Pubblicato il 13/07/2024

N. 00542/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00261/2024 REG.RIC.

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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 261 del 2024, proposto da Ipas Spa, in persona del legale rappresentante "pro tempore", rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Fusco e Federico Frignani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Unione dei Comuni della Trexenta, in persona del legale rappresentante "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Marcialis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Senorbì, in persona del legale rappresentante "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Mascia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento protocollo 231 del 19.1.2024 della UNIONE DEI COMUNI TREXENTA – Sportello Unico Attività Produttive di annullamento in autotutela del "*provvedimento unico 4166 del 13/10/2023 ai sensi dell'art. 21 nonies della Legge 7 agosto 1991, n. 241 e ss.mm.ii.*"

- nonché degli atti tutti antecedenti, preordinati o preparatori, presupposti, conseguenziali e comunque connessi al provvedimento che si impugna, le altre disposizioni contenute e i provvedimenti indicati nel provvedimento sopra menzionato

e per la condanna

delle amministrazioni resistenti, ciascuna secondo la propria responsabilità, al risarcimento per equivalente, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 30 e 34 C.P.A., dei danni patiti e patiendi dalla ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Unione dei Comuni della Trexenta e del Comune di Senorbì;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2024 il dott. Roberto Montixi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe la IPAS s.p.a. ha adito l'intestato Tribunale al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento protocollo n° 231 del 19.1.2024 dell'Unione di Comuni Trexenta – Sportello Unico Attività Produttive con il quale è stato disposto l'annullamento in autotutela del provvedimento unico 4166 del 13/10/2023 e il correlato risarcimento dei danni.

2. Espone la ricorrente di essere una società operante nel settore della pubblicità, specializzata nella produzione, installazione e noleggio di impianti pubblicitari e di avere, in data 6.9.2023, depositato istanza per il posizionamento di transenne parapedonali nel territorio del Comune di Senorbì.

3. l'Ipas spa evidenzia che, all'esito dell'espletamento della conferenza di servizi indetta con nota prot. 3729/2023 per il 15.09.2023, i servizi coinvolti (l'Ufficio Patrimonio/viabilità, l'Ufficio Tosap, l'Ufficio Polizia Municipale,

l'Ufficio Tecnico e l'Ufficio Tributi del Comune di Senorbì) non facevano giungere alcuna determinazione e pertanto il SUAP autorizzava, con provvedimento n° 4166 del 13 ottobre 2023, la richiesta installazione rilevando che i pareri delle predette amministrazioni erano da ritenersi favorevolmente acquisiti ai sensi dell'art. 37, comma 7 della L.R. 24/2016.

4. Sulla scorta di tale autorizzazione, rappresenta l'esponente di aver collocato e venduto gli spazi pubblicitari.

5. Sennonché, in data 6 novembre 2023 il Comune di Senorbì, con nota prot. 12154, comunicava il proprio parere negativo evidenziando che il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di impianti pubblicitari quali quelli in esame doveva essere preceduta, ai fini dell'individuazione dei siti in cui ubicare detti impianti, dall'approvazione del Piano Generale degli Impianti e, pertanto, l'assenza di tale strumento pianificatorio precludeva la possibilità di provvedere alla concessione degli spazi richiesti.

6. In data 23 novembre 2023 il Servizio Tecnico del Comune di Senorbi indirizzava, inoltre, una richiesta di annullamento del provvedimento unico in ragione del fatto che il procedimento di autorizzazione al posizionamento di mezzi pubblicitari su strada avrebbe dovuto essere preceduto da un procedimento amministrativo con bando di gara a evidenza pubblica.

7. A seguito di tale comunicazione, il SUAPE convocava, con nota prot. 4843 del 27.11.2023, una apposita conferenza di servizi, fissata per il giorno 11.1.2024 e finalizzata all'annullamento del provvedimento autorizzativo. In tale occasione, l'Ufficio Tecnico confermava il proprio parere negativo basato sulla circostanza che lo sfruttamento degli spazi da parte degli operatori economici doveva essere oggetto di procedura pubblica di gara e successivo affidamento.

8. Con provvedimento del 19.1.2024 il SUAP annullava il provvedimento unico di autorizzazione n. 4166 del 13/10/2023.

9. Avverso tale provvedimento è insorta la ricorrente che ha proposto quattro motivi di gravame.

9.1. Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione dell'art. 21 octies e nonies L. 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per illogicità dell'azione amministrativa e contraddittoria valutazione dell'interesse pubblico; violazione ed errata interpretazione ed applicazione degli artt. 23 e seguenti del Dlgs 30 aprile 1992, n. 285 e d.p.r. 16 dicembre 1992, n. 495; violazione ed errata interpretazione dell'articolo 50 del Dlgs 31.3.2023 n. 36, violazione dell'art. 97 della Costituzione, eccesso di potere per travisamento dei fatti, mancata considerazione di circostanze essenziali e dei presupposti.

9.1.1. Deduce l'esponente che il provvedimento di annullamento si fonda sull'obbligo per la pubblica amministrazione di far precedere il rilascio di autorizzazioni alle installazioni pubblicitarie dall'esperimento di apposita gara pubblica evidenziando, tuttavia, che l'art. 23 del Codice della Strada -che disciplina l'esercizio di tale attività imprenditoriale subordina- il posizionamento di tali impianti pubblicitari al solo rilascio della prescritta autorizzazione da parte dell'Ente proprietario. Peraltro, il Regolamento di istituzione e di disciplina provvisoria del canone unico e del canone di concessione dei mercati ai sensi della L. 160/2019, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 3 del 16.2.2021 non imporrebbe l'esperimento di apposita procedura di evidenza pubblica.

Anche il vigente codice dei contratti, precisa la ricorrente, consentirebbe l'affidamento diretto di servizi e forniture (e dunque di un numero di installazioni pubblicitarie) non superanti la soglia di euro 140.000,00, senza consultazione di più operatori economici.

Evidenzia, dunque, la ricorrente che il provvedimento unico con il quale l'amministrazione aveva concluso favorevolmente il procedimento non poteva ritenersi illegittimo in quanto, alternativamente alla gara, e comunque nelle more del suo eventuale espletamento, doveva ritenersi legittimo il rilascio del singolo titolo autorizzativo di natura temporanea e sempre revocabile per sopraggiunte ragioni di interesse pubblico emanato ai sensi dell'art. 23 del codice della strada.

Rappresenta ulteriormente IPAS che la pubblica amministrazione non può sospendere sine die il rilascio di legittime autorizzazioni facendo leva sulla necessità di una procedura a evidenza pubblica in quanto, in tal modo, verrebbe introdotta una sospensione a tempo indeterminato nell'assegnazione di spazi pubblicitari a privati.

9.2. Con un secondo ordine di doglianze IPAS censura la violazione dell'art. 21 octies e nonies L. 7 agosto 1990, n. 241; l'errata interpretazione ed applicazione dell'art. 3 L.241/90, nonché eccesso di potere per illogicità dell'azione amministrativa e contraddittoria valutazione dell'interesse pubblico.

9.2.1. Si duole la ricorrente del fatto che il provvedimento adottato in via di autotutela si ponga in violazione dell'art. 21-nonies L. n. 241 del 1990, in quanto in esso non verrebbe dato conto della presenza di uno specifico interesse pubblico attuale, diverso dal mero ripristino della legalità, idoneo a giustificarne la rimozione.

9.3. Con il terzo motivo di ricorso viene dedotto il vizio di eccesso di potere per violazione del principio della libertà dell'iniziativa economica privata con riferimento all'art. 41 della Costituzione e la violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre, viene dedotto eccesso di potere per carenza di motivazione e difetto di istruttoria; sviamento di potere; travisamento dei fatti, mancata considerazione di circostanze essenziali e dei presupposti.

9.3.1. Evidenzia la ricorrente che l'operato del Comune si paleserebbe illegittimo anche perché da un lato la p.a. avrebbe annullato il provvedimento di autorizzazione all'installazione reso a favore della IPAS S.p.a., mentre dall'altro si sarebbe mostrata tollerante riguardo ad altri mezzi pubblicitari di proprietà di società concorrenti, assentiti nel territorio senza l'espletamento di alcuna procedura a evidenza pubblica.

9.4. Con il quarto motivo viene, altresì, censurata la violazione ed errata interpretazione e applicazione degli artt. 23 e seguenti del D.lgs 30 aprile 1992,

n. 285 e del d.p.r. 16 dicembre 1992, n. 495, oltre alla violazione degli art. 41 e 3 della Costituzione.

9.4.1. Evidenzia la ricorrente come il parere negativo reso dal comune di Senorbì in data 6.11.2023 concernente il rigetto della richiesta di autorizzazione in ragione dell'assenza nel territorio di un piano generale degli impianti si palesi illegittimo e comunque irrilevante atteso che il procedimento amministrativo era da considerarsi già concluso con provvedimento unico del 13.10.2023.

Peraltro, soggiunge l'esponente, l'art. 1, comma 821 della l. 160/2019 rende obbligatoria la predisposizione del piano generale degli impianti pubblicitari solo per i comuni superiori ai 20.000 abitanti, mentre il Comune di Senorbi ha meno di 5000 abitanti.

In ogni caso, l'inerzia dell'Amministrazione nell'introdurre tale pianificazione non potrebbe comunque tradursi in un diniego sine die per lo svolgimento delle attività economiche nel settore della pubblicità.

9.5. Parte ricorrente formula, infine, domanda risarcitoria rappresentando come la condotta tenuta dall'Amministrazione abbia arrecato danni alla IPAS S.p.a. che, in ragione del provvedimento poi annullato in autotutela, ha sottoscritto impegni contrattuali pluriennali e, per effetto di tale atto di ritiro, abbia patito un mancato guadagno stimato dall'esponente in euro 58.650,00, oltre gli oneri di installazione e disinstallazione quantificati forfettariamente in Euro 15.000,00 e danno d'immagine parimenti quantificato in euro 15.000,00.

10. Si sono costituite in giudizio l'Unione dei Comuni della Trexenta e il Comune di Senorbì che hanno instato per la reiezione del gravame.

11. All'udienza camerale dell'8 maggio 2024 il Collegio, con l'accordo delle parti e previa rinuncia all'istanza cautelare da parte del difensore del ricorrente, ha fissato per il 10 luglio 2024 l'udienza di discussione del merito della causa.

12. In vista della predetta udienza di merito, nella quale il Collegio tratteneva la causa in decisione, le parti hanno depositato documenti, memorie e

repliche, insistendo nelle rispettive richieste ed eccezioni.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio ritiene opportuno osservare che l'attività pubblicitaria nelle strade è regolamentata dall'art. 23, comma 4, del Codice della strada, il quale prevede che la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse sia "soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada".

All'interno del perimetro dei centri abitati, la competenza al rilascio dell'autorizzazione è, in tutti i casi, dei Comuni, fatto salvo il preventivo nulla osta dell'ente proprietario nei casi in cui la strada appartenga al demanio statale, regionale o provinciale. Nella sostanza, chi intende esporre un mezzo pubblicitario "deve presentare la relativa domanda" all'Ente proprietario della strada, il quale rilascia apposita autorizzazione al posizionamento dello stesso (art. 53, comma 3, regolamento di attuazione del Codice della strada, approvato con D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495).

Il regolamento di attuazione del Codice della strada fissa poi i requisiti tipologici degli impianti pubblicitari da allocare lungo le strade e le fasce di pertinenza (art. 48, comma 1).

2. Parte ricorrente censura la decisione assunta dall’amministrazione comunale di Senorbì con la quale è stato annullato il provvedimento autorizzatorio emanato dal SUAP, all’esito della conferenza di servizi, concernente il posizionamento di 34 transenne parapedonali.

Con il primo motivo di gravame IPAS evidenzia che l’intervento in autotutela sarebbe illegittimo in quanto nessuna norma di legge o regolamentare imporrebbe di accordare la disponibilità degli spazi pubblicitari sulla base di una pubblica gara e, pertanto, il rilascio dell’autorizzazione resa ai sensi dell’art. 23 del codice della strada avrebbe dovuto ritenersi pienamente legittimo.

2.1. Il motivo di gravame non è suscettibile di positivo apprezzamento.

L'intervento in autotutela infatti riconduce l'operato dell'Ente sul solco della disciplina eurounitaria e degli ormai consolidati approdi giurisprudenziali che impongono che il provvedimento di autorizzazione all'installazione delle transenne parapedonali sia preceduto dallo svolgimento di una pertinente procedura ad evidenza pubblica.

Parte ricorrente ha, infatti, formulato un'istanza volta all'ottenimento di spazi pubblici da destinare ad installazione pubblicitarie. Tali spazi sono "naturaliter" contingentati e, come tali, si rivelano essere una risorsa "scarsa" la cui assegnazione deve avvenire sulla base dei principi di trasparenza e "par condicio".

L'operato dell'Ente, che si era risolta nel senso del rilascio "sic et simpliciter" dell'autorizzazione, si poneva quindi in contrasto con il disposto dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE, nonché con i principi di derivazione comunitaria di concorrenza, di parità di trattamento, di trasparenza, di non discriminazione, di mutuo riconoscimento e proporzionalità.

2.1.1. La giurisprudenza, anche di recente, ha evidenziato che "l'installazione di impianti pubblicitari è un'attività economica contingentata, stante la limitatezza degli spazi a ciò destinati, senza che in ciò possa ravvisarsi compromissione della tutela costituzionale della libera iniziativa economica privata, il cui svolgimento - in sintonia con l'art. 41, comma 2, della Costituzione - può essere limitato dalla legge se in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno agli altri interessi tipicamente enunciati dalla norma costituzionale" (Cons. Stato, Sez. V, Sent., 08.01.2024, n. 267).

Si è anche osservato che "lo sfruttamento pubblicitario di beni o spazi pubblici finalizzato all'esercizio di attività di impresa avente ad oggetto la prestazione di servizi, debba necessariamente essere sottoposto a una procedura di evidenza pubblica o, comunque sia, ad una procedura competitiva secondo le previsioni dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (cd. Direttiva Bolkenstein) quando, in presenza di un numero limitato di autorizzazioni disponibili per una determinata attività, correlato alla scarsità

delle risorse naturali, sia necessario garantire la concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi fra operatori economici tutti parimenti interessati a trarre profitto dall'esercizio di quella determinata attività di impresa. (...) Aldilà, infatti, delle differenze nominalistiche che possono caratterizzare gli istituti e le fattispecie giuridiche disciplinate dal diritto interno, ciò che in definitiva rileva per il diritto dell'Unione è "l'effetto economico del provvedimento di concessione, il quale, nella misura in cui si traduce nell'attribuzione del diritto di sfruttare in via esclusiva una risorsa naturale contingentata al fine di svolgere un'attività economica, diventa una fattispecie che, a prescindere dalla qualificazione giuridica che riceve nell'ambito dell'ordinamento nazionale, procura al titolare vantaggi economicamente rilevanti in grado di incidere sensibilmente sull'assetto concorrenziale del mercato e sulla libera circolazione dei servizi" (Cons. Stato, Sez. VII, Sent., 13/09/2023, n. 8311).

Sulla stessa linea si è affermato che "il mercato degli impianti pubblicitari, in quanto contingentato, determina l'instaurazione tra l'ente locale ed il privato di un rapporto non già autorizzativo ("id est", rimozione di un limite all'esercizio di potere di cui si è già titolari) quanto piuttosto di tipo concessorio ("id est", attribuzione di un potere di cui non si è in precedenza titolari) con la conseguenza che è "corretto allocare l'uso degli spazi pubblici contingentati con gara, dovendosi altrimenti ricorrere all'unico criterio alternativo dell'ordine cronologico di presentazione delle domande accoglibili, che è di certo meno idoneo ad assicurare l'interesse pubblico all'uso più efficiente del suolo pubblico e quello dei privati al confronto concorrenziale".

Da quanto riportato ne consegue, in via generale, l'interpretazione complessiva, che questo Collegio condivide, per cui il rilascio di nuovi provvedimenti di assegnazione di impianti pubblicitari – sia se nuovi perché in precedenza non assegnati, sia se nuovi a seguito di pronunce giurisdizionali di annullamento di precedenti provvedimenti – presuppone la piena ricorrenza di entrambi i seguenti requisiti: l'assegnazione ex ante delle concessioni

esclusivamente mediante gara, quanto alle modalità di selezione dell'operatore beneficiario della "concessione", in quanto unico modello che garantisce la concorrenzialità , e la conformità ex post dei singoli siti da destinarsi a impianti pubblicitari rispetto a quanto previsto dal P.G.I. nonché dal codice della strada." (T.A.R. Sicilia - Catania, sez. II, 04/05/2017, n. 946).

2.1.2. Osserva il Collegio come, nel caso di specie, le installazioni pubblicitarie abbiano ad oggetto transenne parapedonali annoverate dall'art. 47 del regolamento di esecuzione del codice della strada quali "impianto pubblicitario di servizio", ovvero "manufatto avente quale scopo primario un servizio di pubblica utilità nell'ambito dell'arredo urbano e stradale".

La specificità dell'impianto in questione assume un duplice rilievo.

Sotto un primo profilo, emerge la prevalenza degli aspetti connessi al ruolo svolto da tale elemento d'arredo urbano concernenti la sicurezza del transito pedonale e la correlata recessività del profilo d'impiego pubblicitario di tale elemento (di tal ché, ben potrebbe l'amministrazione decidere di non dotarsi di tali sistemi o di non corredarli di messaggi pubblicitari).

Sotto un secondo aspetto emerge il non irrilevante impatto di tali manufatti sull'assetto urbano con correlata fisiologico rapido esaurimento degli spazi disponibili al loro posizionamento in considerazione di tutti i concomitanti elementi che devono essere considerati (in termini di sicurezza viaria, coerenza con l'estetica dei luoghi destinati ad accoglierli etc.).

In altri termini, appaiono ancor più pregnanti, proprio in ragione della tipologia di impianto pubblicitario di cui trattasi, le considerazioni della giurisprudenza che ha evidenziato che "la collocazione degli impianti pubblicitari commerciali su aree pubbliche urbane, (...), è vincolata dalla naturale limitatezza degli spazi disponibili all'interno del territorio comunale, ulteriormente ristretta per effetto dei vincoli sia di viabilità sia di tutela dei beni culturali gravanti sul territorio. Ciò motiva la statuizione di cui all'art. 3, comma 3, del citato D.Lgs. n. 507 del 1993, per cui ciascun Comune "deve" determinare, oltre la tipologia, anche "la quantità" degli impianti pubblicitari e

approvare un "piano generale degli impianti", con la delimitazione della superficie espositiva massima dei diversi tipi di impianti (nella prassi ripartita tra le zone del territorio urbano), definendosi con ciò un mercato contingentato.

La normativa sulla installazione degli impianti a tutela della sicurezza stradale, e dei valori culturali, si raccorda così a quella ulteriore basata sul presupposto, necessitato e condizionante, del contingentamento dell'attività in questione poiché comportante l'uso di una risorsa pubblica scarsa qual è il suolo pubblico.

Si configura con ciò un rapporto tra l'ente locale e il privato il cui modello di riferimento, alla luce della sua qualificazione sostanziale, è quello concessorio "atteso che è giustappunto una concessione di area pubblica il provvedimento iniziale che conforma il rapporto" (Cons. Stato, n. 529 del 2009 citata), potendo disciplinare il regolamento comunale anche "le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione" (art. 3, comma 3, del D.Lgs. n. 507 del 1993), confluendo nel quadro di tale rapporto, di conseguenza, la regolazione unitaria dei profili di tutela della sicurezza stradale e dei valori culturali. (Cons. Stato, V, n. 529 del 2009, cit; cfr. anche VI, 9 febbraio 2011, n. 894)" (così Cons. Stato, Ad. plen., n. 5/2013)".(T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. III, Sent., 22/12/2023, n. 3843).

2.1.3. In definitiva, risulta corretto l'operato dell'Ente Locale resistente che ha rimeditato la propria precedente determinazione nel rispetto dell'iter procedimentale dettato delle Direttive Regionali, approvate con Deliberazione della Giunta Regionale n. 49/19 del 5.12.2019 in materia di procedimenti di competenza del SUAPE).

In particolare, l'art. 12.7 prevede che "Le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi e quelle competenti eventualmente non coinvolte nel procedimento possono sollecitare con congrua motivazione il SUAPE ad assumere determinazioni in via di autotutela:- volte all'annullamento o alla convalida del provvedimento ai sensi dell'art. 21-novies della legge n.

241/1990, qualora ne ricorressero i presupposti;" (...) in tali casi il SUAPE procede all'indizione di una nuova conferenza di servizi direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona, e provvede all'eventuale revisione del provvedimento con un unico atto in conformità alla decisione della conferenza stessa".

Il Comune di Senorbi ha, altresì, proceduto in linea con il disposto dell'art. 18.1 della medesima direttiva a mente della quale "in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo impone la necessità di emanare un bando ad evidenza pubblica, compresi i casi di concessione di spazi pubblici, è fatta comunque salva tale procedura, che deve essere espletata secondo le regole previste dalla disciplina settoriale. Gli assegnatari provvedono, a seguito della comunicazione di aggiudicazione, laddove quest'ultima non sia di per sé sufficiente a consentire l'effettuazione dell'intervento o l'avvio dell'attività, ad inoltrare la dichiarazione autocertificativa al SUAPE secondo le modalità ordinarie previste dalla Legge.

Conclusivamente il primo motivo di gravame è infondato e, come tale, meritevole di reiezione.

2.2. Parimenti infondato si palesa il secondo motivo di gravame nel quale parte ricorrente si duole del fatto che nell'atto di ritiro non si sarebbe dato conto della presenza di uno specifico interesse pubblico attuale, diverso dal mero ripristino della legalità, idoneo a giustificarne la rimozione.

2.2.1. Nel caso di specie, infatti, l'intervento in autotutela nel rilevare che il rilascio dell'autorizzazione non era stata preceduta dal necessario previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica consegue all'indefettibile esigenza di salvaguardare interessi pubblici autoevidenti quali quelli della tutela della concorrenza, della valorizzazione del merito competitivo, del conseguimento da parte della P.A. della più efficiente allocazione delle risorse pubbliche (siano esse anche rappresentate dall'efficiente concessione ai privati dell'utilizzo di beni pubblici anche nell'ottica di ritrarne un adeguato aggio per l'utilizzo) etc.

La giurisprudenza ha sotto tale aspetto osservato che se è vero che grava in via di principio sull'Amministrazione l'onere di motivare puntualmente in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione dell'atto, tenendo altresì conto dell'interesse del destinatario al mantenimento dei relativi effetti, è altresì vero che l'onere motivazionale gravante sull'Amministrazione risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongano nel senso dell'esercizio dello ius poenitendi (cfr.: Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 8).

Nella fattispecie in esame, venendo in rilievo un interesse particolarmente qualificato - quale la tutela della concorrenza in materia di appalti pubblici, avente rango costituzionale e sovranazionale, l'onere motivazionale gravante sull'Amministrazione deve ritenersi attenuato e, nella fattispecie, adeguatamente assolto (T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent., 17/05/2021, n. 3244; T.A.R. Lazio Roma, Sez. I bis, Sent., 02/07/2018, n. 7272).

2.2.2. Quanto sopra va, peraltro, traguardato in un contesto nel quale l'Amministrazione comunale è intervenuta in sede di autotutela nell'ambito di un lasso temporale particolarmente breve (il provvedimento autorizzatorio è del 13 ottobre 2023 mentre la convocazione volta all'intervento in autotutela è del 27.11.2023), così contenendo la maturazione di affidamenti in capo alla società ricorrente.

Peraltro, non può non osservare il Collegio che una significativa parte dei contratti stipulati dalla ricorrente, le cui copie sono state depositate in giudizio, recano una data successiva a quella inerente alla predetta comunicazione di avvio dell'iter volto all'annullamento dell'autorizzazione rilasciata e, addirittura, la disamina del predetto documento 12 prodotto da parte ricorrente, evidenzia una proposta d'ordine siglata in data 24 gennaio

2024 e dunque successivamente all'intervenuto annullamento dell'autorizzazione.

In definitiva, nel caso di specie l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione può ritenersi assolto sia in ragione della autoevidenza degli interessi pubblici tutelati che del breve lasso di tempo intercorso tra il rilascio del titolo autorizzatorio e il suo annullamento.

2.3. Non miglior sorte può essere riservata al terzo motivo di gravame con il quale la ricorrente si duole del fatto che la condotta dell'amminstrazione sarebbe stata inficiata da eccesso di potere in ragione del fatto che l'amministrazione avrebbe in passato assentito il collocamento di impianti pubblicitari a favore di altri operatori.

2.3.1. Al riguardo va osservato che la giurisprudenza ha osservato che "la censura di eccesso di potere per disparità di trattamento, a fronte di scelte discrezionali dell'Amministrazione, è riscontrabile soltanto in caso di assoluta identità di situazioni di fatto e di conseguente assoluta irragionevole diversità del trattamento riservato, situazioni la cui prova rigorosa deve essere fornita dall'interessato, con la precisazione che la legittimità dell'operato della Pubblica amministrazione non può comunque essere inficiata dall'eventuale illegittimità compiuta in altra situazione" (Consiglio di Stato sez. V, 09/11/2023, n.962), evidenziando, altresì che "la sola diversità di trattamento non vale a dimostrare di suo un vizio di eccesso di potere, non potendo l'eventuale illegittimità commessa dall'amministrazione in altro frangente divenire valida ragione a sostegno delle proprie pretese" (Consiglio di Stato sez. V, 04/10/2023, n.8657; T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. II, Sent., 29/01/2024, n. 72)

2.3.2. Nel caso di specie le autorizzazioni cui si riferisce la ricorrente risalgono al 2019 ed afferiscono ad un limitato numero di cartelli pubblicitari ed insegne di piccole dimensioni.

Trattasi di impianti pubblicitari dunque di tipologia (e funzione) ben diversa rispetto a quella propria dell'intervento in questione.

Come osservato, infatti, le transenne parapedonali svolgono principalmente finalità di pubblica utilità e recano connotati tipologici peculiari quanto a impatto in termini di arredo urbano.

In ogni caso, parte ricorrente ha anche prodotto pertinente documentazione che offre evidenza del fatto che analoghe richieste presentate da altri operatori sono state parimenti esitate negativamente rilevando, anche in tali occasioni, la necessità del previo esperimento della procedura di evidenza pubblica.

2.3.3. Va anche evidenziato come, proprio in vista dell'esperimento di prossime procedure di evidenza pubblica, l'amministrazione abbia recentemente avviato apposita indagine di mercato al fine di rendere edotta la stazione appaltante circa "la disponibilità degli interessati ad essere successivamente contattati per partecipare alla successiva gara indetta".

Conclusivamente, anche il terzo motivo di gravame è meritevole di reiezione.

2.4. Avuto riguardo, infine, al quarto e ultimo motivo di gravame concernente il parere negativo espresso dall'amministrazione comunale in data 6.11.2023, osserva il Collegio come tale avviso non sia poi confluito nel provvedimento di annullamento gravato e, pertanto, non sia rinvenibile alcun interesse di parte ricorrente a coltivare tale censura.

2.4.1. Ai fini di mera completezza espositiva, il Collegio ritiene, tuttavia, opportuno evidenziare come l'amministrazione comunale, nel pertinente "Regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria", all'art. 15, comma 4, abbia subordinato il rilascio dell'autorizzazione al collocamento di qualsiasi mezzo pubblicitario al rispetto delle disposizioni tecniche ed ambientali del Piano Generale degli impianti pubblicitari, così vincolandosi alla preventiva predisposizione di tale atto pianificatorio.

Sulla questione, questo Tribunale ha, peraltro, già avuto modo di esprimersi ritenendo "il piano generale degli impianti pubblicitari di cui al D. lgs. n. 507 del 1993 "…indefettibile presupposto per il rilascio delle autorizzazioni per impianti pubblicitari, dal momento che, in assenza di precise scelte compiute a

monte (in sede di pianificazione), non potrebbe orientarsi l'attività autorizzatoria in maniera coerente con l'esigenza di un'equilibrata protezione della variegata trama dei molteplici interessi - di natura urbanistica, edilizia, economica, culturale, viaria - tra loro interferenti e che in diversa misura vengono in rilievo nell'attività pubblicitaria, fermo restando l'obbligo per l'Amministrazione di individuare comunque un termine per l'adozione del piano e la correlata possibilità, in caso di inerzia, per gli interessati, di attivare gli opportuni rimedi di tutela, amministrativa e giurisdizionale…" (Tar Sicilia - Palermo, Sezione II, n. 942 del 23 aprile 2013). […] Della questione ha avuto modo di occuparsi anche la Corte Costituzionale nell'ambito di un giudizio in cui il giudice amministrativo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 8 citato, in relazione ad un ricorso proposto per l'annullamento del provvedimento di un Comune con il quale era stata respinta la richiesta di autorizzazione all'installazione di un impianto pubblicitario proprio in ragione della mancata approvazione del Piano Generale degli Impianti. […] In tale occasione (sentenza n. 355 del 17 luglio 2002) la Corte Costituzionale ha anzitutto rilevato che "…La tutela degli interessi pubblici presenti nella attività pubblicitaria effettuata mediante l'installazione di cartelloni si articola dunque, nel decreto legislativo n. 507 del 1993, in un duplice livello di intervento: l'uno, di carattere generale e pianificatorio, mirante ad escludere che le autorizzazioni possano essere rilasciate dalle amministrazioni comunali in maniera casuale, arbitraria e comunque senza una chiara visione dell'assetto del territorio e delle sue caratteristiche abitative, estetiche, ambientali e di viabilità; l'altro, a contenuto particolare e concreto, in sede di provvedimento autorizzatorio, con il quale le diverse istanze dei privati vengono ponderate alla luce delle previsioni di piano e solo se sono conformi a tali previsioni possono essere soddisfatte…". In relazione alla questione, prospettata anche nella vicenda che qui occupa, della sostanziale impotenza nella quale si troverebbero le imprese di settore in presenza di una inerzia "sine die" dell'amministrazione, la Corte

Costituzionale ha precisato che "…È erronea la premessa interpretativa dalla quale il remittente procede, secondo cui nell'anzidetta disciplina non sarebbe previsto un termine entro il quale i comuni debbano adottare il piano generale degli impianti, che condiziona, a sua volta, l'adozione dei singoli provvedimenti autorizzatori. L'art. 2, commi 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), applicabile anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione, impone alle pubbliche amministrazioni l'onere di determinare, per ciascun tipo di procedimento, il termine entro il quale esso deve essere concluso, quando non siano la legge o il regolamento a stabilire tale termine. Nel caso in cui le pubbliche amministrazioni non operino questa scelta, nella quale la durata del procedimento può essere commisurata alla sua maggiore o minore complessità, il termine è di trenta giorni, decorrenti dall'inizio d'ufficio del procedimento o dal momento del ricevimento della domanda, se il procedimento è a iniziativa di parte…"». (cfr. TAR Sardegna sez. I^ 09/03/2020, n° 135; Tar Sardegna Sez. I, 23 settembre 2019, n. 761).

3. In definitiva, e per le suesposte considerazioni, il ricorso si rivela infondato, pur dovendosi evidenziare la necessità che l'Amministrazione resistente dia corso alle attività procedimentali, come visto già avviate, volte ad una celere indizione delle procedure ad evidenza pubblica per lotti per l'installazione e gestione delle transenne parapedonali.

3.1. L'infondatezza del ricorso determina, altresì, la reiezione della domanda risarcitoria formulata da parte ricorrente, atteso che la decretata legittimità dell'operato dell' Amministrazione resistente elide la possibile predicabilità di un danno ingiusto, componente essenziale della fattispecie di cui all'art. 2043 (cfr., ex multis: T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, Sent., 14.04.2022, n. 850; C.d.S., V, 11.1.2018, n. 118; Id., IV, 25.1.2017, n. 293, Id., IV, 27.4.2015, n. 2109, Id., IV, 6.8.2013, n. 4150; Id., V, 9.5.2017, n. 2115, Id., V, 13.2.2017, n. 604, Id., V, 21.6.2016, n. 2723, Id., V, 22.3.2016, n. 1186).

4. Le spese del giudizio possono essere eccezionalmente compensate alla luce della peculiarità e parziale novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Gabriele Serra, Primo Referendario

Roberto Montixi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Roberto Montixi	**Marco Buricelli**

IL SEGRETARIO