

**T.A.R. Campania, Napoli, II sezione, Pres. Pasanisi,  
Est. Bruno, 24.1.2013, n. 529**

**Autore:** Redazione

**In:** Giurisprudenza commentata

**T.A.R. Campania, Napoli, II sezione, \*\*\*\*\*, Est. \*\*\*\*\*, 24.1.2013, n. 529. Autorizzazione all'installazione di strutture pubblicitarie. - Revoca. - Art. 21 quinquies L. 241/90. - Sussistenza dell'interesse pubblico e adeguata motivazione. - Necessità. - Entrata in vigore del nuovo Regolamento. - Retroattività. - Illegittimità.**

**N. 00529/2013 REG.PROV.COLL.**

**N. 02524/2012 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2524 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da \*\*\* e \*\*\*, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. \*\*\*\*\*, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Napoli, via Duomo n. 348;

**contro**

il Comune di \*\*\*, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. \*\*\*\*\*, con domicilio ex lege (art. 25 c.p.a.) presso la Segreteria di questo T.A.R.;

**per l'annullamento**

a) dei provvedimenti O.D. n. 98/SV/12, O.D. n. 99/SV/12, O.D. n. 100/SV/12 ed O.D. n. 101/SV/12 del 30 marzo 2012, con i quali l'amministrazione comunale ha revocato le autorizzazioni all'installazione di cartelli pubblicitari rilasciate nel 2007;

b) dell'ordinanza di rimozione delle strutture pubblicitarie oggetto delle autorizzazioni revocate;

c) della relazione istruttoria del responsabile del procedimento;

d) nei limiti dell'interesse, del regolamento per le installazioni pubblicitarie adottato con deliberazione del consiglio comunale del 9 aprile 2010, nonché della nota del Settore Assetto del Territorio n. 4713/AT del 28 ottobre 2010 e per la relativa declaratoria di nullità per contrasto con il giudicato di cui alla sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, n. 304 del 2012;

e) di ogni altro atto presupposto, connesso ovvero consequenziale;

nonché, con i motivi aggiunti depositati in data 29 ottobre 2012:

f) della deliberazione del Consiglio Comunale n.49 del 1° giugno 2012;

g) di ogni altro atto presupposto, connesso ovvero consequenziale.

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2013 la dott.ssa \*\*\*\*\* e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

omissis

DIRITTO

1. Il ricorso introduttivo del presente giudizio è fondato e va, dunque, accolto.
2. Prioritario ed assorbente risulta l'esame del secondo motivo di ricorso, per le ragioni di seguito esposte.
3. Il Collegio evidenzia, in primo luogo, che sebbene la sentenza di questo Tribunale n. 304 del 2012 non abbia annullato l'art. 16 del regolamento per le installazioni pubblicitarie approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 48 del 9 aprile 2010, con tale pronuncia è stato, tra l'altro, disposto l'annullamento dell'art. 12 del medesimo atto generale.
  - 3.1. Tale disposizione imponeva l'adeguamento degli impianti esistenti alle prescrizioni contenute nel

piano entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo - retroattivamente stabilita con decorrenza 1° gennaio 2012 - prevedendo anche la sottoposizione a revisione di tali impianti e l'obbligo del titolare di presentare all'Ufficio competente apposita domanda entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del piano, secondo le modalità indicate nell'art. 25.

3.2. A prescindere dall'evidente illegittimità della previsione con la quale è stata stabilita l'efficacia retroattiva delle disposizioni del regolamento, accertata con la sopra indicata pronuncia di questo Tribunale, passata in giudicato ed a prescindere anche dagli ulteriori profili di illegittimità che saranno di seguito esaminati, si osserva che l'annullamento giurisdizionale, tra le altre previsioni, degli artt. 12 e 71 del regolamento impugnato determina una diretta incidenza sull'art. 16 del medesimo regolamento, giacché tale disposizione - venuto meno l'obbligo a carico del titolare degli impianti autorizzati, stabilito dall'art. 12, di presentare, entro un certo termine, una richiesta di verifica di conformità alla disciplina contenuta nel Piano - difetta di un segmento procedimentale rilevante ai fini della sua applicazione.

3.3. Si sottolinea, infatti, che l'art. 16 del regolamento, a seguito dell'annullamento giurisdizionale dell'art. 12, è rivolto all'amministrazione tenuta ad effettuare le verifiche e non all'interessato, con conseguente illegittimità della previsione nella parte in cui fa derivare l'abusività dell'impianto e la revoca delle autorizzazioni da un'attività che, a tutto voler concedere, è rimessa esclusivamente all'iniziativa dell'amministrazione.

4. Come correttamente rilevato dalla difesa dei ricorrenti, inoltre, emerge nella fattispecie un'evidente violazione dell'art. 21

quinquies

della legge n. 241 del 1990.

4.1. La consolidata giurisprudenza - il che esime da citazioni specifiche - ha evidenziato che il provvedimento di revoca può essere adottato dall'amministrazione quando il precedente provvedimento da ritirare risulta inficiato da vizi di merito, cioè quando si tratta di un provvedimento inopportuno fin dall'origine oppure, se originariamente opportuno, divenuto successivamente inopportuno per

sopravvenute ovvero mutate circostanze di fatto, e quando sussiste un interesse pubblico concreto ed attuale all'eliminazione dell'atto inopportuno, prevalente rispetto all'interesse privato confliggente.

4.1. Nella fattispecie in esame non è dato rinvenire a fondamento dei provvedimenti di revoca impugnati alcun valido motivo; tale, infatti, non può essere valutata la mera intenzione di procedere ad una nuova definizione degli obiettivi e dei programmi finalizzata alla razionalizzazione della cartellonistica., in quanto l'evidenziata finalità costituisce, all'evidenza una circostanza non connotata da alcuna attualità, giacché la revoca viene ancorata ad un evento ipotetico e futuro fondato su finalità meramente programmatiche.

4.2. Sia dai provvedimenti gravati sia dagli atti di causa emerge, inoltre, che l'amministrazione ha radicalmente ommesso ogni comparazione degli interessi che entrano in considerazione nel caso concreto, totalmente trascurando l'affidamento legittimamente riposto dai privati nella conservazione dei titoli autorizzativi e dei loro effetti durevoli.

4.3. I provvedimenti di revoca, infatti, incidono sulle autorizzazioni già rilasciate per le quali il precedente regolamento prevedeva un certo termine di efficacia: l'eccezione alla regola generale - secondo la quale, nella fattispecie, l'amministrazione avrebbe dovuto prevedere l'applicazione della nuova disciplina successivamente alla naturale scadenza delle autorizzazioni precedentemente rilasciate - non può ritenersi legittima in mancanza dell'esaustiva esplicitazione delle ragioni poste a fondamento della determinazione assunta; l'assenza di giustificativi idonei a sostenere tale scelta è di per sé sufficiente ad evidenziare l'illegittimità dei provvedimenti gravati, a prescindere dall'omessa previsione dell'indennizzo stabilito dall'art. 21

quinquies

della legge n. 241 del 1990.

5. Le deduzioni della difesa dell'amministrazione comunale, inoltre, non possono essere condivise in quanto del tutto non conferenti.

5.1. I provvedimenti di revoca impugnati, infatti, sono stati adottati in data 30 marzo 2012 e, dunque, in epoca precedente all'approvazione della deliberazione del Consiglio Comunale n.49/2012, con la quale, asseritamente allo scopo di conformare il regolamento alle statuizioni contenute nella sentenza di questo Tribunale sopra indicata, è stato approvato il nuovo testo del regolamento medesimo.

6. Il Collegio reputa opportuno rilevare, per completezza di analisi, l'inconferenza anche delle argomentazioni della difesa dell'amministrazione riferite alla censura dedotta con il primo motivo di ricorso.

6.1. Si osserva, infatti, che i ricorrenti hanno censurato non già l'omessa comunicazione di avvio del procedimento di approvazione del regolamento, bensì quella del procedimento di revoca delle autorizzazioni, conclusosi con l'adozione dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo del presente giudizio; il Collegio, non può che rilevare, in relazione a tale censura, che l'amministrazione non ha provato in giudizio che il contenuto dispositivo dei provvedimenti gravati non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, sicché in applicazione dell'art. 21 octies, comma 2, secondo periodo, anche tale doglianza merita accoglimento.

7. Il Collegio può, a questo punto, procedere all'esame del ricorso per motivi aggiunti, con il quale i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale n. 49 del 1° giugno 2012 e, segnatamente, la disposizione con la quale è stata prevista l'efficacia retroattiva del regolamento, nonchè gli artt. 12, 16 e 28 (quest'ultimo relativamente al periodo finale dell'ultimo capoverso).

8. Preliminarmente si puntualizza che il testo del nuovo regolamento non è stato prodotto dalla difesa dell'amministrazione con le modifiche conseguenti agli emendamenti proposti dal cons. \*\*\*\*\* ed approvati dal Consiglio Comunale a maggioranza, sebbene sia dalla documentazione depositata dall'ente resistente sia da quella reperibile sul sito istituzionale del Comune è possibile ricavare il testo dell'atto generale modificato.

9. Da tale testo emerge che sono stati espunti – per effetto dell’approvazione del suddetto emendamento – gli artt. 12 e 13, con la conseguenza che, a prescindere dalle problematiche derivanti dall’assenza di un coordinamento complessivo della disciplina in oggetto e dal prevedibile contenzioso che la carenza di un’adeguata metodologia di redazione del regolamento è suscettibile di ingenerare, le censure proposte avverso tale disposizione contenuta nell’art. 12 si palesano infondate. Si reputa, comunque, opportuno ribadire il collegamento che sussisteva tra la previsione che era contenuta nell’art. 12 e quella contenuta nell’art. 16, disposizione che, nell’attuale formulazione, è riferita ad un’attività (di verifica della conformità al piano) rimessa all’iniziativa dell’amministrazione. Alla luce di quanto sopra esposto, non pertinenti si palesano le deduzioni di parte ricorrente riferite all’art.16 sopra citato.

10. Per la medesima ragione è infondata la censura relativa al periodo finale dell’ultimo capoverso dell’art. 28; risulta, infatti, che il Consiglio Comunale, conformandosi, a seguito dell’approvazione dell’emendamento sopra indicato, alle statuizioni contenute nella prefata pronuncia di questo Tribunale, ha eliminato integralmente l’ultimo capoverso.

11. Merita, per contro, accoglimento la censura con la quale è stata dedotta la violazione del principio di irretroattività sancito dall’art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, nonché la violazione dell’art. 3 del D. Lgs. n. 507 del 1993.

11.1. Il Collegio non può che ribadire quanto già statuito nella sentenza di questa Sezione n. 304 del 2012; il principio di irretroattività ha, infatti, portata generale e trova, peraltro, applicazione anche con riferimento all’esercizio della potestà tributaria locale, come confermato dall’art. 3 comma 1 dello Statuto dei Contribuenti (Legge 27 luglio 2000, n. 212 e s.m.) per il quale, relativamente ai tributi periodici, le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono.

11.2. Nella fattispecie oggetto di giudizio emerge un’evidente ambiguità relativamente alla data di entrata in vigore del regolamento.



11.3. L'art. 72, prevede, infatti, che il regolamento "entra in vigore con il primo gennaio 2012"; sebbene per effetto dell'approvazione dell'emendamento sopra citato a tali parole sia stata aggiunta la specificazione che tale previsione opera ai sensi dell'art. 53, comma 16 della l. n. 388 del 2000, non si ritiene che l'integrazione sia sufficiente ai fini della legittimità del regolamento in relazione alla censura dedotta.

11.4. Si osserva, infatti, che il comma successivo della medesima disposizione stabilisce che il regolamento "entra in vigore nell'anno di approvazione del bilancio cui esso si riferisce"; tale disposizione, anche alla luce di quella contenuta nel comma precedente, non appare limitata esclusivamente ai profili fiscali e la contraddittorietà che emerge dal testo della norma impedisce di stabilire con certezza la data di entrata in vigore del piano.

11.5. Per completezza di analisi il Collegio evidenzia che, come sopra esposto, anche in materia tributaria opera il principio di irretroattività, il quale è suscettibile di essere derogato esclusivamente in presenza di un'esplicita previsione normativa. A tale riguardo si sottolinea che l'art. 3 del D. Lgs. n. 507 del 1993, dopo aver previsto, al comma 4, che il "regolamento entra in vigore dal primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui la relativa deliberazione è divenuta esecutiva a norma di legge", stabilisce, al comma 5, che in deroga "all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni sono deliberate entro il 31 marzo di ogni anno e si applicano a decorrere dal 1 gennaio del medesimo anno", con la specificazione che "in caso di mancata adozione della deliberazione, si intendono prorogate di anno in anno". Nella fattispecie il regolamento in esame è stato approvato il 1° giugno 2012 e, dunque, oltre il termine prescritto dalla sopra richiamata disposizione.

11.6. In conclusione, per le ragioni che precedono, il ricorso introduttivo va accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati, mentre il ricorso per motivi aggiunti merita parziale accoglimento e, per l'effetto, va annullato l'art. 72 del regolamento.

12. Le spese di lite, compensate per un terzo in considerazione dell'accoglimento solo parziale del ricorso

per motivi aggiunti, seguono per il resto la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe indicato:

- accoglie in ricorso introduttivo nei termini di cui in parte motiva e, per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati;

- accoglie parzialmente, nei limiti di cui in motivazione, il ricorso per motivi aggiunti e per l'effetto annulla l'art. 72 del regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 49 del 1° giugno 2012.

Compensa per un terzo le spese di lite tra le parti e condanna il Comune di \*\*\* alla rifusione del residuo in favore di parte ricorrente, che liquida, in € 300,00 per spese anticipate ed in 4.000,00 per diritti ed onorari (oltre iva e c.p.a.).

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Presidente FF

\*\*\*\*\* , Consigliere

\*\*\*\*\* , Referendario, Estensore

**IL PRESIDENTE**

**L'ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/01/2013

IL SEGRETARIO

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

<https://www.diritto.it/t-a-r-campania-napoli-ii-sezione-pres-pasanisi-est-bruno-24-1-2013-n-529/>