il Comune di Acireale, e, dopo aver sentito i difensori presenti sulla sussistenza dei presupposti per la decisione in forma semplificata, il Presidente disponeva il passaggio in decisione della causa anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 e dell'art. 26, terzo e quarto comma, L. n. 1034/1971, come modificati dalla L. n. 205/2000.

Il difensore del Comune di Acireale chiedeva di essere sentito dopo il passaggio in decisione della causa, e faceva presente di avere ricevuto l'avviso di camera di consiglio recante l'orario delle 9.00, mentre sul sito Internet della giustizia amministrativa era indicato l'orario delle ore 10.30. A causa del disguido chiedeva il rinvio ad altra camera di consiglio. Il collegio si riservava di decidere anche su tale istanza, dopo aver accertato che non potevano essere più reperiti - per prendere atto della presenza sia pure tardiva della difesa del Comune ed eventualmente per discutere la





causa - i difensori della s.r.l. ricorrente e dell'A.S.P.E.S., allontanatisi dai locali del Tribunale.

2. Va dunque preliminarmente esaminata l'istanza di rinvio presentata, come da verbale, dalla difesa del Comune, per i fatti esposti nel precedente paragrafo 1, in fine.

A tal proposito, deve rilevare il collegio che in ogni caso nella comunicazione ufficiale specificamente indirizzata alla difesa del Comune era stato indicato l'orario esatto, mentre, allo stato, nessun carattere di ufficialità, e comunque nessuna prevalenza rispetto ad atti ufficiali può essere attribuita alle informazioni eventualmente erronee (come nella specie) fornite in via informatica.

A tale ragione, già di per sé sufficiente a respingere l'istanza di rinvio in esame, deve aggiungersi l'ulteriore rilievo che appare indefettibile l'esigenza di tutelare gli affidamenti ingenerati nei difensori delle altre parti, presentatisi alle ore 9.00. Essi sarebbero privati, in caso di accoglimento dell'istanza di rinvio, della possibilità di contraddire, ed in particolare di esplicitare eventuali circostanze ostative al rinvio stesso.

3. Ritiene il collegio che sussistono i presupposti per la definizione in forma semplificata della controversia, e che ciò è maggiormente vantaggioso per gli interessi pubblici e privati coinvolti rispetto ad un ulteriore prolungamento della fase cautelare, quale si avrebbe attraverso la nomina di un commissario *ad acta*, espressamente richiesta dal difensore di parte ricorrente.

Preliminarmente il collegio si dà carico delle eccezioni sollevate dalla difesa del Comune di Acireale.





Innanzitutto è stata eccepita la improcedibilità del gravame per essere – si sostiene – venuto meno l’interesse *ex art. 100 C.p.c.*, e ciò per effetto dell’adozione da parte del Comune di una deliberazione intesa a regolamentare gli impianti affissionistici nel territorio comunale attraverso aggiudicazione a ditte specializzate nel settore.

Tuttavia, la natura di tale deliberazione (n. 42/2003) già di per sé esclude la fondatezza dell’eccezione; essa è infatti espressamente definita “atto di indirizzo”, e non ha alcuna concreta refluenza sulla vicenda in esame, in cui sono intervenuti ripetuti dinieghi opposti dal Comune all’istanza di autorizzazione alla installazione di impianti pubblicitari, motivati dapprima con un richiamo alle disposizioni regolamentari sulla pubblica affissione (provvedimento impugnato con il ricorso originario), e poi con motivazione basata sulla dimensione degli impianti della ricorrente rispetto allo spazio destinato dal Comune agli impianti privati (provvedimento impugnato con i successivi motivi aggiunti). Per altro, come meglio sarà detto, le pubbliche affissioni (eventualmente affidate ad un concessionario) sono altra cosa rispetto agli impianti oggetto delle autorizzazioni richieste dal ricorrente.

E’ parimenti infondata l’ulteriore eccezione dell’amministrazione resistente secondo la quale il ricorso andava notificato al Dirigente autore dell’atto impugnato. Ad avviso del collegio la disposizione richiamata dalla ricorrente (primo comma dell’art. 21 L. T.a.r., come sostituito dalla L. n. 205/2000), che parla di notificazione del ricorso all’organo che ha emanato l’atto, va intesa nel senso che la notificazione può essere fatta anche direttamente all’organo che ha emanato l’atto e non





all'amministrazione genericamente (e, per essa, al suo legale rappresentante *p.t.*) - di tal che la notificazione al Dirigente sarebbe sufficiente, ai sensi appunto della invocata disposizione - ma non anche nel senso che l'eventuale notificazione all'amministrazione cui appartiene l'organo, e non già direttamente all'organo, possa comportare inammissibilità del ricorso.

La fondatezza delle censure già favorevolmente deliberate dalla sezione viene confermata nell'esame oggi più approfonditamente compiuto dal collegio.

Vero è senz'altro, e neppure sarebbe necessario sottolinearlo, che, come sostiene la difesa del Comune, un'istanza di autorizzazione può essere accolta o respinta, ma è altrettanto vero che le ragioni di un diniego che impinge nell'esercizio della libera attività economica – garantita e tutelata anche costituzionalmente: art. 41/2 della Carta – devono essere conformi a diritto, ragionevoli, espressive dei principi di trasparenza, efficienza, imparzialità e buona andamento.

Nel caso di specie, è già stata rilevata in sede cautelare la fondatezza delle censure di irragionevolezza, di lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica, di omessa considerazione della possibilità di accogliere in parte l'istanza della ricorrente s.r.l., di erroneità dei presupposti.

Tale orientamento il collegio ritiene di dover confermare, per le seguenti sintetiche considerazioni:

- è fondata la censura (primo motivo del ricorso originario) con cui parte ricorrente si duole della violazione e falsa applicazione dell'art. 14 e





dell'art. 21 del *Regolamento sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni* (prodotto in stralcio), in quanto è evidente, nell'atto dirigenziale impugnato con detto ricorso, la confusione fra affissione pubblica (art. 21 citato) e affissione diretta dei soggetti privati (art. 14);

- è irragionevole la ridotta misura degli spazi che il Comune di Acireale riserva all'affissionistica privata (riuscendo così fondate le censure di irragionevolezza e lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica di cui al primo dei motivi aggiunti);

- è fondata la censura di cui al secondo dei motivi aggiunti, con la quale la ricorrente Kronos Pubblicità s.r.l. lamenta che l'ente non ha preso in considerazione le possibilità di accoglimento dell'istanza limitatamente alla superficie disponibile.

Quanto alle deduzioni della A.S.P.E.S., interveniente *ad opponendum*, esse appaiono generiche e comunque non pienamente attinenti alla fattispecie, essendo piuttosto volte a sottolineare la necessità che i Comuni si dotino di Piano generale degli Impianti ai fini del rilascio delle autorizzazioni; tale aspetto esula però dalla controversia, e, nella sua astrattezza (ove cioè non venga usato come argomento ostativo al rilascio delle autorizzazioni a tempo indefinito), esso è assolutamente condivisibile.

Devono pertanto accogliersi sia il ricorso originario, sia il ricorso per motivi aggiunti, con conseguente annullamento degli atti con essi impugnati ed in epigrafe specificati, e con l'ulteriormente conseguente obbligo del Comune di Acireale di conformarsi nel successivo provvedere – che di necessità fa seguito all'annullamento giurisdizionale di atti di diniego - ai principi stabiliti con la presente sentenza.





4. Quanto alla domanda risarcitoria avanzata dalla Kronos Pubblicità s.r.l., il collegio ritiene che - a prescindere poi dal concreto assetto degli interessi che l'amministrazione determinerà nel riesaminare l'istanza - un danno risarcibile si sia già realizzato per effetto della indebita compressione del diritto di iniziativa economica della società ricorrente, la quale ha dovuto intentare una causa (ricorso e motivi aggiunti) per ottenere l'esame della propria istanza e l'affermazione del principio che l'attività economica da essa esercitata non può essere sostanzialmente vietata nel Comune di Acireale, e che comunque non ha in concreto ottenuto dalla tutela cautelare, a causa degli atteggiamenti delle diverse branche dell'amministrazione comunale, il risultato vantaggioso (minimo) del riesame dell'istanza. Tale danno, consistente nella mancata percezione di utili, e nella perdita di esperienza professionale, non è ristorato, ovviamente, dal pagamento delle spese processuali da parte dell'amministrazione soccombente e dell'interveniente *ad opponendum*. Sussistono nella fattispecie i presupposti per l'applicabilità dell'art. 2043 C.c. (cfr., per la ricostruzione dei diversi tipi di responsabilità della p.a. per danni arrecati con l'emanazione di atti illegittimi, e per un quadro degli orientamenti giurisprudenziali in materia, la sentenza di questa sezione n. 2265/2004).

Sussiste, in particolare, il nesso di causalità fra l'attività amministrativa del Comune di Acireale ed il danno in questione, e sussiste altresì la colpa dell'amministrazione. Cominciando da quest'ultimo aspetto, va osservato che oggetto della controversia non è il mero diniego di autorizzazione per erronea interpretazione ed applicazione di norme che la Kronos Pubblicità





s.r.l. abbia ritenuto e ritenga favorevoli ed il Comune, al contrario, abbia ritenuto e continui a ritenere (per specifiche ancorché errate ragioni) ostative all'accoglimento. Si tratta invece di un diniego motivato sulla base di una sorta di generalizzato, e già perciò solo illegittimo, divieto, da parte dell'amministrazione, dell'esercizio privato di un'attività perfettamente lecita. E' certamente vero che tale attività, nel concreto esercizio, è soggetta a limiti che la legge rimette alla regolamentazione comunale fissare, ma altrettanto certamente è vero che essa non è suscettibile di divieto ad opera di atti amministrativi, sia pure a contenuto generale ed astratto. Il reiterato atteggiamento di rifiuto da parte del Comune resistente, conclamato inoltre dalla evidente volontà di non eseguire il *dictum* cautelare, come dimostrano le note allegate all'istanza di esecuzione *ex art. 21, comma 14, legge n. 1034\1971*, è da ascrivere a colpa dell'amministrazione, che ha non solo e non tanto interpretato male le disposizioni vigenti, ma, ancor di più, ha esercitato i poteri che la legge le attribuisce in materia in modo arbitrario e con assoluta noncuranza dell'interesse della ricorrente. Con colpa, dunque, l'ente ha dato causa ad una ingiusta deprivazione della sfera giuridico-economica della società ricorrente, la quale non ha potuto attingere il "bene della vita" cui aspirava (esercizio di attività economica), di modo che anche il nesso causale è da ritenere sussistente.

Attesa la natura del danno di cui trattasi, ritiene il collegio di dover applicare l'art. 35/2 del D.L.vo n. 80/1998, in cui si prevede, come è noto, una procedura a carattere officioso, da applicare nelle ipotesi in cui vi sia difficoltà di quantificazione del risarcimento danni da atti illegittimi della





pubblica amministrazione, mediante l'incentivazione di tecniche equitative, di accordi transattivi, di individuazione dei criteri di una successiva complessa azione amministrativa di cui occorre anche fissare la tempistica (cfr.: C.S., VI, n. 1768/2003).

Viene all'uopo assegnato al Comune di Acireale il termine di giorni 120 dalla comunicazione, o, se anteriore, dalla notificazione della presente decisione, entro il quale detta amministrazione proporrà alla parte ricorrente il pagamento di una somma a titolo risarcitorio, secondo i seguenti criteri:

- si deve tenere conto degli impianti che in concreto la Kronos Pubblicità s.r.l. avrebbe potuto installare nel pur ristretto spazio destinato alle affissioni private dal Comune di Acireale;
- si deve calcolare l'introito che la Kronos Pubblicità s.r.l. avrebbe potuto presuntivamente ritrarne, in base al reddito netto che quel tipo di impianti generalmente produce, tenuto conto delle spese di impianto, delle imposte, e di tutte le altre voci di spesa relative, computandolo ad anno;
- il Comune dovrà offrire alla Kronos Pubblicità s.r.l. una percentuale delle somme così calcolate non inferiore ad un decimo di esse per ogni anno e frazione di anno dalla domanda giudiziale al saldo effettivo.

In mancanza di consenso della ricorrente s.r.l. sulla proposta del Comune, essa, con ricorso ai sensi dell'art. 27, n. 4, R.d. n. 1054/1924, potrà chiedere al giudice, in veste di giudice dell'esecuzione, la concreta determinazione della somma da corrispondere.





Le spese e gli onorari di giudizio vengono posti a carico del resistente Comune di Acireale e dell'interveniente A.S.P.E.S., che saranno tenute in solido alla corresponsione, in favore della ricorrente, della somma liquidata in dispositivo.

Il risarcimento del danno, invece, resta ovviamente carico al solo Comune di Acireale, non avendo l'AS.P.E.S. in alcun modo preso parte alla fattispecie generatrice di danno.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania (sez. II) – con decisione assunta ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 e dell'art. 26, terzo e quarto comma, L. n. 1034/1971, come modificati dalla L. n. 205/2000, così statuisce:

- 1) ACCOGLIE il ricorso ed i motivi aggiunti in epigrafe, per l'effetto annullando gli atti impugnati ed in epigrafe specificati, con conseguente obbligo del Comune resistente di adeguarsi, nel successivo provvedere, ai principi stabiliti con la presente sentenza;
- 2) CONDANNA il Comune di Acireale al risarcimento del danno nei confronti della ricorrente società, ai sensi dell'art. 35/2 D.l.vo n. 80/1998, secondo le modalità ed i criteri di cui in motivazione;
- 3) CONDANNA in solido il Comune e l'interveniente a corrispondere alla ricorrente, per spese ed onorari, la somma complessiva e forfettaria di euro 2.000 (duemila).

Ordina che la presente sentenza – che viene depositata in Segreteria ai fini delle prescritte comunicazioni - sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catania, in camera di consiglio, in data 24 novembre 2004.



L'ESTENSORE

Dr.ssa Rosalia Messina

IL PRESIDENTE

Dr. Vincenzo Zingales

Depositata in Segreteria il 05 gennaio 2005

