



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 897 del 2009, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

A.P. Italia s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Saverio Cantella e Roberto Uras, con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Cagliari, via Torino n. 3;

***contro***

Comune di Sassari, rappresentato e difeso dagli avv.ti Simonetta Pagliazzo, Maria Ida Rinaldi e Giuseppina Soddu, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Raffaele Di Tucci, in Cagliari, via Tuveri n. 47;

***nei confronti di***

- Affissioni Sapa s.n.c. di Pinna Paolo e C., rappresentata e difesa dagli avv. Maria Rossana Fadda e Sabrina Falchi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Sandro Piseddu, in Cagliari, via Dante 42/A;
- Cipa Consulenza Imposte Pubblicità e Affissioni di Cacace Roberto s.n.c., non costituita in giudizio;

### *per l'annullamento*

- del provvedimento di diniego prot. n. 09/00067 del 17 giugno 2009, comunicato alla ricorrente il 30 giugno successivo, con il quale il Comune di Sassari ha rigettato le istanze di autorizzazione all'installazione di n. 12 impianti lungo la S.P. 15/M "Sassari - Ittiri" e la S.P.60 "Lattedolcebuddibuddi";
- della nota dell'1° aprile 2009, prot. n. 28114, recante il preavviso di diniego ex art. 10-bis l. n. 241/90 e s.m.i.;
- del "Regolamento per l'applicazione della imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni" (più semplicemente, il Regolamento), approvato con deliberazione C.C. n. 187 del 22.11.1995 e successivamente modificato con deliberazioni C.C. n. 158 del 2/11/2004 e n. 28 del 13.3.2008, nella parte in cui prevede l'esperimento di una gara pubblica per l'attribuzione ai privati delle superficie per l'installazione di impianti per affissioni dirette (art. 48), senza peraltro nemmeno fissare il termine ultimo per la conclusione della procedura;
- del "Piano Generale degli impianti Pubblicitari" (anche solo Piano Generale), non conosciuto, approvato con deliberazione G.C. n. 677 del 22.12.2004, nella parte in cui subordina l'attività di installazione e gestione di impianti pubblicitari all'espletamento di una procedura selettiva (art. 18), oltretutto senza prevedere alcun termine per la sua conclusione, nella parte in cui vieta, in via generalizzata e senza alcuna plausibile motivazione, l'installazione di impianti perpendicolari al senso di marcia (art.19);
- di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, anche se non conosciuto.

Con i motivi aggiunti depositati in data 3.12.2009:

- della memoria depositata dal comune di Sassari in data 26.10.2009 qualora fosse ritenuta idonea ad integrare il provvedimento di diniego prot. n.09/00067 del 17.6.2009 già impugnato col ricorso introduttivo;

di tutti gli atti presupposti connessivi, ivi compresi quelli già impugnati con il ricorso originario nonché:

- della concessione rilasciata in data 18.01.2005, degli eventuali provvedimenti di rinnovo delle altre autorizzazioni per affissioni dirette;

- del Piano Generale degli Impianti, nella parte in cui (artt. 18, 20 e 27) autorizza una deroga alla gara pubblica per l'assegnazione degli spazi per affissioni dirette con riguardo alla predetta concessione.

Con i motivi aggiunti depositati in data 14.10.2010:

- della delibera della Giunta comunale di Sassari del 21.9.1982 n. 43945 con la quale il Comune ha autorizzato la SAPA Affissioni ad installare n. 68 impianti pubblicitari sul territorio comunale;

della autorizzazione edilizia n. A/94/00030 rilasciata dal Sindaco il 21.1.1994 con la quale la SAPA Affissioni è stata autorizzata ad eseguire i lavori relativi all'installazione di n. 11 impianti pubblicitari;

- delle licenze di costruzione n. 262 del 27.5.1988 e n. 268 del 25.6.1987, con le quali la CIPA Affissioni è stata autorizzata ad eseguire lavori per l'installazione di un numero non inferiore a 70 impianti sul territorio comunale;

- di tutti gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo e i successivi motivi aggiunti, nonché di ogni atto presupposto connesso e consequenziale, ivi compresi, se esistenti, gli ulteriori provvedimenti autorizzatori e/o di rinnovo rilasciati alle suddette società ovvero ad altri operatori pubblicitari.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Sassari e di Affissioni Sapa s.n.c. di Pinna Paolo e C.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2011 il dott. Antonio Plaisant e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Nel ricorso principale, ritualmente notificato in data 1 ottobre 2009, si espone quanto segue.

Con nota del 15 aprile 2003 il Comune di Sassari aveva respinto un'istanza di autorizzazione di A.P. Italia, avente ad oggetto l'installazione di n. 12 impianti pubblicitari lungo la S.P. 15/M "Sassari - Ittiri" e la S.P.60 "Lattedolcebuddibuddi", sul presupposto che, all'epoca, non era stato ancora approvato il Piano Generale degli Impianti Pubblicitari (da qui in poi il "Piano"), e che, in vista della prossima scadenza della concessione in pubblica in corso, gli Uffici stavano predisponendo gli atti necessari all'indizione di una gara per la gestione del servizio di pubbliche affissioni. Avverso tale atto di diniego A.P. Italia s.r.l. aveva proposto ricorso innanzi a questo Tribunale (n. 921/2003), che aveva però respinto la relativa istanza cautelare con ordinanza n. 387/2003, confermata in grado di appello con ordinanza della Sezione V del Consiglio di Stato, n. 239/2004.

Nella more della decisione nel merito di quel gravame, con nota 17 giugno 2009, n. 9/67, il Comune di Sassari ha respinto una nuova ed analoga istanza di autorizzazione presentata da A.P. Italia s.r.l., sempre finalizzata all'installazione di n. 12 impianti pubblicitari lungo la S.P. 15/M "Sassari - Ittiri" e la S.P.60 "Lattedolcebuddibuddi", ritenendola in contrasto con il Piano (nel frattempo approvato con deliberazione della Giunta comunale 22 dicembre 2004, n. 677) ed in specie con gli artt. 18 (nella parte in cui impone che l'attività di installazione e gestione di impianti pubblicitari relativi ad "affissioni dirette" sia autorizzata previa

gara pubblica) e 19 (che subordina l'installazione al fatto che gli impianti siano collocati parallelamente al senso di marcia) dello stesso Piano.

Con il ricorso ora in esame A.P. Italia s.r.l. chiede l'annullamento del nuovo provvedimento di diniego sopra citato, nonché, ove necessario, del Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni (approvato con deliberazioni 22 novembre 1995, n. 187 e 13 marzo 2008, n. 28, da qui in poi il "Regolamento comunale") e degli artt. 18 e 19 del Piano, nella parte in cui subordinano l'attribuzione a privati delle superfici necessarie all'installazione di impianti per affissioni dirette al previo esperimento di gara pubblica, senza fissare al riguardo alcun termine, ed inoltre vietano, in termini generali e senza motivazione, l'installazione di impianti perpendicolari al senso di marcia.

Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di motivazione.
2. Violazione e falsa applicazione degli artt. 23 d.lgs. n. 285/1992, dell'art. 53 d.p.r. n. 485/1992, 3 e 36 del d.lgvo n. 507/1993, 2 legge n. 241/1990, 3 e 41 Costituzione, eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione.
3. Violazione e falsa applicazione degli artt. 23 d.lgs. n. 285/1992, dell'art. 51 d.p.r. n. 485/1992, violazione e falsa applicazione degli artt. 26 e segg. del Regolamento comunale, eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta e difetto di istruttoria.

In data 26 ottobre 2009 si è costituito in giudizio il Comune di Sassari, chiedendo la reiezione del gravame.

Con atto difensivo del 3 dicembre 2009, contenente anche motivi aggiunti, la ricorrente ha esteso l'impugnativa alla memoria difensiva depositata dal Comune di

Sassari in data 26.10.2009 (ove ritenuta dal Collegio idonea ad integrare la motivazione del provvedimento di diniego già impugnato con il ricorso introduttivo), unitamente alla concessione rilasciata a terzi (all'epoca non conosciuti) in data 18 gennaio 2005, avente ad oggetto una superficie di 1300 mq. destinati alle affissioni dirette, sulla base delle seguenti censure:

4. Inammissibilità della integrazione in giudizio della motivazione dei provvedimenti impugnati;
5. Violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione;
6. Violazione e falsa applicazione degli artt. 10, 11, 18 e 20 del Piano, dell'art. 29 del Regolamento comunale, dell'art. 6, lett. b), della legge n. 241/1990, dell'art. 27 dello stesso Piano, eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione, travisamento dei fatti e falsità dei presupposti.

Con ordinanza presidenziale 7 maggio 2010, n. 4, è stato disposto il deposito, a cura del Comune di Sassari, di ulteriore documentazione necessaria ai fini del decidere ed a tale adempimento l'Amministrazione resistente ha dato corso in data 22 giugno 2010, versando agli atti del giudizio i seguenti atti: 1) autorizzazione comunale 18 gennaio 2005, rilasciata alla Start Affissioni s.r.l., avente ad oggetto una superficie di 1300 mq. destinati ad affissioni dirette (atto già impugnato con i motivi aggiunti in precedenza descritti); 2) due distinte autorizzazioni, la prima rilasciata a favore di Affissioni S.A.P.A. s.n.c. di Pinna Paolo e C (si tratta, in particolare, della deliberazione della Giunta comunale 21 settembre 1982, n. 43945 ed autorizzazione edilizia n. A/9400030 del 21 gennaio 1994), la seconda rilasciata a favore di C.I.P.A. Consulenza Imposte Pubblicità e Affissioni di Cacace Roberto e C s.n.c. (si tratta, in particolare, delle licenze di costruzione n. 262 del 27 maggio 1988 e n. 268 del 25 giugno 1987), aventi ad oggetto, in totale, l'installazione di 140 impianti pubblicitari.

Con motivi aggiunti, regolarmente notificati in data 6 ottobre 2010, A.P. Italia s.r.l. ha chiesto l'annullamento degli atti sopra indicati sub 2), deducendo le seguenti censure:

7) Violazione dell'art. 27 del Piano, dell'art. 43 del Regolamento comunale, dell'art. 53 del d.p.r. n. 495/1982, eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di istruttoria e falsità del presupposto.

In data 6 dicembre 2010 si è costituita in giudizio la S.A.P.A. s.n.c. di Pinna Paolo e C, chiedendo la reiezione del ricorso e dei motivi aggiunti, nonché eccependone l'inammissibilità per difetto di interesse.

Con successivi atti difensivi le parti hanno ulteriormente argomentato le proprie tesi ed il Comune di Sassari, in particolare, ha eccepito l'inammissibilità dei motivi aggiunti proposti avverso la propria memoria difensiva del 26 ottobre 2009, in quanto atto di natura non provvedimentoale.

Alla pubblica udienza del 18 maggio 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Si osserva preliminarmente che le censure contenute nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti, pur riguardando in parte gli stessi provvedimenti ed in parte atti diversi, restano comunque strettamente connesse dal punto di vista logico-giuridico, il che suggerisce di suddividerle per "gruppi tematici" (e corrispondenti paragrafi), senza seguire esattamente l'ordine espositivo utilizzato dalla società ricorrente.

1. L'impugnazione della memoria difensiva del Comune di Sassari depositata in data 26.10.2009.

Tale impugnativa, contenuta nei motivi aggiunti notificati il 3 dicembre 2009, è da ritenersi inammissibile.

Il Collegio, infatti, condivide l'eccezione proposta al riguardo dal Comune di Sassari, in quanto la memoria in esame è atto difensivo di natura processuale e

come tale non può costituire oggetto di impugnativa, mentre la correlata censura di difetto di motivazione sarà esaminata in sede di esame del merito. Quanto all'altro atto impugnato con i motivi aggiunti del 3 dicembre 2009 - cioè la concessione rilasciata a Start Affissioni s.r.l. in data 18 gennaio 2005, avente ad oggetto una superficie di 1300 mq. destinati alle affissioni dirette - lo stesso sarà esaminato successivamente, per ragioni di connessione con altre questioni giuridiche di merito.

## 2. La censura riguardante la mancata allegazione del Piano.

Il primo motivo del ricorso principale investe direttamente il diniego di autorizzazione, sul quale A.P. Italia s.r.l. osserva che il Comune resistente, pur avendo richiamato in motivazione il Piano di gestione degli impianti pubblicitari, non l'ha però allegato all'atto di diniego, né l'ha reso concretamente disponibile, pur a fronte di espressa richiesta della parte interessata.

La censura è infondata in quanto - premesso che la semplice mancata allegazione dell'atto richiamato in motivazione non costituisce, come noto, motivo di illegittimità - l'Amministrazione pare aver messo successivamente a disposizione della ricorrente il Piano, inviandolo via mail al suo difensore in data 22 ottobre 2009 (vedi doc. 9 prodotto dal Comune), ma soprattutto - a prescindere dalla circostanza dianzi esposta - la ricorrente ha preso visione del Piano nel corso del giudizio, così potendo formulare delle conseguenti doglianze, mediante la proposizione di motivi aggiunti, il che conferma la sostanziale irrilevanza, quale vizio autonomo, della mancata allegazione dell'atto richiamato in motivazione (su tali censure si tornerà nel dettaglio più avanti).

## 3. La contestazione dell'obbligo di gara.

Con la prima parte del secondo motivo esposto nel ricorso - poi ripreso nei motivi aggiunti - si contesta la scelta dell'Amministrazione di subordinare l'installazione di impianti pubblicitari al previo espletamento di una gara pubblica: l'installazione di



impianti pubblicitari sarebbe, infatti, soggetta a semplice autorizzazione, non a concessione, ed in ogni caso l'ostacolo giuridico addotto dal Comune di Sassari sarebbe smentito dall'art. 23 del Codice della Strada (d.lvo n. 285/1992) e dall'art. 53 del relativo Regolamento di attuazione (d.p.r. n. 495/1992), mentre l'art. 3 del d.lgvo n. 507/1993 si limiterebbe a prevedere un onere di pianificazione delle attività pubblicitaria sul territorio, a fini di razionale ripartizione delle superfici, unitamente ad un potere del comune di limitare forme particolari di pubblicità per specifiche ragioni di interesse pubblico, senza consentire alcuno "snaturamento" del correlato regime, da autorizzatorio in concessorio; inoltre detta violazione di legge inficerebbe "a monte" lo stesso art. 18 del Regolamento comunale, ove per l'appunto si prevede che l'installazione degli impianti pubblicitari debba essere preceduta da una gara pubblica.

L'esame della censura presuppone una sintetica ricostruzione della disciplina di riferimento.

L'art. 23, comma 4, del d.lgvo n. 285/1992 statuisce che "La collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle presenti norme. Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni, salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale".

L'art. 53 del Regolamento di attuazione del Codice della strada descrive gli aspetti di dettaglio inerenti il procedimento finalizzato al rilascio della sopra citata autorizzazione, prevedendo, fra l'altro, al comma 2, che "Tutte le procedure per il rilascio delle autorizzazioni devono essere improntate ai principi della massima semplificazione e della determinazione dei tempi di rilascio".

Infine l'art. 3 del d.lgvo n. 507/1993 introduce una disciplina di tenore diverso, sottoponendo l'attività di pubblica affissione per motivi di pubblicità ad una previa

pianificazione. In particolare la norma in esame così recita: “1. Il comune è tenuto ad adottare apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni. 2. Con il regolamento il comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse. 3. Il regolamento deve in ogni caso determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari, le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione, nonché i criteri per la realizzazione del piano generale degli impianti. Deve altresì stabilire la ripartizione della superficie degli impianti pubblici da destinare alle affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica e quella da destinare alle affissioni di natura commerciale, nonché la superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati, per l'effettuazione di affissioni dirette. 4. Il regolamento entra in vigore dal primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui la relativa deliberazione è divenuta esecutiva a norma di legge. 5. In deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni sono deliberate entro il 31 marzo di ogni anno e si applicano a decorrere dal 1° gennaio del medesimo anno. In caso di mancata adozione della deliberazione, si intendono prorogate di anno in anno. 6. Il comune, in relazione a rilevanti flussi turistici desumibili da oggettivi indici di ricettività, può applicare, per un periodo complessivo nel corso dell'anno non superiore a quattro mesi, una maggiorazione fino al cinquanta per cento delle tariffe per la pubblicità di cui agli articoli 12, comma 2, 14, commi 2, 3, 4 e 5, e all'articolo 15, nonché, limitatamente a quelle di carattere commerciale, della tariffa per le pubbliche affissioni di cui all'articolo 19”.

Le due discipline sopra richiamate (quella prevista dal Codice della Strada e dal relativo Regolamento di attuazione da una parte, quella introdotta dal d.lgvo n. 507/1993 dall'altra) appaiono ispirate ad una diversa impostazione, perché la prima

sembra in effetti valorizzare il carattere autorizzatorio del provvedimento che consente l'installazione degli impianti pubblicitari, richiamando espressamente la necessità di una marcata "snellezza procedimentale", la seconda (peraltro cronologicamente successiva) introduce un più complesso sistema di pianificazione e contingentamento.

Il contrasto è, però, solo apparente, perché mentre nel primo caso l'attenzione del legislatore è rivolta ai profili propri della sicurezza stradale, conformemente alla sede normativa in cui sono inserite le norme, nel secondo caso, la disciplina si muove in una dimensione più ampia, che tiene conto del complessivo impatto socio - economico dell'attività in esame. In quest'ottica il legislatore stabilisce che ogni Comune debba dotarsi di un proprio regolamento, il quale - oltre a disciplinare le modalità di effettuazione della pubblicità ed a stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse - dovrà predeterminare la tipologia e la quantità degli impianti, le modalità per ottenere il provvedimento che consente l'installazione, nonché dettare i criteri ispiratori del Piano generale degli impianti pubblicitari.

Pertanto la disciplina contenuta nel d.lgvo n. 507/1993 - in parte qua prevalente (sia dal punto di vista cronologico che per ragioni di specialità) rispetto a quella del Codice della Strada - considera l'installazione di impianti pubblicitari alla stregua di "un'attività economica contingentata, stante la limitatezza degli spazi a ciò destinati. Siffatto contingentamento non si pone in contrasto con la tutela costituzionale della libera iniziativa privata, giacché lo stesso art. 41 Cost. ammette la possibilità di limitare tale libertà onde contemperarla con l'utilità sociale" (così Consiglio di stato, Sez. V, 29 aprile 2009, n. 2723; cfr. anche T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 13 maggio 2010, n. 1884).

Ma se così è non si vede per quale ragione dovrebbe precludersi ai comuni la possibilità di far precedere l'installazione degli impianti - oltre che da un'attività di

generale pianificazione - dallo svolgimento di una gara pubblica finalizzata all'individuazione delle imprese cui affidare gli spazi destinati alle affissioni: una volta stabilito che queste ultime non possano avvenire senza limiti, e che sia proprio l'ente locale a prevedere forme di svolgimento compatibili con l'interesse pubblico, è del tutto naturale che lo stesso ente utilizzi poi delle procedure trasparenti ed imparziali per individuare le imprese beneficiarie. Né tale assunto, che affonda le proprie radici su ragioni di carattere sostanziale, può trovare smentita nel nomen iuris attribuito dal legislatore all'atto che conclude il procedimento - autorizzazione anziché concessione - perché ciò che conta è piuttosto il regime sostanziale di riferimento, che assoggetta l'iniziativa privata a limiti preordinati all'utilità sociale e, come tale, giustifica il contingentamento e la conseguente selezione mediante gara.

4. La doglianza relativa all'omesso svolgimento della gara e quella inerente la mancata previsione normativa di un termine per la sua effettuazione.

Sempre con il secondo motivo del ricorso principale, anch'esso ampiamente ripreso nei motivi aggiunti, A.P. Italia s.r.l. osserva che il Comune di Sassari, pur avendo giustificato sin dal 2003 il diniego di autorizzazione con la necessità del previo svolgimento di una gara pubblica, avrebbe però contraddittoriamente omesso, per lungo tempo e fino ad ora, di provvedere al suo concreto svolgimento, per cui - in tale perdurante e colpevole situazione di inerzia - lo stesso Ente avrebbe dovuto quanto meno esaminare nel merito l'istanza della ricorrente, anche considerato che nel territorio sassarese gran parte delle superfici destinate dal Regolamento comunale ad affissioni pubblicitarie risulterebbe attualmente scoperto. Né il comportamento dell'Amministrazione trarrebbe adeguata giustificazione dalla normativa comunale, perché la stessa sarebbe a sua volta illegittima per non aver previsto un termine finale di svolgimento della gara, avvalorando così la descritta situazione di stallo.

Tali conclusioni non sono condivise dal Collegio.

Dalla documentazione in atti (cfr. doc. 4 di parte ricorrente e atti prodotti dal Comune di Sassari a seguito dell'ordinanza istruttoria adottata dal Collegio) risulta che la superficie individuata dal Piano quale possibile oggetto di "affissioni dirette" è in parte occupata da una società (la S.A.P.A.) che fruisce di regolare concessione di durata decennale, rilasciata sulla base di una gara e della conseguente aggiudicazione svoltasi prima dell'entrata in vigore del Piano. Trova, quindi, applicazione il regime transitorio di cui all'art. 27 dello stesso Piano, secondo cui le imprese in possesso di autorizzazioni in essere alla data della sua entrata in vigore possono "adeguare" la loro posizione alle nuove previsioni pianificatorie, mentre per gli "ulteriori siti previsti nel Piano, rimasti eventualmente liberi, si procederà, con gara pubblica, all'attribuzione degli spazi di cui trattasi" (cfr. doc. 4 di parte resistente); e tale circostanza, per inciso, esclude in radice anche la prospettata illegittimità dell'autorizzazione (o concessione che dir si voglia) a suo tempo rilasciata alla S.A.P.A ed oggetto dei primi motivi aggiunti (vedi supra al punto 1), tanto è vero che la stessa ricorrente, oltre a non aver rivolto nei confronti della stessa censure specifiche, ha poi addirittura affermato, nelle successive memorie difensive, che l'autorizzazione in parola deve considerarsi sostanzialmente legittima (cfr., in particolare, la memoria conclusionale del 23 dicembre 2010, pag. 12).

Ma tornando ora alla censura relativa all'omesso svolgimento della gara, essa è del pari infondata, posto che la ricorrente, lamentando il ritardo dell'Amministrazione resistente nell'indizione delle gare previste dalla normativa comunale, fa valere un profilo che non incide direttamente sull'impugnato diniego (che riguarda una richiesta di autorizzazione non preceduta da gara e che, pertanto, proprio seguendo il ragionamento della ricorrente, non avrebbe potuto essere rilasciata), bensì attiene ad una pretesa inerzia del Comune, da far valere semmai nelle forme procedurali e processuali proprie del silenzio - inadempimento. Del resto il

regime transitorio sopra descritto smentisce anche l'ulteriore profilo di censura - relativo questa volta alla mancata previsione di un termine per l'indizione della gara da parte del Piano e del Regolamento comunale - in quanto detto termine, al contrario, esiste, e sulla base dell'art. 27, comma 1, del Piano, coincide proprio con la data di scadenza delle autorizzazioni preesistenti, che renderà possibile e dovuta l'indizione della gara pubblica.

Infine la censura in esame è oggetto di ulteriori sviluppi e precisazioni in seno ai motivi aggiunti notificati in data 3 dicembre 2009, ove la ricorrente contesta che l'impugnato diniego trovi adeguato fondamento nelle ulteriori argomentazioni addotte dall'Amministrazione nel corso del giudizio - circa l'inesistenza di spazi liberi per affissioni dirette e la non corrispondenza tra l'ubicazione indicata dalla ricorrente nell'istanza di autorizzazione e le aree a ciò preposte dal Piano - proprio perché tali circostanze, non inserite nella motivazione del diniego, sono state riferite solo in corso di causa, in specie con la memoria difensiva del 26 ottobre 2009; e per la stessa ragione l'atto di diniego si porrebbe in contrasto con l'art. 10 bis della legge n. 241/1990 e s.m.i., non avendo l'Amministrazione preavvertito la ricorrente circa l'esistenza di detti fatti ostativi.

Neppure queste doglianze meritano di essere condivise.

E, difatti, il carattere (sotto questi profili) vincolato del provvedimento di rigetto, se da un lato "sana" l'incompletezza del contraddittorio procedimentale ai sensi dell'art. 21 octies della legge n. 241/1990 (in quanto l'Amministrazione non avrebbe potuto assumere una decisione differente da quella impugnata, perché autovincolata da propri atti pianificatori e normativi allo svolgimento della gara per i nuovi affidamenti), allo stesso modo giustifica la particolare sinteticità della motivazione utilizzata, la quale, facendo riferimento alla necessità di previo svolgimento della gara ai fini delle nuove autorizzazioni, richiama efficacemente la ragione principale del diniego, privando di concreto rilievo il mancato riferimento

alla disciplina transitoria che impedisce lo svolgimento della gara fino alla scadenza delle concessioni in essere; la motivazione del diniego risulta, quindi, sufficiente ed esaustiva, anche prescindendo dalle ulteriori circostanze addotte dall'Amministrazione resistente nel corso del giudizio, che in effetti non potrebbero valere quale integrazione postuma.

5. La contestazione inerente il divieto di installazione di impianti pubblicitari in direzione perpendicolare al senso di marcia.

Con tale doglianza, esposta nel ricorso e precisata nel primo atto di motivi aggiunti, la ricorrente si concentra sull'altro dato motivazionale posto a base del provvedimento impugnato, cioè la norma di Piano secondo cui gli impianti pubblicitari possono essere installati solo parallelamente al senso di marcia. Secondo la ricorrente una simile disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 51 del Regolamento di attuazione del Codice della Strada e con il Codice stesso, i quali, nell'imporre particolari prescrizioni per i soli impianti da posizionare parallelamente al senso di marcia, implicitamente "liberalizzerebbero" le "installazioni perpendicolari" e ciò troverebbe conferma nella disciplina di cui al d. lgvo n. 285/1992, nel d.p.r. n. 495/1992 e da ultimo nel d.lgvo n. 507/1993, che consentirebbe agli enti locali di introdurre limitazioni ulteriori rispetto a quello di legge solo in presenza di condizioni precise e tipizzate, tra le quali non rientrerebbe il divieto di installazione perpendicolarmente al senso di marcia. In ogni caso la richiamata norma di Piano sarebbe illegittima perché non preceduta da analoga previsione del Regolamento comunale, unico strumento cui l'art. 3, comma 2, del d.lgvo n. 507/1993 consentirebbe l'introduzione di limitazioni non previste dalle norme di rango primario. Ancora, in ulteriore subordine, l'illegittimità della richiamata norma di Piano deriverebbe dalla sua evidente irragionevolezza, in quanto il divieto di impianti posti perpendicolarmente al senso di marcia per un verso non corrisponderebbe ad alcuna esigenza di sicurezza del traffico e per altro

verso frustrerebbe eccessivamente l'interesse commerciale sotteso alle iniziative pubblicitarie. Nel primo atto di motivi aggiunti, infine, si aggiunge la contestazione ulteriore secondo cui la limitazione ubicativa in esame non sarebbe prevista dal Piano con riferimento alla cd. "pubblicità esterna permanente", categoria cui dovrebbero ricondursi gli impianti proposti dalla ricorrente, ma solo a quella delle cd. "affissioni esterne".

Premesso che quest'ultimo profilo sarà esaminato più avanti (in relazione ad un'ulteriore doglianza relativa proprio alla natura degli impianti proposti dalla ricorrente), per il resto le censure in esame non possono trovare accoglimento.

Si osserva, in primo luogo, che l'eventuale fondatezza delle stesse non sarebbe di per sé sufficiente a determinare l'accoglimento del ricorso, in quanto l'atto impugnato troverebbe comunque fondamento nell'altra (e principale) ragione ostativa, costituita dall'obbligo di preventiva gara, che come già si è esposto il Collegio condivide.

In ogni caso le censure in esame non meritano accoglimento.

E, difatti, la limitazione operata dal Piano relativamente alla "direzione" da attribuire agli impianti trova adeguato fondamento nell'art. 27 del Regolamento comunale, ove si prevede, al comma 1, che le installazioni debbano avvenire "con le prescrizioni, le limitazioni e i vincoli ivi indicati (cioè quelli indicati del Regolamento di attuazione del Codice della Strada n.d.r.), nonché con quelli contenuti nel presente Regolamento, compatibilmente con le previsioni del 2°, 3° e 5° comma", laddove nel secondo comma si prevede l'adozione del Piano generale degli impianti, nel terzo comma si attribuisce allo stesso Piano il compito, tra l'altro, di individuare "l'ubicazione degli impianti affissionistici da attribuire ai soggetti privati per la effettuazione delle affissioni dirette" e nel quarto comma si rinviano sempre al Piano le "scelte tipologiche coerenti con il contesto urbanistico e di viabilità, determinando eventuali limitazioni dimensionali degli impianti ...".



Può, quindi, concludersi che il Regolamento comunale, nell'attribuire al Piano il compito di dettare ulteriori limitazioni legate ad esigenze di viabilità, lo autorizzi anche a determinare l'ottimale collocazione degli impianti pubblicitari, anche tenendo conto delle esigenze proprie della sicurezza ed efficienza della circolazione stradale, e che in quest'ambito si collochi anche la limitazione relativa all'orientamento degli impianti rispetto al senso di marcia: non esiste, pertanto, alcuna difformità tra le previsioni del Piano e quelle del Regolamento comunale.

Allo stesso modo il Regolamento comunale neppure si pone in contrasto con fonti di rango primario, posto che il suo intervento in funzione restrittiva trova adeguato fondamento nell'art. 3, comma 2, del d.lgvo n. 507/1993, secondo cui "Con il regolamento il comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse". Ritiene, infatti, il Collegio che la previsione di particolari modalità di installazione per ragioni legate alla viabilità ed alla sicurezza stradale, nei termini in precedenza esposti, rientri nel concetto di "limitazione e divieto per esigenze di pubblico interesse" e che ciò assicuri il pieno rispetto, da parte del Regolamento comunale (e del Piano che ne costituisce attuazione), dei principi stabiliti dalla legislazione statale.

Inammissibile è, infine, la contestazione inerente la pretesa irragionevolezza del limite ora in esame, trattandosi di censura che direttamente investe la sfera valutativa di merito riservata all'amministrazione, come tale non sindacabile in questa sede.

6. La doglianza relativa alla possibilità di ricondurre gli impianti proposti dalla ricorrente alla cd."pubblicità esterna".

Con i motivi aggiunti la ricorrente sostiene di aver compreso - ma solo dopo la lettura completa del Piano, conosciuto a seguito della sua produzione in giudizio da parte del Comune di Sassari - che gli impianti oggetto della richiesta di

autorizzazione, in base alle definizioni contenute nel Regolamento comunale e nel Piano, avrebbero dovuto essere ricondotti alla tipologia della cd. “pubblicità esterna”, anziché a quella delle cd. “affissioni dirette”, in quanto la stessa A.P. Italia s.r.l. aveva chiesto di essere autorizzata all’impianto di pannelli prefabbricati in vetroresina da fissare mediante appositi “pali rastremati” (che presuppongono, in caso di modifica del messaggio pubblicitario, la sostituzione dell’intero pannello) e non invece di cartelloni pubblicitari da incollare sopra il messaggio pubblicitario preesistente; da tale differente inquadramento deriverebbero decisive differenze di disciplina, posto che le sole “affissioni dirette” sarebbero sottoposte alla disciplina di cui agli artt. 18 - 20 del Piano (richiamati nell’impugnato provvedimento di diniego), mentre la cd. “pubblicità esterna” troverebbe disciplina negli artt. 10 e segg. dello stesso Piano, che non la sottoporrebbe ad obbligo di preventiva gara, né ad alcun vincolo di ubicazione, né all’obbligo di posizionare l’impianto parallelamente al senso di marcia.

Il Comune resistente ha eccepito l’improcedibilità di tale doglianza per tardività, perché la stessa, investendo i presupposti del diniego, avrebbe dovuto essere proposta entro sessanta giorni dalla conoscenza di quest’ultimo (cioè entro il 15 ottobre 2007, tenendo conto della sospensione feriale dei termini), mentre la ricorrente l’ha sollevata per la prima volta con i motivi aggiunti notificati in data 1 dicembre 2009.

L’eccezione va respinta.

È facile osservare, infatti, come il mancato rispetto da parte dell’amministrazione dell’onere di allegare al provvedimento gli atti cui ha fatto riferimento nella relativa motivazione - se per un verso non comporta di per sé l’illegittimità dello stesso provvedimento motivato per relationem (vedi supra) - non può però tradursi in una sostanziale compressione dei mezzi di tutela posti a disposizione dell’interessato; a ciò consegue che i termini per l’impugnazione del ricorso

avverso il provvedimento lesivo debbano farsi decorrere, non già dalla comunicazione dello stesso, bensì dalla conoscenza piena ed effettiva del diverso atto cui l'amministrazione ha fatto riferimento in motivazione senza però metterlo a disposizione dell'interessato, che solo con la sua piena conoscenza è posto in condizione di predisporre piene e ponderate difese.

Nel merito la censura in esame è infondata.

La tesi sostenuta dalla ricorrente trova ostacolo proprio nelle definizioni dei vari tipi di impianto pubblicitario dettate dalla normativa comunale. In particolare, mentre il Regolamento comunale non contiene specifiche previsioni definitorie (limitandosi a distinguere, a vari fini, tra "affissioni dirette", affissioni istituzionali prive di rilevanza economica e affissioni di natura commerciale: cfr. art. 13 del Regolamento comunale), il Piano elenca, invece, con assoluta precisione, agli artt. 10 e 11, le caratteristiche proprie degli impianti destinati alla pubblicità permanente, indicando una serie di possibili dimensioni alternative, con le quali non coincidono quelle proposte dalla ricorrente (cfr. pag. 9 dei motivi aggiunti notificati in data 1 dicembre 2009, ove di A.P. Italia s.r.l. descrive i propri impianti quali aventi dimensioni di cm. 300 x 200 e cm. 220 x 160, non coincidenti con nessuna delle tipologie indicate agli artt. 10 e 11 del Piano). E tale difformità assume dirimente portata ostativa ai sensi dell'art. 29 del Piano, che definisce "difformi" (e come tali non autorizzabili neppure in forma di "pubblicità permanente") "tutte le forme di pubblicità poste in opera in modo non conforme alle condizioni e caratteristiche dell'autorizzazione, sia per forma, per contenuto, dimensioni..."

Né può condividersi l'ulteriore assunto della ricorrente, la quale tenta di confutare la rilevanza delle descritte divergenze dimensionali osservando che gli impianti proposti sarebbero comunque rispettosi del limite massimo (pari a 6 mq.) previsto

in via generale dall'art. 29 del Regolamento comunale, mediante rinvio alla norma generale di cui all'art. 6, lett. b), della legge n. 241/1990.

E' agevole osservare, infatti, come tale disposizione regolamentare introduca un limite minimo cui si aggiungono i limiti di dettaglio previsti dal Piano, il quale ricava il proprio potere di incidere in subjecta materia dal già citato art. 27, comma 4, del Regolamento comunale (che la ricorrente non contesta sotto questo specifico aspetto), ove si assegna al Piano il compito di operare "scelte tipologiche coerenti con il contesto urbanistico e di viabilità determinando eventuali limitazioni dimensionali degli impianti...".

È opportuno, infine, precisare, in considerazione della non esemplare chiarezza delle disposizioni di Piano, che le descritte difformità dimensionali sussisterebbero comunque quand'anche si volessero ricondurre gli impianti proposti dalla ricorrente, invece che all'invocata tipologia della "pubblicità esterna", a quella, ulteriore, delle "pubbliche affissioni", di cui agli artt. 15 e segg. del Piano, ove si citano anche impianti a destinazione "commerciale" (cfr. art. 16); così ragionando, infatti, troverebbero applicazioni le prescrizioni dimensionali di cui all'art. 15 del Piano, alle quali gli impianti della ricorrente neppure risulterebbero conformi.

7. L'impugnazione delle autorizzazioni rilasciate alla Affissioni S.A.P.A. s.n.c. di Pinna Paolo e C e alla C.I.P.A. Consulenza imposte Pubblicità e Affissioni di Cacace Roberto e C s.n.c.

Con i motivi aggiunti notificati 14 ottobre 2010, la ricorrente ha poi esteso l'impugnativa alle due autorizzazioni dianzi indicate, rilasciate rispettivamente con deliberazione della Giunta comunale 21 settembre 1982, n. 43945 (e relativa autorizzazione edilizia A/94/00030 del 21 gennaio 1994) e con licenze di costruzione 27 maggio 1988, n. 262 e 25 giugno 1987, n. 268, depositate dal Comune di Sassari nel corso del giudizio.

La ricorrente assume che tali concessioni, aventi presumibilmente ad oggetto “affissioni dirette” per un totale di circa n. 140 impianti pubblicitari, essendo state rilasciate molti anni prima dell’entrata in vigore del Piano (approvato con deliberazione 22 dicembre 2004, n. 677), avrebbero dovuto essere sottoposte alla procedura di “conformizzazione” prevista dall’art. 27 dello stesso Piano, che rispecchia quanto previsto dall’art. 53 del d.p.r. n. 495/1992, e, in ogni caso, non avrebbero potuto usufruire di proroghe di durata superiore ai tre anni dall’entrata in vigore del Piano, per cui l’Amministrazione resistente avrebbe dovuto revocarle, per evitare che le stesse si frappongano quali “ostacoli di fatto” all’espletamento della gara pubblica in materia di “affissioni dirette”, che la stessa Amministrazione pone a base di tutte le proprie determinazioni.

Sul punto la difesa di Pubblicità S.A.P.A. Affissioni s.n.c., nel condividere la tesi della ricorrente in ordine alla riconducibilità degli impianti da quest’ultima proposti alla tipologia della “pubblicità permanente”, ha precisato che i propri impianti appartengono, invece, alla tipologia delle “affissioni dirette”; e su tale presupposto ha eccepito l’inammissibilità dei motivi aggiunti per carenza di interesse, in quanto A.P. Italia s.r.l. non potrebbe invocare, quale possibile ostacolo allo svolgimento di una gara pubblica nel settore della “pubblicità permanente”, la permanenza in vita di un’autorizzazione relativa ad impianti di natura diversa, come tali sottoposti a distinti limiti di contingentamento.

L’eccezione è priva di pregio.

È sufficiente osservare, al riguardo, che la ricorrente, anche a prescindere dalla qualificazione degli impianti che ora chiede di poter installare, ha comunque interesse ad impugnare - quale operatore economico del settore di riferimento - atti autorizzativi potenzialmente limitativi della libera concorrenza nel settore delle “affissioni dirette”, ancor più in un ambito territoriale rispetto al quale la stessa

A.P. Italia s.r.l. ha già pienamente dimostrato di vantare un diretto ed attuale interesse imprenditoriale.

Tuttavia la doglianza è nel merito infondata.

E, difatti, la prospettazione di parte ricorrente - nella parte in cui invoca l'applicazione delle norme di Piano che imporrebbero una revoca o quanto meno una conformizzazione delle autorizzazioni in essere all'entrata in vigore dello stesso Piano - per definizione non può legittimamente fondare una richiesta di annullamento delle stesse autorizzazioni, rilasciate a suo tempo e sulla base di presupposti normativi tutt'affatto differenti; piuttosto questo genere di doglianze, che hanno sostanzialmente ad oggetto il mancato esercizio di un potere autoritativo ritenuto doveroso, potrebbero costituire oggetto di iniziative procedimentali e processuali volte a stigmatizzare l'inerzia dell'Amministrazione nell'esercizio del medesimo potere.

8. Resta, infine, da esaminare la domanda di risarcimento del danno che la ricorrente formula in via subordinata e con riferimento alle spese sostenute alla presentazione dell'istanza ed al mancato guadagno legato alla perdita dei rapporti pubblicitari.

È sufficiente osservare al riguardo, al fine di respingere la richiesta, che la stessa - oltre ad essere formulata in modo assolutamente generico e priva di qualunque elemento di prova - si riferisce ad un danno cagionato da provvedimenti legittimi e, come tale, sprovvisto del necessario requisito dell'ingiustizia.

Sussistono giusti motivi per una integrale compensazione delle spese processuali, in ragione della particolare complessità della materia implicata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, in parte lo dichiara inammissibile ed in parte lo rigetta, nei termini descritti in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Marco Lensi, Consigliere

Antonio Plaisant, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/07/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)