

REPUBBLICA ITALIANA

N. 2723/09 REG.DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 2064 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione

ANNO 2008

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 2064 del 2008 proposto dalla CEFEL PUBLIECO S.R.L., già AVIP, costituitasi in persona del Presidente *pro tempore* del Consiglio di amministrazione, SUD PUBBLICITA' S.P.A., costituitasi in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e SERVIZI ITALIA S.R.L., costituitasi in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Ernesto Sticchi Damiani e Saverio Sticchi Damiani, elettivamente domiciliate in Roma, via Bocca di Leone, n. 78 (studio BDL);

contro

il COMUNE DI LECCE, costituitosi in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Laura Astuto e M. Luisa De Salvo, elettivamente domiciliato in Roma, via Cola di Rienzo, n. 71, presso lo studio dell'avv. Francesco Baldassarre;

per la riforma

della sentenza n. 4110 del 29 novembre 2007 pronunciata dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, sez. II;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ente civico intimato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza n. 3026 del 3 giugno 2008, con la quale è stata accolta la domanda di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il consigliere Gabriele Carlotti;

Uditi alla pubblica udienza del 27 gennaio 2009 gli avv.ti Ernesto Sticchi Damiani e Saverio Sticchi Damiani per le società appellanti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. – Viene in decisione l'appello interposto collettivamente dalle tre società sopra indicate avverso la sentenza, di estremi specificati in epigrafe, con la quale il T.a.r. della Puglia, sezione staccata di Lecce, ebbe a respingere il ricorso dalle stesse promosso avverso:

a) il Piano Generale degli Impianti Pubblicitari (d'ora innanzi "PGIP") del Comune di Lecce, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 32 del 2.4.2007;

b) la deliberazione del Consiglio comunale n. 32/2007 con la quale è stato approvato il PGIP;

c) il bando di gara per la realizzazione ed affidamento a privati di impianti pubblicitari affissionali allegato al PGIP;

d) il capitolato speciale di appalto relativo alla gara per la realiz-

zazione ed affidamento a privati di impianti pubblicitari affissionali allegato al PGIP;

2. – Si è costituito per resistere all'appello il Comune di Lecce, eccependo l'improcedibilità dell'impugnazione per difetto di interesse delle società appellanti e contestando nel merito tutte le deduzioni avversarie.

3. – All'udienza del 27 gennaio 2009 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. – Giova premettere alla successiva esposizione delle ragioni della decisione una succinta ricostruzione della vicenda devoluta alla cognizione del Collegio.

5. - Le società appellanti, titolari di impianti pubblicitari installati nel territorio del Comune di Lecce, adirono il T.a.r. della Puglia onde ottenere l'annullamento degli atti sopra richiamati, relativi all'approvazione del PGIP e alla scelta di individuare, a mezzo di procedura selettiva, i soggetti privati ai quali affidare la gestione degli impianti per la pubblicità affissiva esterna in cinque distinti aree comunali.

L'originaria impugnativa era incentrata sulla denunciata violazione dell'art. 7 della L. n. 241/90 e del principio del giusto procedimento, nonché sulla censura di carente istruttoria degli atti gravati; lamentavano altresì le odierne appellanti la violazione dell'art. 47 del DPR n. 495/1992 (recante il Regolamento attuativo del Codice della Strada), dell'art. 3 del D.Lgs. n. 507/1993, dell'art. 234 del Codice della Strada nonché dei principi di ragio-

nevolezza e di logicità, di tutela della concorrenza e di libera iniziativa economica.

6. – L'impugnazione poggia su plurimi mezzi di gravame, non partitamente rubricati, che possono riassumersi nei seguenti sei plessi argomentativi:

I) il T.a.r. non avrebbe tenuto nella dovuta considerazione le molteplici differenze esistenti tra i settori delle affissioni dirette e della pubblicità fissa; a detta delle appellanti, i due settori, ancorché afferenti ad uno stesso mercato locale della pubblicità, seguirebbero distinte logiche imprenditoriali, anche in ragione della maggiore attrattiva commerciale e del più elevato rilievo economico dell'attività di affissione diretta.

II) Erroneamente il T.a.r. non avrebbe accolto il motivo relativo all'improprio utilizzo di una nozione di "cartello" difforme da quella accolta dal diritto positivo, avendo il PGIP considerato il cartello come un impianto destinato alla sola pubblicità permanente e non anche alle affissioni dirette, siccome invece stabilito dall'art. 47, comma 4, del D.P.R. n. 495/1992 e dall'art. 4 del regolamento sulla pubblicità, adottato con delibera consiliare dello stesso Comune di Lecce n. 34/2004. In particolare, l'errore di giudizio commesso dal primo Giudice sarebbe consistito nel ritenere alternative, e non concorrenti, le due modalità d'uso della specifica struttura pubblicitaria e ciò in asserito contrasto con la lettera delle norme sopra richiamate e, quindi, in violazione del principio di gerarchia tra le fonti. A fronte di una doppia possibi-

lità di utilizzo, “*sia direttamente, sia tramite la sovrapposizione di altri elementi*”, ingiustamente il Tribunale avrebbe giudicato legittima la preclusione dell’uso del cartello per l’affissione diretta.

III) Erroneamente il T.a.r. non avrebbe colto, nel conio di un'anomala nozione di cartello, il tentativo del Comune di Lecce di realizzare, in spregio dei canoni generali di proporzionalità e di ragionevolezza, una sorta di monopolio di fatto, in favore del solo concessionario del servizio delle pubbliche affissioni e a scapito di tutte le altre imprese operanti nel settore dell’attività pubblicitaria affissionale. Senza necessità di ripercorrere ogni passaggio dell’articolato ragionamento sviluppato nell'appello, è sufficiente riferire che, secondo le società ricorrenti, la discriminazione asseritamente consumata ai danni delle imprese non concessionarie sarebbe stata intenzionalmente perseguita dall’amministrazione civica attraverso la redazione di una disciplina del PGIP congegnata sul sinergico operare delle seguenti previsioni: 1) la limitazione dell’attività di affissione diretta da parte dei privati a soli 2.540 mq. dei 10.160 mq. della complessiva superficie destinata, in tutto il territorio comunale, agli spazi pubblicitari e per pubbliche affissioni; 2) il divieto di svolgere attività di affissione diretta sui 14.840 mq. di superficie disponibile per la cartellonistica; 3) la riserva, in favore del solo concessionario, dell’attività di affissione diretta e di pubblicità permanente su strutture, denominate “*plance*”, collocabili nel centro storico; 4) la suddivisione della superficie, peraltro esigua, da destinare

all'affissione diretta da parte dei privati (ovvero i predetti 2.540 mq.) tra cinque aree individuate all'interno del perimetro del centro abitato, ognuna da assegnarsi alla gestione di un soggetto imprenditoriale selezionato tramite gara pubblica e, infine, 5) il divieto di installare la cartellonistica nelle zone del centro storico.

IV) Il T.a.r., nel giudicare ragionevoli le scelte compiute dal Comune di Lecce, non avrebbe rilevato il contrasto tra la disciplina dettata dal PGIP e la normativa statale sulla pubblicità, di cui al D.Lgs. n. 507/1993, che, pur consentendo lo svolgimento dell'attività di affissione diretta secondo tre modalità (su impianti pubblici del concessionario del servizio delle pubbliche affissioni; su impianti pubblici da parte di privati diversi dal concessionario; su impianti privati anche per conto di terzi), tuttavia circoscriverebbe la facoltà per i Comuni di stabilire, con apposito regolamento, limiti alla pubblicità soltanto con riferimento alle modalità diverse dall'affissione su impianti privati. Il Comune di Lecce, per contro, avrebbe dato luogo ad un'illegittima ibridazione tra le norme specificatamente dedicate alle pubbliche affissioni e quelle relative alla pubblicità ordinaria (come l'affissione diretta su impianti privati), disciplinata esclusivamente dall'art. 12 del D.Lgs. n. 507/1993 e non dall'art. 3 dello stesso decreto. In questo modo l'amministrazione resistente avrebbe indebitamente contingentato, attraverso la limitazione dell'affissione diretta all'ambito di sole cinque aree, un'attività economica soggetta unicamente ad un potere di conformazione amministrativa, da

attuarsi attraverso lo strumento dell'autorizzazione.

V) Erroneamente il T.a.r. non avrebbe apprezzato l'illegittimità promanante dalla mancanza, nel PGIP, di una disciplina transitoria (prevista dall'art. 51 del Codice della Strada) volta a permettere, a garanzia degli interessi delle imprese private, un graduale adeguamento degli impianti esistenti alla nuova disciplina pianificatoria onde consentirne una migliore applicazione. A tal fine, contrariamente a quanto opinato dal primo Giudice, non sarebbe idoneo l'art. 32, comma 2, del PGIP; anzi detta disposizione, ove letta in combinato disposto con le altre norme del Piano, arrechierebbe un ulteriore vantaggio al concessionario del servizio delle pubbliche affissioni, sia esonerando dall'adeguamento le plance sia ponendo l'onere economico delle procedure di adeguamento a carico dell'amministrazione comunale.

VI) Erroneamente il T.a.r. non avrebbe ravvisato la violazione dell'art. 7 della L. n. 241/1990, atteso che l'art. 13 della medesima legge non precluderebbe in senso assoluto ogni tipo di partecipazione degli interessati ai procedimenti pianificatori, ma unicamente vieterebbe un'applicazione diretta della L. n. 241/1990 se e soltanto se una forma di partecipazione risulti comunque contemplata dagli stessi procedimenti pianificatori in forme alternative. Il Comune di Lecce, pertanto, non avendo previsto alcuna forma di partecipazione al procedimento sfociato nell'approvazione del PGIP, non avrebbe potuto astenersi dall'inviare alle società appellanti, in quanto dirette interessate, la

comunicazione prevista dall'art. 7 della L. n. 241/1990, in modo da consentire loro di apportare un utile contributo alla redazione del Piano, come anche richiesto dalle associazioni di categoria delle ricorrenti.

7. – L'infondatezza dell'appello consente al Collegio di esaminare il merito della controversia prescindendo dall'eccezione di inammissibilità dello stesso sollevata dall'ente appellato.

8. – In via preliminare va osservato che la Sezione, in un recente passato, si è già occupata del PGIP del Comune di Lecce. Al riguardo va richiamata la decisione 2 dicembre 2002, n. 6621, evocata anche nell'atto di impugnazione. Tuttavia che i principi allora enunciati non si attagliano al caso in disamina, giacché formulati in relazione ad una differente disciplina regolamentare (recata dal regolamento comunale di cui alla delibera del 6 luglio 1994, n. 86), adottata nella vigenza dell'originaria versione del comma 3 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 507/1993 (che, tra l'altro, escludeva il concessionario pubblico dal settore delle affissioni dirette).

9. – Una seconda premessa riguarda l'ordine di esame delle censure dedotte dalle appellanti. In linea teorica, prioritaria cognizione meriterebbe la doglianza relativa all'asserita violazione, da parte del Comune di Lecce, dell'art. 7 della L. n. 241/1990. Ed invero, l'ipotetica fondatezza del motivo consentirebbe al Collegio di assorbire ogni altro mezzo di gravame in ragione della radicale illegittimità di un atto, ancorché a contenuto generale, con-

trastante con il generale canone di partecipazione. In realtà, la censura è, nello specifico, priva di pregio, ma l'infondatezza di essa potrà emergere con evidenza solo all'esito della disamina degli altri mezzi di gravame. Di qui nasce l'esigenza di derogare all'ordinaria graduazione logica dei motivi di impugnazione; non si verifica d'altronde alcuna concreta lesione del principio della domanda dal momento che le società appellanti si sono astenute dal richiedere il prioritario accoglimento della censura in questione, attesa la minima satisfattività di un'ipotetico accoglimento della stessa rispetto al contenuto sostanziale del bene della vita al cui conseguimento le ricorrenti aspirano (ossia la rimozione degli attuali vincoli all'attività di affissione diretta).

10. – Tanto premesso, può passarsi al merito della controversia e, segnatamente, allo scrutinio della prima lagnanza, relativa alla mancata considerazione, da parte del T.a.r., delle molteplici differenze esistenti tra i settori delle affissioni dirette e della pubblicità fissa.

La censura non assurge al rango di motivo. Essa configura piuttosto una generica critica alla sentenza del primo Giudice; si tratta, per di più, di una critica non condivisibile, visto che l'articolato apparato argomentativo spiegato dal T.a.r. non rivela alcun sintomo di una deficitaria conoscenza delle problematiche, giuridiche ed economiche, connesse alla disciplina del settore pubblicitario.

11. – A non miglior sorte va incontro la seconda doglianza, tutta

incentrata sulla valorizzazione, ai fini gravatori, del disallineamento tra la nozione di cartello contenuta nella normativa di attuazione del Codice della Strada (nonché nel regolamento approvato con deliberazione consiliare n. 34/2004) e quella plasmata dal PGIP (che, a differenza della prima, non contempla la possibilità di sovrapporre altri elementi).

La difformità segnalata dalle appellanti indubbiamente sussiste e trova plausibilmente eziogenesi nell'indebita commistione operata tra due distinte potestà regolamentari esercitate dal Comune di Lecce *uno actu*, come testimonia il tenore dell'art. 1 del citato regolamento comunale n. 34/2004.

Questo Consesso ha avuto difatti occasione di chiarire (v. la decisione della Quarta Sezione del 22 settembre 2005, n. 4956) che la potestà regolamentare prevista dal comma 6 dell'art. 23 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, concerne espressamente ed esclusivamente "*... le dimensioni, le caratteristiche, l'ubicazione dei mezzi pubblicitari lungo le strade, le fasce di pertinenza e nelle stazioni di servizio e di rifornimento di carburante...*" ed è finalizzata a garantire, in generale, la sicurezza stradale.

Il predetto potere regolamentare non coincide però con quello spettante ai comuni in materia di disciplina dell'imposta di pubblicità e di diritti sulle pubbliche assunzioni (D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507), in ragione dell'assoluta diversità delle materie considerate (la prima mirante ad assicurare la sicurezza stradale, la seconda volta a disciplinare l'applicazione dell'impo-

sta sulla pubblicità e l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni) e pure degli interessi tutelati, posto che l'art. 3 del citato D.Lgs. n. 507/1993 attribuisce al comune la potestà di prevedere particolari forme di pubblicità in presenza di esigenze pubbliche non unicamente ricollegabili a quelle della sicurezza stradale.

12. – In disparte i superiori rilievi è comunque dirimente osservare che il reale pregiudizio per le appellanti non deriva affatto, come si spiegherà *infra*, nel denunciato scostamento tra le nozioni di cartello, ma si annida in altre previsioni, non impugnate in prime cure, rispetto alle quali il cennato problema definitorio risulta del tutto recessivo.

In effetti, il motivo in disamina punta all'obiettivo di recuperare alla pubblicità libera la superficie di 14.840 mq. che il PGIP riserva alla cartellonistica, ma, quand'anche la censura fosse fondata, essa comunque non consentirebbe alle società appellanti di conseguire l'utilità avuta di mira, con conseguente inammissibilità, per difetto di interesse, del relativo mezzo di gravame.

13. – La spiegazione di quest'ultima affermazione introduce ai temi oggetto del terzo e del quarto motivo, dei quali è possibile una trattazione congiunta.

Occorre prendere l'abbrivo da una fondamentale considerazione: in base all'art. 3 del D.Lgs. 15 novembre 1993 n. 507, recante revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, ogni Comune è

tenuto ad adottare un apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta, che disciplini *"le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse"* (comma 2) e che *"in ogni caso determin(i) la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari, le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione ..."* (comma 3) e anche i criteri per la realizzazione del piano generale degli impianti.

Dalle riferite previsioni discende – come nitidamente statuito dalla Sezione nella decisione del 12 ottobre 2004, n. 6532 – che l'installazione di impianti pubblicitari è un'attività economica "contingentata", stante la limitatezza degli spazi a ciò destinati.

Siffatto contingentamento non si pone in contrasto con la tutela costituzionale della libera iniziativa privata, giacché lo stesso art. 41 Cost. ammette la possibilità di limitare tale libertà onde contemperarla con l'utilità sociale.

Nell'ambito semantico dell'utilità sociale rientra, e non potrebbe essere altrimenti, anche la protezione di valori costituzionali quanto meno equiordinati al diritto di iniziativa economica (quali la difesa dell'ambiente e delle valenze estetiche del patrimonio culturale della Nazione; art. 9 Cost.).

Procede coerentemente da questa architettura assiomatica il riferito tenore del secondo comma dell'art. 3 del D.Lgs. n. 507/1993, che correla la previsione di vincoli alla pubblicità in funzione di esigenze di pubblico interesse.

L'unitaria considerazione dei richiamati valori giuridici, che presidiano la disciplina di settore, conduce alla rilevante conclusione che l'oggetto del regolamento previsto dal succitato art. 3 concerne, non soltanto gli impianti comunali di affissione, ma riguarda altresì gli impianti collocati da privati su aree private la cui installazione, pertanto, non si sottrae ad una complessiva valutazione di compatibilità con la tutela dell'igiene pubblica e dell'estetica cittadina.

Gli interessi economici delle imprese operanti nel campo della pubblicità vanno pertanto ponderati assieme agli altri interessi superindividuali, a vario titolo coinvolti nella specifica regolazione.

Non può quindi condividersi l'architettura argomentativa dell'appello (v., *supra*, il §. 6, *sub IV*) secondo cui la facoltà dei comuni di stabilire, mediante regolamento, i limiti alla pubblicità non riguarderebbe l'affissione su impianti privati, di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 507/1993.

Seguendo le tesi delle società appellanti fino alle loro estreme conseguenze logiche si perverrebbe infatti, in plateale contrasto con le premesse testé enunciate, alla radicale negazione di qualunque potestà comunale di contenere sul piano quantitativo la pubblicità ordinaria.

Diversamente da quanto opinato dalle ricorrenti (v. a pag. 32 dell'impugnazione, in fine) l'ultima parte del secondo periodo del terzo comma dell'art. 3 del D.Lgs. n. 507/1993 non si riferi-

sce esclusivamente agli impianti “pubblici”, ma riguarda gli impianti *tout court* e ciò in piena coerenza con il precedente comma 2 che, del pari, non concerne soltanto il servizio delle pubbliche affissioni.

Converge in tal senso un'ulteriore riflessione circa i rapporti intercorrenti tra l'attività pianificatoria e quella autorizzatoria.

Sotto questo aspetto vale osservare che il PGIP costituisce l'indefettibile presupposto per il rilascio delle autorizzazioni, dal momento che, in assenza di precise scelte compiute a monte (in sede di pianificazione), non potrebbe orientarsi l'attività autorizzatoria in maniera coerente con l'esigenza di un'equilibrata protezione della variegata trama dei molteplici interessi - di natura urbanistica, edilizia, economica, culturale, viaria - tra loro interferenti e che in diversa misura vengono in rilievo nell'attività pubblicitaria.

Non si palesa allora in conflitto con il parametro di rango primario la norma regolamentare con la quale il Comune di Lecce, nel dimensionare il PGIP, ha circoscritto l'affissione diretta, da parte dei privati sugli impianti privati, ad una determinata superficie pari al 25% dell'intera superficie affissiva.

D'altronde l'affissione diretta, come ha chiarito da tempo la Sezione (sul punto, v. la decisione del 28 novembre 1990, n. 285, relativa all'interpretazione dell'art. 28 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639), deve in via tendenziale consentirsi per un'estensione minore rispetto a quella affidata alla gestione pubblica, anche

attraverso il concessionario, atteso che tra gli scopi perseguiti con l'istituzione del servizio delle pubbliche affissioni è compreso l'obiettivo, di natura perequativa, di assicurare, nonostante l'esistenza di una risorsa scarsa (quale la superficie affissiva), lo svolgimento dell'attività di affissione diretta anche da parte di coloro che non dispongono di impianti propri, ponendo così le condizioni per un'effettiva concorrenza, sia pur limitata, tra le imprese operanti nel settore della pubblicità commerciale (le quali, diversamente, si vedrebbero precluso, di fatto, qualunque accesso al relativo mercato).

Se dunque la previsione regolamentare, che fissa al 25% le affissioni dirette non si presenta illegittima sotto il profilo della violazione del principio di gerarchia delle fonti, potrebbe tuttavia discutersi, in astratto, della ragionevolezza e della proporzionalità della specifica opzione dosimetrica del Comune appellato, che ha riservato all'affissione diretta soltanto il 25% della superficie complessivamente disponibile.

In concreto però non vi è spazio per una valutazione del genere, posto che la questione, al di là della sua probabile infondatezza alla luce di quanto sopra osservato, rimane comunque estranea al sindacato devoluto al Collegio. Le società appellanti difatti non hanno impugnato, nemmeno in prime cure e nemmeno per implicito, la suddetta previsione regolamentare; esse ne hanno solo contestato l'attuazione, consistita nel ripartire la superficie destinata all'affissione libera in cinque lotti da mettere a gara.

Le conclusioni appena raggiunte illuminano allora il senso di quanto sopra affermato in ordine al difetto di interesse delle appellanti a contestare l'utilizzo, nel PGIP, di una nozione di cartello distonica rispetto a quella contenuta nelle fonti primarie.

Ove pure il motivo dedotto fosse fondato, comunque la possibilità di utilizzare per l'affissione diretta gli oltre 14.000 mq. di superficie destinati dal Piano alla pubblicità esterna (definita dal PGIP come pubblicità "effettuata su impianti privati in aree o spazi pubblici e su aree private", al di fuori dei cinque comparti territoriali oggetto di affidamento in gestione mediante procedura selettiva) sarebbe comunque preclusa dal regolamento sulla pubblicità al quale il PGIP, *in parte qua*, si presenta conforme.

14. – Neanche vanno a segno, stante il quadro sopra delineato, le critiche rivolte dalle appellanti contro la pretesa preordinazione del Piano in favore degli interessi del concessionario pubblico del servizio delle pubbliche affissioni.

Sul punto è tranciante una considerazione di natura processuale. Vale infatti osservare che qualora sussistesse effettivamente la finalità discriminatoria, attribuita dal Comune di Lecce, sarebbe stato necessario notificare l'originaria impugnativa anche al concessionario, perché evidentemente controinteressato (in qualità di soggetto beneficiato) rispetto alle contestazioni; non constando prova di tale indispensabile adempimento è del tutto superfluo soffermarsi su questi risvolti della controversia.

15. – Nemmeno il quinto motivo merita accoglimento. Le società

appellanti ritengono che il T.a.r. non avrebbe apprezzato l'illegittimità dovuta alla mancanza, nel PGIP, di un meccanismo, a garanzia degli interessi delle imprese private, volto a permettere l'adeguamento e la delocalizzazione degli impianti esistenti, onde consentire una piena applicazione della pianificazione.

Soggiungono inoltre le ricorrenti che, contrariamente a quanto opinato dal primo Giudice, non sarebbe idoneo a tal fine l'art. 32, comma 2, del PGIP.

Non è dato comprendere quale sia l'interesse personale, attuale e concreto che sorregge il motivo. Non soltanto perché il Comune di Lecce ha segnalato che le società appellanti sono titolari di autorizzazioni scadute o rinnovate in via provvisoria sino all'approvazione del PGIP (e quindi comunque destinate a decadere essendosi verificato l'evento inverte il *dies ad quem*), ma soprattutto perché le ricorrenti non hanno adeguatamente chiarito - al di là della contraddittoria affermazione della strumentalità di una disciplina provvisoria alla migliore attuazione del PGIP (che tuttavia le stesse imprese vorrebbero cancellare dal mondo giuridico) - le ragioni della ritenuta inidoneità del suddetto art. 32 a tutelare i loro interessi, posto che la disposizione fa salve le convenzioni con i privati (differendo l'adeguamento dei relativi impianti alla scadenza).

Per le residue argomentazioni circa il presunto *favor* per il concessionario pubblico derivante dalla combinazione del sud-

detto articolo con altre norme del PGIP si rinvia a quanto statuito *sub* §. 14.

16. - Rimane da esaminare il motivo, in precedenza accantonato, relativo alla dedotta di violazione dell'art. 7 della L. n. 241/1990.

Le superiori premesse privano di interesse la questione. Ed invero, quand'anche il Comune di Lecce avesse ammesso alla partecipazione le società appellanti e le loro associazioni rappresentative (sebbene in ordine a quest'ultima omessa convocazione le appellanti siano prive di legittimazione a ricorrere, a norma dell'art. 8, comma 4, della L. n. 241/1990), in ogni caso esse non avrebbero potuto interferire sulla presupposta disciplina regolamentare (che, come si è detto, reca la norma effettivamente lesiva dell'interesse dedotto dalle appellanti).

Si attaglia dunque al caso di specie l'estensione della regola di giudizio dettata dal secondo periodo del comma 2 dell'art. 21-*octies* della L. n. 241/1990 poiché, quantunque la dimostrazione richiesta dalla norma non sia stata offerta dall'amministrazione civica appellata, una prova "logica" dell'impossibilità, *in parte qua*, di un eventuale contenuto alternativo del PGIP emerge ugualmente dalle precedenti osservazioni.

Sicuramente poi gli istituti della partecipazione non riguardano i procedimenti normativi: se infatti è consentita un'interpretazione meno rigorosa dell'art. 13 della L. n. 241/1990 per l'attività pianificatoria, certamente un'analogha esegesi non è estensibile al caso dell'attività normativa, ivi inclusa quella regolamentare.

I procedimenti normativi devono infatti reputarsi unicamente sottoposti alle regole proprie né queste sono suscettibili di eterointegrazione attraverso il richiamo alla L. n. 241/1990 e ciò per l'evidente ragione che il potere normativo, anche quello formalmente "amministrativo" degli enti subregionali, attinge sempre il livello dell'esercizio della sovranità che non tollera l'interferenza di interessi non precedentemente immessi nel circuito democratico, pena l'alterazione dei delicati meccanismi di legittimazione e di rappresentanza popolare.

Detto altrimenti, laddove non prevista dagli specifici procedimenti di formazione degli atti normativi, la partecipazione di soggetti terzi è in radice preclusa.

17. – In conclusione, l'appello va respinto perché infondato.

18. – Le spese processuali del secondo grado del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti, ravvisandosi giustificati motivi nella mancata conferma, a seguito di un più approfondito esame della controversia, del giudizio espresso dalla Sezione in sede cautelare.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione, definitivamente pronunciando, respinge l'appello.

Compensa integralmente tra le parti le spese processuali del secondo grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, nella camera di consiglio del 27 gennaio 2009, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Iannotta	Presidente
Raffaele Carboni	Consigliere
G. Paolo Cirillo	Consigliere
Vito Poli	Consigliere
Gabriele Carlotti	Consigliere estensore
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
f.to Gabriele Carlotti	f.to Raffaele Iannotta

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 29/04/2009

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

IL DIRIGENTE

f.to Silvana Giovannini