

Ha carattere chiaramente programmatico la disposizione di cui all' art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo il quale le amministrazioni pubbliche ispirano la propria organizzazione, tra l'altro, al criterio dell'attribuzione ad un unico ufficio della responsabilità complessiva di ciascun procedimento

il Tar Piemonte, Torino con la sentenza numero 1155 del 7 marzo 2007 ci insegna che:

< E' pur vero, infatti, che, in base all'art. 4, comma 1, della legge n. 241/1990, si cumulano normalmente in capo alla stessa unità organizzativa la responsabilità dell'istruttoria e la competenza all'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento ("Ove non sia direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale").

La lettera della disposizione citata, peraltro, non pone preclusioni assolute all'adozione di differenti assetti organizzativi, caratterizzati dallo svolgimento di un'istruttoria eteronoma (ossia rimessa ad unità organizzativa diversa da quella che cura la fase costitutiva), che non possono considerarsi di per sé fonte generatrice di provvedimenti illegittimi>

A cura di Sonia LAZZINI

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte
- Prima Sezione -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 176/2007, proposto dalla *** s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Ciurcina e Marco Ciurcina, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Torino, corso Re Umberto n. 5;

contro

il COMUNE di TROFARELLO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Santilli, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Torino, via Sacchi n. 44;

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione,

- del provvedimento prot. n. 12879/06 del 13.11.2006 del Comune di Trofarello – Sezione Edilizia Privata ed Urbanistica, di diniego del rilascio delle autorizzazioni, ai sensi dell'art. 29, comma 3, del Piano Generale degli Impianti approvato con D.C.C. n. 24 del 4.4.2006, notificato in data 17.11.06, di cui all'istanza 22.06.2006 della ricorrente per l'installazione di impianti pubblicitari e segnaletica direzionale;

- per quanto possa occorrere, degli artt. 23, comma 2, e 29 del Piano Generale degli Impianti Pubblicitari del Comune di Trofarello approvato con D.C.C. n. 24 del 4.4.2006, quale atto presupposto;

- nonché di ogni altro atto preordinato e/o precedente e di ogni atto conseguente e connesso a quelli impugnati.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la domanda cautelare proposta in via incidentale dalla ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Trofarello;

Visti gli atti tutti del giudizio;

Giudice relatore alla camera di consiglio del 7 marzo 2007 il referendario Richard Goso;

Uditi i difensori delle parti, come da verbale;

Rilevato in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con domanda del 22 giugno 2006, la Società ricorrente chiedeva di installare numerosi impianti pubblicitari e di segnaletica direzionale nel centro abitato di Trofarello.

Faceva seguito un iter procedimentale non del tutto lineare che, pertanto, merita di essere sinteticamente ripercorso.

In un primo momento, con nota del 21 luglio 2006, il Servizio Edilizia Privata ed Urbanistica prendeva in carico l'istruttoria e, contestualmente alla nomina del responsabile del procedimento, chiedeva alcune integrazioni documentali.

La richiesta era riscontrata dalla *** con note del 2 agosto e del 19 settembre 2006.

Accertato, in base alle comunicazioni di cui sopra, che la richiesta concerneva impianti già esistenti, il responsabile del procedimento, con nota del 17 ottobre 2006, precisava che l'istruttoria apparteneva alla competenza degli uffici dell'area finanziaria, ai quali era già stata trasferita tutta la documentazione.

Con nota prot. n. 12465/2006, priva di data, la responsabile dell'area finanziaria individuava il nuovo responsabile del procedimento e, per due degli impianti richiesti, rilasciava direttamente la relativa autorizzazione.

Per tutti gli altri impianti, invece, venivano comunicati i motivi ostativi all'accoglimento della domanda e assegnato un termine di dieci giorni per eventuali integrazioni documentali.

Nonostante le controdeduzioni formulate dall'interessata, il procedimento si concludeva con il provvedimento di diniego prot. n. 12879/06 del 13 novembre 2006, emanato dal Servizio Edilizia Privata ed Urbanistica del Comune di Trofarello.

Con ricorso giurisdizionale notificato il 16 gennaio 2007 e depositato il 13 febbraio 2007, la *** è insorta avverso il diniego di cui sopra, contestandone la legittimità sulla scorta dei seguenti motivi di gravame:

I) Incompetenza. Violazione e/o falsa applicazione di legge (artt. 2, 4, 5 e 6 della legge n. 241/1990).
Violazione e/o falsa applicazione di legge (artt. 8 e 10-bis della legge n. 241/1990).

II) Violazione e/o falsa applicazione di legge (artt. 23 e 27 del d.lgs. n. 285/1992; artt. 47, 53 e 134 del d.P.R. n. 495/1992). Violazione e/o falsa applicazione di legge (artt. 41 e 43 Cost.). Eccesso di potere per errata indicazione dei presupposti e per disparità di trattamento. Errore.

L'esponente chiede, in conclusione, che sia disposto l'annullamento del provvedimento impugnato, previa sospensione dell'esecuzione.

Si è costituito in giudizio il Comune di Trofarello, eccependo l'inammissibilità del gravame e, nel merito, contrastandone la fondatezza.

Alla camera di consiglio del 7 marzo 2007, il ricorso è stato ritenuto per la decisione immediata.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Considerando la rituale instaurazione del contraddittorio e la sufficienza degli elementi di valutazione in atti, il Collegio ritiene di dover definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, in sede di esame dell'istanza cautelare, ai sensi dell'art. 26, commi 4 e 5, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

2) In via preliminare, la difesa comunale eccepisce l'inammissibilità del gravame, per carenza di interesse, poiché il provvedimento impugnato non costituirebbe, in realtà, atto di diniego dell'istanza per l'installazione di impianti pubblicitari, essendo stato tale diniego espresso con successivo provvedimento dell'area finanziaria.

L'eccezione non appare persuasiva, dal momento che la lettera dell'atto impugnato ("si intende – a tutti gli effetti – chiuso il procedimento avviato con la VS richiesta del 23.06.2006) evidenzia come esso costituisca indubbiamente provvedimento conclusivo del procedimento.

3) Nel merito, è opportuno anteporre allo scrutinio delle censure di legittimità proposte dalla ricorrente un sintetico richiamo alle disposizioni di interesse dettate dal Piano generale degli impianti pubblicitari vigente nel Comune di Trofarello.

L'art. 23, comma 1, subordina l'installazione di impianti pubblicitari sulle strade o in vista di esse al rilascio di apposita autorizzazione amministrativa.

Il capoverso dell'art. 23 prevede che "a far data dal 1° gennaio 2007 il Comune rilascia le autorizzazioni di cui al presente capo esclusivamente su richiesta del gestore individuato mediante procedura ad evidenza pubblica".

Il successivo art. 24 precisa che l'istruttoria delle pratiche è affidata al Comune, ma non individua l'unità organizzativa competente.

L'art. 29 detta disposizioni transitorie e prevede, al primo comma, che le autorizzazioni già rilasciate decadono decorsi 60 giorni dalla data di esecutività del Piano.

Il comma 2 contempla una deroga alla decadenza di cui sopra, stabilendo che, su richiesta dell'interessato da presentarsi entro 60 giorni dalla data di esecutività del Piano, gli impianti già autorizzati possono essere "autorizzati" fino alla loro naturale scadenza e, comunque, per un periodo massimo di tre anni, purché conformi alle disposizioni del Piano medesimo.

Il terzo comma, infine, si occupa delle richieste di autorizzazione di nuovi impianti presentate nelle more dell'individuazione del gestore unico del servizio, prevedendo che la validità delle stesse non possa eccedere la data del 31 dicembre 2006.

4) Tutto ciò premesso, si può procedere alla disamina della censura di incompetenza dedotta con il primo motivo di gravame.

Sostiene l'esponente che l'unità organizzativa competente ad adottare il provvedimento finale non sarebbe il Servizio Edilizia Privata ed Urbanistica, che ha concretamente provveduto nel caso di specie, bensì il Servizio Finanziario.

Tale assunto non si fonda sul richiamo di specifiche disposizioni attributive della competenza *ratione materiae* (disposizioni che, peraltro, non pare dato rinvenire nel vigente Piano generale degli impianti pubblicitari del Comune di Trofarello), ma sulla incontestata responsabilità del Servizio Finanziario in ordine all'istruttoria della pratica.

Secondo la ricorrente, l'art. 4, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, escluderebbe, infatti, la possibilità di individuare due diverse unità organizzative competenti per ogni singolo procedimento, una per lo svolgimento dell'istruttoria e l'altra competente all'adozione del provvedimento finale.

Ne consegue, secondo la tesi in esame, che il procedimento deve sempre trovare conclusione all'interno dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria (nel caso in esame: il Servizio Finanziario), indicata al privato con la comunicazione di avvio.

In disparte le precisazioni formulate dalla difesa del Comune, il Collegio non ritiene di poter condividere l'argomentazione suesposta.

E' pur vero, infatti, che, in base all'art. 4, comma 1, della legge n. 241/1990, si cumulano normalmente in capo alla stessa unità organizzativa la responsabilità dell'istruttoria e la competenza all'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento ("Ove non sia direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale").

La lettera della disposizione citata, peraltro, non pone preclusioni assolute all'adozione di differenti assetti organizzativi, caratterizzati dallo svolgimento di un'istruttoria eteronoma (ossia rimessa ad unità organizzativa diversa da quella che cura la fase costitutiva), che non possono considerarsi di per sé fonte generatrice di provvedimenti illegittimi.

Non giova alla ricorrente, d'altronde, denunciare la violazione dell'art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo il quale le amministrazioni pubbliche ispirano la propria organizzazione, tra l'altro, al criterio dell'attribuzione ad un unico ufficio della responsabilità complessiva di ciascun procedimento, atteso che tale disposizione ha carattere chiaramente programmatico.

In ogni caso, le finalità di imparzialità e trasparenza che la disposizione in parola intende perseguire non sono state scalfite nel caso in esame, dal momento che la Società interessata, pur con lo sdoppiamento della competenza in ordine alle diverse fasi procedimentali, ha avuto senz'altro modo di interloquire con la pubblica amministrazione e di rappresentare compiutamente le proprie pretese.

5) Nel contesto del primo motivo di gravame, l'esponente denuncia anche presunti errori procedimentali che inficerebbero la legittimità del provvedimento impugnato.

Le censure riguardano, in primo luogo, la violazione dell'art. 8, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 241/1990, poiché la comunicazione di avvio del procedimento, di cui alla nota del Servizio Edilizia

Privata ed Urbanistica in data 21 luglio 2006, non contiene la prescritta indicazione dei rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione.

La ricorrente, però, non ha interesse a dolersi dell'omissione in parola, dal momento che il procedimento si è concluso con un espresso provvedimento di diniego.

E' palesemente infondata in fatto, invece, la seconda censura, riferita alla violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990, poiché, come risulta dalla documentazione in atti, il Comune di Trofarello ha regolarmente comunicato alla richiedente, con nota della responsabile dell'area finanziaria prot. n. 12465/2006, i motivi considerati ostativi all'accoglimento dell'istanza, motivi sostanzialmente ribaditi dal provvedimento conclusivo.

6) Con il secondo motivo di gravame, l'esponente lamenta il travisamento dei presupposti fattuali del provvedimento, atteso che il Comune di Trofarello avrebbe erroneamente qualificato come "autorizzazioni in sanatoria" l'oggetto della sua richiesta.

La doglianza è generica e, comunque, priva di fondamento.

L'Amministrazione intimata, infatti, salvo due impianti per i quali ha ritenuto di poter concedere il rinnovo dell'autorizzazione, ha constatato che tutti gli altri impianti oggetto della richiesta risultavano già "presenti sul territorio" e, siccome privi di titolo autorizzatorio, erano da ritenersi "allo stato attuale impianti abusivi".

In base a tale presupposto, il Comune di Trofarello ha legittimamente denegato il rilascio dell'autorizzazione richiesta, osservando che il Piano generale degli impianti pubblicitari prevede l'ipotesi di rinnovo delle autorizzazioni già rilasciate (art. 29, comma 2) e quella della temporanea autorizzazione di nuovi impianti (art. 29, comma 3), ma non l'assentibilità di "autorizzazioni in sanatoria".

Non sussistono, pertanto, i profili di travisamento fattuale denunciati dalla ricorrente.

7) Infine, l'esponente impugna, quale atto presupposto e "per quanto possa occorrere", il già citato Piano generale degli impianti pubblicitari, nella parte in cui prevede l'esperimento di gara pubblica per l'individuazione di un soggetto cui affidare la gestione degli impianti pubblicitari nel territorio comunale.

Tale previsione, che esclude l'assentibilità delle richieste di installazione di impianti pubblicitari presentate da un soggetto diverso dall'aggiudicatario della gara pubblica, introdurrebbe una ingiustificata restrizione della libertà di iniziativa economica degli operatori del settore e della libertà di concorrenza.

Le censure in discorso, peraltro, appaiono tardive, considerando che, con nota del 21 luglio 2006, il Comune di Trofarello aveva informato la richiedente circa l'approvazione del Piano degli impianti pubblicitari e allegato copia dell'art. 29, qui impugnato, del Piano medesimo.

In ogni caso, pare anche doversi escludere che l'esponente sia titolare di un effettivo interesse a conseguire la caducazione delle citate statuizioni regolamentari.

Come già rilevato, infatti, il diniego opposto all'attuale ricorrente si fonda sulla riscontrata abusività degli impianti cui si riferisce la richiesta, in quanto non previamente autorizzati dal Comune, non sull'incompatibilità fra la richiesta medesima e la titolarità ad installare impianti pubblicitari, prevista "a regime" in favore di un affidatario unico del servizio.

Tra le disposizioni regolamentari censurate e il provvedimento di diniego impugnato non sussiste, pertanto, il rapporto di presupposizione necessaria ipotizzato dalla ricorrente.

8) In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Si ravvisano, tuttavia, giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe con sentenza succintamente motivata, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Amministrazione.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 7 marzo 2007.

IL PRESIDENTE L'ESTENSORE

f.to. A. Gomez de Ayala f.to R. Goso

il Direttore di segreteria

f.to M. Luisa Cerrato Soave

Depositata in segreteria a sensi di legge

il 7 marzo 2007

il Direttore di segreteria

f.to M. Luisa Cerrato Soave

R.G. 176/07