

N. 172 REG.RIC.

ANNO 2003

N. 87 REG.SENT.

ANNO 2006

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'EMILIA-ROMAGNA
SEZIONE DI PARMA

composto dai Signori:

Dott. Gaetano Cicciò Presidente

Dott. Umberto Giovannini Consigliere

Dott. Italo Caso Consigliere Rel.Est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 172 del 2003 proposto da Viacom Express S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t. dott. Piercarlo Marchiori, difesa e rappresentata dall'avv. Giancarlo Tanzarella e dall'avv. Franco Bassi, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliata in Parma, via Petrarca n. 20;

contro

il Comune di Parma, in persona del vice-Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Caroppo e presso lo stesso elettivamente domiciliato in Parma, strada Repubblica n. 1;

per l'annullamento

del provvedimento comunale prot. n. 2003/26749 in data 27 febbraio 2003, avente ad oggetto "*installazione impianti pubblicitari – diffida ai sensi dell'art. 23 c. 13 bis C.d.S.*";

di ogni altro atto o provvedimento allo stesso preordinato, conseguente o comunque connesso, ivi incluse la deliberazione consiliare n. 372/8 del 17 dicembre 2001 (regolamento comunale per l'applicazione dell'imposta sulla **pubblicità** e del diritto sulle pubbliche affissioni, e norme integrative della disciplina della **pubblicità** e delle affissioni) e la deliberazione consiliare n. 323/102 del 27 novembre 2001 (piano generale

degli impianti, disciplina degli impianti di **pubblicità** e propaganda e degli altri mezzi pubblicitari), nelle parti in cui riservano al Comune di Parma il diritto all'effettuazione di **pubblicità** mediante impianti affissivi di grande formato (art. 9.1 del regolamento, e artt. 13.2 e 29.3 del piano generale degli impianti).

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi alla pubblica udienza del 21 febbraio 2006 l'avv. Bassi per la ricorrente e l'avv. Caroppo per l'Amministrazione comunale.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Riferisce la società ricorrente che essa è concessionaria di Ferrovie dello Stato per l'esercizio della **pubblicità** in ambiti ferroviari; che in tale veste presentava al Comune di Parma, in data 18 dicembre 2002, sette distinte istanze di autorizzazione alla installazione di complessivi sedici impianti pubblicitari del tipo "poster", e cioè di impianti deputati all'affissione di manifesti di grande formato; che, intervenuto il silenzio-assenso per decorso del termine di trenta giorni di cui all'art. 14, comma 4-*septies*, della legge n. 488 del 1986, essa procedeva alla installazione delle strutture; che in data 11 marzo 2003, tuttavia, le perveniva dal Comune di Parma una nota a firma del Dirigente del Servizio Entrate (provvedimento prot. n. 2003/26749 del 27 febbraio 2003), con cui veniva comunicato che, essendo ancora in corso l'esame delle istanze, la ditta era diffidata dall'attivare gli impianti, e che comunque sugli stessi non sarebbe stata possibile alcuna forma di affissione diretta di manifesti.

Avverso la nota dirigenziale e le presupposte norme regolamentari (art. 9.1 del regolamento comunale di **pubblicità**, e artt. 13.2 e 29.3 del piano generale degli impianti) ha proposto impugnativa la ricorrente, deducendo:

1) Violazione e falsa applicazione di norme di legge (art. 14, comma 4-*septies*, della legge n. 488/86, anche in relazione agli artt. 3 e 7 della legge n. 241/90; art. 23 C.d.S.). Eccesso di potere per difetto assoluto del presupposto, falsità e difetto della motivazione, sviamento.

L'esercizio della **pubblicità** in ambito ferroviario è retto da un *corpus* normativo speciale (legge n. 132/59 e art. 14, comma 4-*septies*, della legge n. 488/86), in forza del quale le Amministrazioni comunali hanno il dovere di pronunciarsi sulle istanze di autorizzazione entro il termine perentorio di trenta giorni dalla loro presentazione, pena la formazione del silenzio-assenso e la conseguente acquisizione di un titolo abilitativo *ex lege*; è dunque

illogica e illegittima la diffida rivolta alla ricorrente, che ha pieno titolo alla installazione degli impianti. Inoltre, le pretese necessità istruttorie appaiono del tutto generiche e incomprensibili, e avrebbero comunque richiesto la previa comunicazione di avvio del procedimento ove legate a dubbi dell'Amministrazione circa la conformità degli impianti rispetto alla disciplina regolamentare, stante la necessità di agire in autotutela sul titolo abilitativo *ex lege*.

2) Violazione e falsa applicazione di norme di legge e di regolamento (art. 1 della legge n. 132/59; art. 13, co. 2, del piano degli impianti del Comune di Parma, anche in relazione agli artt. 9, 11, 29.3 e 38.3). Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti e falsità della motivazione, sviamento.

Circa la parte del provvedimento in cui è stato comunicato alla ricorrente che non sarebbe stata comunque possibile alcuna forma di affissione diretta di manifesti, si tratta di determinazione illegittima, in quanto le prescrizioni contenute nel piano comunale degli impianti non concernono la **pubblicità** in ambito ferroviario. Quest'ultima, come si è detto, è assoggettata ad una disciplina speciale, che la sottrae al documento programmatico comunale, nei termini già indicati dalla giurisprudenza (v. TAR Veneto 17 gennaio 2001 n. 235), e ne prevede solamente un'autorizzazione dell'ente locale, per verificare la rispondenza dei singoli impianti ai limiti di carattere generale, ivi inclusi quelli del codice della strada. Che, poi, la **pubblicità** ferroviaria abbia un regime del tutto autonomo, emerge altresì dal regolamento comunale di **pubblicità** e dal piano generale degli impianti, recanti prescrizioni univoche nel riservare al Comune l'affissione diretta solo per aree diverse da quelle ferroviarie.

3) Violazione e falsa applicazione di norme di legge e di principi generali dell'ordinamento sulla correttezza ed imparzialità dell'azione amministrativa (artt. 3 e 12 del d.lgs. n. 507/93, in relazione agli artt. 42 e 97 Cost.). Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, inesistenza assoluta dei presupposti e della motivazione, sviamento.

Con il regolamento e con il piano degli impianti il Comune di Parma ha avocato a sé il diritto esclusivo di svolgere **pubblicità** utilizzando "impianti per affissione diretta", costituendo cioè in proprio favore il monopolio delle affissioni allorché queste siano svolte mediante impianti poster. Tanto contrasta con il d.lgs. n. 507 del 1993 (che ha aperto al mercato la **pubblicità** a mezzo di affissione), ma anche con i principi di cui agli artt. 42 e 97 Cost. (mancando una ragione idonea a giustificare il sacrificio del diritto alla libertà di impresa e risultando le scelte dell'Amministrazione un vero e proprio abuso delle proprie prerogative per procurarsi un indebito vantaggio concorrenziale in danno delle imprese di settore). Né, d'altra parte, emergono esigenze di pubblico interesse che giustificano un simile regime nel settore pubblicitario.

Conclude dunque la società ricorrente per l'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.

Si è costituito in giudizio il Comune di Parma, resistendo al gravame.

All'udienza del 21 febbraio 2006, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Presentate più istanze di autorizzazione alla installazione in ambito ferroviario di vari impianti pubblicitari del tipo “poster”, la società ricorrente si vedeva successivamente comunicare dal Dirigente del Servizio Entrate del Comune di Parma che l’istruttoria era ancora in corso e che, in assenza di formale titolo abilitativo, eventuali anticipati interventi sarebbero stati da intendere come abusivi, con la precisazione che, in ogni caso, le suddette strutture non avrebbero potuto essere utilizzate per l’affissione diretta di manifesti, stante la preclusione in tal senso derivante dal piano generale degli impianti pubblicitari. Avverso la nota dirigenziale e le norme regolamentari presupposte ha proposto impugnativa la ditta, assumendo formatosi il silenzio-assenso di cui all’art. 14, comma 4-*septies*, della legge n. 488 del 1986 (inerente l’attività pubblicitaria effettuata in ambito ferroviario), e pertanto illegittima la diffida a non procedere alla installazione degli impianti, anche alla luce della generica indicazione delle esigenze istruttorie da soddisfare e della carenza della comunicazione di avvio del procedimento preordinato alla rimozione, in sede di autotutela, del titolo autorizzatorio conseguito *ex lege*; quanto, poi, alla preclusione all’affissione diretta di manifesti, si tratterebbe di divieto estraneo agli ambiti ferroviari, e comunque di un’illegitima riserva all’ente locale di un’attività che il d.lgs. n. 507 del 1993, innovando il precedente regime, avrebbe in realtà aperto al mercato.

L’Amministrazione resistente ha eccepito l’inammissibilità del ricorso, perché relativo ad atto di natura non provvedimentale, e ne ha altresì addotto l’improcedibilità, in ragione di un sopraggiunto diniego definitivo di autorizzazione non impugnato. Sennonché – osserva il Collegio – la nota comunale censurata, pur riferendo di un’istruttoria ancora in corso, reca tuttavia la puntuale indicazione di una causa ostativa all’esercizio dell’attività di affissione diretta di manifesti pubblicitari da parte della ricorrente, e tanto in asserita diretta applicazione della locale normativa, sicché è immediatamente insorto l’interesse della ditta a vedere eliminato dal mondo giuridico un atto applicativo che ne rende certa, e non meramente ipotetica, la preclusione a provvedere a quel servizio a mezzo degli impianti oggetto delle istanze di autorizzazione; l’interesse all’impugnazione, come è noto, si configura anche nel caso in cui il pregiudizio non si è ancora avverato, ma è sicuro il suo verificarsi in avvenire, facendo allora direttamente nascere l’interesse processuale a rimuovere la causa attuale della lesione futura della posizione soggettiva del privato (v., *ex multis*, TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 4 novembre 1994 n. 511). Né v’è ragione per invocare l’improcedibilità del gravame, posto che il nuovo atto comunale in data 4 giugno 2004, lungi dal concretarsi nel conclusivo rigetto delle richieste di autorizzazione, si limita a definire, archiviandolo, il sub-procedimento preordinato all’annullamento in autotutela del silenzio-assenso (la cui formazione si è alla fine negata); e che questa sia la reale portata dell’atto sopravvenuto appare confermato tanto dalla circostanza che quale “oggetto del procedimento” viene ivi indicato l’«*annullamento della comunicazione di avvio di procedimento di valutazione per l’annullamento del silenzio assenso ...*» (pag. 3), quanto dal rilievo che, ai sensi dell’art. 10 della legge n. 241 del 1990, gli interessati sono contestualmente avvertiti del diritto di «*prendere visione degli atti del procedimento*» e di «*presentare, nel termine di 15 giorni ..., memorie scritte e documenti, che l’amministrazione ha l’obbligo di valutare ove siano pertinenti all’oggetto del procedimento*» (pag. 3), procedimento evidentemente non ancora terminato.

Venendo alle questioni di merito, va innanzi tutto escluso che sulle istanze della ricorrente sia intervenuto il silenzio-assenso per decorso dell'invocato termine legale di trenta giorni dalla loro presentazione. E' stato invero rilevato in giurisprudenza che, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 30 aprile **1992**, n. **285** ("Nuovo codice della strada") e del d.P.R. 16 dicembre **1992**, n. 495 ("Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada") – i quali danno una compiuta disciplina della installazione dei mezzi pubblicitari con impatto sulla circolazione stradale, ivi compresi quelli ubicati nelle sedi ferroviarie, senza attribuire all'inerzia comunale sulle relative richieste di autorizzazione il valore di assenso tacito –, risulta superata la pregressa regolamentazione di cui all'art. 14, comma 4-*septies*, del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318 (conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 agosto 1986, n. 488), contenuta in un corpo normativo riservato alla finanza locale, e dunque destinato a cedere rispetto all'organica revisione della materia pubblicitaria, la cui attività è oramai soggetta al generale potere di vigilanza delle Amministrazioni comunali, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 ("Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla **pubblicità** e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della L. **23** ottobre **1992**, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale"), in funzione dell'esercizio di un potere di intervento diretto a garantire che l'attività pubblicitaria "esterna" si svolga in conformità delle disposizioni sulla tipologia, dimensioni e quantità degli impianti pubblicitari – contenute nel regolamento di cui all'art. 3 del decreto n. 507 medesimo –, e cioè a tutela di interessi di natura non solo tributaria, ma anche estetica ed ambientale, mentre la circostanza che i mezzi pubblicitari nelle sedi ferroviarie siano visibili dalla strada, e possano quindi interferire con la circolazione stradale, impone – ai sensi dell'art. **23**, comma 5, del d.lgs. n. **285** del **1992** – l'autorizzazione dell'ente proprietario della strada da cui gli impianti medesimi sono percepibili (v. TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 16 dicembre 2004 n. 6479 e 26 gennaio 2004 n. 86; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 4 aprile 2003 n. 1795; TAR Friuli - Venezia Giulia 13 marzo 2001 n. 136). Inoltre, la richiesta di autorizzazione alla collocazione di impianti e manufatti da utilizzare per l'affissione diretta di manifesti commerciali implica l'esercizio di un potere ben diverso da quello inerente l'affissione diretta in spazi di propria pertinenza – regolato dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639 –, onde solo per il consenso richiesto da quest'ultima disposizione, finché in vigore, si renderebbe semmai configurabile il silenzio-assenso previsto dall'art. 20 della legge n. 241 del 1990 (in virtù del rinvio operato dal d.P.R. 9 maggio 1994, n. 407), restandone invece sicuramente estraneo il procedimento relativo alla installazione di cartelli pubblicitari, *iter* che attiene ad una fase del tutto distinta da quella che riguarda l'affissione diretta di materiale pubblicitario sui cartelli medesimi (v., in tal senso, TAR Lombardia, Milano, Sez. III, n. 6479/2004 e n. 86/2004 citt.).

L'accertata inesistenza di un titolo abilitativo tacito rende inconferenti le doglianze incentrate sulla genericità delle esigenze istruttorie rappresentate dall'Autorità procedente e sull'omessa comunicazione di avvio del procedimento teso all'annullamento d'ufficio del predetto titolo abilitativo. Si tratta in effetti di censure che implicano la tardività della pronuncia dell'Amministrazione rispetto ad un termine perentorio già scaduto, onde le stesse perdono rilievo una volta acclarato che di termine perentorio non si può parlare e che il silenzio-assenso non si è in realtà formato.

Quanto, poi, all'addotta estraneità della **pubblicità** ferroviaria alle prescrizioni del piano

generale degli impianti (e quindi alla pretesa inapplicabilità alle istanze della ricorrente dei vincoli ivi contenuti), appare sufficiente richiamare – per disattendere la censura – il diverso avviso espresso dalla Corte costituzionale (v. sent. n. 355 del 17 luglio 2002). Nella circostanza, in particolare, il giudice delle leggi ricordava che il d.lgs. n. 507 del 1993, nel dettare la nuova normativa in materia di imposta comunale sulla **pubblicità** e di diritto sulle pubbliche affissioni, ha previsto, all'art. 3, che il comune, con un apposito regolamento, debba fra l'altro determinare la quantità e la tipologia degli impianti pubblicitari, le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione, nonché i criteri per la elaborazione del piano generale degli impianti; osservava che il successivo art. 36, comma 8, al fine di contemperare l'esercizio dell'attività pubblicitaria effettuata mediante la installazione di cartelloni con l'esigenza di pianificazione degli impianti in ambito comunale, ha disposto 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»*; ne desumeva che la tutela degli interessi pubblici presenti nell'attività pubblicitaria effettuata mediante l'installazione di cartelloni si articola 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; puntualizzava, infine, che il piano generale degli impianti concerne 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, così ritenendo rilevante (per poi dichiarandola però infondata) la questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un giudizio relativo ad un diniego di autorizzazione alla installazione di un impianto pubblicitario su un sottoponte ferroviario, diniego motivato con la mancata approvazione, al momento della domanda, del piano generale degli impianti pubblicitari previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 507 del 1993.

Risulta invece meritevole di accoglimento la doglianza con cui si imputa all'Amministrazione di avere indebitamente riservato a sé l'attività pubblicitaria a mezzo di affissione diretta.

Il Collegio ritiene in tal senso convincente l'orientamento di recente espresso in materia dal giudice amministrativo (v. Cons. Stato, Sez. V, 16 novembre 2005 n. 6386). Chiamato ad accertare se sia legittima una normativa regolamentare comunale che, per lo svolgimento dell'attività di affissione avente ad oggetto messaggi promozionali e pubblicitari, richiede il conseguimento di una specifica concessione da parte degli operatori economici del settore, e cioè preclude loro la possibilità di provvedere in proprio, obbligandoli ad avvalersi del servizio comunale delle pubbliche affissioni, il Consiglio di Stato ha osservato che la disciplina delle attività qui considerate è contenuta nel d.lgs. n. 507 del 1993, capo primo, articoli da 1 a 37; che dall'art. 1 emerge la sostanziale differenza tra la **pubblicità** esterna e le pubbliche affissioni, sottoposte la prima solo al regime impositivo proprio della **pubblicità** e le seconde, invece, ad un diritto comprensivo della imposta sulla **pubblicità** ma destinato a coprire almeno in parte anche i costi del servizio pubblico locale che assicura la possibilità a tutti gli operatori,

anche se privi della disponibilità di spazi ed impianti privati, di svolgere, attraverso affissioni dirette su spazi ed impianti pubblici, le attività economiche aventi ad oggetto la **pubblicità** e la promozione per conto terzi; che, in effetti, l'art. 18 del d.lgs. n. 507/93, nel definire i contenuti del servizio delle pubbliche affissioni, prevede solo in via eventuale, come una facoltà dei comuni da attivare con una specifica previsione regolamentare, che il servizio si estenda ai messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche, mentre di regola deve assicurare le forme di **pubblicità** aventi ad oggetto comunicazioni istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica; che, coerentemente con la funzione specifica assegnata al servizio comunale, gli artt. 20 e 21 disciplinano, in relazione alle diverse tipologie delle comunicazioni di interesse generale, le riduzioni e le esenzioni dal pagamento del diritto sulle pubbliche affissioni, e fissano il criterio della priorità temporale per l'attribuzione della facoltà di utilizzare gli impianti pubblici destinati alle affissioni dirette; che da tale assetto normativo discendono due effetti: *in primo luogo*, è definita in modo chiaro la distinzione tra le attività oggetto del servizio pubblico e le attività pubblicitarie e promozionali svolte dai privati, su spazi ed impianti di cui essi hanno la disponibilità, nell'esercizio di attività economiche ed imprenditoriali, *in secondo luogo*, la circostanza che il legislatore abbia prefigurato una organizzazione del servizio delle pubbliche affissioni a livello locale dal quale può essere esclusa ogni attività promozionale di attività economiche prova che le attività di questo tipo – che costituiscono indubbiamente un elemento portante della competizione economica degli operatori sul mercato e che non è pensabile siano vietate *tout court* nei comuni che non intendono disciplinarle nel regolamento sulle pubbliche affissioni – sono considerate libere e vengono garantite dalle disposizioni costituzionali che assicurano l'esercizio della iniziativa economica privata (artt. 3 e 41 Cost.), nonché dai principi e dalle norme di tutela della concorrenza presenti nel nostro ordinamento ed anche di derivazione comunitaria; che, in ogni caso, è esclusa la possibilità di istituire surrettiziamente un regime di esclusiva, per il comune o per i suoi concessionari, quanto alla gestione dell'utilizzo degli impianti pubblicitari; che è in questo contesto che vanno apprezzate le norme ex artt. 5 e 12 del d.lgs. n. 507/93, e cioè la previsione per cui la diffusione di messaggi pubblicitari effettuata in forme diverse da quelle assoggettate al diritto sulle pubbliche affissioni è sottoposta alla sola imposta di **pubblicità** (art. 5, primo comma), la disposizione per cui in tali forme rientrano anche i messaggi finalizzati a “*promuovere la domanda di beni o servizi, ovvero finalizzati a migliorare l'immagine del soggetto pubblicizzato*” (art. 5, secondo comma), la prescrizione secondo cui “*per la **pubblicità** effettuata mediante affissioni dirette, anche per conto altrui, di manifesti e simili su apposite strutture adibite alla esposizione di tali mezzi si applica l'imposta in base alla superficie complessiva degli impianti ...*” (art. 12, terzo comma); che, dunque, la disciplina applicabile alle attività di **pubblicità** e promozione effettuate con affissioni dirette non prevede alcuna possibilità di riservare l'attività stessa ai comuni ed ai loro concessionari, diversamente da quanto era previsto nella vigenza dell'art. 28 del d.P.R. n. 639 del 1972; che non induce ad altra conclusione l'art. 3 del d.lgs. n. 507/93 – il quale contempla il potere regolamentare dei comuni nelle materie qui considerate e dispone, al secondo comma, quanto all'effettuazione della **pubblicità** libera che, fermo il pagamento dell'imposta, possono tuttavia essere posti limiti e divieti per motivi di interesse pubblico –, riferendosi la disposizione con evidenza alle esigenze di tipo urbanistico ed edilizio, ovvero attinenti alla tutela della sicurezza dei cittadini nella circolazione stradale o, ancora, alla conservazione del decoro e della integrità dell'arredo urbano, ma di certo non alla salvaguardia degli interessi economici del concessionario del servizio delle pubbliche affissioni ovvero ad introdurre un regime di esclusiva per il comune (o per il suo

concessionario) chiaramente lesivo dei richiamati principi di tutela della concorrenza nell'esercizio delle attività di promozione e **pubblicità**; che il terzo comma dello stesso art. 3 disciplina invece i contenuti del servizio delle pubbliche affissioni, individua gli spazi e gli impianti pubblici da destinare alle affissioni di tipo istituzionale e la quota da attribuire a soggetti privati nei casi in cui il comune si sia avvalso della facoltà di estendere anche alla **pubblicità** commerciale l'ambito del servizio in applicazione dell'art. 18, ma ciò, per quanto già precisato, senza incidere sull'autonoma facoltà dei privati di operare in proprio, ovvero indipendentemente dal servizio comunale; che anche la disposizione contenuta nella prima parte del terzo comma – la quale fissa l'obbligo per i Comuni di determinare *“la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari”* nonché le modalità per ottenere i titoli abilitativi ed i criteri per la predisposizione del piano generale degli impianti – consente di determinare limiti massimi degli spazi, pubblici e privati da destinare ad impianti pubblicitari, ma tenendo conto delle esigenze complessive degli operatori e non soltanto delle esigenze del servizio delle pubbliche affissioni, per il quale il limite dimensionale è fissato con i parametri dell'art. 18, terzo comma (numero degli abitanti e dimensione del comune), e deve costituire solo una quota degli spazi complessivamente resi disponibili per le affissioni dirette e per le altre forme di **pubblicità**; che in questo contesto si colloca coerentemente anche la modifica dell'art. 3 del d.lgs. n. 507/93, intervenuta con l'art. 145 della legge **23** dicembre 2000, n. 388, che ha esteso ai concessionari dei servizi delle pubbliche affissioni la possibilità di essere destinatari dell'attribuzione degli impianti per l'esercizio delle affissioni dirette, in precedenza riservata a soggetti privati, essendosi in tal modo consentito ai comuni di affidare in concessione la gestione degli spazi ed impianti pubblici da destinare alle affissioni dirette in un regime concorrenziale con gli operatori privati; che rimane, quindi, indenne il regime di effettuazione della **pubblicità** commerciale per affissioni dirette da parte di privati su spazi privati, ovvero su quelli pubblici riservati all'utilizzo dei privati, mentre il conseguente regime autorizzatorio assolve alla funzione di verificare che non vi siano interessi pubblici confliggenti con l'attività promozionale da svolgere (così Cons. Stato, Sez. V, n. 6385/2005 cit.).

Ora, dall'art. 9.1 del regolamento comunale della **pubblicità** e delle affissioni (*“Nel Comune di Parma è vietata l'installazione di impianti fissi per le affissioni dirette di manifesti da parte di privati, su aree private e su beni immobili privati”*), dall'art. 13.2 del piano generale degli impianti (*“E' vietata l'installazione di preinsegne e di impianti fissi per le affissioni dirette di manifesti, da parte di privati, su aree private o su beni immobili privati”*) e dall'art. 29.3 del piano generale degli impianti (*“Le affissioni dirette sono effettuate su spazi pubblici da attribuire a soggetti privati previa gara ad evidenza pubblica o comunque previa stipula di apposita convenzione”*), tutte disposizioni censurate nel presente giudizio, emerge una disciplina locale che illegittimamente riserva l'attività di affissione diretta all'Amministrazione comunale e ai suoi concessionari, precludendone l'esercizio in proprio agli operatori del settore; a tale divieto, dunque, ha fatto riferimento la nota dirigenziale impugnata, così rendendo attuale quella lesione – prima solo ipotetica ed eventuale – che alla sfera giuridica della società ricorrente deriva dalle contestate norme regolamentari per il servizio di **pubblicità** ed affissioni dettate dal Comune di Parma (il che priva di pregio l'eccezione di tardività sollevata dall'Amministrazione). Né, poi, rileva che il testo dell'art. 13.2 del piano generale degli impianti sia stato *medio tempore* modificato con l'aggiunta delle parole *“... se il messaggio pubblicitario è percepibile da luogo pubblico o aperto al pubblico”* e che la ricorrente non abbia impugnato la relativa determinazione (in tal senso l'eccezione

formulata dal difensore dell'Amministrazione nel corso dell'udienza di trattazione della causa), in quanto il significato della norma regolamentare resta sostanzialmente invariato – è evidente che l'attività di propaganda viene svolta per rendere partecipe dell'informazione pubblicitaria la generalità degli individui –, e le ragioni della controversia permangono quindi intatte, mentre il venir meno della disposizione originaria ha effetto caducante sull'integrazione sopravvenuta.

In conclusione, il ricorso va accolto limitatamente all'ultima doglianza esaminata, con il conseguente annullamento dell'art. 9.1 del regolamento comunale della **pubblicità** e delle affissioni e degli artt. 13.2 e 29.3 del piano generale degli impianti, nonché della nota dirigenziale del 27 febbraio 2003 nella parte in cui comunica alla ditta che la stessa non può utilizzare gli impianti, oggetto della richiesta di autorizzazione, per l'affissione diretta di manifesti.

Le spese di giudizio possono essere compensate, sussistendone giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla *in parte qua* gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 21 febbraio 2006.

f.to Gaetano Cicciò Presidente

f.to Italo Caso Consigliere Rel.Est.

Depositata in Segreteria ai sensi dell'art.55 L. 27/4/82, n.186.

Parma, lì 8 marzo 2006

f.to Eleonora Raffaele Il Segretario

NRG. 172/2003

