

N. 00506/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00581/2013 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 il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 581 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Bennet S.p.A. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Alfredo Bianchini e Marco Sica, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfredo Bianchini in Venezia, Piazzale Roma, 464;

contro

Comune di Megliadino San Fidenzio in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Michele Greggio e Gabriele Roveran, domiciliato ex art. 25 c.p.a. presso la segreteria del T.A.R.;

Veneto Strade S.p.a. in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in persona del Ministro

pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrett. Stato domiciliataria ex lege in Venezia P.zza San Marco;

nei confronti di

Commerciale San Fidenzio in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

Parco Commerciale Megliadino S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Vincenzo Corona e Alessandro Diddi, domiciliata ex art. 25 c.p.a. presso la segreteria del T.A.R.;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- della nota prot. n. 334 in data 29 gennaio 2013, con la quale il Comune di Megliadino San Fidenzio ha diffidato Bennet S.p.A. a “rimuovere entro e non oltre 10 giorni a far data dal ricevimento del presente atto, gli impianti pubblicitari riportante la scritta "BENNET" posti sul tetto del Parco Commerciale Megliadino”.

- del verbale elevato dalla Polizia Locale dell'Unione dei comuni Megliadina con nota 588 in data 01.02.2012;

- della nota prot. n. 626/2012 in data 04.02.2012 con la quale la Polizia Locale dell'Unione dei Comuni Megliadina ha inviato al Comune di Megliadino San Fidenzio il predetto verbale rilevando cui sarebbero stati "installati dei mezzi pubblicitari e altro sul tetto del Parco Commerciale Megliadino senza la prescritta autorizzazione"

quanto ai motivi aggiunti depositati il 14.6.2013:

- della nota prot. 1764 in data 8.06.2013, ricevuta in data 10.06.2013 con la quale il comune di Megliadino San Fidenzio ha disposto la “revoca

della propria nota prot. n. 885 del 24.04.2013 di sospensione dei termini del procedimento e dispone che la ditta Bennet S.p.A. riportata nell'insegna e/o il Parco Commerciale Megliadino ottemperi a quanto previsto nella nota prot. n. 334 del 29.01.2013" che imponeva la rimozione degli impianti pubblicitari (limitatamente all'insegna posta di fronte alla rotatoria della SR10) nel termine di dieci giorni dalla data di ricevimento della presente;

- della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti inviata a mezzo e.mail al Comune di Megliadino San Fidenzio in data 10.04.2013;
- della nota prot. n. 2988 in data 26.10.2007, non conosciuta, con la quale il Comune sembra aver comunicato i motivi ostativi all'approvazione del progetto di installazione delle insegne del centro commerciale presentato in data 06.06.2007 dalla Commerciale San Fidenzio;

quanto ai motivi aggiunti depositati l'11.7.2013:

- della nota n. 2988 del 26.10.2007 con la quale il comune asserisce di aver comunicato i motivi ostativi all'approvazione del progetto di installazione delle insegne del centro commerciale presentato in data 6.6.2007 dalla Commerciale San Fidenzio;
- della nota n. 0017815/07 del 4.10.2007 con la quale Veneto Strade ha comunicato i motivi ostativi all'approvazione del progetto di installazione delle insegne del centro commerciale presentato in data 6.6.2007 dalla Commerciale San Fidenzio;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Megliadino San Fidenzio e di Parco Commerciale Megliadino Srl e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2014 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame la società Bennet s.p.a. ha impugnato, inizialmente, la nota comunale del 29 gennaio 2013, di diffida alla rimozione degli impianti pubblicitari installati sul lastrico solare del Parco Commerciale Megliadino; poi, con primi motivi aggiunti, la nota dell'8 giugno 2013 con la quale, previa revoca della nota del 24 aprile 2013 di sospensione dei termini del procedimento, il Comune ha ordinato alla ditta Bennet di ottemperare a quanto previsto nella prima nota del 29 gennaio 2013; quindi, con secondi motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato le note del 4 ottobre 2007 e del 26 ottobre 2007 con le quali rispettivamente la Veneto strade ed il Comune di Megliadino San Fidenzio avevano comunicato i motivi ostativi all'approvazione del progetto di installazione delle insegne presentato il 6 giugno 2007 dalla Commerciale San Fidenzio, dante causa della odierna ricorrente.

Avverso tali atti la ricorrente ha dedotto complessivamente trentacinque motivi di ricorso.

In estrema sintesi, con tali motivi la ricorrente ha dedotto, innanzitutto, che le insegne erano munite di titolo tacito formatosi sulla DIA edilizia e sulla richiesta di autorizzazione viabilistica presentate nel 2007, non avendo le amministrazioni interessate emesso un tempestivo ed espresso atto di diniego.

In secondo luogo ha eccepito che, essendo il procedimento di sanatoria tuttora pendente (se non definito per silenzio-assenso, come chiesto di accertare con separato ricorso pendente presso la terza sezione di questo TAR), l'amministrazione non avrebbe potuto ordinare la rimozione dell'insegna, senza previamente definire con provvedimento espresso tale procedimento di sanatoria.

Infine, ha evidenziato come le insegne, sia per dimensioni, sia per struttura e collocazione, non erano in contrasto con alcuna norma di legge o di regolamento e non creavano alcun pericolo per la circolazione stradale.

Si sono costituiti il Comune di Megliadino San Fidenzio, il Ministero delle infrastrutture, nonché la controinteressata Parco Commerciale Megliadino s.r.l., contestando in fatto e in diritto le deduzioni della ricorrente e chiedendo la reiezione del gravame.

La proposta istanza cautelare, rigettata da questo T.A.R., è stata invece accolta in appello.

All'udienza di discussione del 12 febbraio 2014 è stata sollevata d'ufficio e sottoposta al contraddittorio delle parti la questione del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo per quanto riguarda l'impugnazione degli ordini di rimozione delle insegne.

Alla successiva udienza del 26 marzo 2014, disposta per consentire alle parti di interloquire sulla questione rilevata d'ufficio, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Ritiene pregiudizialmente il Collegio che, in ordine all'impugnazione della diffida del 29 gennaio 2013, dell'ordine di demolizione dell' 8 giugno 2013 e dei relativi atti presupposti, debba essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito.

Infatti i gravati provvedimenti (diffida ed ordine di rimozione) sono stati adottati sulla base dell'art. 23, comma 13-bis, del D. Lgs. n. 285 del 1992 (Codice della Strada) - secondo il quale *“in caso di collocazione di cartelli, insegne di esercizio o altri mezzi pubblicitari privi di autorizzazione o comunque in contrasto con quanto previsto dal comma 1, l'ente proprietario della strada diffida l'autore della violazione e il proprietario o il possessore del suolo privato, nei modi di legge, a rimuovere il mezzo pubblicitario a loro spese entro e non oltre dieci giorni dalla data di comunicazione dell'atto”*.

Alla luce della consolidata giurisprudenza (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 31 ottobre 2012, n. 5556; 27 marzo 2013 n. 1777; Cass. civ., Sez. Un., 19 agosto 2009, n. 18357; TAR Lazio, Roma, 24 luglio 2013 n. 7554; 20 marzo 2013 n. 2859; 2 aprile 2013 n. 3242; TAR Piemonte, Torino, 26 luglio 2012, n. 924; TAR Puglia, Bari, 20 gennaio 2012, n. 214; TAR Campania, Napoli, 4 luglio 2012, n. 3187) le controversie riguardanti la materia relativa al divieto sancito dall'art. 23 C.d.S., di collocare cartelli ed altri mezzi pubblicitari lungo le strade, sono devolute, anche per quanto attiene alla sola sanzione accessoria della rimozione della pubblicità abusiva, alla giurisdizione del giudice

ordinario, perché tale ordine deriva direttamente, quale misura consequenziale, dall'accertamento della violazione e dall'irrogazione della sanzione pecuniaria prescritta dall'art. 23, comma 11, Codice della Strada.

Accertamento della violazione e sanzione pecuniaria che, peraltro, nel caso in esame, sono state correttamente impugnate con ricorso al giudice di pace territorialmente competente, il quale si è pronunciato con sentenza di rigetto del 4 marzo 2013.

Infatti, il provvedimento del Comune che dispone la rimozione dell'installazione pubblicitaria costituisce un accessorio della sanzione amministrativa pecuniaria, e non un mezzo accordato all'Ente pubblico proprietario della strada per assicurare il rispetto delle disposizioni di cui al suddetto art. 23, con la conseguenza che l'atto deve essere conosciuto dal giudice ordinario, competente ai sensi degli artt. 22 e 23, della L. 24 novembre 1981, n. 689 (Cass. Civ., SS. UU., 23 giugno 2010 n.15170; 14 gennaio 2009, n. 563; 18 novembre 2008 n. 27334; 6 giugno 2007 n. 13230; 17 luglio 2006 n. 16129; 19 novembre 1998 n. 11721).

D'altra parte, il codice della strada espressamente estende la cognizione del giudice di pace sulle sanzioni ivi previste in via principale, anche all'opposizione avverso la sanzione accessoria, costituita, in tal caso, dall'ordine di rimozione (ciò ai sensi del combinato disposto degli artt. artt. 211, comma 7, 204 bis, comma 9, e 205).

Sulla base di tali previsioni, si è sancito, in giurisprudenza che, essendo il giudice ordinario chiamato, per espressa previsione dell'art. 211, comma 7, del D.Lgs. n. 285 del 1992, a conoscere della legittimità delle sanzioni accessorie che conseguono di diritto alla violazione del codice della

strada, la sua giurisdizione sussiste non solo in caso di ordinanza-ingiunzione congiuntamente irrogativa della sanzione pecuniaria e di quella accessoria, ma anche in caso di ordinanza-ingiunzione irrogativa della sola sanzione accessoria (sul punto, cfr. Cass., sez. un., 25 maggio 2001, n. 223; 23 luglio 2002, n. 10790).

Stante l'identità del presupposto e del procedimento applicativo, non vi è, infatti, ragione di limitare detta cognizione sancita legislativamente alla prima ipotesi, ed escluderla, a favore del giudice amministrativo, nella seconda.

Del resto è inidonea a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo la circostanza che, in relazione all'installazione di insegne pubblicitarie, sussistano anche poteri dei Comuni in materia urbanistica ed edilizia (occorrendo per l'installazione non solo un'autorizzazione ex art. 23, del D.Lgs. n. 285 del 1992, ma anche un titolo abilitativo edilizio), laddove tali poteri non siano stati concretamente esercitati, come nel caso in esame.

Va poi osservato che nel ricorso in esame non viene in oggetto anche un diniego di autorizzazione presupposto, dovendosi l'amministrazione ancora pronunciare sull'istanza in sanatoria presentata dalla Bennet; mentre la questione della formazione del silenzio-assenso su tale istanza è oggetto di separato ricorso tuttora pendente presso la terza sezione rispetto al quale non sussistono possibilità di riunione, non essendo la giurisdizione derogabile per ragioni di connessione.

In definitiva, dunque, il rimedio giudiziale contro gli ordini di rimozione, impugnati con il ricorso principale ed i primi motivi aggiunti,

è costituito dall'opposizione al giudice di pace di cui agli artt. 22 e 23 della L. 24 novembre 1981, n. 689.

Pertanto, alla stregua di quanto esposto, è palese che deve dichiararsi, con riferimento alla controversia instaurata col ricorso in epigrafe, il difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale amministrativo regionale e, ai sensi dell'art. 11 cod. proc. amm., va individuata nel giudice ordinario l'autorità munita di giurisdizione, dinanzi alla quale il processo dovrà essere riassunto.

Diversamente, quanto agli atti impugnati con i secondi motivi aggiunti (si tratta di due preavvisi di diniego ex art. 10 bis L 241/1990), è evidente che, come eccepito dalla difesa delle altre parti, tale impugnazione debba essere dichiarata inammissibile per carenza d'interesse avendo ad oggetto atti endoprocedimentali, privi di autonoma lesività e pertanto non impugnabili.

Peraltro, il preavviso di diniego del Comune del 26 ottobre 2007 (emesso sulla richiesta di approvazione del progetto di installazione delle insegne del centro commerciale presentato in data 6.6.2007 dalla Commerciale San Fidenzio) è stato superato dagli atti impugnati con il ricorso principale ed il ricorso per motivi aggiunti, mentre, la nota del 4 ottobre 2007 di Veneto Strade, collocata nell'ambito del procedimento di autorizzazione all'installazione delle insegne di cui all'art. 23 del Codice della Strada (il cui rilascio è oggi divenuto di competenza del Comune), è stato superato dal diniego espresso del 9 dicembre 2010.

Quanto alle spese e agli onorari di giudizio, appare equo disporre, tra le parti in causa, l'integrale compensazione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara il proprio difetto di giurisdizione quanto all'impugnazione degli atti di cui al ricorso introduttivo e al primo ricorso per motivi aggiunti, e indica nel giudice ordinario l'autorità munita di giurisdizione, dinanzi alla quale la causa andrà riassunta nel termine di legge.

Dichiara inammissibile per carenza d'interesse il secondo ricorso per motivi aggiunti.

Compensa interamente tra le parti le spese, i diritti e gli onorari di lite.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Referendario

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/04/2014

IL SEGRETARIO

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