

N. 00708/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00302/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 302 del 2017, proposto da:

Newpenta Service S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Ferrari, Bruno Sarzotti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Bruno Sarzotti in Torino, corso Re Umberto, 27;

contro

Comune di Grignasco, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Franco Enoch, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gabriele Moro in Torino, via Vela 7;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare, del Regolamento comunale di servizi di raccolta – trasporto e smaltimento rifiuti urbani e assimilati a servizi connessi, approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 42 del 25/11/2015 e conosciuto solo in data 9/2/2017 a seguito di specifica istanza di accesso, nella parte in cui (artt. 23 relativo al volantinaggio di pubblicità

commerciale) impone alla ricorrente una serie di adempimenti burocratici in contrasto con norme nazionali e comunitarie nonché il versamento di un'imposta e di oneri economici di cui manca il presupposto normativo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2017 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 60 cod. proc. amm. che consente al giudice amministrativo, adito in sede cautelare, di definire il giudizio con “sentenza in forma semplificata”, ove il giudice accerti la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e nessuna delle parti dichiara che intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale, regolamento di competenza o regolamento di giurisdizione;

Ritenuto di potere adottare tale tipo di sentenza, attesa la completezza del contraddittorio, nonché la superfluità di ulteriore istruttoria;

Sentite sul punto le parti, che non hanno manifestato osservazioni oppostive;

Considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue:

I) La New Penta s.r.l. è una società operante nel campo del recapito porta a porta di posta pubblicitaria non indirizzata e delle affissioni pubblicitarie.

Con il presente ricorso, notificato in data 10.3.2017 e depositato il 30.3.2017, la società ha impugnato il Regolamento comunale di Grignasco, in materia di servizi di raccolta – trasporto e smaltimento rifiuti urbani e assimilati a servizi connessi, approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 42 del 25/11/2015, di cui è venuto a conoscenza a seguito della domanda di accesso presentata in data 8.2.2017,

in cui faceva presente l'intenzione di voler iniziare un'attività di distribuzione della pubblicità, sul territorio del Comune di Grignasco.

Contesta in particolare l'illegittimità dell'art 23 che impone la segnalazione della data di inizio delle operazioni e l'itinerario che verrà seguito nella distribuzione dei volantini e dei depliant commerciali, nonché il pagamento di una imposta di pubblicità e di due “

1) violazione della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del balzelli” per rimborso spese di istruttoria e di oneri forfettari per pulizia.

La ricorrente ha dedotto i seguenti motivi di doglianza:

Consiglio del 12.12.2006, degli articoli 43 e 49 del Trattato CE, del D.Lgs n.59/2010, nonché eccesso di potere per sviamento, travisamento ed erronea valutazione delle circostanze di fatto e di diritto; le previsioni regolamentari, nelle parti in cui prevedono la presentazione di una denuncia di inizio di attività e il conseguente ottenimento di una autorizzazione, solo dopo il pagamento dell'imposta sulla pubblicità, confliggono con il principio di assoluta libertà che connota l'attività di pubblicità mediante volantinaggio, anche sulla scorta dei principi comunitari relativi all'attività d'impresa, con la conseguente impossibilità per il Comune di pretendere adempimenti e oneri economici che non hanno base normativa;

2) eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, sviamento di potere, travisamento ed erronea valutazione dei fatti: il Regolamento equipara illegittimamente l'attività di volantinaggio stradale a quella "postalizzata" (ovvero alla distribuzione “porta a porta” di materiale pubblicitario), laddove solo la prima potrebbe configurare il rischio di spargimento del materiale cartaceo pregiudizievole per il decoro e l'igiene urbani;

3) violazione degli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione, nonché eccesso di potere per sviamento ed irrazionalità; l'applicazione alla pubblicità “interna” dell'imposta prevista per l'attività di volantinaggio è idonea a configurare limitazioni che

restringono la libertà d'iniziativa economica in violazione delle norme costituzionali ed in assenza di una apposita disciplina legislativa o regolamentare che lo consenta; 4) eccesso di potere per sviamento e disparità di trattamento; le disposizioni regolamentari censurate determinano una ingiusta discriminazione tra operatori attivi nella distribuzione di materiale pubblicitario "porta a porta" e quelli operanti a mezzo del servizio postale, nonostante l'identità delle attività svolte.

Il Comune di Grignasco si è ritualmente costituito in giudizio, sollevando in via preliminare l'eccezione di tardività del ricorso, nonché l'inammissibilità, in quanto il Regolamento, quale atto generale, è stata impugnato in assenza di un atto applicativo; nel merito ha chiesto il rigetto.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione, ai sensi dell'art 60 c.p.a. alla camera di consiglio del 19 aprile 2017.

II) L'eccezione di tardività va respinta.

Il Collegio ritiene infatti di seguire l'orientamento del Tar Lombardia – sez. Brescia (n. 905/2015), secondo cui “l'interesse all'impugnazione sia concreto e attuale non nel momento in cui si perfeziona la conoscenza legale del provvedimento con la pubblicazione all'albo comunale, ma solo quando viene esercitata in concreto l'attività economica che collide con i divieti della regolamentazione. La scissione tra conoscenza legale e interesse sposta su questo secondo elemento la data di riferimento per l'impugnazione.

Perché vi sia interesse all'impugnazione non è necessario che l'amministrazione emetta un atto sanzionatorio, e neppure che tale atto sia parimenti impugnato. Se l'amministrazione informa le imprese del settore che una certa attività economica è sottoposta a dei limiti, e a delle sanzioni in caso di inottemperanza, l'interesse all'impugnazione si collega alla decisione delle imprese di svolgere la propria attività senza subire, o senza subire ancora, i predetti limiti.”

Seguendo questa tesi va altresì rigettata l'eccezione di inammissibilità, poiché non è necessario che il ricorso avverso l'atto regolamentare sia proposto solo impugnando un atto esecutivo, ovvero subito dopo la sanzione pecuniaria (che tra l'altro nel caso in esame è stata applicata), poiché “se un regolamento impone una regola associata a una sanzione pecuniaria, vi è interesse all'impugnazione quando il soggetto colpito ritenga non più tollerabile il peso economico aggiuntivo costituito dalla spesa per le sanzioni”.

Nel caso in esame va anche evidenziato che proprio in base all'art 23 del Regolamento l'attività può essere avviata solo dopo la presentazione di una comunicazione, onere di cui il ricorrente è venuto a conoscenza solo attraverso l'accesso.

2.2 Nel merito il ricorso è fondato.

Sulla questione si richiama l'orientamento consolidato, nonché il precedente di questa Sezione (sentenza n. 1006/2016), secondo il quale l'amministrazione comunale non dispone di poteri autorizzatori relativi all'attività di distribuzione di materiale pubblicitario. Si tratta infatti di un'attività essenzialmente libera, come la generalità dei servizi resi da privati (v. art. 10 del Dlgs. 26 marzo 2010 n. 59), e tutelata dalle norme che proteggono e favoriscono l'iniziativa economica (v. art. 1 del DL 24 gennaio 2012 n. 1). Gli obblighi imposti dal Comune sono quindi illegittimi per contrasto con i principi della liberalizzazione economica ormai codificati anche nell'ordinamento interno (TAR Lecce, sez. II, 26 maggio 2014, n. 1288; TAR Brescia, sez. I, 9 luglio 2015, n. 905 e 22 marzo 2013, n. 284). Sicché, della norma regolamentare, anche laddove intesa (nel senso sostenuto dalla parte resistente) come recante disposizioni direttamente impingenti sulla materia della distribuzione di materiale pubblicitario, non potrebbe che disporsi la disapplicazione, in quanto contrastante con sovraordinate disposizioni legislative.

Né pare possibile trovare una giustificazione al regolamento neppure configurando le disposizioni contestate come introduttive di restrizioni alle attività economiche, in coerenza con la possibilità in tal senso prevista dall'art. 8, comma 1, lett. h) del D.Lgs. 59/2010 (di recepimento della c.d. Direttiva Bolkenstein) al ricorrere di “motivi imperativi d'interesse generale”, tra i quali sono inclusi anche quelli afferenti alla tutela dell'ambiente e del decoro urbano (oltre a quelli della salute, dei lavoratori, e dei beni culturali).

È vero infatti che detta facoltà sussiste in astratto e che la stessa può esplicarsi in funzione della garanzia della sicurezza urbana, concetto comprensivo di una vasta serie di interessi pubblici, quali la vita civile, il miglioramento delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, la pacifica convivenza e la coesione sociale.

Tuttavia, al fine di evitare un effetto di facile elusione o di depotenziamento delle norme poste a tutela dell'iniziativa economica, si impone un'interpretazione cauta e restrittiva delle prevalenti esigenze di interesse generale quali ragioni ostative al libero esplicarsi dell'iniziativa economica. Proprio l'ampiezza del concetto di tutela dell'ambiente urbano e l'implicazione di rilevanti e diffusi interessi economici potenzialmente pregiudicati da misure di ordine pubblico, impongono di limitare i poteri di restrizione della libera attività economica alle sole situazioni di reale e comprovato disagio collettivo, tali da giustificare un proporzionato utilizzo di poteri invasivi della sfera di libertà dei privati. Siffatta conclusione è ulteriormente giustificata dal fatto che i comuni possono invece operare attraverso i normali poteri di vigilanza sul territorio per prevenire gli effetti indesiderabili del volantinaggio (maggiori rifiuti, intasamento delle cassette postali) e per sanzionare i singoli abusi, colpendo esclusivamente i responsabili e le imprese per cui gli stessi effettuano la distribuzione pubblicitaria.

Le norme in materia di distribuzione della pubblicità non costituiscono espressione di una bilanciata e contingentata applicazione dei poteri restrittivi della libera

iniziativa economica ai limitati casi di reale e accertata necessità: prova ne sia il carattere generalizzato e astratto con il quale vengono introdotti i divieti alla distribuzione del materiale pubblicitario.

Il ricorso va pertanto accolto, con conseguente annullamento dell'art 23 del regolamento impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla l'art. 23 del Regolamento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Giovanni Pescatore, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Silvana Bini

IL PRESIDENTE

Domenico Giordano

IL SEGRETARIO