

Publicato il 21/11/2022

N. 10220/2022REG.PROV.COLL.
N. 08266/2015 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8266 del 2015, proposto dalla A.i.p.e., Associazione italiana pubblicità esterna, Ap Italia s.r.l. in liquidazione, Pubblisud s.r.l., Wayap s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Paola Conticiani e Fabio Massimo Ventura, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via Giacomo Puccini

contro

il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

l' A.n.a.s. s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paola Racheli e Maria Pacifico, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza) n. 03287/2015, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A.n.a.s. s.p.a. e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 12 ottobre 2022 il consigliere Silvia Martino;

Viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del contendere sono i provvedimenti adottati dall'Anas s.p.a. con i quali si è proceduto alla rideterminazione dei canoni per l'uso di impianti pubblicitari stradali per l'anno 2010.

Parimenti oggetto di impugnativa sono gli atti connessi al procedimento in oggetto, tra cui il provvedimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dell'8 ottobre 2009 con il quale è stato espresso il nulla – osta in merito alla delibera A.n.a.s., ai sensi dell'art. 55, comma 23, della l. n. 449 del 1997.

2. Il ricorso di primo grado dell'A.i.p.e. e di alcune imprese operanti nel settore dell'impiantistica pubblicitaria, era affidato a tre articolati mezzi di gravame (da pag. 11 a pag. 26).

3. Il T.a.r., con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa:

- ha dato atto della rinuncia al ricorso della F.i.s.p.e.;

- ha respinto tutti i mezzi di gravame;

- ha condannato le ricorrenti al pagamento delle spese di lite in favore di A.n.a.s. s.p.a. e ha compensato le spese nei confronti del M.i.t..

4. L'appello è affidato ai seguenti motivi.

I. Error in iudicando *ed* in procedendo *per violazione e falsa applicazione dell'art. 27, comma 8, del codice della strada e della Circolare del Ministero delle Infrastrutture e*

dei Trasporti del 29.9.2006, prot. n. 3517, per eccesso di potere, per carenza di istruttoria essendo l'atto impugnato in primo grado adottato senza alcuna specifica e preventiva valutazione in ordine alla congruità delle tariffe ed in violazione dei limiti esterni alla discrezionalità fissati nella normativa di riferimento sopra richiamata e nei principi generali in materia di adeguata istruttoria, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione e falsa applicazione degli artt. 63 e 64 del c.p.a. recante la disciplina dell'onere della prova fondata sul principio dispositivo con metodo acquisitivo e dell'art. 88 c.p.a.

Il primo giudice ha respinto il primo motivo articolato in primo grado, incentrato sul carattere sproporzionato e immotivato dell'aumento dei canoni, in ragione della genericità delle allegazioni e per carenza di prova.

L'appellante, al riguardo, reputa tuttavia che gravasse sull'Amministrazione l'onere di provare di avere esercitato legittimamente il proprio potere di determinazione del canone, che è delimitato dall'art. 27, comma 8, del Codice della strada.

La delibera impugnata sarebbe stata carente sotto il profilo motivazionale, in particolare per quanto riguarda la scelta di rideterminare i coefficienti "Ki" nonché in relazione all'omessa considerazione dell'impatto delle nuove tariffe sul mercato della pubblicità.

Viene contestata altresì l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata in base alla quale la nota del M.i.t. del 2006 non avrebbe contenuto generale bensì puntuale, riferendosi al solo aggiornamento dei canoni per il 2007.

Tale nota conterrebbe, a dire delle ricorrenti, l'interpretazione *secundum legem*, da parte del Ministero della normativa in materia di determinazione delle tariffe in questione.

La commisurazione del canone di concessione al "vantaggio che l'utente ne ricava" avrebbe comportato la necessità di tenere conto anche delle condizioni del mercato pubblicitario.

II. *Erroneità della sentenza per violazione dell'art. 3 della l. n241/1990 in relazione all'art. 27 codice della strada e all'art. 55 della L. 449/1997 (secondo motivo del ricorso*

di primo grado). Violazione dell'art. 88 c.p.a.

Parte appellante contesta il rilievo contenuto nella sentenza gravata in base al quale la delibera di determinazione delle tariffe sarebbe sottratta all'obbligo di motivazione, trattandosi di un atto generale. Anche i provvedimenti generali, infatti, debbono esplicitare i criteri seguiti.

Nel caso di specie, non sarebbero stati spiegati i valori parametrici posti alla base delle novità tariffarie.

III. Error in iudicando in relazione alla violazione dell'art. 55, comma 23, della l. 449/1997, dell'art. 27 del codice della strada e dell'art. 6 della Convenzione sottoscritta tra Anas s.p.a. e il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti del 29.9.1996 (terzo motivo del ricorso di primo grado).

Gli appellanti hanno riproposto anche il terzo motivo del ricorso di primo grado, dedotto avverso il nulla osta M.i.t. dell'8 ottobre 2009, sottolineando che esso non era volto a contestare il merito dell'azione amministrativa quanto l'illegittimità di tale provvedimento per violazione delle stesse norme di legge sopra richiamate e, comunque, per aver contravvenuto ai principi (*in thesi*) precedentemente fissati dal Ministero stesso (nel 2006).

5. Si sono costituiti, per resistere, l'A.n.a.s. e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

6. L'A.n.a.s. ha depositato una memoria conclusionale in vista dell'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 12 ottobre 2022, alla quale l'appello è stato assunto per la decisione.

7. Per una migliore comprensione della fattispecie in esame, giova richiamare il contenuto dell'art. 27, comma 8, del Codice della strada, secondo cui nel determinare la misura della somma dovuta per l'uso o l'occupazione delle strade e delle loro pertinenze “*si ha riguardo alle soggezioni che derivano alla strada o autostrada, quando la concessione costituisce l'oggetto principale dell'impresa, al valore economico risultante dal provvedimento di autorizzazione o concessione e al vantaggio che l'utente ne ricava*”.

Inoltre, secondo l'art. 55, comma 23, della l. n. 449 del 1997, *“Le entrate proprie dell'Ente nazionale per le strade, ente pubblico economico, derivanti dai canoni e dai corrispettivi dovuti per le concessioni e le autorizzazioni diverse di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1995, n. 242, sono adeguate ai criteri del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, entro il 31 gennaio 1998 ed aggiornate ogni anno, con atto dell'amministratore dell'Ente, in base a delibera del Consiglio, da comunicare al Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio della vigilanza governativa, da esercitare entro i successivi trenta giorni. Decorso tale termine, l'atto dell'amministratore dell'Ente è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. In sede di primo adeguamento, l'aumento richiesto a ciascun soggetto titolare di concessione o autorizzazione non può superare il 150 per cento del canone o corrispettivo attualmente dovuto”*.

7.1. Relativamente all'esegesi di siffatto compendio normativo, il T.a.r. ha correttamente richiamato la sentenza n. 8518 del 2007 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, secondo cui il potere di determinazione dei canoni, attribuito dall'art. 27 del Codice della Strada ad A.n.a.s. si esplica *“nell'esercizio di una vera e propria scelta discrezionale da parte dell'ente proprietario, in quanto la legge non commisura la determinazione della somma dovuta a criteri oggettivi, ovvero a indici di mercato o a valutazioni dell'utilità ricavata dal concessionario e si risolve in un apprezzamento implicante la ponderazione di interessi pubblici con quello del privato”*.

Tale “ponderazione” è stata condotta da A.n.a.s., con riferimento agli impianti di cui trattasi, attraverso una struttura tariffaria che, sin dall'anno 2000, si incentra sulla classificazione delle strade in base ad un coefficiente “Ki” che riflette l'importanza delle stesse e che viene individuato sulla scorta di una molteplicità di fattori (traffico, distanza dai centri abitati, etc.).

Si tratta di una formula che ha una intrinseca correlazione con “il vantaggio” che l'utente trae dalla concessione, essendo evidente che, ad esempio, per una strada meno importante, l'impianto pubblicitario diventa commercialmente meno appetibile e giustifica l'applicazione di un canone più esiguo. Il contrario si verifica, invece, per le strade più importanti.

7.2. A fronte di un impianto tariffario, noto e da tempo collaudato, il primo giudice ha quindi correttamente valutato che spettasse alle ricorrenti fornire un principio di prova in ordine alla pretesa violazione del parametro della proporzionalità e della ragionevolezza.

Va altresì evidenziato che le odierne appellanti non hanno nemmeno provato che vi fosse effettivamente stato un incremento generalizzato dai canoni mentre, per contro, l'A.n.a.s. ha documentato che le variazioni riguardanti l'elenco dei coefficienti Ki per l'anno 2010, su un totale complessivo di 938 tratte stradali, hanno riguardato solo 45 tratte per cui è stato assegnato un "Ki" superiore e 14 tratte per cui invece il coefficiente è stato ridimensionato.

7.3. Soprattutto, non vi è alcun indice normativo dal quale possa trarsi l'obbligo, da parte di A.n.a.s, di commisurare i canoni all'andamento del mercato della pubblicità.

In primo luogo, la società resistente non è un Ente regolatore di questo mercato, nell'ambito del quale, peraltro, gli operatori sono ordinariamente esposti ai rischi propri di tutte le attività economiche.

Semmai - poiché si tratta di un ente pubblico economico - esso può lecitamente massimizzare i propri profitti anche attraverso l'allocazione delle risorse in suo possesso.

7.4. Tra le funzioni pubbliche di A.n.a.s. vi è poi principalmente quella di tutelare la collettività degli utenti della strada sicché, ad esempio, essa potrebbe valutare più opportuno, rispetto a tale interesse, limitare la pubblicità sulle strade piuttosto che incentivarla.

In questo senso, il primo giudice ha correttamente sottolineato che nella commisurazione delle tariffe l'Ente gestore *“non può ispirarsi a criteri meramente economici dovendo piuttosto valorizzare una serie di elementi ed interessi pubblici che appaiono preminenti, in primo luogo il “peso” o “disagio” che l'impianto pubblicitario può rappresentare per la circolazione stradale (anche in termini di “distrazione” per l'utente della strada)”*.

Allo stesso modo, A.n.a.s. può differentemente regolare le concessioni che risultano funzionali all'esercizio di diritti (come gli accessi carrabili) o all'esercizio di servizi pubblici, rispetto a quelle che, invece, sono strumentali solo ad interessi commerciali.

7.5. Parimenti corretta risulta la valutazione operata dal T.a.r. della nota ministeriale del 29 settembre 2006, nella quale si faceva riferimento alla necessità di una preventiva istruttoria sul mercato pubblicitario ai fini della determinazione dei canoni.

Si tratta infatti non di una circolare ma di un singolo provvedimento di nulla osta relativo al provvedimento A.n.a.s. di adeguamento dei canoni per il 2007. Essa non poteva quindi rivestire alcuna valenza vincolante per i successivi aggiornamenti, come peraltro reso evidente dal fatto che i suoi contenuti non sono stati più riprodotti in occasione dei nulla osta ministeriali, sempre regolarmente rilasciati rispetto alle delibere A.n.a.s. di aggiornamento dei canoni degli anni seguenti.

Peraltro, quand'anche la nota del 2006 avesse inteso fissare dei principi di carattere generale da osservarsi da parte di A.n.a.s., ai fini della determinazione delle tariffe, il nulla osta per l'anno 2010 – pur esso oggetto di impugnativa – che da tali principi si sia (in ipotesi) discostato, risulterebbe comunque legittimo, trattandosi di un atto del tutto pariordinato al primo.

8. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l'appello deve essere respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 8266 del 2015, di cui in epigrafe, lo respinge.

Condanna le appellanti, in solido tra loro, alla rifusione delle spese del grado che liquida complessivamente in euro 3.000,00 (tremila/00), in favore di A.n.a.s. s.p.a. e 2.000,00 (duemila/00), in favore del Ministero dei Trasporti, oltre gli accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gambato Spisani, Presidente

Alessandro Verrico, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvia Martino

IL PRESIDENTE

Francesco Gambato Spisani

IL SEGRETARIO