



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia –
Milano - Sezione terza - ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 2469 del 1997, proposto da

TECNE NETWORK AFFISSIONI S.R.L.,

in persona del Presidente e legale rappresentante,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Guido Greco e
Vincenzo Mariscalco Inturretta ed elettivamente
domiciliata presso lo studio del primo, in Milano, P.le
Lavateri, 5,

ora denominata

START PUBBLICITA' S.R.L.,

in persona dell'Amministratore Delegato,
costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avv.ti
Fulvio Lorigiola e Giannantonio Paiaro ed elettivamente
domiciliata presso lo studio dell'avv. Carlo Luca Coppini, in
Milano, Corso di Porta Romana, 6,

contro

il COMUNE di PARABIAGO,

in persona del Sindaco pro tempore,

costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv.to Francesco Finocchiaro ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso, in Milano, via Cosimo del Fante, 9,

per l'annullamento

“dei provvedimenti prott. 6849 – 10615 – 10616 rispettivamente il primo del 17 marzo 1997, spedito il 20 marzo 1997 ed il secondo ed il terzo del 3 aprile 1997, con i quali il Comune di Parabiago ha respinto le istanze della società ricorrente di assegnazione di spazi per le affissioni dirette, nonché del Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni” (così, testualmente, l'epigrafe del ricorso).

Visto il ricorso, notificato il 19 maggio 1997 e depositato in Segreteria il 27 maggio 1997, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Vista la memoria di costituzione della società Start Pubblicità s.r.l., risultante dall'intervenuto mutamento di denominazione della ricorrente;

Vista la memoria conclusiva prodotta dalla ricorrente a sostegno delle sue domande;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 28 marzo 2002, la

relazione del Primo Referendario dr. Salvatore Cacace;
Uditi, alla stessa udienza, l'avv.to Carlo Luca Coppini, in
sostituzione degli avv.ti Fulvio Lorigiola e Giannantonio
Paiano, per la società ricorrente e l'avv. Francesco
Finocchiaro per il resistente Comune di Parabiago;
Trattenuto indi il ricorso in decisione e ritenuto in fatto e in
diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - "La Società TECNE NETWORK AFFISSIONI, da
molti anni offre ai propri clienti spazi sui quali apporre i
propri messaggi pubblicitari su tutto il territorio nazionale
... E' così che anche nel Comune di Parabiago, in data 4
marzo 1997 e 21 marzo 1997, tale società ha presentato 3
istanze per l'installazione di impianti pubblicitari destinati
ad affissione denominati poster cartacei opachi
rispettivamente due in Via Resegone ai civici 3 e 54 e uno
in Via Santa Maria civ. 124" (pag. 2 ric.).

"Del tutto inopinatamente il Comune ha però respinto tali
istanze, in quanto le assegnazioni di spazi
per le affissioni dirette regolamentate
dall'art. 45 comma 1 e 2 e dall'art. 5
comma d) del regolamento comunale sulla
pubblicità, possono essere attribuite
tramite la procedura concorsuale della
licitazione, previa predisposizione di

apposito capitolato” (pagg. 2 – 3 ric.).

La Tecne Network Affissioni s.r.l. (che, in corso di giudizio, ha mutato la propria denominazione sociale in START PUBBLICITA' s.r.l.) deduce, all'uopo, con unico motivo di ricorso, i vizi di violazione di legge (con riguardo agli artt. 41 e 42 della Costituzione, agli artt. 3, 18, 25, 28 e 36 del D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 ed all'art. 60 del Trattato U.E.) e di eccesso di potere sotto diversi profili, in quanto, da un lato, i dinieghi impugnati avrebbero applicato ad impianti privati (che, si afferma, “nessuna legge ... assoggetta al regime concessorio ... né tanto meno a procedure di gara pubblica”: pag. 9 ric.) il regime stabilito dal Regolamento per gli impianti pubblici e, dall'altro, qualora invece “essi avessero operato una corretta applicazione del Regolamento” e, dunque, “gli artt. 5 lett. d) e 45 del Regolamento dovessero essere interpretati come riferentisi ad impianti privati ... essi violano le norme di legge già sopra citate, che viceversa assoggettano inequivocabilmente al regime autorizzatorio l'installazione di impianti privati, e inoltre, presuppongono la sussistenza di un monopolio pubblico su tutte le affissioni e gli impianti pubblicitari (pubblici o privati che siano), che non ha riscontro, né fondamento nel nostro ordinamento” (pag. 10 ric.).

L'Amministrazione Comunale di Parabiago si è costituita in

giudizio, premettendo eccezione di inammissibilità (giacché la ricorrente “in realtà, non impugna direttamente, - né avrebbe potuto farlo -, i provvedimenti del Comune di Parabiago 17.3.97 prot. 8636 ...; 3.4.97 prot. 10615 e 3.4.97 prot. 10616, con i quali il Comune di Parabiago ha respinto le istanze proposte ex adverso ... ma impugna esclusivamente il Regolamento in questione [che] ... sarebbe stato onere della Network Affissioni S.r.l. di impugnare ... entro i 60 giorni dal termine della sua pubblicazione all’Albo pretorio”: pagg. 1 – 2 controric.) e contestando poi, con analitiche argomentazioni, la fondatezza del ricorso.

Con successiva memoria si è costituita la START PUBBLICITA’ s.r.l. (società risultante dal mutamento di denominazione dell’originaria ricorrente), con nuovi difensori, che hanno fatto proprie tutte le argomentazioni di cui al ricorso introduttivo.

Con successiva memoria conclusiva gli stessi hanno svolto “qualche breve osservazione ulteriore rispetto a quanto già ampiamente dedotto”.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione all’udienza del 28 marzo 2002.

2. - Va, preliminarmente dichiarata l’inammissibilità della memoria depositata dalla difesa della ricorrente in data 18 marzo 2002, in quanto versata in atti oltre il termine

ordinario di dieci giorni liberi fissato dall'art. 23, quarto comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

3. - Come è stato sottolineato *supra*, la TECNE NETWORK AFFISSIONI (ora START PUBBLICITA') ha impugnato i dinieghi opposti dal Comune di Parabiago alle richieste dalla stessa presentate per ottenere l'autorizzazione alla installazione di impianti pubblicitari su spazi privati, sostenendo, in primis, che con i dinieghi stessi il Comune abbia non correttamente applicato il Regolamento Comunale per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni (i cui artt. 5 e 45 il Comune ha richiamato a sostegno dei dinieghi medesimi) e, in subordine, la palese illegittimità di tali norme regolamentari, ove invece esse possano effettivamente ritenersi pertinenti alla fattispecie. Dev'essere, preliminarmente, respinta la questione pregiudiziale di rito (di inammissibilità ed improcedibilità del ricorso) sollevata dalla resistente Amministrazione, in quanto il ricorso è, con tutta evidenza, in termini rivolto contro i dinieghi opposti dall'Amministrazione alle richieste di autorizzazione avanzate dalla ricorrente, a proposito dei quali si afferma che l'Amministrazione ha fatto erronea applicazione delle norme regolamentari ivi richiamate; e laddove, poi, esso lamenta "la relativa assoluta illegittimità di tali norme" ("in caso di corretta applicazione" delle

stesse: pag. 8 ric.), appare sicuramente ammissibile, dal momento che solo con gli impugnati dinieghi si è attualizzata, in capo alla ricorrente, quella lesione (prima soltanto ipotetica ed eventuale), che alla sua sfera giuridica deriva dalle contestate norme per il servizio di pubblicità e di affissioni, dettate dal Comune di Parabiago. Solo, dunque, a séguito degli opposti dinieghi è divenuto attuale l'interesse, dedotto in giudizio, a veder annullate le disposizioni regolamentari, sulle quali gli stessi si fondano. Venendo al mèrito del gravame, occorre sottolineare che il Comune di Parabiago ha, con gli atti impugnati, negato alla ricorrente l'autorizzazione alla installazione di n. 3 diversi impianti pubblicitarii destinati ad affissione, da collocarsi su spazi privati, in quanto le assegnazioni di spazi per le affissioni dirette regolamentate dall'art. 45 comma 1 e 2 e dall'art. 5 comma d) del regolamento comunale sulla pubblicità, possono essere attribuite tramite la procedura concorsuale della licitazione, previa predisposizione di apposito capitolato (così la motivazione degli atti di reiezione delle richieste di autorizzazione dalla stessa presentate).

Ora, va in via preliminare osservato che l'installazione di impianti pubblicitarii è indubbiamente soggetta ad un

provvedimento autorizzatorio da parte dell'Autorità comunale (v. art. 3, comma 3, del D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507; art. 23, comma 4, del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285) e che le richieste di autorizzazione alla collocazione di impianti e manufatti da utilizzare per l'affissione diretta di manifesti commerciali ed i conseguenti (qui impugnati) atti di diniego adottati dall'Amministrazione attengono all'esercizio di un potere (previsto dalle norme di cui sopra) ben diverso da quello inerente l'affissione diretta in spazi di propria pertinenza, ai sensi dell'art. 28, quarto comma, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639 (ne consegue che, poiché solo per il consenso di cui all'art. 28, quarto comma, del D.P.R. n. 639 del 1972 si rende configurabile il silenzio-assenso previsto dall'art. 20 della legge n. 241 del 1990, tale istituto non è applicabile ai procedimenti in esame, relativi alla installazione di cartelli pubblicitari e non all'affissione diretta di materiale pubblicitario sui cartelli medesimi).

Correttamente, poi, il Comune ha ritenuto che gli impianti de quibus, alla cui installazione aspira la ricorrente, rientrano tra queglii "impianti da attribuire a soggetti privati, per l'effettuazione di affissioni dirette", di cui all'art. 3, comma 3, del D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, a norma del quale l'art. 5 – punto B – lett. d) del Regolamento Comunale sulla pubblicità in considerazione ha stabilito la

superficie totale destinata agli impianti medesimi, peraltro giustamente non comprendendo tale superficie “in quella complessiva destinata a servizio pubblico” (ultimo periodo della lett. d) cit.,), talché essa “deve considerarsi eccedente la disponibilità pubblica” (terzo periodo del comma 1 dell’art. 45 dello stesso Regolamento).

Il regolamento previsto dall’art. 3 del D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 – con il quale il Comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità, la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari, nonché le modalità per ottenere l’autorizzazione alla loro installazione – deve, infatti, intendersi riferito non solo agli impianti comunali di affissione, ma anche alla installazione di impianti posti in essere da privati su aree private, ai quali pure possono dunque estendersi (anzi, per vero, devono estendersi) la valutazione complessiva di compatibilità della installazione di impianti pubblicitari nel territorio comunale con l’igiene pubblica e l’estetica cittadina, nonché la ponderazione delle relative implicazioni economiche e delle diverse possibili modalità di più proficua realizzazione del pubblico interesse sotteso a tale disciplina, che sono proprie della predetta sede regolamentare.

Legittima, inoltre, si appalesa la norma regolamentare de qua (l’art. 5 del Regolamento del Comune di Parabiago), che limita l’affissione diretta, da parte degli interessati, in

spazii di loro pertinenza, ad una determinata superficie tutto sommato esigua (il 5% di quella complessiva destinata a servizio pubblico), avendo tale norma la funzione di disciplinare l'esercizio del potere discrezionale in tale materia spettante al Comune, considerato che la disciplina sulle pubbliche affissioni è contenuta in un decreto legislativo (n. 507 del 1993), che prevede la possibilità per il Comune di stabilire limitazioni e divieti, ch'essa è intesa a soddisfare interessi pubblici di primaria importanza (quali la sicurezza della viabilità, la tutela dei monumenti, l'estetica cittadina ed il paesaggio), i quali giustificano limitazioni sia dell'iniziativa economica privata che della proprietà privata e che, infine, non pare sindacabile in sede giurisdizionale la scelta operata dal Comune circa la quantità di superficie destinata alla affissione, da parte di privati, di manifesti in spazii di propria pertinenza, scelta che comunque non appare, nel caso di specie, né illogica né irrazionale, atteso che comunque l'affissione diretta deve essere consentita in via di eccezione e tendenzialmente per una estensione minore rispetto a quella di diretta competenza comunale e, quindi, essere soggetta a facile e veloce saturazione (v. Cons. St., 28 novembre 1990, n. 805), atteso che l'obiettivo del servizio delle pubbliche affissioni (ch'è quello di rendere concretamente realizzabile il diritto

fondamentale, costituzionalmente garantito, della libera manifestazione del pensiero) è conseguito al meglio quando il servizio venga svolto dall'ente locale (direttamente o tramite concessionario), sì da escludere al massimo grado ogni eventuale manovra discriminatoria o di condizionamento nell'esercizio di quel diritto.

Con riguardo, invece, alla disciplina di cui all'art. 45 del Regolamento in esame, della quale pure il Comune ha fatto applicazione nel caso di specie, la stessa appare illegittima, laddove:

a) prevede che i soggetti privati, diversi dal concessionario del pubblico servizio, debbano, al fine di installare impianti per la effettuazione di affissioni dirette, munirsi di una concessione del Comune: e ciò in quanto il provvedimento inerente l'installazione di detti manufatti non può che essere un provvedimento autorizzativo, alla cui base deve essere posta sì la valutazione di molteplici interessi (di ordine specificatamente pubblico, di sicurezza della circolazione stradale, di natura estetica, panoramica, ambientale od edilizia), ma che comunque, non versandosi in ipotesi di imputabilità del bene o del servizio alla organizzazione pubblica comunale, non può assumere la natura di provvedimento di natura concessoria (v., in tal senso, anche il comma 8

dell'art. 36 del D. Lgs. n. 507/93).

- b) stabilisce l'obbligo del pagamento di un canone di concessione: è evidente, infatti, come, non versandosi, come s'è dianzi visto, in ipotesi di "concessione", non possa legittimamente esigersi un canone di tal fatta (e comunque tale disposizione risulta in evidente contrasto con il disposto del comma 7 dell'art. 9 del D. Lgs. n. 507/93, che prevede sì che "l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità non esclude quella della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, nonché il pagamento di canoni di locazione o di concessione", ma solo "qualora la pubblicità sia effettuata su impianti installati su beni appartenenti o dati in godimento al comune" (il che non è nel caso di specie, qui trattandosi di impianti installati da privati e ad essi appartenenti);
- c) prevede "la procedura concorsuale della licitazione" per l'affidamento della concessione stessa: illegittimità che discende, per tale aspetto, dalla già affermata inconferenza dell'istituto della concessione con il provvedimento, a chiaro contenuto autorizzatorio, di cui al comma 3 dell'art. 3 del D. Lgs. n. 507/93, nonché dalla stretta inerenza di qualsiasi procedura competitiva ai servizi di cui sia e resti titolare l'apparato pubblico (il che non accade per le

installazioni di cui si tratta, che costituiscono libera espressione ed esercizio di attività economica, se pure assoggettata a limitazioni e vincoli).

4. – In tali limiti, alla stregua delle considerazioni di cui sopra, il ricorso in esame va dunque accolto.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia – Milano - Sezione terza - definitivamente decidendo in ordine al **ricorso in epigrafe**, lo **accoglie, nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla, in parte qua, il comma 2 dell'art. 45 dell'impugnato Regolamento, nonché i conseguenti dinieghi di autorizzazione alla installazione di impianti pubblicitarii; salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.**

Spese compensate.

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

Così deciso, in Milano, il 28 marzo 2002, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Ezio Maria BARBIERI, Presidente -

Mario MOSCONI, Consigliere -

Salvatore CACACE, Primo Referendario, rel. est.

