

N. 456 REG. SENT.

ANNO 2002

n. 1261 Reg. Ric.

Anno 2001

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA TOSCANA

- I^A SEZIONE -

ha pronunciato la seguente:

S E N T E N Z A

sul ricorso n. **1261/01** proposto da **SOCIETA' LAZZERI & ASSOCIATI S.r.l.**, in persona del legale rappresentante in carica sig.Franco Giovanelli, **SOCIETA' G.BONCIANI & F. S.n.c.**, in persona del legale rappresentante sig.Giancarlo Bonciani, **SOCIETA' COLOR PUBBLICITA' S.r.l.**, in persona del legale rappresentante sig.Roberto Francioli, **SOCIETA' TARGET S.r.l.**, in persona del legale rappresentante sig.ra Anna Maria Cariglia, rappresentate e difese dagli avv.ti Alberto Bianchi e Roberto Righi ed elettivamente domiciliate presso lo studio del primo in Firenze, via dei Servi, 49;

c o n t r o

- il **COMUNE DI FIRENZE**, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Claudio Visciola e Andrea Sansoni ed elettivamente domiciliato presso l'ufficio legale dello stesso Comune in Firenze, p.za Signoria (Palazzo Vecchio);

- l'**ASSESSORE ALL'ECONOMIA DEL COMUNE DI FIRENZE**, non costituitosi;

- la **REGIONE TOSCANA**, in persona del Presidente in carica della Giunta Regionale, non costituitasi;

- il **COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO DELLA TOSCANA**, in persona del suo legale rappresentante in carica, non costituitosi;

per l'annullamento

della delibera n.20/38 del 27.3.01 del Consiglio Comunale, pubblicata all'Albo Pretorio dal 2 al 16 aprile 2001, con cui è stato approvato il Piano Generale degli Impianti di **pubblicità** e le relative norme di attuazione; della delibera n.192 del 27.3.01 della Giunta Municipale, pubblicata all'Albo

pretorio dal 14 al 30 aprile 2001, con cui è stata approvata la tariffa del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari; dell'ordinanza n.2413 del 5 aprile 2001, con la quale è stato disciplinato e limitato il rilascio delle autorizzazioni precarie e provvisorie per lo svolgimento di singole campagne pubblicitarie mediante gonfaloni; del provvedimento del CO.RE.CO. n.91 del 9.5.2001 che non ha riscontrato vizi di legittimità nella delibera 20/38 del 27.3.2001.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune intimato;

Vista la memoria prodotta dalla parte resistente a sostegno della propria difesa;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2001, il Consigliere dott.ssa Marcella Colombati;

Uditi, altresì, per le parti l'avv. A.Bianchi, l'avv. R.Righi, l'avv. C.Visciola;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

Con ricorso notificato il 1°6.2001, le ss.rr.ll. Lazzeri e associati, Color **pubblicità** e Target nonché la s.n.c. G. Bonciani & F., in persona dei rispettivi legali rappresentanti, hanno chiesto, nei confronti del Comune di Firenze e della Regione toscana, l'annullamento: a) della delibera n. 20/38 del 27.3.2001 del Consiglio comunale, pubblicata all'albo pretorio fino al 16.4.2001, con cui è stato approvato il Piano generale degli impianti di **pubblicità** e le relative norme di attuazione; b) la delibera n. 192 del 27.3.2001 della Giunta municipale, pubblicata fino al 30.4.2001, con cui è stata approvata la tariffa del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari; c) l'ordinanza n. 2513 del 5 aprile 2001, con la quale è stato disciplinato e limitato il rilascio delle autorizzazioni precarie e provvisorie per lo svolgimento di campagne pubblicitarie mediante "gonfaloni"; d) del provvedimento del Co.re.co n. 91 del 9 maggio 2001 che non ha riscontrato vizi di legittimità nella delibera comunale n. 20/38 cit.

I ricorrenti, premesso che nel 1994 il Comune aveva approvato il Regolamento comunale per la disciplina della **pubblicità** e delle affissioni e per l'applicazione dell'imposta nonché il Disciplinare delle norme tecniche che regolavano l'installazione dei mezzi pubblicitari e che nel 1998 un secondo Regolamento aveva abrogato la precedente disciplina per quanto con esso contrastante, formulano i seguenti motivi: 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 5 e 6 della legge n. 142/90, 6, 7 e 8 del d. lgs. n. 267/2000, 49 dello Statuto comunale (del. C.C. n. 1206/2000), 22 del Regolamento del Consiglio di quartiere (del. C.C. n.1865/265 del 1998), eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, falso presupposto di fatto e di diritto: i Consigli di quartiere, il cui parere è obbligatorio nella fattispecie, si sono pronunciati su una proposta di Piano diversa da quella poi votata dal Consiglio comunale; la stessa p.a. riconosce che la Giunta ha presentato al Consiglio una serie di emendamenti alla originaria proposta sottoposta all'esame dei Consigli di quartiere; ciò determina lo svuotamento della funzione consultiva; 2) violazione e falsa applicazione degli artt. 3 del d. lgs n. 507/93, 58 del Regolamento di attuazione del nuovo codice della strada; eccesso di potere per violazione del principio del legittimo affidamento, contraddittorietà, illogicità, violazione dell'art. 97 Cost. e dei principi di buona amministrazione: il Piano impugnato impone a tutti i titolari di autorizzazione non rispondente alla nuova disciplina di effettuare sempre una nuova richiesta di autorizzazione, che il Comune valuterà per rilasciare una nuova autorizzazione o per denegare quella già rilasciata, con obbligo, in quest'ultimo caso, di rimuovere l'impianto già assentito entro una

certa data; nel regolamento al nuovo codice della strada non è previsto l'obbligo di rimozione, ma solo quello di adeguamento, e solo se il mezzo pubblicitario è difforme dalla normativa codicistica e regolamentare della strada e non dalla normativa comunale; il termine del 31.3.2002 per l'adeguamento o la rimozione è ingiustificatamente breve per coloro che avevano un legittimo affidamento sui proventi derivanti dalla **pubblicità**; se nelle norme di attuazione (art. 52) del Piano sono fatti salvi i Piani particolareggiati già realizzati, è evidente che le relative autorizzazioni rimangono legittime e non è necessario rinnovarle; 3) violazione e falsa applicazione degli artt. 41 Cost., 3 del d. lgs. n. 507 del 1993, **23** del codice della strada – d. lgs. n. **285** del **1992** -, 2595 del codice civile, 13, comma 1, dello Statuto comunale – del. C.C. n. 1206 del 2000 - e 3 della legge n. 241 del 1990; eccesso di potere per violazione del principio del legittimo affidamento, difetto assoluto di motivazione, irragionevolezza, illogicità, falso presupposto di fatto e di diritto, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta: la quasi completa eliminazione della **pubblicità** a mezzo gonfaloni non è correlata a nessuna esigenza di pubblico interesse, in contrasto con quanto disposto dall'art. 3, comma 2, del d. lgs. n. 507 del 1993 circa i poteri comunali; il restrittivo e immotivato regime stabilito per le diverse zone del comune non tiene conto del diritto di insistenza degli attuali concessionari di gonfaloni e determina la cessazione forzata dell'attività; la relazione al Piano non è stata preceduta da adeguata istruttoria in contraddittorio con gli interessati e il Comune ha sottostimato l'effettiva presenza e la realtà economica dei gonfaloni; 4) violazione degli artt. 41 Cost., 3 d. lgs. n. 507/93, 51 d.p.r. n. 495/92, 3 legge n. 241/90, dei principi in materia di libera concorrenza; eccesso di potere per violazione dell'affidamento, difetto assoluto di motivazione, irragionevolezza, illogicità, falso presupposto di fatto e di diritto, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, sviamento: è immotivata la disposizione che limita l'uso degli striscioni per la sola promozione di manifestazioni, spettacoli o eventi culturali; illogica è la previsione dell'addensamento pubblicitario in determinate aree con pregiudizio per l'arredo urbano; si determinerebbe inoltre una rendita di posizione per coloro che gestiscono impianti di **pubblicità** solo su arredi urbani (supporti informativi, Totem, toilettes autopulenti, orologi, contenitori per la raccolta differenziata di rifiuti) dislocati in tutto il territorio comunale e non limitati a certe zone; la previsione di un futuro progetto unitario per le aree ferroviarie determina la decurtazione delle quantità di **pubblicità** esterne che saranno riservate agli operatori operanti nelle altre zone e che sono allo stato del tutto incerte; il Comune non si avvalso della possibilità (art. **23**, comma 6, del codice della strada) di concedere deroghe circa le distanze minime per il posizionamento dei mezzi pubblicitari e ha invece ridotto indiscriminatamente la quantità totale degli impianti di circa il 70% degli attuali; 5) con riferimento anche alla delibera n. 192/2001 di approvazione della tariffa, violazione dell'art. 62, commi 1 e 2, lett. a, del d. lgs. n. 446/97; eccesso di potere per mancanza di motivazione, irragionevolezza, illogicità, falso presupposto di fatto e di diritto, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta: il legislatore ha limitato la sottoposizione al pagamento del canone solo a quelle forme di **pubblicità** che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente, mentre il Comune, al di là dei poteri conferitigli, applica il canone a qualunque forma di **pubblicità**; 6) anche con riferimento alla delibera n. 192/2001, violazione degli artt. 62, comma 2, lett. d, e 54, comma 1-bis, d. lgs. n. 446/97, eccesso di potere per gli stessi profili di cui sopra: la tariffa non è stata determinata con criteri di ragionevolezza e gradualità come richiesto dalla normativa richiamata; per i gonfaloni l'aumento sarebbe del 300% rispetto a quanto pagato nell'anno 2000, senza alcuna giustificazione circa i nuovi criteri; in più la lesione sarebbe aggravata dall'effetto retroattivo della previsione della nuova tariffa (dal 1 gennaio 2001); 7) con riferimento anche all'ordinanza 5.4.2001 sulla limitazione al rilascio delle autorizzazioni precarie e provvisorie, ulteriore violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90, eccesso di potere per i medesimi profili già esposti: il previsto rispetto delle distanze di cui alla tabella B allegata al Piano e il limite massimo di 50 gonfaloni per ogni campagna riducono irragionevolmente la quantità degli impianti pubblicitari a mezzo gonfalone del 70%, rispetto alle altre forme di **pubblicità**.

Si è costituito il Comune di Firenze, opponendosi al ricorso; non si è invece costituita la Regione toscana. Preliminarmente il Comune ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sia per difetto di interesse, in quanto in caso di accoglimento dell'impugnativa, si applicherebbero le norme più restrittive del codice della strada alle quali l'ente locale ha derogato, sia perché le censure attengono al merito delle scelte della p.a.

All'udienza dell'11 dicembre 2001 le parti ricorrenti hanno rinunciato all'istanza cautelare e la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Le società ricorrenti, che esercitano l'attività pubblicitaria nel Comune di Firenze a mezzo di gonfaloni, hanno impugnato il Piano generale degli impianti pubblicitari (delibera C.C. n. 20/38 del 2001), la tariffa del canone – sostitutivo dell'imposta sulla **pubblicità** di cui al d. lgs. n. 507/93 – per l'installazione dei mezzi pubblicitari (delibera G.M. n. 192 del 2001), l'ordinanza sindacale n. 2513 del 2001 che, con specifico riferimento ai gonfaloni, ha previsto in via transitoria per il tempo necessario all'applicazione del nuovo Piano il rilascio di autorizzazioni provvisorie per singole campagne pubblicitarie fissando un contingente massimo di 50 gonfaloni per ciascuna campagna e un termine massimo di prenotazione e durata per ogni campagna di 60 giorni, nonché il provvedimento del Co.re.co n. 91 del 2001 che non ha riscontrato vizi di legittimità nella delibera consiliare di approvazione del Piano.

In primo luogo va rilevato che l'ordinanza sindacale n. 2513/2001 impugnata è stata nelle more del giudizio modificata con altra ordinanza n. 5120 del 23.7.2001, nella quale il contingente massimo di gonfaloni è stato elevato a n. 200 (a fronte degli originari 50) e il termine di durata di ciascuna campagna è stato ampliato a 180 giorni. Tale seconda ordinanza non è stata censurata con motivi aggiunti, per cui può ritenersi, per tal parte, sopravvenuta la carenza di interesse a coltivare il ricorso.

Per il resto si può prescindere dall'esame delle eccezioni proposte dal Comune (inammissibilità per carenza di interesse in toto, nonché per censure di merito), perché il ricorso è infondato.

2. La disciplina regolatrice della materia è la seguente.

L'art. 3, comma 149, lettera g), della legge n. 662 del 1996 ha attribuito ai Comuni la "facoltà, con regolamento, di escludere l'applicazione dell'imposta sulla **pubblicità**", di cui al d. lgs. n. 507 del 1993, e "di individuare le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente prevedendo per le stesse un regime autorizzatorio e l'assoggettamento al pagamento di una tariffa" nonché la "possibilità di prevedere, con lo stesso regolamento, divieti, limitazioni e agevolazioni e di determinare la tariffa secondo criteri di ragionevolezza e di gradualità, tenendo conto della popolazione residente, della rilevanza dei flussi turistici presenti nel comune e delle caratteristiche urbanistiche delle diverse zone del territorio comunale".

L'art. 52 del d. lgs. n. 446 del 1997 disciplina l'attività regolamentare dei comuni in materia di entrate proprie; l'art. 54 autorizza il Comune a fissare le tariffe e i prezzi pubblici ai fini dell'approvazione del bilancio di previsione e l'art. 62 (riproducendo in sostanza la norma della legge n. 662/96 sopra richiamata) affida ai Comuni di disciplinare con proprio regolamento il nuovo regime autorizzatorio in materia di **pubblicità** con il pagamento di un canone in base a tariffa, facendo riferimento – per quel che riguarda la "individuazione della tipologia dei mezzi di effettuazione della **pubblicità** esterna che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente" – alle disposizioni del codice della strada n. **285** del **1992** e del suo regolamento di attuazione (d.p.r. n. 495/92); nella stessa norma è previsto che il regolamento disciplini le "procedure per il rilascio e per il rinnovo dell'autorizzazione", indichi le "modalità di impiego dei mezzi pubblicitari", determini la tariffa con criteri di ragionevolezza e gradualità in relazione agli indicati parametri, e possa fissare "con carattere di generalità divieti, limitazioni e agevolazioni (comma 3); è infine previsto (comma 4) che il comune proceda alla rimozione dei mezzi pubblicitari privi di autorizzazione o installati in difformità da essa.

Il codice della strada (d. leg. n. **285/92**) all'art. **23** si preoccupa di vietare lungo le strade impianti di **pubblicità** che possano ingenerare confusione con la segnaletica stradale o distrarre l'attenzione con pericolo per la sicurezza della circolazione; prevede però che nei centri abitati i comuni consentano,

previa autorizzazione, l'installazione di mezzi pubblicitari nel rispetto delle norme di sicurezza e anche in deroga alle distanze minime.

Il regolamento del codice della strada (d.p.r. n. 495/92) all'art. 47 reca la definizione dei mezzi pubblicitari, ma, ai fini che interessano, non prevede espressamente il "gonfalone", tipico della realtà del Comune di Firenze, mentre al comma 6 definisce il mezzo pubblicitario "striscione, locandina, stendardo" e al comma 8 l'"impianto di **pubblicità** o propaganda" come qualsiasi manufatto finalizzato alla **pubblicità** non individuabile secondo le precedenti definizioni. Lo stesso articolo, al comma 10, precisa che tutte le definizioni sono valide per l'applicazione della specifica disciplina "nei suoi riflessi sulla sicurezza stradale".

L'art. 53, comma 16, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) stabilisce che il termine per il Comune per deliberare le tariffe e per l'approvazione dei regolamenti relativi ai tributi locali e alle entrate proprie è stabilito entro la data di approvazione del bilancio di previsione, precisando che i regolamenti, anche se adottati successivamente, hanno effetto dal 1 gennaio dell'anno di riferimento del bilancio di previsione; poiché con d.m. 21.12.2000 e 16.2.2001 (pubblicati rispettivamente nelle Gazzette Ufficiali nn.301/00 e 45/01) il termine per l'approvazione del bilancio comunale è stato differito da ultimo al 1 marzo 2001, è fatta salva l'approvazione di regolamenti comunali, come quello in esame, in data successiva a quella dalla quale decorrono i relativi effetti.

3. Il Comune di Firenze ha adottato con proprio regolamento (delibera C.C. n. 20/38 del 27 marzo 2001, ora impugnata) il Piano generale degli impianti pubblicitari, suddividendo il territorio in zone, con il plurimo intento di garantire il rispetto delle norme del codice della strada e dei vincoli ambientali e paesistici, riqualificare gli impianti pubblicitari, riordinare la **pubblicità** privata attraverso la "graduale eliminazione dalle zone vincolate degli impianti non consentiti e la loro ricollocazione in altre zone", ivi compresi i "gonfaloni per i quali è stata prevista un'apposita norma transitoria che consentirà il mantenimento provvisorio nelle zone vincolate e la installazione futura nelle zone consentite" (v. relazione al Piano); nello stesso tempo il Comune (delibera G.M. n. 192 del 2001 parimenti impugnata) ha introdotto un canone di autorizzazione in base a tassa fissa da applicarsi a tutte le iniziative pubblicitarie private incidenti sull'ambiente e sull'arredo urbano.

La proposta di Piano è stata sottoposta al parere dei Consigli di quartiere ai sensi dell'art. 49 dello Statuto comunale e dell'art. 22 del regolamento dei consigli predetti; i pareri sono stati tutti positivi, tranne quello del Consiglio di quartiere n. 2 che chiedeva di ricondurre nella zona 2 "una delle porzioni più vecchie del territorio comunale", inserita invece in zona 3A; nella relazione dell'Assessore al Consiglio comunale si dà conto delle ragioni che non consentono di accogliere la proposta, chiarendo che la zona 2 è zona vincolata e in essa comprensibilmente si sono previste norme più restrittive.

4. Con riferimento alle singole censure, è infondato il primo motivo di ricorso perché l'art. 49 dello Statuto comunale prevede il parere obbligatorio dei Consigli di quartiere sulle "proposte" di regolamenti che attengono alle loro specifiche competenze; il Piano degli impianti pubblicitari non si può ritenere che rientri nelle competenze statutarie dei Consigli di quartiere; in ogni caso l'"obbligatorietà" del parere (che nella specie è stato richiesto) non significa che esso sia anche vincolante e precluda la prosecuzione dell'iter procedurale di approvazione della proposta, specie quando, come nella specie, gli organi comunali abbiano dato conto delle ragioni che impedivano di aderire alla richiesta di un (solo) Consiglio di quartiere. Né si può convenire che il parere sia stato reso su una proposta diversa da quella sottoposta al Consiglio comunale, con ciò determinando uno svuotamento della funzione consultiva; come chiarito dal Comune senza ulteriori contestazioni da parte delle ricorrenti, il testo di proposta deliberativa sottoposto ai Consigli di quartiere è corrispondente a quello sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale. Lo stesso documento 10 bis depositato dalle ricorrenti ("analisi delle variazioni" delle due proposte) dimostra che le modifiche sono state formali e di ordine redazionale, di correzione di errori materiali e simili, né le parti hanno precisato il loro specifico interesse al mantenimento della redazione originale e la lesione

derivante dalle modifiche formali apportate; modifiche che, aggiungasi, sono state anche determinate dall'accoglimento di osservazioni pervenute nel corso della procedura concordata e partecipata con molti soggetti (es: associazioni di categoria).

5. Con il secondo motivo si sostiene la contraddittorietà del Piano (art. 55) che prevede un obbligo generalizzato di adeguamento e/o di rimozione dei mezzi pubblicitari in contrasto con la nuova normativa, mentre la disciplina del codice della strada (art. 58 del regolamento) impone tale obbligo soltanto per il contrasto con la normativa codicistica della strada e non per l'ipotesi che gli impianti non rispettino le nuove norme comunali del Piano.

Anche questo motivo è infondato. Occorre premettere che l'art. 55 del Piano in effetti reca norme per l'adeguamento, la delocalizzazione e la rimozione degli impianti già autorizzati e in contrasto con la nuova disciplina; ma tra le norme transitorie e finali è riportato l'art. 53 che detta un'apposita disciplina, appunto transitoria, per i gonfaloni consentendone l'installazione da quattro a sette anni in alcune zone e a regime in altre.

Deve essere ricordato che, in virtù della complessa normativa sopra richiamata, il Comune nella specie è titolare di funzioni sia relative all'assetto e all'uso del territorio (l'art. 3 del d. lgs. n. 507/93, in materia di impianti pubblicitari, affida all'ente locale di stabilire "limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse") sia relative alla sicurezza della circolazione stradale (l'art. 23 del codice della strada riconosce la competenza del comune, in quanto proprietario della strada, ad autorizzare la collocazione di cartelli lungo le strade). Questa duplicità di funzioni caratterizza l'adozione del Piano de quo e va tenuta presente, cosicché non è solo alla normativa del codice della strada che occorre aver riguardo, ma deve essere correttamente considerato il potere regolamentare dell'ente locale da esercitarsi per il complesso delle funzioni ad esso attribuite o di cui lo stesso è titolare. La relazione al Piano dà esauriente conto di tutto ciò quando richiama il "quadro normativo estremamente complesso" che attiene alla **pubblicità**, alla sicurezza della circolazione stradale, ai limiti derivanti dalle norme sulla tutela ambientale e paesaggistica e alla necessità di indicare zone omogenee, alla disciplina delle entrate proprie del comune. Nell'esercizio delle sue competenze il Comune di Firenze ha ritenuto di non vietare le forme di **pubblicità** storicamente presenti nel territorio, ma ha al contempo valutato l'esigenza di una loro disciplina "per recuperare una distribuzione dell'esistente il più possibile equilibrata" (v. relazione al Piano) e, se questo comporterà lo spostamento di alcuni gonfaloni da una ad un'altra zona (pur se meno appetibile dal punto di vista commerciale), ciò dipende dall'esigenza di tutelare meglio soprattutto i centri storici e di disciplinare comunque l'uso degli impianti pubblicitari che per loro natura incidono notevolmente sull'ambiente e sull'arredo urbano; d'altra parte, della ponderazione dei vari interessi, pubblici e privati, si deve fare carico proprio l'ente locale e ciò è in concreto avvenuto con idonea motivazione.

Ciò premesso, risponde a logica la previsione generalizzata di una nuova autorizzazione comunale da rilasciarsi nel rispetto delle nuove norme e, al contrario, l'obbligo della rimozione degli impianti non adeguati né adeguabili.

Circa la denunciata brevità del termine per l'adeguamento, la censura impinge nel merito delle scelte amministrative; com'è noto queste non sono censurabili se non per manifesta illogicità che, nella specie, non ricorre; infatti il Piano è stato adottato il 27 marzo 2001 e il suddetto termine scade il 31 marzo 2002 a oltre un anno di distanza.

Quanto alla osservazione che contraddittoriamente il Piano, nel richiedere una nuova autorizzazione, farebbe salvi i Piani particolareggiati adottati in base alla normativa precedente, si deve rilevare che le ricorrenti non hanno nessun interesse alla censura in quanto non hanno dimostrato di essere esse interessate a siffatti piani attuativi.

6. Con il terzo motivo si lamenta che la nuova disciplina determinerà la fine della **pubblicità** con i

gonfaloni, senza che nessuna esigenza di pubblico interesse sia stata indicata e senza considerare il “diritto di insistenza...riconosciuto ai concessionari” nonché il principio di affidamento ingenerato nelle ricorrenti dalla pregressa situazione conforme ai precedenti regolamenti comunali.

Il motivo è infondato.

In primo luogo va rilevato che di diritto di insistenza può parlarsi a proposito di concessioni pubbliche (es: concessioni demaniali), ma non di autorizzazioni che vengono rilasciate di volta in volta per singole campagne pubblicitarie; le ricorrenti non sono concessionarie di impianti pubblicitari, ma titolari di singole autorizzazioni per singole campagne pubblicitarie.

Inoltre non è vero che la quasi totalità dei gonfaloni verrà eliminata, perché la prevista zonizzazione consente in tutte le zone, sia pure per un periodo transitorio variabile, di mantenere tali mezzi pubblicitari. Nell'esercizio della sua attività regolamentare il Comune ha valutato e ha esplicitato (negli atti della complessa procedura) le ragioni di pubblico interesse ad una maggiore tutela di particolari zone del territorio comunale soggette a vincoli di natura storica, artistica e ambientale e la realtà di Firenze è particolarmente significativa al riguardo. Le limitazioni che sono state introdotte all'uso dei gonfaloni, soprattutto alla loro collocazione, riguardano n. 726 posizioni ricadenti in aree vincolate che dovranno nel tempo essere localizzate altrove; la disciplina transitoria specifica ne consente comunque la presenza, nonostante che il codice della strada (art. 23, comma 13 ter, introdotto dalla legge n. 472/99) preveda la rimozione degli impianti pubblicitari ricadenti in zone vincolate. Il Comune ha in proposito tenuto presente anche l'art. 50 del t.u. sui beni culturali e ambientali (d. lgs. n. 490/99) che, in luogo del divieto assoluto contenuto nel codice della strada, ha dettato una disciplina più favorevole per le aree vincolate, subordinando l'autorizzazione al parere dell'autorità preposta al vincolo; e le nuove previsioni di Piano assicurano appunto la diversa tutela imposta alle varie zone comunali in relazione al loro maggiore o minore pregio artistico o ambientale.

Nella relazione al Piano (punto 1.4) la particolare situazione dei gonfaloni è stata attentamente considerata; è ivi precisato (pag. 18) che le richieste di installazione di siffatti mezzi è concentrata specialmente in alcune strade, che sono chiaramente più appetibili dal punto di vista commerciale soprattutto per la presenza di un maggior pubblico; che un terzo degli impianti esistente ricade in area protetta senza autorizzazione ambientale; che tali mezzi sono collocati su sostegni di proprietà comunale, creando problemi con i soggetti gestori del servizio pubblico (pali della luce – pag. 30 e 37).

Nella ulteriore relazione dell'Assessore al Consiglio comunale (documento n. 5 depositato dal Comune) la questione dei gonfaloni è ampiamente riassunta, precisandosi che la loro collocazione era stata in passato autorizzata in via del tutto eccezionale “in attesa della elaborazione e approvazione del nuovo regolamento e relativo piano, essendo scaduta dal 1998 la normativa transitoria che consentiva la collocazione di n. 726 impianti nelle zone vincolate”. In quella sede è stata poi richiamato l'intento del Comune, a fronte di una disciplina esistente (codice della strada) che “vieta la collocazione di tutti gli impianti pubblicitari” nelle zone vincolate, di consentirne ancora la presenza in quelle zone per un certo tempo in vista di una loro ricollocazione in zona non vincolata.

Non si può sostenere che sia mancata la necessaria ponderazione degli interessi da parte dell'ente locale nel suo complesso: prova di ciò si ricava dall'iter consiliare, nel corso del quale è stato approvato un emendamento della seconda commissione (sviluppo economico) corrispondente proprio all'art. 53 relativo alla disciplina più favorevole, sia pure transitoria, per i gonfaloni insistenti in particolari zone (documento n. 8 B, depositato dal Comune).

7. Nel quarto motivo sono evidenziati molti profili di illegittimità.

E' inammissibile la censura relativa alla limitazione che subirebbero gli "striscioni" per effetto della nuova normativa di Piano, che consentirebbe loro soltanto la "promozione di manifestazioni, spettacoli o eventi culturali", perché le ricorrenti – per esplicita dichiarazione del Comune, non contestata – "si occupano specificamente dell'attività pubblicitaria a mezzo di gonfaloni" (v. memoria del Comune, pag. 8 e 10) e non di striscioni; né le stesse ricorrenti provano la circostanza.

Le ricorrenti contestano poi la legittimità dell'art. 8 del Piano che prevede per le zone 3 (nelle quali nel tempo dovranno collocarsi i gonfaloni) "aree di addensamento pubblicitario" anche in deroga alle distanze della tabella B, dietro presentazione di un Progetto unitario che non sarebbe in concreto ipotizzabile per le diverse tipologie degli impianti e la diversa loro gestione. La previsione, ad avviso delle ricorrenti, non risponderebbe "né ad una logica meramente commerciale né a una logica di riqualificazione delle periferie". La censura, per come è formulata, appare generica e in ogni caso riguarda il merito di scelte amministrative.

Ancora sempre nel quarto motivo sono denunciati gli artt. 9, 15 e 7 che consentirebbero la **pubblicità** esterna sugli elementi di arredo urbano (supporti informativi, totem, pensilina di autobus, bagni autopulenti, orologi, contenitori per i rifiuti) che sono presenti in tutte le zone, creando un'indebita rendita di posizione per gli operatori che gestiscono tali forme di impianti, mentre i gonfaloni sarebbero relegati in alcune zone soltanto. Anche questa censura è infondata.

L'art. 5, lett. G del Piano definisce gli impianti di arredo urbano come "manufatti collocati di norma su suolo pubblico aventi quale scopo primario un servizio di pubblica utilità"; ciò dimostra che tali impianti hanno natura diversa dagli impianti di **pubblicità**, il che rende giustificabile una diversa disciplina.

Viene poi censurato l'art. 17 il quale, prevedendo un progetto unitario delle aree ferroviarie da redigersi entro un anno, renderebbe incerta la dimensione generale del Piano e la distribuzione delle superfici per spazi pubblicitari e per pubbliche affissioni. La censura è inammissibile perché la prospettata, ma non provata, lesione è soltanto eventuale e comunque non attuale.

Con l'ultimo profilo del quarto motivo si denuncia che il Comune non si sarebbe avvalso della facoltà, riconosciuta dal codice della strada (art. 23, comma 6), di concedere deroghe alle norme sulle distanze minime per il posizionamento degli impianti pubblicitari, così riducendone la quantità totale di circa il 70% rispetto alla situazione pregressa. Per l'infondatezza di tale motivo è sufficiente ricordare che la richiamata norma parla di "facoltà" e non di obbligo del Comune, e ciò esime da ogni controllo circa la veridicità dell'affermazione, peraltro contestata nella memoria della amministrazione resistente.

8. Nel quinto motivo si contesta la legittimità della delibera di Giunta che ha approvato le tariffe del canone cui sono assoggettati "tutti" i messaggi pubblicitari, mentre l'art. 62 del d. lgs n. 446/97 consentirebbe l'assoggettamento al canone dei soli impianti che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente.

Il motivo è infondato

In primo luogo la generica definizione dell'art. 62 richiamato fa riferimento, quanto alla tipologia, alle norme del codice della strada e del relativo regolamento; detta tipologia corrisponde a quella utilizzata dal Comune per individuare la categoria degli impianti pubblicitari "esterni" da assoggettare al canone.

E' un dato di comune esperienza che gli impianti pubblicitari tradizionali, collocati all'esterno lungo le vie, per loro natura incidono sull'arredo urbano e sull'ambiente e l'averli assoggettati al canone non è illogico, anche considerando che detto canone è previsto in sostituzione della pregressa imposta di **pubblicità**. Il Comune, poi, ha escluso dal canone (art. 38) "la **pubblicità** editoriale,

quella radiotelevisiva e quella effettuata con altri mezzi telematici, purché non effettuata con mezzi *collocati all'esterno* con modalità che possano incidere sull'arredo urbano o sull'ambiente" nonché "la **pubblicità** effettuata su *veicoli ferroviari*" che, per essere in movimento fuori del centro abitato, non può compromettere quei valori. Inoltre nell'art. 39 è prevista una lunga lista di "esenzioni" che per varie ragioni giustificano la deroga all'obbligo del pagamento del canone e negli artt. 40 e 41 sono riportate le "riduzioni" e le "agevolazioni" del canone stesso.

Non può pertanto lamentarsi che il Comune non abbia provveduto preliminarmente a indicare quali siano i mezzi pubblicitari che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente, perché all'adempimento ha provveduto in via indiretta, nella specie non vietata. Né si può sostenere che i gonfaloni possano essere esclusi o esentati dal pagamento in quanto non aventi impatto ambientale; donde anche la carenza di interesse delle ricorrenti a coltivare la censura.

9. Nel sesto motivo si lamenta che, nella determinazione del nuovo canone (delibera di Giunta n. 192/2001), non sarebbero stati osservati i criteri di ragionevolezza e gradualità previsti dall'art. 62 del d. lgs. n. 446/97 e che le nuove tariffe implicano aggravii "né ragionevoli, né gradualii", tali da imporre coattivamente la chiusura dell'attività commerciale. Il motivo non è fondato.

L'art. 62 richiamato precisa che i criteri debbono tener conto "della popolazione residente, della rilevanza dei flussi turistici presenti nel comune e delle caratteristiche urbanistiche delle diverse zone del territorio comunale e dell'impatto ambientale". Elementi, questi, che in una città come Firenze sono di notevole rilevanza.

L'art. 33 del Piano ha dettato ulteriori criteri per la determinazione delle tariffe, con riferimento anche alla rilevanza del pendolarismo, alla suddivisione delle strade e piazze in tre categorie (inferiore, superiore e ulteriore), alla graduazione delle tariffe a seconda delle tipologie e della durata dell'autorizzazione, alla **pubblicità** luminosa, alla superficie dei mezzi pubblicitari e al loro impatto sull'ambiente o sull'arredo urbano; quindi ha demandato alla Giunta la fissazione delle tariffe.

Nelle premesse della delibera n. 192/2001, che tiene conto di detti parametri, si è preliminarmente osservato che il legislatore (art. 62 cit.) aveva operato una "netta separazione tra l'imposta sulla **pubblicità**, da escludere, e il canone, da istituire, e che pertanto i criteri di ragionevolezza e gradualità siano da riferire al canone nel senso della ragionevole graduazione delle tariffe delle diverse tipologie pubblicitarie". Tale interpretazione è condivisa dalla dottrina del settore.

La motivazione dell'ente locale non è illogica, anche considerando che l'imposta sulla **pubblicità** era di ammontare molto modesto; legittimamente pertanto il Comune ha fissato le nuove tariffe in relazione agli indicati parametri e raggruppando le tipologie dei mezzi pubblicitari più importanti a seconda dell'impatto da essi prodotto (v. documento n. 7 depositato dal Comune); tale scelta di merito è insindacabile se non palesemente illogica o contraddittoria.

Circa la retroattività dell'applicazione del canone (secondo e quarto profilo del sesto motivo) si è già detto (v. prima parte della presente motivazione) che essa non è illegittima, ma consentita dalle norme già indicate (art. 53, comma 16, della legge n. 388/2000 – legge finanziaria per il 2001 – e dd.mm. 21.12.2000 e 16.2.2001). Né può essere richiamato l'art. 54, comma 1 bis, della legge n. 446/97, introdotto dalla legge n. 388/2000, perché tale norma – ai sensi della quale l' "incremento delle tariffe non ha effetto retroattivo" - ha riguardo alla "modifica" delle tariffe nel corso dell'esercizio finanziario "in presenza di rilevanti incrementi nei costi relativi ai servizi", e non invece alla fissazione per la prima volta di tariffe di un canone sostitutivo della pregressa imposta sulla **pubblicità**, la cui retroattività è consentita dalla legge.

Nemmeno è fondato il terzo profilo del sesto motivo, circa la insufficiente motivazione sui criteri utilizzati per determinare la tariffa base, perché l'indicazione di più elementi cui ragguagliare

l'ammontare del canone è di per sé esaustiva e sufficiente a sorreggere la scelta in concreto operata dalla p.a., né questa era tenuta per legge a partire dalla misura della precedente imposta sulla **pubblicità**. Diverso è il caso in cui si dispone un "incremento" di tariffe già operanti, per il quale necessita per giurisprudenza costante idonea e esauriente motivazione.

Peraltro, nella relazione al Piano (parte terza) sono contenute molte considerazioni e motivazioni circa la scelta del canone, il suo raffronto con l'imposta di **pubblicità** e i diversi criteri distintivi, gli esempi di altre città di particolare rilievo turistico e tutela architettonica, come Venezia, che non sono state specificamente contestate dalle ricorrenti. E, com'è noto, la motivazione di un atto amministrativo si ricava da tutti gli atti della procedura, e non solo dal provvedimento finale che pure, nella specie, richiama espressamente gli atti precedenti (v. premesse della delibera di fissazione delle tariffe).

Anche l'ultimo profilo del sesto motivo non può essere condiviso, perché la suddivisione delle strade, piazze ed aree in tre classi (inferiore, superiore e ulteriore) risponde all'esigenza di differenziare la misura del canone in relazione ai parametri indicati, oltre che dalla legge, dal regolamento del Piano (ubicazione e importanza delle strade in relazione al flusso turistico, alle manifestazioni pubbliche, all'intensità demografica, agli insediamenti commerciali, alla densità del traffico pedonale e veicolare – art. 34 del regolamento). In concreto nell'allegato 2 al regolamento del Piano vengono elencate le singole strade appartenenti alle categorie "ulteriore" e "superiore" e, in via residuale, le altre ("categoria inferiore"); ciò rientra pacificamente nella discrezionalità dell'ente locale, non illegittimamente esercitata.

10. Con l'ultimo motivo (il settimo) le ricorrenti censurano le limitazioni poste ai gonfaloni dall'ordinanza sindacale n. 2513 del 2001, relativamente al regime transitorio ivi disciplinato concernente il rispetto delle distanze e il numero dei gonfaloni. Sul primo punto, si richiama quanto osservato a proposito dell'ultimo profilo del quarto motivo circa la "facoltà" di derogare alle distanze; sul secondo punto, la censura è superata dalla successiva ordinanza sindacale n. 5120 del 23.7.2001, che ha elevato il numero dei gonfaloni assentibili, senza che su di essa siano stati proposti ulteriori motivi di illegittimità.

In conclusione il ricorso non può essere accolto, stimandosi comunque equa l'integrale compensazione delle spese di lite in considerazione della novità della materia trattata.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Toscana, sezione prima, definitivamente pronunciando, **RIGETTA** il ricorso in epigrafe e compensa le spese processuali.

Così deciso in Firenze, l' 11 dicembre 2001, dal Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori:

Dott.ssa Giuseppina DELLA VALLE PAUCIULLO - Presidente

Dott. Maurizio NICOLOSI - Consigliere

Dott.ssa Marcella COLOMBATI - Consigliere, est.rel.

F.to Giuseppina Della Valle Pauciullo

F.to Marcella Colombati

F.to Mario Uffreduzzi - Direttore della Segreteria

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 11 MARZO 2002

Firenze, li 11 MARZO 2002

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Mario Uffreduzzi

m.p.

/ **23**

Ric. n. 1261/01