

N. 03414/2014 REG.PROV.COLL.

N. 02566/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2566 del 2012, proposto da:
Studio Gamma S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Sparaco, con domicilio eletto presso Fulvio Mastantuono in Napoli, Centro Direzionale, Isola G/1;

contro

Anas Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Maria Pacifico, Paola Racheli, con domicilio eletto presso Gianmarco Miele in Napoli, viale Kennedy n. 25, c/o Sede Anas Spa.;

per l'annullamento

DINIEGO DI AUTORIZZAZIONE ALL'INSTALLAZIONE DI CARTELLI PUBBLICITARI.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 2014 il dott. Olindo Di Popolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Col ricorso in epigrafe, la Studio Gamma s.r.l. impugnava, chiedendone l'annullamento, i seguenti atti (datati 3 aprile 2012), con i quali l'ANAS s.p.a. aveva denegato le richieste installazioni di cartelli pubblicitari: - lungo la SS 7 Appia, km 257 + 600, lato dx, nota prot. CNA-0013973-P; - lungo la SS 87 Sannitica, km 89 + 900, lato dx, nota prot. CNA-0013942-P; - lungo la SS 212 della Val Fortore, km 3 + 600, lato dx, nota prot. CNA-0013936-P; - lungo la SS 87 Sannitica, km 79 + 320, lato dx, nota prot. CNA-0013945-P; - lungo la SS 212 della Val Fortore, km 4 + 200, lato dx, nota prot. CNA-003935-P; - lungo la SS 212 della Val Fortore, km 5 + 035, lato dx, nota prot. CNA-0013931-P; - lungo la SS 90 delle Puglie, km 9 + 100, lato sx, nota prot. CNA-0013951-P; - lungo la SS 212 della Val Fortore, km 5 + 120, lato sx, nota prot. CNA-0013928-P; - lungo la SS 7 Appia, km 253 + 200, lato sx, nota prot. CNA-0013972-P; - lungo la SS 212 della Val Fortore, km 9 + 170, lato dx, nota prot. CNA-0013970-P; - lungo la SS 212 della Val Fortore, km 4 + 200, lato sx, nota prot. CNA-0013976-P; - lungo la SS 87 Sannitica, km 99 + 410, lato sx, nota prot. CNA-0013939-P; - lungo la SS 7 Appia, km 253 + 100, lato sx, nota prot. CNA-0013971-P; - lungo la SS 90 bis delle Puglie, km 11 + 610, lato sx, nota prot. CNA-0013984-P; - lungo la SS 90 bis delle Puglie, km 10 + 270, lato dx, nota prot. CNA-0013974-P.

2. Alla luce delle allegazioni delle parti, la vicenda dedotta in giudizio è la seguente.

2.1. Con riferimento alle ubicazioni SS 7 Appia, km 257 + 600, lato dx, SS 87 Sannitica, km 89 + 900, lato dx, SS 212 della Val Fortore, km 3 + 600, lato dx, SS 87 Sannitica, km 79 + 320, lato dx, SS 212 della Val Fortore, km 4 + 200, lato dx, SS 212 della Val Fortore, km 5 + 035, lato dx, SS 90 delle Puglie, km 9 + 100, lato sx, SS 212 della Val Fortore, km 5 + 120, lato sx, SS 7 Appia, km 253 + 200, lato sx, SS 212 della Val Fortore, km 9 + 170, lato dx, SS 212 della Val Fortore, km 4 + 200, lato sx, SS 87 Sannitica, km 99 + 410, lato sx, SS 7 Appia, km 253 + 100, lato sx, le installazioni di cartelli pubblicitari richieste dalla ricorrente erano state originariamente denegate dall'ANAS, con note del 14 novembre 2006, prot. n. CNA-0034757-P, n. CNA-0034772-P, n. CNA-0034774-P, n. CNA-0034865-P, CNA-34916-P e n. CNA-0034932-P, del 16 novembre 2006, prot. n. CNA-0035102-P e prot. n. CNA-0035103-P, del 23 novembre 2006, prot. n. CNA-0036525-P e n. CNA-0036525-P, del 29 dicembre 2006, prot. n. CNA-0041233-P, n. CNA-0041233-P e n. CNA-0041236-P, essendo rimasto senza esito l'antecedente invito a fornire integrazioni documentali a corredo delle inoltrate domande.

2.2. A seguito di contestazione formulata dalla Studio Gamma con nota del 15 maggio 2009 (prot. n. CNA-0019479), l'ANAS aveva riaperto i conclusi procedimenti riabilitativi richiedendo la necessaria documentazione integrativa con note del 15 febbraio 2010, prot. n. CNA-0007352-P, n. CNA-0007381-P e n. CNA-0007386-P, del 22 febbraio 2010, prot. n. CNA-0008258-P, n. CNA-0008262-P, n. CNA-0008263-P, n. CNA-0008267-P, n. CNA-0008276-P, n. CNA-0008277-P, n. CNA-0008278-P, n. CNA-0008279-P, n. CNA-0008281-P, e n. CNA-0008284-P.

2.3. A tale richiesta, la ricorrente aveva fornito riscontro con note del 26 marzo 2010 (prot. n. CNA-0013508-A, n. CNA-0013511-A, n. CNA-0013512-A, n. CNA-0013515-A, n. CNA-0013520-A, n. CNA-0013522-A, n. CNA-0013526-A, n. CNA-0013528-A, n. CNA-0013534-A, n. CNA-0013538-A), del 26 marzo 2010 (prot. n. CNA-0013509-A e n. CNA-0013518-A) e del 30 marzo 2010 (prot. n. CNA-0013876-A).

2.4. Con riferimento alle ubicazioni SS 90 bis delle Puglie, km 11 + 610, lato sx, e SS 90 bis delle Puglie, km 10 + 270, lato dx, l'ANAS, in merito alle domande di installazione di cartelli pubblicitari presentate dalla Studio Gamma il 21 aprile 2010 (prot. n. CNA-17202-A), pure aveva richiesto, con note del 16 giugno 2010, prot. n. CNA-0024864-P e CNA-0024906-P, integrazione

documentale, la quale veniva fornita dalla ditta interpellata con note del 25 agosto 2010 (prot. n. CNA-0033619-A e n. CNA-0033620-A).

2.5. Frattanto, la stessa ANAS, con nota del 13 maggio 2010, prot. n. CNA-0020415-P, aveva comunicato alla ricorrente che le richieste installazioni di cartelli pubblicitari avrebbero potuto essere autorizzate, “soltanto nel caso in cui la società richiedente abbia ottemperato al pagamento delle somme richieste a titolo di canone annuo per le concessioni già rilasciate”. L’aveva, pertanto, invitata a trasmettere le attestazioni di versamento dei canoni di concessione dovuti dal 2004 al 2009, come da fatture all’uopo emesse, avvertendola che, in mancanza, avrebbe concluso negativamente gli avviati procedimenti abilitativi.

2.6. Avendo verificato il perdurante inadempimento della Studio Gamma, aveva, quindi, adottato gli impugnati provvedimenti declinatori, in base al rilievo che: - “è in corso un’attività legale” nei confronti della società istante, “volta al recupero del credito relativo al mancato pagamento di fatture per oneri concessori”; - la medesima società istante si è resa “responsabile di collocazioni abusive di impianti pubblicitari lungo le strade statali” di competenza ANAS; - “le fattispecie di cui ai precedenti punti determinano la sospensione dal rilascio di nuove autorizzazioni e dal rinnovo di autorizzazioni, ai sensi dell’art. 14 del regolamento per la disciplina della pubblicità sulle strade di competenza ANAS s.p.a., prot. n. CDG-0087157-P, del 16 giugno 2011”.

3. Avverso siffatta determinazione venivano rassegnate dalla ricorrente censure così rubricate: - illogicità, contraddittorietà e illegittimità per palese violazione dell’art. 20 della l. n. 241/1990; - violazione dell’art. 53, comma 5, del d.p.r. n. 495/1992; illogicità, contraddittorietà e illegittimità per palese violazione dell’art. 20 della l. n. 241/1990; eccesso di potere; travisamento dei fatti; difetto di motivazione; - violazione e falsa applicazione dell’art. 14 del regolamento per la disciplina della pubblicità sulle strade di competenza ANAS; eccesso di potere; difetto di motivazione; - violazione dell’art. 10 bis della l. n. 241/1990; violazione del principio di partecipazione al procedimento amministrativo; violazione dell’art. 24 Cost.; violazione del giusto procedimento; eccesso di potere; insussistenza dei presupposti; - violazione dell’art. 41, comma 2, Cost.; lesione del principio di libertà dell’iniziativa economica.

In estrema sintesi, si lamentava che: - l’ente intimato si sarebbe sfavorevolmente pronunciato sulle avanzate domande di autorizzazioni pubblicitarie, nonostante il formarsi del silenzio assenso su di esse e nonostante il decorso del termine di 60 giorni all’uopo previsto; - le situazioni di morosità assunte a fondamento dell’avversato rigetto sarebbero state addotte in termini generici e non risulterebbero, comunque, accertate con sentenze passate in giudicato; - i motivi ostativi all’accoglimento delle cennate domande non sarebbero stati preannunciati dalla comunicazione ex art. 10 bis della l. n. 241/1990; - in base a nessuna norma, il rilascio di nuove autorizzazioni e/o il rinnovo di quelle già rilasciate sarebbero preclusi dalla collocazione di impianti pubblicitari abusivi; - il gravato diniego avrebbe ingiustificatamente compresso il libero esercizio dell’attività economica da parte della ditta istante.

4. Costituitosi l’intimata ANAS, eccepiva l’infondatezza dell’impugnazione esperita ex adverso, della quale richiedeva, quindi, il rigetto.

5. Alla camera di consiglio del 3 luglio 2012, la proposta domanda cautelare veniva respinta con ord. n. 925/2012.

6. Successivamente, all’udienza pubblica del 9 aprile 2014, la causa era trattenuta in decisione.

7. Venendo ora a scrutinare il merito del ricorso, non possono essere accreditati gli ordini di doglianze incentrati sulla pretesa formazione del silenzio assenso sulle formulate domande di installazione di cartelli pubblicitari e sull'asserita perentorietà del termine di conclusione del relativo procedimento abilitativo.

Il Collegio ritiene, infatti, di non doversi discostare dal consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il termine per la definizione delle domande di installazione di cartelli pubblicitari, previsto dall'art. 53, comma 5, del d.p.r. n. 495/1992 non riveste carattere perentorio, non risultando espressamente qualificato dalla norma come tale, e secondo cui il decorso del termine medesimo non comporta il formarsi del silenzio assenso sulle predette domande (cfr. Cass. civ., sez. II, 27 novembre 2006, n. 25165; 1° marzo 2007, n. 4869; 10 giugno 2010, n. 13985; TAR Umbria, Perugia, 3 febbraio 2010, n. 50).

A quest'ultimo riguardo, occorre, in particolare, rimarcare che l'istituto del silenzio assenso, contemplato dall'art. 20 della l. n. 241/1990 come regola generale nei procedimenti ad istanza di parte per l'adozione di provvedimenti amministrativi, non ha portata illimitata, ma include deroghe per atti e procedimenti indicati dal comma 4 dello stesso articolo, tra i quali figurano specificamente quelli inerenti alla pubblica sicurezza e all'incolumità pubblica.

Ebbene, a tale ambito derogatorio è senz'altro annoverabile il procedimento controverso, tenuto conto che l'art. 23 del d.lgs. n. 285/1992 espressamente stabilisce, per ragioni attinenti alla sicurezza della circolazione, che i cartelli pubblicitari, in ogni caso, non possono essere apposti lungo le strade senza la dovuta autorizzazione.

8. Parimenti priva di pregio è la censura a tenore della quale le situazioni di morosità assunte a fondamento dell'avversato rigetto sarebbero state addotte in termini generici e non risulterebbero, comunque, accertate con sentenze passate in giudicato.

A smentita di tali assunti deve, in primis, obiettarsi che l'ANAS, con nota del 13 maggio 2010, prot. n. CNA-0020415-P, aveva segnalato alla Studio Gamma, quale ragione ostativa alle richieste installazioni di cartelli pubblicitari, il mancato pagamento dei canoni dovuti dal 2004 al 2009 in relazione a precedenti autorizzazioni, indicando puntualmente le fatture all'uopo emesse (n. 3447 del 22 dicembre 2004, n. 4603 del 23 novembre 2005, n. 3640 del 9 ottobre 2006, n. 24016293 del 3 dicembre 2007, n. 24023325 del 10 dicembre 2008, n. 24016487 del 2 ottobre 2009) (cfr. retro, sub n. 2.5).

Deve, altresì, rilevarsi che, ai sensi dell'art. 14, comma 2, del regolamento per la disciplina della pubblicità sulle strade di competenza ANAS, l'ingiustificato permanere della morosità tout court nel pagamento dei canoni annuali per l'installazione e il mantenimento degli impianti pubblicitari implica "l'impossibilità di ottenere nuove concessioni o rinnovi su tutto il territorio nazionale": la richiamata disposizione regolamentare subordina, cioè, la prevista causa impeditiva del rilascio di nuove autorizzazioni pubblicitarie (ovvero del rinnovo di quelle già rilasciate) non già – come assiomaticamente predicato da parte ricorrente – all'accertamento con sentenza passata in giudicato del mancato pagamento dei canoni dovuti, bensì, in via di autotutela esecutiva, al mero permanere ingiustificato della morosità (morosità adeguatamente documentata da parte resistente mediante esibizione di atti giudiziali e stragiudiziali, volti al recupero dei crediti vantati dall'ANAS e rimasti insoluti dalla Studio Gamma).

9. La ricorrente neppure può fondatamente dolersi avverso la contestazione secondo cui risulta resasi "responsabile di collocazioni abusive di impianti pubblicitari lungo le strade statali" di competenza ANAS.

Fermo restando l'autonomo e assorbente motivo di diniego incentrato sull'ingiustificata e protratta morosità dell'istante, resistito alla censura scrutinata retro, sub n. 8, una simile contestazione trova appiglio – a dispetto delle deduzioni di parte ricorrente – nella circolare dell'Ente nazionale per le strade n. 14 del 10 marzo 2000, in base alla quale sono inibite ulteriori autorizzazioni nel successivo biennio in esito al quinto degli abusi commessi in materia di pubblicità stradale (abusi, nella specie, ampiamente superiori a tale soglia numerica, come emergente dalla documentazione depositata in giudizio da parte resistente).

10. Non coglie, poi, nel segno il motivo di gravame incentrato sulla presunta lesione alla libertà di iniziativa economica della Studio Gamma.

L'impugnato provvedimento declinatorio trova, infatti, adeguato fondamento nell'esigenza di assicurare l'assolvimento degli oneri economici connessi al rilascio delle autorizzazioni pubblicitarie ed all'osservanza della disciplina sugli impianti pubblicitari, e, quindi, nel sotteso interesse pubblico al finanziamento dell'organismo preposto alla gestione del demanio stradale, alla salvaguardia della incolumità pubblica ed alla par condicio tra le imprese operanti nel settore della pubblicità stradale; interesse pubblico rispetto al quale diviene recessivo quello della ricorrente al proprio profitto imprenditoriale.

11. Quanto, infine, alla denunciata violazione dell'art. 10 bis della l. n. 241/1990, occorre primariamente rimarcare che le finalità informativo-partecipative presidiate dalla norma citata risultano in concreto conseguite tramite la nota del 13 maggio 2010, prot. n. CNA-0020415-P (cfr. retro, sub n. 2.5).

A ciò si aggiunga che la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda presentata all'amministrazione è assimilabile a quella relativa all'avvio del procedimento, in quanto entrambi gli atti hanno lo scopo di permettere un effettivo confronto tra l'amministrazione e i privati anteriormente all'adozione di un provvedimento negativo, in modo che non siano trascurati elementi istruttori utili alla decisione finale.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, l'identità di funzione consente, quindi, di affermare che anche la mancanza della comunicazione ex art. 10 bis della l. n. 241/1990 incide sulla validità dell'atto conclusivo del procedimento nei soli limiti previsti dal successivo art. 21 octies, comma 2, ossia qualora abbia determinato un deficit istruttorio; il che non si verifica, qualora il contenuto dispositivo del provvedimento impugnato non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, ossia quando la denunciata violazione formale non abbia inciso sulla legittimità sostanziale del medesimo provvedimento impugnato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828; sez. III, 27 gennaio 2009, n. 7; sez. V, 19 giugno 2009, n. 4031; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 10 maggio 2006, n. 1183; Brescia, 20 agosto 2008, n. 862; TAR Lazio, Roma, sez. II ter, 15 giugno 2007, n. 5503; sez. II bis, 3 maggio 2007, n. 3917; TAR Molise, Campobasso, 2 aprile 2008, n. 113; TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 3 aprile 2008, n. 1245; TAR Campania, Napoli, sez. IV, 25 marzo 2009, n. 1611).

Nel caso in esame, alla luce della disamina compiuta retro, sub n. 8-10, il contenuto dei provvedimenti impugnati si è rivelato immune dai vizi sostanziali lamentati dalla ricorrente; per modo che non può ricollegarsi portata infirmante alla dedotta omissione del preavviso di rigetto.

12. In conclusione, stante la ravvisata infondatezza delle censure proposte, il ricorso in epigrafe deve essere respinto.

13. Quanto alle spese di lite, esse devono seguire la soccombenza e, quindi, essere poste a carico della parte ricorrente.

Dette spese vanno liquidate in complessivi € 2.500,00 in favore dell'ANAS.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Condanna la Studio Gamma s.r.l. al pagamento delle spese ed onorari di giudizio, che liquida in complessivi € 2.500,00 in favore dell'ANAS s.p.a.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Ferdinando Minichini, Presidente

Michelangelo Maria Liguori, Consigliere

Olindo Di Popolo, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/06/2014

IL SEGRETARIO

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