

REPUBBLICA ITALIANA

N. 466/03 REG.DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N 2326-2327 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione

ANNO 2002

ha pronunciato la seguente

decisione

A) sul ricorso in appello n. 2326/2002 proposto dal Comune di Varallo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Paolo Monti, Giuseppe Greppi e Nicolò Paoletti ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, Via Barnaba Tortolini n.34;

CONTRO

la Cisa s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Pierangelo Scacchi ed Enrico Dante ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, Via Lucrezio Caro n.12;

E NEI CONFRONTI

della Sipea s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Giuseppe C. Salerno ed Enrico Romanelli ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, Sez. II, n.2243/01 in data 25.10/30.11.2001;

B) sul ricorso in appello n. 2327/2002 proposto dal Comune di Varallo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Paolo Monti, Giuseppe Greppi e Nicolò Paoletti ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, Via Barnaba Tortolini n.34;

CONTRO

La Tobograf s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Claudio Teruggi e Gregorio Cordelia Maria Rita ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, P.zza Annibaliano n.23;

E NEI CONFRONTI

della Sipea s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Giuseppe C. Salerno ed Enrico Romanelli ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, Sez. II, n.2244/01 in data 25.10/30.11.2001;

Visti gli atti di appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Cisa s.r.l. (nel ricorso n.2326/02), della Tobograf s.r.l. (nel ricorso n.2327/02) e della Sipea s.r.l. (in entrambi i ricorsi);

Vista la memoria della Sipea s.r.l.;

Visti gli atti tutti delle cause;

Alla pubblica udienza del 9 luglio 2002, relatore il consigliere Carlo Deodato, uditi i procuratori delle parti, come da verbale d'udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con le decisioni appellate il T.A.R. del Piemonte, in accoglimento dei ricorsi proposti dalla Cisa s.r.l. e dalla Tobograf s.r.l., annullava gli atti con i quali il Comune di Varallo aveva indetto una procedura selettiva per l'affidamento in concessione del servizio di posa in opera e manutenzione dei segnali di indicazione di attività industriali, artigianali, commerciali, turistiche, alberghiere, territoriali e dei luoghi di pubblico interesse ed aggiudicato tale incarico alla Sipea s.r.l., giudicandoli illegittimi in quanto violativi dell'art.41 della Costituzione.

Avverso tali decisioni proponeva appello il Comune di Varallo, riproponendo le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi originari, già formulate in primo grado e disattese dal T.A.R., assumendo l'erroneità delle statuizioni impugnate ed invocandone l'annullamento.

Resistevano le società iniziali ricorrenti (la Cisa s.r.l. nel ricorso n.2326/02 e la Tobograf s.r.l. nel ricorso n.2327/02), rilevando l'infondatezza degli appelli, difendendo il giudizio di illegittimità dell'aggiudicazione del servizio alla Sipea s.r.l. e concludendo

per la reiezione dei ricorsi.

Si costituiva in entrambi i ricorsi la Sipea s.r.l., affidataria del servizio, aderendo agli appelli proposti dal Comune di Varallo e concludendo per la riforma delle decisioni impugnate.

Alla pubblica udienza del 9 luglio 2002 il ricorso veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.- L'identità degli atti impugnati con i ricorsi proposti dinanzi al T.A.R., e definiti con le sentenze impugnate, giustifica la riunione degli appelli indicati in epigrafe e la trattazione congiunta delle questioni (in larga parte coincidenti) con gli stessi introdotte.

2.- Il Comune appellante e la Sipea s.r.l. ripropongono, in via pregiudiziale, le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi originari, deducendo, in particolare, il difetto di interesse in capo alle iniziali ricorrenti ad impugnare gli atti della gara in questione e la genericità dei motivi addotti a sostegno dei gravami.

2.1- L'infondatezza nel merito, per come appresso rilevata, dei ricorsi proposti in primo grado dalle odierne appellate, pur non esimendo dall'esame delle questioni di rito sopra indicate, ne consente, tuttavia, una trattazione sintetica.

2.2- In ordine all'asserito difetto di interesse in capo alle originarie ricorrenti alla contestazione della legittimità degli atti della procedura preordinata all'affidamento del servizio sopra descritto, sia in quanto rimaste estranee alla gara controversa sia

in quanto prive di validi titoli all'installazione di cartelli pubblicitari nel territorio comunale interessato, è sufficiente rilevare che entrambe le società appaiono titolari, in quanto operatrici nel settore dei segnali commerciali, di un interesse processualmente rilevante a dolersi, nella prospettazione difensiva ricavabile dall'esame degli atti introduttivi dei giudizi di primo grado, della denunciata illegittimità degli atti asseritamente limitativi del proprio diritto all'esercizio della suddetta attività d'impresa.

In tale prospettiva, risulta, invero, irrilevante l'omessa partecipazione alla gara in questione, posto che le ricorrenti non lamentano l'irregolarità della procedura di selezione e non aspirano a conseguire l'affidamento del servizio, ma contestano, in radice, la legittimità della stessa concessione ad un unico soggetto, ancorchè scelto con il metodo dell'asta pubblica, del servizio di installazione dei segnali di indicazione, che assumono debba restare soggetto al regime autorizzatorio ed aperto all'accesso di diversi operatori.

Non può, in definitiva, dubitarsi della sussistenza in capo alle originarie ricorrenti dell'interesse e della legittimazione a ricorrere contro l'affidamento, in esclusiva, alla controinteressata del servizio sopra indicato.

2.3- Parimenti infondata va giudicata l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi originari in quanto asseritamente privi di censure specifiche contro gli atti impugnati nonchè sorretti da

argomentazioni generiche.

Basti, al riguardo, osservare, per negare ogni fondatezza a tale assunto, che dalla lettura di entrambi gli atti introduttivi dei giudizi di primo grado è dato ricavare che le ricorrenti lamentano, con chiarezza e puntualità, la costituzione in capo alla società aggiudicataria di un diritto di esclusiva nella gestione della segnaletica in questione, in violazione delle norme, anche costituzionali, che tutelano la libera concorrenza e l'iniziativa economica privata.

Anche sotto il profilo considerato, pertanto, non può dubitarsi dell'ammissibilità dei ricorsi.

3.- Nel merito, come già rilevato, la controversia risulta circoscritta all'esame della sussistenza dei presupposti che giustificano l'affidamento ad un unico soggetto del servizio di installazione e manutenzione dei segnali di indicazione in questione, con conseguente sottrazione di tale settore economico all'attività di impresa di terzi e costituzione di un diritto di esclusiva in capo all'aggiudicatario della gara.

3.1- Il T.A.R. ha negato la ricorrenza delle condizioni che legittimano la concessione del servizio in questione ad un unico soggetto, giudicando illegittimi, per violazione della norma costituzionale che garantisce la libertà dell'iniziativa economica privata, gli atti con i quali il Comune di Varallo ha costituito, di fatto, un monopolio nel settore dell'installazione dei segnali.

3.2- Il Comune appellante, unitamente alla società

controinteressata, critica la correttezza di tale giudizio, assumendone l'erroneità in quanto fondato sul falso presupposto della natura pubblicitaria dei cartelli stradali oggetto della gara in contestazione.

Si sostiene, al riguardo, che il diverso regime, rispetto a quelli commerciali, dei segnali di indicazione, la cui gestione risulta specificamente affidata in concessione con i provvedimenti controversi, giustifica l'aggiudicazione ad un unico soggetto del relativo servizio.

3.3- Le società originarie ricorrenti contestano tale tesi e difendono il convincimento espresso dal T.A.R. in ordine all'illegittimità della gara contestata, per violazione dell'art.41 della Costituzione.

3.4- La risoluzione della questione appena illustrata esige una preliminare ricognizione della normativa di riferimento.

Il Codice della Strada (D. Lgs. 30 aprile 1992, n.285) ed il relativo Regolamento di esecuzione (D.P.R. 16 dicembre 1992, n.495) distinguono, in proposito, chiaramente i segnali stradali, previsti dagli art.37 e ss. del Codice, dagli impianti pubblicitari, contemplati dall'art.23, dettando una diversa disciplina per la loro installazione e manutenzione.

Mentre, infatti, l'art.37 riserva espressamente agli enti proprietari delle strade e, nel caso di specie, ai Comuni l'apposizione e la manutenzione della segnaletica stradale, tenuto conto dell'evidente funzione pubblica assolta da quest'ultima, l'art.26

detta un regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti pubblicitari, attribuendo agli enti proprietari la competenza al rilascio dei titoli necessari.

3.5- Così chiarite le differenze tra la disciplina normativa dettata in tema di segnali stradali e quella prevista per gli impianti pubblicitari, deve rilevarsi che non pare dubitabile la riconducibilità della fattispecie in esame entro l'ambito applicativo degli artt.37 e ss. del Codice della Strada.

Posto, infatti, che i segnali oggetto del servizio affidato in concessione alla Sipea risultano definiti, negli stessi atti di gara, con riferimento all'art.134 del Regolamento di esecuzione e che i segnali turistici e di territorio, di cui alla disposizione richiamata, sono contemplati dall'art.39 del Codice alla lett.h) tra i segnali di indicazione, appare evidente come il servizio in questione dev'essere ascritto a quelli riservati ai Comuni dall'art.37 (che regola la gestione dei segnali catalogati dalle disposizioni successive), risultando, al contempo, sicuramente estraneo alla categoria degli impianti soggetti al regime autorizzatorio di cui agli artt.23 e 26.

3.6- Né tale conclusione appare inficiata dalla disposizione di cui all'art.134 III comma del Regolamento, che contempla la possibilità che i segnali turistici e di territorio vengano installati da soggetti diversi dall'ente proprietario della strada, atteso che tale previsione risulta del tutto compatibile con l'art.37 del Codice, là dove vengono espressamente considerate le ipotesi in

cui l'apposizione dei segnali compete ad un soggetto, sempre pubblico, diverso dall'ente proprietario della strada.

La disposizione sopra indicata, quindi, non solo non contempla la possibilità di accesso diretto dei privati all'attività considerata, ma conferma la previsione dell'art.37 che riserva all'ente proprietario della strada e, solo in talune ipotesi specifiche, ad altro soggetto pubblico l'installazione e la manutenzione dei segnali stradali.

3.7- La rilevata titolarità in capo al Comune di Varallo delle competenze relative all'apposizione ed alla manutenzione della segnaletica stradale in questione comporta la legittimità dell'affidamento in concessione ad altro soggetto della gestione del relativo servizio.

Premesso, infatti, che tale attività risulta riservata per legge al Comune e, quindi, sottratta all'iniziativa economica privata, non pare configurabile, per mezzo della sua concessione ad un soggetto scelto in esito ad una procedura di selezione pubblica, alcuna lesione alla concorrenza od al diritto d'impresa.

4.- La riconosciuta fondatezza degli appelli impone, da ultimo, di esaminare la censura, riproposta dalla Tobograf s.r.l. (nel ricorso n.2327/02), relativa all'affermata, omessa pubblicità dell'avviso di asta pubblica.

Il motivo, già dedotto in primo grado e non esaminato dal T.A.R., è infondato in fatto.

Anche prescindendo, infatti, dall'inammissibile genericità della doglianza, è sufficiente, al riguardo, osservare che l'avviso d'asta risulta essere stato affisso per quindici giorni consecutivi (e cioè dal 26 febbraio al 12 marzo 2001) nell'albo pretorio comunale, per rilevare l'infondatezza dell'assunto relativo ad una presunta, e non meglio precisata, carenza nella pubblicità del bando.

5- Alla rilevata insussistenza del vizio dedotto a sostegno dei ricorsi originari ed all'infondatezza della censura riproposta dalla Tobograf s.r.l. (nel solo ricorso n.2327/02) conseguono l'accoglimento degli appelli del Comune di Varallo e l'annullamento della decisione impugnata.

6.- Sussistono, da ultimo, giusti motivi per la compensazione tra tutte le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, *Sezione Quinta*, riunisce gli appelli indicati in epigrafe, li accoglie e, in riforma delle decisioni appellate, respinge i ricorsi proposti in primo grado;

dichiara compensate le spese processuali;

ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 9 luglio 2002, con l'intervento dei signori:

AGOSTINO ELEFANTE	- Presidente
FRANCESCO D'OTTAVI	- Consigliere
ANIELLO CERRETO	- Consigliere
NICOLINA PULLANO	- Consigliere
CARLO DEODATO	- Consigliere Estensore

L'ESTENSORE
f.to Carlo Deodato

IL PRESIDENTE
f.to Agostino Elefante

IL SEGRETARIO

f.to Giuseppe Testa

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29 gennaio 2003

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE
f.to Antonio Natale