



REPUBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana - I^a
Sez.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n.1921/1995 proposto da

SILVANEON s.r.l.

rappresentata e difesa dall'Avv. Roberto Righi ed elettivamente domiciliata presso lo studio del medesimo in Firenze, Via A. La Marmora n.14;

contro

il Comune di Firenze, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Marco Selvaggi e Annalisa Minucci ed elettivamente domiciliato presso l'Ufficio legale del Comune in Firenze, Piazza della Signoria (Palazzo Vecchio);

per l'annullamento

dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Firenze n.1405 del 3 marzo 1995, di cui a notifica ricevuta in data 11 aprile 1995, con la quale si è inteso ordinare alla società ricorrente la rimozione di un cartello monofacciale luminoso sito nel territorio comunale (e precisamente in Via Lunga) recante la **pubblicità** di un istituto bancario; nonché, *in parte qua*, ove occorrer possa, dell'art.9 del vigente regolamento comunale per la disciplina della **pubblicità** e delle affissioni e per l'applicazione dell'imposta sulla **pubblicità** e del diritto sulle pubbliche affissioni approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze n.2305/222 del 27 giugno 1994;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Vista la memoria prodotta da quest'ultima a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il Consigliere Eleonora Di Santo;

Uditi alla pubblica udienza del 16 marzo 2005 i difensori delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:



FATTO E DIRITTO

La società ricorrente – che asserisce di svolgere da molti anni attività di installazione di impianti di **pubblicità** luminosa nell'intero territorio nazionale – espone:

- di aver reiteratamente (in data 8 dicembre e 24 dicembre 1993, e in data 10 febbraio e 5 maggio 1994) inoltrato istanza per l'autorizzazione all'installazione del cartellone pubblicitario per cui è causa, e di aver altresì corrisposto le relative imposte di **pubblicità** sino al 31 dicembre 1994;

- che a tali istanze non faceva seguito l'adozione di alcun provvedimento da parte della P.A.;

- che, pertanto, con raccomandata in data 17 giugno 1994, evidenziava all'Amministrazione l'iter procedimentale svoltosi sino a quel momento, e comunicava che il 1° luglio 1994 sarebbe intervenuta l'installazione dell'impianto;

- che in data 24 dicembre 1994 le veniva notificato il verbale di accertamento della Polizia Municipale del Comune di Firenze n.73228 del 3 dicembre 1994, con il quale le si contestava la violazione dell'art.23, 4° comma, del N.C.d.S., perché *“in data 3.10.1994, nella Via Lunga è stata accertata la presenza di un cartello luminoso, monofacciale, di cm. 600 X 300, collocato in proprietà privata (parete cieca immobile Via Lunga 85 – proprietà Bianchi Bruna), recante “C.R. S. MINIATO”, privo di autorizzazione dell’A.C.”*, e le veniva irrogata la sanzione accessoria del ripristino dei luoghi;

- che tale verbale veniva impugnato dalla stessa ricorrente in data 21 febbraio 1995 con ricorso al Prefetto di Firenze ex art.203 del D. Lgs. 30 aprile 1992 n.285 ed il relativo procedimento “giustiziale” alla data della proposizione del ricorso indicato in epigrafe non risultava ancora concluso;

- che nelle more della decisione del ricorso, in data 11 marzo 1995, sempre sulla base del suindicato verbale di accertamento, le veniva altresì notificata l'ordinanza sindacale n.1405 del 3 marzo 1995 con cui è stata ordinata la rimozione dell'impianto pubblicitario nella stessa indicato – sul rilievo che tale impianto sarebbe stato realizzato senza la necessaria autorizzazione comunale - entro e non oltre 15 giorni dalla notifica, con avvertimento che la mancata ottemperanza avrebbe determinato l'affidamento dell'intervento di rimozione a una ditta incaricata dall'Amministrazione, con rivalsa delle spese sostenute.

Avverso il suindicato provvedimento l'interessata ha, quindi, proposto il ricorso in esame, deducendo a sostegno del gravame:

1) *“Violazione degli artt. 1 e 19 della legge 7 agosto 1990 n.241, nel testo modificato dall'art.2 della legge 24 dicembre 1993 n.537; Violazione del D.P.R. 9 maggio 1994 n.411; Violazione e falsa applicazione dell'art.23 del D. Lgs. 30 aprile 1992 n.285; Violazione e falsa applicazione dell'art.53 del D.P.R. 16 dicembre 1992 n.495; Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 9 e 14 del vigente regolamento comunale per la disciplina della **pubblicità** e delle affissioni e per l'applicazione dell'imposta sulla **pubblicità** e del diritto sulle pubbliche affissioni, approvato con delibera del Consiglio*



Comunale di Firenze n.2305/222 del 27 giugno 1994; Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento; Eccesso di potere per difetto dei presupposti e per carenza di istruttoria”.

Ai sensi dell'art.19 della legge 241/1990, nel testo modificato dall'art.2 della legge 537/1993, l'attività di impresa svolta dalla società ricorrente – non rientrando in nessuna delle ipotesi di cui al D.P.R. 9 maggio 1994 n.411, emesso in forza della previsione di cui all'art.2 cit., nelle quali non si applica l'art.19 (così come sopra modificato) in quanto la legittimazione all'esercizio dell'attività richiede un provvedimento esplicito della P.A., e non potendo essere ricondotta altresì nel caso concreto per le sue caratteristiche alle ipotesi di esclusione indicate espressamente dall'art.19 cit. (così come sopra modificato) - deve intendersi ormai “liberalizzata”, cosicché la mancata adozione, da parte dell'Amministrazione Comunale, di un divieto di prosecuzione dell'attività entro il termine decadenziale di 60 giorni dalla presentazione della denuncia del suo inizio, è sufficiente a consolidare la posizione soggettiva del privato ed a “consumare” nel caso concreto la potestà sanzionatoria dell'Amministrazione Comunale.

Deve ritenersi, conseguentemente, abrogata la disciplina di settore ex artt. **23** del N.C.d.S. e 53, 5° comma, del relativo regolamento di attuazione che prevedono, rispettivamente, in caso di installazione di cartelli pubblicitari lungo le strade, la necessità di una preventiva autorizzazione da parte della P.A. e il formarsi del silenzio-inadempimento nel caso in cui la P.A. non si sia pronunciata entro 60 giorni dall'istanza del privato.

Lo stesso dicasi per la previsione di cui all'art.9 del regolamento comunale approvato con delibera del C.C. 2305/1994, che richiede nella materia per cui è causa un'autorizzazione espressa, regolamento che viene, peraltro, comunque impugnato, nella denegata ipotesi che non dovesse ritenersi abrogato *in parte qua*, ovvero non lo si dovesse ritenere disapplicabile per contrasto con la normativa statale sui procedimenti amministrativi.

Quanto, poi, al D. Lgs. 507/93, lo stesso risulta pienamente compatibile con l'art.2 della legge 537/93, in quanto esclude ipotesi di generalizzato obbligo autorizzatorio in materia e prevede che vengano introdotti standards per tipizzare i soli casi nei quali il Comune potrà negare l'inizio dell'attività.

Ne consegue che l'installazione del cartello luminoso per cui è causa in data 1° luglio 1994 risulta pienamente legittimo essendo stato preceduto dalla necessaria domanda – e dal versamento della relativa imposta di **pubblicità** – risalente, l'ultima tra quelle presentate, al 5 maggio 1994 e dovendo l'intervallo temporale dei 60 giorni di cui al richiamato art.19 essere interpretato non come termine necessario per il formarsi del silenzio-assenso, e cioè di un atto giuridico tacito avente, però, natura provvedimentoale ed autorizzatoria, bensì come termine massimo per l'esercizio dei poteri di controllo da parte della P.A..

Alla luce di quanto sopra, al momento della contestazione della pretesa violazione di cui al verbale di contravvenzione della Polizia Municipale n.73228 del 3 dicembre 1994, posto a fondamento dell'ordinanza sindacale n.1405/1995, il potere sanzionatorio del Comune di Firenze doveva già ritenersi “consumato” e ciò, quindi, *a fortiori* all'atto



dell'adozione della citata ordinanza.

2) “*Ulteriore violazione degli artt. 1 e 3 della legge 7 agosto 1990 n.241; Ulteriore violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 9 e 14 del vigente regolamento comunale per la disciplina della **pubblicità** e delle affissioni e per l'applicazione dell'imposta sulla **pubblicità** e del diritto sulle pubbliche affissioni, approvato con delibera del Consiglio Comunale di Firenze n.2305/222 del 27 giugno 1994; Violazione e falsa applicazione degli artt.23, 203 e 211 del D. Lgs. 30 aprile **1992 n.285**; Violazione e falsa applicazione degli artt.44 e 149 del vigente regolamento di Polizia Municipale del Comune di Firenze; Ulteriore eccesso di potere per violazione del giusto procedimento; Ulteriore eccesso di potere per difetto dei presupposti e per carenza di istruttoria; Eccesso di potere per difetto di motivazione”.*

Per giustificare la sanzione della rimozione del cartellone pubblicitario installato dalla ricorrente, il Sindaco di Firenze fa riferimento esclusivamente alla mancanza della “*necessaria autorizzazione comunale*”, cioè a quella autorizzazione più volte inutilmente richiesta dalla società Silvaneon, cosicché l'inadempimento del Comune all'obbligo di provvedere, per di più oltre il termine stesso previsto in via di “autolimitazione” nel regolamento, è stato illogicamente assunto quale presupposto della sanzione.

Prima di adottare qualsivoglia provvedimento di ripristino l'Amministrazione Comunale aveva l'obbligo di concludere il procedimento autorizzatorio per l'installazione dei mezzi pubblicitari esaminando le istanze presentate a più riprese dalla ricorrente.

Inoltre, l'ordinanza impugnata, cui può attribuirsi anche il contenuto di atto di diniego implicito alla installazione del cartello pubblicitario, risulta emanata oltre il termine previsto dal regolamento comunale per provvedere sull'istanza del privato, ed è altresì del tutto immotivata, non potendo rinvenirsi una causa giustificatrice della stessa nella mancanza della programmazione di settore prevista dal regolamento comunale.

Tale carenza di motivazione è viepiù grave se si considera che il lungo lasso di tempo intercorso tra il provvedimento impugnato e la data di presentazione della prima domanda aveva ingenerato nella società ricorrente una situazione di incolpevole affidamento sulla conformità alla disciplina comunale di settore dell'installazione del manufatto pubblicitario.

3) “*Ulteriore violazione degli artt. 1 e 3 L. 7 agosto 1990 n.241; Ulteriore violazione e falsa applicazione degli artt. **23**, 203 e 211 D. leg. 30 aprile **1992 n.285**; Ulteriore eccesso di potere per violazione del giusto procedimento; Ulteriore eccesso di potere per difetto dei presupposti e per carenza istruttoria; Ulteriore eccesso di potere per difetto di motivazione”.*

L'ordinanza sindacale impugnata risulta emanata sulla base del verbale di accertamento della Polizia Municipale di Firenze n.73228 del 3 dicembre 1994, già sospeso *ex lege* ai sensi dell'art.211 del D. Lgs. **285/1992**, essendo stato impugnato dalla ricorrente con ricorso al Prefetto di Firenze.

* * *



Si può prescindere dall'esame dell'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dall'Amministrazione resistente, stante l'infondatezza del ricorso nel merito.

Le questioni di cui al primo e al secondo motivo di ricorso sulle quali il Collegio è chiamato a pronunciarsi, sono state già affrontate numerose volte dai giudici amministrativi e decise in senso sfavorevole alle pretese della ricorrente.

A tal proposito il Consiglio di Stato (Sez. V, n.6532/04), con argomentazioni che il Collegio fa proprie, ha chiarito quanto segue.

Ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 15 novembre 1993 n. 507, recante revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla **pubblicità** e del diritto sulle pubbliche affissioni, il Comune è tenuto ad adottare apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta, con il quale deve disciplinare *“le modalità di effettuazione della **pubblicità** e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse”* (co. 2) e *“in ogni caso determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari, le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione ...”* (co. 3).

L'installazione di impianti pubblicitari, pertanto, è attività *“contingentata”*. Come tale, essa è esclusa dalla disciplina di cui al nuovo testo del menzionato art. 19 L. n. 241 del 1990, in base alla quale l'atto di consenso cui sia subordinato l'esercizio di un'attività privata s'intende sostituito dalla denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione competente, sempre che il suo rilascio *“dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo”*.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, risulta evidente il carattere abusivo dell'installazione effettuata dalla società ricorrente.

Quanto al secondo motivo di ricorso va rilevato che la circostanza che le domande di autorizzazione avanzate dal privato siano rimaste senza riscontro non priva la mano pubblica del potere di sanzionare il comportamento illegittimo di quello.

Anzi, se è ben vero che incombe all'Amministrazione il dovere di concludere con un atto espresso il procedimento aperto ad istanza del privato (cfr. art. 2 L. 7 agosto 1990 n. 241), è altrettanto vero che l'esercizio del potere repressivo dell'attività contra legem del privato è in pari misura doveroso e non tollera indugi, quanto meno alla stregua del criterio di efficacia che, a norma del precedente art. 1 della stessa L. n. 241 del 1990, deve reggere l'attività amministrativa e, comunque, al fine di evitare che il ripristino della legalità possa essere reso più difficoltoso dal consolidarsi delle situazioni.

Lungi dal rendere illogica l'irrogazione doverosa della sanzione prevista dalla legge per la violazione perpetrata dal privato, il silenzio mantenuto dall'Amministrazione di fronte alla domanda di questo legittima soltanto l'uso degli strumenti che l'ordinamento appresta per la sostituzione dell'organo inerte.



Per quanto riguarda, infine, il terzo motivo di ricorso, è sufficiente rilevare che la sospensione dell'efficacia del verbale di accertamento in caso di ricorso al Prefetto ex art.203 del N.C.d.S., discende dalla previsione di cui al terzo comma del medesimo articolo, in forza del quale "*Qualora nei termini previsti non sia stato proposto ricorso e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale, in deroga alle disposizioni di cui all'art.17 della legge 24 novembre 1981, n.689, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento*".

Cioè, dalla esecutività del verbale di accertamento quale conseguenza dell'omessa proposizione del ricorso al Prefetto nei termini previsti, si deduce, *a contrario*, la sospensione dell'efficacia del verbale nel caso in cui questo sia stato invece tempestivamente impugnato con ricorso al Prefetto.

Tale regime normativo, peraltro, è dettato con riferimento esclusivo alle sanzioni pecuniarie.

Nel caso in cui, invece, ricorra, come nel caso di specie, una sanzione accessoria consistente nell'ordine di rimozione di un'opera abusiva, il regime operante non è quello di cui al richiamato art.203, bensì quello tracciato dall'art.211 ("*Sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive*") del N.C.d.S..

E, con riferimento all'articolo in questione, va innanzitutto rilevato che, pur prevedendosi nel comma 1 che il verbale di contestazione redatto dall'agente accertatore, nel quale deve essere fatta menzione dell'obbligo, conseguente alla violazione, di ripristino dei luoghi o di rimozione di opere abusive, costituisce "*titolo anche per l'applicazione della sanzione accessoria*", non può ritenersi che l'esecuzione di quest'ultima possa aver luogo, coattivamente, in forza esclusiva di un siffatto "*titolo*". L'espressione anzidetta, infatti, non implica in alcun modo l'attribuzione al titolo in questione del carattere della esecutività, dovendo una tale attribuzione fondarsi su una esplicita manifestazione di volontà del legislatore.

Deve, quindi, ritenersi che, nel caso in esame, il verbale in questione costituisca "*titolo*" solo nel senso che, sulla base di esso, potrà e dovrà essere emessa l'ordinanza prefettizia di cui al comma 3, contenente, appunto, tra l'altro, per espressa previsione dello stesso comma 3, l'ordine di adempimento dell'obbligo di ripristino dei luoghi o di rimozione delle opere abusive.

Alla detta ordinanza è, invece, espressamente attribuita la qualità di titolo esecutivo, a conferma che la medesima qualità non può invece essere attribuita al mero verbale di accertamento, verbale di cui, pertanto, non può nemmeno predicarsi una "*sospensione di efficacia*" connessa alla proposizione del ricorso al Prefetto.

Non sussistevano, pertanto, preclusioni a che l'Amministrazione Comunale emettesse in data 3 marzo 1995, nella more della decisione del ricorso al Prefetto proposto in data 21 febbraio 1995 avverso il verbale di accertamento della Polizia Municipale di Firenze n.73228 del 3 dicembre 1994, l'ordinanza di rimozione per cui è causa che trova nel medesimo verbale di accertamento il proprio presupposto.



Il ricorso va, pertanto, respinto.

Sussistono, tuttavia, equi motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana - Sezione I, respinge il ricorso n.1921/1995 meglio indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze, in data 16 marzo 2005 dal Tribunale amministrativo regionale della Toscana in Camera di consiglio, con l'intervento dei signori:

Giovanni Vacirca Presidente

Giacinta Del Guzzo Consigliere

Eleonora Di Santo Consigliere rel. est.

F.to Giovanni Vacirca

F.to Eleonora Di Santo

F.to Mario Uffreduzzi - Direttore della Segreteria

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 13 luglio 2005

Firenze, lì 13 luglio 2005

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Mario Uffreduzzi