

Pubblicato il 01/06/2021

N. 00833/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00799/2020 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 799 del 2020, proposto da  
Wayap s.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Cece e Fiamma Cece,  
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Firenze, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianna Rogai e  
Andrea Sansoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e  
domicilio eletto presso lo studio Gianna Rogai in Firenze, piazza Signoria,  
Palazzo Vecchio;

*per l'annullamento*

-della nota adottata e notificata in data 12/5/2020 dal Comune di Firenze  
avente ad oggetto la conclusione negativa delle istanze di rinnovo in  
riferimento alle seguenti autorizzazioni: n. 88 del 20/05/2015 per n 18  
impianti pubblicitari in Via Luder; n. 92 e 93 del 29/5/2015 rispettivamente

relativi a n. 17 impianti pubblicitari in via Braccio da Montelupo e n. 6 in Via Mario Luzi; n. 236 del 23/7/2019, relativa allo spostamento di un impianto autorizzato da Via Baccio da Montelupo KM 75+180 a via Pratesi, indicando erroneamente nell'atto gravato lo spostamento di un impianto (autorizzazione 92/2015) da Via B. da Montelupo a Via Luzi;

per quanto occorrer possa, nella denegata ipotesi in cui l'art. 55, comma 5, e l'art. 7, lett g), del regolamento sulla pubblicità adottato dal Comune di Firenze con delibera n. 27 del 1.4.2019 non venissero ritenuti applicabili alla fattispecie in esame, per l' annullamento del regolamento sulla pubblicità adottato dal Comune di Firenze con delibera n. 27 del 1.4.2019 nella misura in cui non prevede un regime transitorio per il rilascio di autorizzazioni temporanee nelle more delle procedure ad evidenza pubblica; nonché di ogni altro atto o provvedimento presupposto, connesso e/o conseguente all'atto gravato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2021 il dott. Gianluca Bellucci e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25 del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176 e s.m.i.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Il Comune di Firenze, con nota del 7.1.2010, comunicò il rilascio delle autorizzazioni n. 240 e 241 del 31.12.2009 aventi a oggetto tutti gli impianti pubblicitari di proprietà di AP Italia s.r.l. esistenti al 1.6.2004 e presenti al

momento del censimento degli impianti effettuato nel 2006 (AP Italia è stata autorizzata, con i due titoli abilitativi, ad installare rispettivamente 15 e 6 impianti pubblicitari, con validità per il periodo dal 26.10.2004 al 31.3.2010).

Il Comune, con note trasmesse il 2.4.2010 (documenti n. 9 e 10), precisò che la scadenza delle suddette autorizzazioni avrebbe coinciso con la data di pubblicazione del bando di gara di cui all'art. 7 del piano generale degli impianti pubblicitari.

In data 28.11.2013, a seguito di cessione di ramo d'azienda del 30.10.2013, AP Italia s.r.l. comunicò il subentro di Wayap s.r.l. nelle autorizzazioni.

Wayap s.r.l., quale concessionaria subentrante nella titolarità delle autorizzazioni intestate ad AP Italia s.r.l., in data 20.1.2014 presentò richiesta di mantenimento in opera degli impianti pubblicitari, ottenendo dal Comune di Firenze l'autorizzazione n. 88/2015 (sostitutiva dell'autorizzazione n. 240/2009), avente come scadenza il 19.5.2020 e riguardante l'installazione di 18 impianti pubblicitari, l'autorizzazione n. 92 del 29.5.2015 (sostitutiva dell'autorizzazione n. 241/2009), avente come scadenza il 28.5.2020 e riguardante l'installazione di 17 impianti pubblicitari, e l'autorizzazione n. 93 del 29.5.2015, avente come scadenza il 28.5.2020 e riguardante 6 impianti pubblicitari. In data 23.7.2019 è seguita l'autorizzazione n. 236, relativa allo spostamento di uno degli impianti assentiti con autorizzazione n. 92/2015.

Wayap s.r.l., nel febbraio 2020, prima della scadenza quinquennale, ha presentato istanze di rinnovo delle autorizzazioni n. 88/2015, 92/2015, 93/2015 e 236/2019.

Il Comune di Firenze, con atto del 12.5.2020, ha respinto tali istanze facendo riferimento all'art. 17, comma 1, del regolamento sulla pubblicità (approvato con deliberazione consiliare n. 27 del 1.4.2019), il quale prescriveva la gara pubblica ai fini dell'individuazione del soggetto al quale concedere il suolo

pubblico su cui autorizzare l'installazione di impianti pubblicitari (con numero, tipologia, ubicazione, durata e caratteristiche degli impianti determinati nel bando), ed ha precisato che, ai sensi della legge n. 27/2020, la scadenza era da intendersi prorogata fino a 90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dell'emergenza sanitaria covid.

L'interessata ha presentato osservazioni al riguardo, ignorate dal Comune.

Avverso il suddetto diniego la ricorrente è insorta deducendo:

1) Violazione dell'art. 7, lett. g, dell'art. 8, dell'art. 17 e dell'art. 55, comma 5, del regolamento sulla pubblicità approvato con deliberazione consiliare n. 27 del 1.4.2019; violazione dell'art. 23 del codice della strada, dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 507/1993, dell'art. 3 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per sviamento, travisamento dei fatti, erronea valutazione, disparità, difetto di motivazione e di presupposto.

L'art. 7, lett. g, del regolamento esclude dal dimensionamento gli impianti da autorizzare a seguito di sentenze passate in giudicato o transazioni approvate dal Comune; l'art. 8 prevede per il Comune la facoltà (non l'obbligo) di approvare progetti unitari di impianti pubblicitari su suolo pubblico da affidare a terzi mediante procedure di evidenza pubblica e comunque non è stata indetta nessuna gara per i progetti unitari di cui alle autorizzazioni n. 240 e 241 del 2009.

Non sono previsti dalla normativa attuale termini obbligatori di indizione delle procedure a evidenza pubblica; l'interpretazione restrittiva determinerebbe un blocco del mercato.

La disciplina transitoria di cui all'art. 55 del regolamento prevede ipotesi di salvezza dei titoli esistenti; in particolare, il comma 5 stabilisce che "l'installazione di impianti su suolo pubblico può essere autorizzata a seguito di contratti o impegni già assunti dall'amministrazione alla data di entrata in

vigore del presente regolamento” (gli impianti in questione sono stati autorizzati in forza di un accordo tra Comune e titolare degli impianti). Pertanto la motivazione dell’impugnato provvedimento è errata e illogica. Il Comune ha ignorato l’accordo con AP Italia s.r.l., avente a oggetto impianti compresi in un progetto unitario presentato dalla AP e approvato dal Comune a seguito di rinuncia al ricorso n. 1724/2006. La ricorrente denuncia la duplice omissione dell’attuazione delle norme di salvaguardia del regolamento sulla pubblicità e dell’indizione della gara pubblica e sostiene che non è ammissibile che l’inerzia amministrativa possa sine die paralizzare l’attività privata. La contraddittorietà è poi insita nel fatto che l’amministrazione, nelle comunicazioni di rinnovo del 2010, aveva preservato la validità delle autorizzazioni originarie fino alla pubblicazione di un bando di gara, mentre con l’atto impugnato ha assunto una decisione opposta. La società istante, vista l’attuale assenza del bando di gara, sostiene che l’inerzia dell’amministrazione non può paralizzare a tempo indeterminato lo svolgimento dell’attività del privato.

2) Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione; eccesso di potere per sviamento e disparità di trattamento.

Il regolamento non specifica le transazioni o gli accordi estranei al contingentamento delle autorizzazioni e non vi ha incluso l’accordo transattivo all’origine delle autorizzazioni della ricorrente.

3) Violazione degli artt. 7 ss. della legge n. 241/1990 (il Comune non ha tenuto conto dell’apporto collaborativo offerto dalla ricorrente in sede di riesame).

Si è costituito in giudizio il Comune di Firenze, il quale, con memoria depositata in giudizio il 2.4.2021, ha evidenziato che le autorizzazioni in questione sono attualmente prorogate ex lege al 29.7.2021 e che

l'amministrazione sta predisponendo gli atti propedeutici all'espletamento della procedura a evidenza pubblica per l'assegnazione di concessioni/autorizzazioni temporanee triennali all'installazione di impianti pubblicitari su suolo di proprietà comunale (come da rapporto della Direzione attività economiche –documento n. 9-).

All'udienza del 27 aprile 2021 la causa è stata posta in decisione.

## DIRITTO

1. Con la prima parte della prima censura la società istante invoca l'art. 7, lett. g, e l'art. 55 del regolamento comunale sulla pubblicità: il primo esclude dal dimensionamento gli impianti pubblicitari da autorizzare a seguito di sentenze passate in giudicato e transazioni approvate dall'amministrazione, il secondo consente l'installazione di impianti su suolo pubblico a seguito di contratti o impegni già assunti dall'amministrazione.

Il rilievo non ha pregio.

La transazione intercorsa tra le parti ha avuto come effetto la rinuncia al ricorso n. 1724/2006 da parte di AP Italia s.r.l. (alla quale è subentrata, nel 2013, l'attuale ricorrente) e il rilascio, in data 31.12.2009, di due autorizzazioni (n. 240 e n. 241) al mantenimento di impianti pubblicitari, autorizzazioni efficaci dal 26.10.2004 al 31.3.2010.

Le istanze di rinnovo cui fa riferimento l'atto impugnato, presentate nel febbraio 2020, ricadono in un periodo in cui la transazione aveva da tempo esaurito i propri effetti e riguardano autorizzazioni di prossima scadenza, rilasciate nel 2015 e sostitutive delle autorizzazioni che, per effetto della transazione, avevano coperto l'arco temporale dal 26.10.2004 al 31.3.2010 e poi erano state prorogate con note trasmesse dall'Ente il 2.4.2010.

Pertanto, nessuna connessione sussiste tra gli atti di assenso richiesti dalla ricorrente tramite le domande di rinnovo respinte con l'atto impugnato e la

transazione a suo tempo sottoscritta da AP Italia s.r.l., talchè non può trovare applicazione il citato art. 7 del regolamento. Nemmeno rilevano nel caso in esame quei contratti o impegni attualmente efficaci e vincolanti per l'amministrazione citati dall'art. 55 del regolamento.

2. Con la seconda parte della prima censura l'esponente deduce che il Comune non può paralizzare a tempo indeterminato lo svolgimento di attività private (conscia di ciò, l'amministrazione, nel 2010, aveva preservato la validità delle autorizzazioni sino alla pubblicazione di un bando di gara).

La doglianza (alla quale si connette l'impugnazione del regolamento sulla pubblicità nella parte in cui non prevede un regime transitorio per il rilascio di autorizzazioni temporanee nelle more della procedura ad evidenza pubblica) è fondata, nei sensi appresso indicati.

La motivazione del contestato diniego, incentrandosi sulla necessità di autorizzare l'installazione degli impianti pubblicitari sulla base di preannunciata procedura ad evidenza pubblica, si traduce in una sospensione a tempo indeterminato nell'assegnazione di spazi pubblicitari ai privati, in quanto il Comune non ha finora indetto nessuna gara, né ha approvato e pubblicato nessun bando. Il rinvio generico allo svolgimento di procedura di evidenza pubblica allo stato non deliberata né indetta viene addotto come ragione ostativa al rinnovo dell'autorizzazione, traducendosi così in una inammissibile condizione meramente potestativa del Comune di decidere sul quando indire la procedura a evidenza pubblica, inammissibile in quanto vanifica la libertà di iniziativa economica del privato *sine die*, difettando concretezza e certezza dei termini nel manifestato intendimento di indizione della gara posta come propedeutica al rilascio delle autorizzazioni (TAR Toscana, III, 21.7.2017, n. 939; TAR Lazio, Roma, II, 26.6.2014, n. 6778).

Né la prevista indizione della procedura selettiva è incompatibile con il

rinnovo dell'autorizzazione per una durata che non superi la data dell'aggiudicazione: “nelle more dell'espletamento della procedura ad evidenza pubblica per la concessione del suolo pubblico, l'Amministrazione potrà rilasciare nuovi titoli o rinnovare le autorizzazioni in essere, seppure con durata limitata al periodo di svolgimento della gara, nel rispetto della vigente normativa;...difatti l'art. 53, comma 6, del d.P.R. n. 495/1992 prevede espressamente la possibilità del rinnovo delle autorizzazioni all'installazione di cartelli, insegne di esercizio e mezzi pubblicitari” (TAR Toscana, III, 18.3.2021, n. 398).

Del resto il Comune, anche nell'ultima memoria difensiva depositata in giudizio, non dà contezza di un definito atto di indizione della gara e del relativo bando, ma si limita a ribadire che la Direzione Attività economiche “sta procedendo alla predisposizione degli atti propedeutici all'espletamento della procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni/autorizzazioni temporanee triennali all'installazione di impianti pubblicitari su suolo di proprietà comunale”.

3. Il Comune, nella memoria di replica depositata in giudizio il 2.4.2021, deduce che le autorizzazioni in questione sono prorogate per legge sino al 29.7.2021 e invoca l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui sono necessari un contingentamento degli spazi pubblicitari e l'indizione di procedura a evidenza pubblica per l'assegnazione degli stessi.

Il Collegio al riguardo precisa che la proroga ex lege di autorizzazioni che altrimenti sarebbero scadute nel maggio 2020 non toglie l'interesse a ricorrere avverso il diniego, essendo l'istanza preordinata al rinnovo per ulteriori tre anni, ovvero per una durata che va oltre la scadenza della proroga fissata dal legislatore.

Sotto altro profilo, la decisione di indire la procedura di evidenza pubblica è

legittima, mentre non è legittimo sospendere il rilascio di autorizzazioni o rinnovi in attesa dell'indizione di una gara la cui tempistica è indeterminata e incerta.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto, restando assorbite le censure non esaminate.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie.

Condanna il Comune di Firenze a corrispondere alla ricorrente la somma di euro 4.000 (quattromila) oltre agli accessori di legge e al rimborso del contributo unificato, a titolo di spese di giudizio.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza secondo quanto previsto dall'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 convertito, con modificazioni, nella legge n. 176/2020, come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 183/2020, con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Gianluca Bellucci, Consigliere, Estensore

Silvia De Felice, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Gianluca Bellucci**

**IL PRESIDENTE**  
**Eleonora Di Santo**

## IL SEGRETARIO