



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

N.4205/03

Reg.Dec.

N. 7915 Reg.Ric.

ANNO 2002

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto dalla Fidanzia Sistemi s.r.l. e F4 – Strategie di immagine s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Sandro Amorosino e Filippo Lubrano, ed elettivamente domiciliato presso il primo in Roma, Via Ciro Menotti n.24;

contro

la Società Autostrade – Concessione e costruzioni Autostrade s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Andrea Guarino e Benedetto Giovanni Carbone, ed elettivamente domiciliato presso il primo in Roma, Piazza Borghese n.3;

e nei confronti

della Jolly pubblicità s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Manzi e Fulvio Lorigiola, ed elettivamente domiciliato presso il primo in Roma, Via Confalonieri n.5;

DFR

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III, n.5579/2002;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Visto l'appello incidentale proposto dalla Jolly pubblicità s.p.a.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese; Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 18 marzo 2003 relatore il Consigliere Roberto Chieppa. Uditi, altresì, l'Avv. Amorosino, l'Avv. Lubramo, l'Avv. Piselli per delega dell'Avv. Guarino, l'Avv. Carbone e l'Avv. Manzi;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in appello in epigrafe Fidanzia Sistemi s.r.l. e F4 - Strategie di immagine s.r.l. hanno chiesto l'annullamento della sentenza n.5579/2002 con la quale il Tar del Lazio ha in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto i ricorsi proposti per:

- l'annullamento del provvedimento, con il quale la Soc. Autostrade ha stabilito di affidare a terzi la nuova autorizzazione per l'utilizzazione degli impianti pubblicitari in aree di sosta autostradali;

- l'accertamento del diritto delle Società ricorrenti al rinnovo dell'autorizzazione ad utilizzare gli impianti pubblicitari da esse installati in aree di sosta autostradali almeno fino al 30 giugno 2004;
- il risarcimento del danno patito;
- l'annullamento delle determinazioni di cui alle note 29 novembre 2001, con le quali la Soc. Autostrade ha rigettato le istanze prodotte dalle ricorrenti, dirette a sollecitare il rilascio delle autorizzazioni per l'utilizzazione degli impianti pubblicitari in aree di sosta autostradali (con medesima domanda di accertamento e di risarcimento del danno).

Con diverso capo della stessa sentenza, non impugnato, è stato respinto il ricorso proposto da Fidanzia Sistemi avverso un diniego di accesso agli atti, opposto dalla Società Autostrade (tale capo della sentenza è passato in giudicato ed è quindi estraneo al presente giudizio di appello).

L'appello viene proposto per i seguenti motivi:

- 1) erroneità della sentenza nella parte in cui ha dichiarato tardivo il ricorso proposto avverso la comunicazione di diniego di rinnovo delle autorizzazioni in questione;
- 2) nel merito, violazione dell'art.53 del D.P.R. 16 dicembre 1992 n.495, atteso che, a termini dell'art.15 della convenzione stipulata tra le parti, il rinnovo dell'autorizzazione sarebbe un pieno diritto delle

ricorrenti; violazione dell'art.3 della legge 7 agosto 1990 n.241, non essendo note le ragioni del diniego serbato dalla Soc. Autostrade; violazione dell'indirizzo del Ministero dei Lavori Pubblici in materia di rinnovo delle concessioni pubblicitarie, che espressamente prevederebbero una valutazione dell'interesse pubblico che, nella specie, non sarebbe stata effettuata; ulteriore violazione dell'art.53 del citato D.P.R. n.495/92, riferita all'indagine di mercato, indetta senza tenere conto dei vincoli convenzionali in essere.

La società Autostrade si è costituita in giudizio, chiedendo la reiezione dell'appello, mentre la controinteressata Jolly pubblicità s.p.a. ha proposto appello incidentale, sostenendo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La Società Fidanzia e la Società F4, sua consociata, sin dal 1994 erano titolari di un'autorizzazione, rilasciata dalla Società Autostrade per l'installazione e la gestione di cartelli pubblicitari nelle aree di sosta autostradali. Successivamente, nel 1998, furono sottoscritte due convenzioni, per disciplinare più compiutamente i rapporti fra le parti, fino al 30 giugno 2001 (con possibile ed automatica proroga fino al 30 giugno

2004, secondo la prospettazione delle appellanti).

In data 27 dicembre 2000, le Società presentarono istanza per il rinnovo delle rispettive autorizzazioni, che fu riscontrata con la lettera 26 febbraio 2001 nella quale Autostrade manifestò la volontà di non procedere al rinnovo, intendendo effettuare un'indagine di mercato per "verificare diverse ipotesi di impiego dei cartelli pubblicitari", chiarendo, altresì, che, al 30 giugno 2001, sarebbe avvenuto anche il trasferimento della proprietà degli impianti in essere, così come prescritto dalle citate convenzioni.

Puntualmente, con nota 26 aprile 2001, veniva avviata l'annunciata indagine di mercato, alla quale veniva invitata anche la Soc. Fidanzia, diretta ad individuare un unico soggetto cui affidare la vendita degli spazi pubblicitari sui cartelloni. Faceva seguito l'indizione di un'altra "indagine", per la realizzazione e gestione di nuovi cartelli pubblicitari.

Tale indagine di mercato, cui non partecipava la società Fidanzia, si concludeva con l'individuazione dell'offerta della Jolly pubblicità s.p.a. quale migliore proposta presentata e con la stipulazione con quest'ultima di un contratto per l'affidamento delle attività di raccolta, realizzazione e gestione della pubblicità esterna relativa ai cartelli pubblicitari in questione.

2. Con l'impugnata sentenza il Tar ha in primo luogo respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dalle

parti resistenti.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che l'autorizzazione per l'impianto e la gestione di cartelli pubblicitari posizionati in aree di servizio autostradali, rilasciata, sub specie di convenzione, stipulata tra la Soc. Autostrade e la Soc. Fidanzia Sistemi il 7 agosto 1998 Rep. 18022, integri un'autorizzazione di natura pubblicitaria, rilasciata in base alle esigenze del proprietario della strada e in funzione della sicurezza della circolazione stradale.

Secondo il Tar, ciò si desume dalla forma di autorizzazione contemplata dal comma 4 dell'art.23, riguardante la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse, atteso che essa è rilasciata proprio "nel rispetto delle presenti norme". Analogo discorso può farsi per le forme di pubblicità sulle autostrade, di cui al successivo comma 7: particolarmente significativa, in proposito, è la previsione di un divieto generalizzato, imposto per evidenti ragioni di sicurezza, più stringenti con riguardo alle vie di comunicazione a scorrimento veloce; peraltro, il Legislatore ha ammesso comunque un'eccezione, con riguardo alle forme di pubblicità non visibili dalle strade stesse – sicché il rischio è azzerato -, prevedendo anche in questo caso un previo passaggio autorizzatorio, diretto, evidentemente, a verificare la sussistenza delle condizioni richieste dalla legge per farvi luogo.

Il tratto comune a tutte le ipotesi è, sempre secondo i

giudici di primo grado, che l'intervento dell'ente proprietario della strada - o, in sua vece, come accade nella specie, di un concessionario del primo - è finalizzato a rimuovere un limite all'esercizio di un'attività del privato, secondo il classico schema delle autorizzazioni amministrative, sicché, sotto il profilo oggettivo, in funzione dell'interesse pubblico perseguito, si è in presenza di un atto che rientra nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo, chiamato, appunto, a verificare se la gestione del bene pubblico sia avvenuta nel rispetto delle prescrizioni e nei limiti imposti dall'ordinamento.

Il Tar ha, quindi, dichiarato inammissibile (*rectius*, irricevibile per tardività) il ricorso proposto avverso la nota delle Autostrade del 26 febbraio 2001, con la quale detta società aveva manifestato la volontà di non rinnovare l'autorizzazione per un ulteriore triennio.

Infine, il giudice di primo grado ha respinto il ricorso proposto avverso le successive note con le quali la società Autostrade respingeva le nuove istanze delle ricorrenti, dirette a sollecitare il rilascio delle autorizzazioni.

3. Deve preliminarmente essere esaminato l'appello incidentale, proposto da Jolly pubblicità s.p.a. e relativo al difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

L'appello è fondato.

Oggetto della presente controversia è l'accertamento della pretesa delle società appellanti al rinnovo delle

autorizzazioni per l'utilizzazione degli impianti pubblicitari in aree di sosta autostradali.

Il Tar ha erroneamente ritenuto la natura pubblicistica di tali autorizzazioni, facendo riferimento alla disciplina relativa all'installazione di cartelli pubblicitari sulle autostrade (art.23 del D.Lgs. n.285/1992 e artt.52 e 53 del DPR n.495/1992).

Nella convenzione, sottoscritta dalle parti nel 1998, era in realtà contenuto un profilo di natura pubblicistica, attinente all'autorizzazione all'installazione degli impianti pubblicitari sotto il profilo della sicurezza della circolazione stradale, ed un profilo privatistico, attinente alla gestione ed alla manutenzione di tali impianti.

La controversia in esame ha ad oggetto solo tale secondo profilo, vertendo non sulla questione dell'installazione degli impianti pubblicitari (già avvenuta), ma unicamente sulla gestione (e sulla proprietà) degli stessi.

Il profilo pubblicistico dell'autorizzazione all'installazione degli impianti pubblicitari, contenuto nelle disposizioni in precedenza citate, attiene all'esigenza che i messaggi pubblicitari, diversamente da quelli di servizio, non debbano essere visibili dall'utente autostradale durante la marcia, ma soltanto nelle aree di sosta; una volta rispettato tale divieto, non vi è alcuna interferenza con gli interessi pubblicistici: l'attività (pubblicitaria) di gestione degli impianti è quindi del

tutto estranea alle funzioni, affidate al concessionario autostradale, rilevanti invece dal punto di vista pubblicistico.

Le società appellanti erano state individuate quale parte contraente delle Autostrade per la gestione degli impianti pubblicitari; ogni questione, relativa alla proprietà di tali impianti alla scadenza del rapporto ed al rinnovo dello stesso rapporto, costituisce un aspetto esecutivo dell'accordo, devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario.

Peraltro, con ordinanza n.2817 del 24 febbraio 2003, la Corte di Cassazione, sezioni unite civili, si è pronunciata su un regolamento preventivo di giurisdizione, relativo ad una controversia intrapresa dalla società Autostrade davanti al giudice ordinario e nei confronti delle odierne appellanti, per l'accertamento della scadenza delle stesse convenzioni e per l'accertamento della proprietà degli stessi impianti pubblicitari, oggetto del presente giudizio.

La Cassazione ha affermato, in tale sede, la giurisdizione del giudice ordinario, rilevando che l'attività esercitata dalla società autostrade per la gestione degli spazi pubblicitari nelle aree di sosta ha carattere imprenditoriale, economico - commerciale, senza alcuna connessione con il servizio pubblico affidato in concessione, che, in base all'articolo 10 della legge n.537 del 1993, ha come oggetto principale la costruzione e la gestione di autostrade. Pertanto la società autostrade, nello stipulare le convenzioni in

questione, ha agito in veste privatistica, per il perseguimento di interessi economici ed imprenditoriali, disancorati dallo scopo di assicurare il pubblico servizio in concessione.

Inoltre, la Cassazione, proprio con riferimento agli aspetti controversi, ha affermato che la possibilità di rinnovo delle autorizzazioni alla gestione degli impianti pubblicitari, prevista dall'articolo 15 della convenzione, non è espressione di attività pubblicistica, ma rappresenta un'attività di impresa svolta dalla società autostrade quale soggetto privato.

Tali conclusioni sono assolutamente condivisibili e confermano la fondatezza della tesi della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

4. Sulla base delle precedenti considerazioni deve, pertanto, essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia in esame, devoluta al giudice ordinario.

In accoglimento dell'appello incidentale, proposto dalla Jolly pubblicità s.p.a., deve quindi essere annullata senza rinvio la sentenza impugnata, tranne che per il capo, non impugnato, relativo alla reiezione del ricorso proposto dalla ricorrente in materia di accesso agli atti.

Ricorrono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione

Sesta, in accoglimento dell'appello incidentale della Jolly pubblicità s.p.a., dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle domande proposte dall'appellante in primo grado e, per l'effetto, annulla senza rinvio l'impugnata sentenza, ad eccezione del capo relativo alla reiezione del ricorso di primo grado n.14062/2001.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma, il 18 marzo 2003, dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giorgio GIOVANNINI	Presidente
Sergio SANTORO	Consigliere
Luigi MARUOTTI	Consigliere
Carmine VOLPE	Consigliere
Roberto CHIEPPA	Consigliere Est.

Presidente

Consigliere

Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....
(Art.55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione

CONSIGLIO DI STATO
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa
al Ministero.....
a norma dell'art.87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria