

Pubblicato il 17/03/2026

N. 00687/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01640/2025 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 Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1640 del 2025, proposto dalla Traguardi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Currao, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

il Comune di Palermo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Valentina Bellomo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per l'annullamento:

- della determina dirigenziale n. 7725 del 29.5.2025, pubblicata all'Albo Pretorio in pari data e fino al 13.6.2025, avente per oggetto “*procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle superfici pubblicitarie sul suolo pubblico ai sensi dell'art 43 del Regolamento Comunale sulla Pubblicità e sulle pubbliche affissioni e dell'art. 53 c. 2 del Regolamento per l'Applicazione del Canone Patrimoniale di concessione del suolo pubblico e di autorizzazione o esposizione pubblicitaria per la durata di anni 10 (dieci)*”, per come modificata con

determina dirigenziale n. 10581 del 22.7.2025, con la quale, oltre a rifissare i termini per la presentazione delle offerte, per la richiesta di chiarimenti e per l'apertura delle offerte, sono state modificate diverse norme del Disciplinare di gara, il quale, ultimo, in conseguenza, è stato ripubblicato con la detta determina dirigenziale unitamente all'allegato 5 "*modello dichiarazioni*";

- *in parte qua* degli allegati 1 "*Bando di gara*", 2 "*Disciplinare di gara*" e 3 "*Disciplinare tecnico*";

- di tutti gli altri atti consequenziali, precedenti e/o, comunque, connessi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2025 la dott.ssa Elena Farhat e udito il difensore per parte ricorrente, nessuno presente per il Comune resistente, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'atto introduttivo, ritualmente notificato e depositato, parte ricorrente è insorta avverso la procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle superfici e spazi pubblicitari sul suolo pubblico indetta dal Comune di Palermo con gli atti in epigrafe indicati.

Parte ricorrente espone di aver presentato domanda di partecipazione alla procedura di cui trattasi (circostanza non contestata dal Comune intimato).

2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di diritto.

2.1. "*Violazione del principio di divieto della doppia imposizione. Eccesso di potere per manifesta illogicità e irrazionalità; violazione degli artt. 1, c. 2, 27, 28 e 29 Reg. Pubblicità; violazione dell'art. 53, c. 7, Reg. Cod. Strada*", atteso che l'art. 15 del disciplinare di gara, che

prevede l'aggiudicazione con il criterio del “*massimo rialzo percentuale sul canone annuo posto a base d'asta del macrolotto per il quale concorre*”, viola il principio della doppia imposizione.

Invero, il canone annuo posto a base d'asta è pari al canone ordinariamente dovuto per l'occupazione di suolo pubblico, previsto dall'art. 1, cc. 816 e ss. l. n. 160 del 27.12.2019.

Poiché il concessionario aggiudicatario (ai sensi dell'art. 8.5 del disciplinare tecnico) deve “*corrispondere oltre al canone di concessione di cui ai punti precedenti, il canone unico patrimoniale annuo – secondo le tariffe e secondo le modalità previste dal “Regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione del suolo pubblico e di autorizzazione o esposizione pubblicitaria”*”, ne consegue che egli pagherà due volte la parte del canone relativa all'occupazione di suolo pubblico.

Sotto un diverso aspetto, il metodo di determinazione del canone dovuto, avuto riguardo alla somma tra il C.U.P. e il canone di concessione, contrasta con l'art. 53, c.7, d.P.R. n. 495 del 16 dicembre 1992 (Regolamento del Codice della Strada) il quale, in tema di autorizzazione al posizionamento di cartelli e mezzi pubblicitari, richiede il versamento di un corrispettivo “*determinabile da parte dello stesso soggetto sulla base di un prezziario annuale, COMPRENSIVO DI TUTTI GLI ONERI [n.d.r.], esclusi solo quelli previsti dall'articolo 405, che deve essere predisposto e reso pubblico da parte di ciascun ente competente ((entro il trentuno ottobre)) dell'anno precedente a quello di applicazione del listino*”.

2.2. “*Violazione del principio di proporzionalità in riferimento all'art. 106 d.lgs. n. 36/2023: difetto di motivazione*”, atteso che l'art. 8 del disciplinare di gara prevede che “*l'offerta, per ciascun macrolotto, è corredata, a pena di esclusione, da una garanzia provvisoria pari al 10% del valore complessivo del macrolotto per il quale si concorre*”. Esso quindi viola l'art. 106, c. 1, del Codice dei contratti pubblici, che richiede una garanzia “*pari al 2 per cento del valore complessivo della procedura indicato nel bando*” (percentuale che può essere eccezionalmente incrementata fino a un massimo del 4 per cento, previa espressa

motivazione dalla stazione appaltante). La garanzia provvisoria imposta agli offerenti è evidentemente sproporzionata e iniqua.

2.3. “*Violazione dell’art. 10, c. 5, direttiva 2006/123/CE; violazione dell’art. 43, lett. d, c. II), direttiva 2014/23/UE; violazione dell’art. 189, c. 1, lett. d, n. 2), Cod. Contratti*”, atteso che l’art. 7 del disciplinare di gara, il quale prevede che la concessione non può essere trasferita a terzi, viola l’art 43, lett. d), c. 2, della direttiva 2014/23/UE, l’art. 189 c. 1, lett. d) n. 2 del Codice dei Contratti pubblici e la direttiva 2006/123/CE, secondo cui il concessionario iniziale può sempre cedere ad altro operatore economico la propria concessione, purché esso abbia i medesimi requisiti qualitativi indicati nel bando.

2.4. “*Violazione dell’art. 53, c. 5, Reg. Cod. Strada*”, attesa l’assenza di un termine per la definizione del procedimento di concessione, in contrasto con quanto disposto dall’art. 53, c. 5, Regolamento del Codice della strada il quale prevede la chiusura del procedimento di autorizzazione in sessanta giorni dalla presentazione della richiesta.

2.5. “*Eccesso di potere per comportamento illogico, irrazionale e contrario ai principi del nostro ordinamento giuridico*”, atteso che l’art. 5.6 del disciplinare tecnico recita: “*Qualora in sede di installazione degli impianti, il concessionario dovesse verificare l’esistenza di cause ostative alla loro collocazione, allo stesso non imputabili (ad es. presenza di sottoservizi, esecuzione di lavori da parte dell’Amministrazione o di privati, ovvero diritti di terzi), il concessionario stesso avrà l’obbligo di individuare all’interno del macrolotto assegnato dei siti alternativi da proporre all’Amministrazione senza che ciò comporti variazione della durata della concessione o la riduzione di canone, in quanto ogni rischio connesso alla collocazione resta a carico esclusivo dell’aggiudicatario*”, così trasferendo sul concessionario incolpevole la responsabilità relativa a fatti ostativi all’installazione degli impianti imputabili alla p.a..

2.6. “*Violazione dell’art. 1, c. 822, l. n. 160/2019. Violazione dell’art. 23, c. 13 bis, Cod. Strada*”, atteso che gli artt. 6.2 e 6.3 del disciplinare tecnico i quali impongono a carico dei concessionari l’onere di procedere alla segnalazione e alla rimozione degli

impianti in precedenza autorizzati e di quelli abusivi, sollevando di fatto l'autore della violazione delle conseguenze negative del proprio illecito e trasferendo la sanzione amministrativa a questi spettante in capo al concessionario.

3. Il Comune intimato si è costituito in giudizio con una memoria di mera forma, chiedendo il rigetto nel merito del ricorso. In data 6.11.2025 sono state prodotte (stringate) osservazioni sui motivi di doglianza.

4. All'udienza pubblica del 19 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In disparte eventuali dubbi di ammissibilità del gravame per carenza di interesse atteso che il ricorso censura la *lex specialis*, ma non evidenzia l'esistenza di clausole escludenti o impeditive della possibilità di presentare offerta (che risulta incontestato essere stata presentata), il ricorso è comunque infondato nel merito e deve essere rigettato.

2. Osserva il Collegio, che giova, innanzitutto, chiarire quale sia la scansione temporale della procedura relativa all'assegnazione degli impianti pubblicitari.

L'art. 53, comma 2, del regolamento C.U.P. sulla cui base è stata indetta la gara di cui trattasi, recita: *“In sede di prima assegnazione le superfici pubblicitarie previste dal predetto Piano verranno messe a bando per macro lotti e secondo il criterio del massimo rialzo sull'importo a base d'asta, calcolato secondo le tariffe di cui al presente regolamento; gli aggiudicatari, prima di procedere alle esposizioni pubblicitarie, avranno l'obbligo di produrre per ciascun lotto i progetti di collocazione degli impianti secondo le tipologie e quantità previste dal Piano. I provvedimenti autorizzativi dell'esposizione verranno rilasciati solo dopo l'accertamento della rispondenza di tali progetti ai parametri fissati dal Piano e alla verifica della conformità di essi alle normative specifiche di settore, al Codice della Strada - e relativo Regolamento di Esecuzione - e ai vincoli imposti ai sensi del Codice dei Beni Culturali”*.

È evidente quindi che la norma individua due fasi:

(a) una prima fase nella quale, attraverso un rapporto concessorio, viene attribuita a diversi operatori economici, attraverso una gara ad evidenza pubblica, la disponibilità del diritto di superficie corrispondere a porzioni di territorio comunale nell'ambito del quale viene definito di massima il numero di impianti installabili e i connessi metri quadri potenzialmente utilizzabili;

(b) una seconda fase strettamente autorizzatoria, disciplinata dall'art. 23, comma 4, Codice della strada e dal regolamento di attuazione del Codice della strada, approvato con d.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495, agli artt. 47 e ss. (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 6175 del 30.10.2018), nella quale sono individuati i singoli impianti pubblicitari e rilasciati i singoli titoli autorizzatori.

Almeno il primo, il quarto e il sesto motivo (sotto il profilo della violazione dell'art. 23, c. 13 bis, Cod. Strada) sottendono una prospettazione equivoca ed errata che giustappone e, in definitiva, confonde le due fasi descritte dalla scansione procedimentale di cui all'art. 53 del regolamento CUP.

2.1. Il primo motivo è infondato in quanto, nel caso di specie, non sussistono i presupposti per invocare il divieto di doppia imposizione di cui all'art. 163 d.P.R. n. 917/1986, a norma del quale stessa imposta non può essere applicata più volte in dipendenza dello stesso presupposto.

Invero, il canone di concessione non è un tributo, ma un'obbligazione contrattuale, è il *quantum* che il concessionario dovrà corrispondere al Comune all'esito dell'aggiudicazione, ossia il corrispettivo per l'utilizzo in via esclusiva delle superfici pubblicitarie previste per il lotto assegnato all'esito della procedura ad evidenza pubblica.

Il C.U.P. previsto dall'art. 1, cc. 816 e ss. l. n. 160 del 27 dicembre 2019, invece, è un tributo, qualificabile come tassa secondo il principio della controprestazione (ed è stato introdotto per accorpare diversi prelievi locali preesistenti che avevano quale

caratteristica comune l'occupazione di aree e spazi pubblici). Presupposto del tributo, pertanto, è lo sfruttamento a fini economici degli impianti installati.

D'altra parte, l'art. 53, c. 7, del Regolamento del Codice della strada, che prevede il corrispettivo dovuto alla p.a. per l'istruttoria e il rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di singoli mezzi pubblicitari, esula dall'ambito di applicazione della gara di cui trattasi.

Alla luce della superiore ricostruzione è evidente che non sussiste nel caso di specie la violazione del divieto della doppia imposizione.

2.2. Il secondo motivo di ricorso è parimenti infondato.

Giova, innanzitutto, chiarire che la concessione di spazi pubblicitari esterni, oggetto del bando impugnato, non integra una concessione di servizio pubblico, giacché *“l'attività che viene compiuta negli spazi pubblicitari non è, in quanto tale, un'attività dell'Amministrazione (nel senso che essa non compie attività pubblicitaria, né la organizza, limitandosi a fornire alcuni degli spazi ad essa dedicati)”* e quindi *“la finalità della concessione è il miglior utilizzo di un bene pubblico (lo spazio pubblicitario) al fine di ricavarne la maggiore valorizzazione possibile in termini, anche, finanziari, con il vincolo, derivante dall'oggetto della concessione di beni, di utilizzare lo spazio per fini pubblicitari”* (Cons. Stato, sez. VII, 17 gennaio 2023, n. 579; cfr., in termini, C.G.A.R.S., 16 marzo 2022, n. 306).

La concessione di cui trattasi dà quindi luogo ad un contratto attivo dell'Amministrazione, alla quale viene pagato un prezzo da parte del concessionario per l'utilità ricevuta.

L'art. 13 del D.lgs. n. 36/2023, dopo aver stabilito, al comma 2, la non applicabilità delle norme del codice ai contratti attivi, dispone, al comma 5, che *“l'affidamento dei contratti di cui al comma 2 che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3”*.

Pertanto, la gravata procedura ad evidenza pubblica è sottratta all'applicazione del Codice dei contratti pubblici, con la sola eccezione dell'applicazione dei suoi principi generali, quanto all'affidamento.

Per questo motivo, non ha alcun pregio la doglianza della ricorrente che ritiene sproporzionata la richiesta di una garanzia provvisoria in misura sensibilmente più alta di quella prevista dall'art. 106, c. 1, del d.lgs. n. 36/2023. La formulazione di tale clausola rimane nell'alveo della scelta discrezionale dell'Amministrazione, peraltro non viziata da evidente illogicità o arbitrarietà.

D'altra parte, il richiamo all'art. 106, c. 8, del d. lgs. n. 36/2023 effettuato dall'art. 8 del disciplinare di gara vale esclusivamente nei limiti del citato c. 8, ai fini del richiamo alle riduzioni ivi previste, secondo una scelta discrezionale del Comune.

2.3. Anche il terzo motivo di doglianza è infondato.

L'art. 7 del disciplinare di gara allegato al bando stabilisce che “*trattandosi di concessione a terzi di bene pubblico, l'affido non può essere trasferito a terzi, non è prevista la cessione di contratto né la subconcessione. Non sarà ammessa in nessun caso la voltura del provvedimento di autorizzazione che sarà rilasciato sulla scorta dei contratti stipulati.*”.

Tale disposizione non può dirsi in conflitto con la disciplina legale dei contratti pubblici perché, come si è detto nel precedente punto 1.2, le concessioni di beni pubblici sono sottratte all'ambito di applicazione del d.lgs. n. 36/2023 e della disciplina sovranazionale che attiene ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, se non per quanto attiene all'affidamento in ossequio ai principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.

Per quanto attiene alla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, il Collegio osserva come il divieto di trasferibilità della concessione disposto dalla clausola contestata sia, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, del tutto coerente con il principio sancito dall'art. 43 della direttiva citata. La norma

sovrana stabilisce, infatti, il principio per il quale la modifica che comporti la sostituzione del concessionario è considerata sostanziale e quindi vietata, perché equivalente ad una nuova aggiudicazione che sarebbe in tal modo sottratta alla procedura ad evidenza pubblica. Il presupposto del principio della intrasferibilità della concessione demaniale a terzi è la natura personalissima della concessione del bene pubblico, collegata al vincolo pubblicistico che caratterizza la funzione e l'oggetto del contratto stesso.

Tale principio deve intendersi di ordine generale ed è recepito dall'art. 7 del disciplinare, il quale, escludendo la possibilità di cessione del contratto o di subconcessione, invero, non esclude la possibilità di applicare le eccezionali condizioni descritte dall'art. 43 della direttiva, le quali potranno sempre essere valutate, caso per caso, in fase di esecuzione del contratto di concessione da parte del contraente pubblico.

Il regolamento contrattuale si limita ad escludere che il contraente privato possa stipulare a sua volta contratti di cessione della concessione o subconcessione senza interpellare la parte pubblica. La *ratio* dell'art. 7 del disciplinare è, pertanto, quella di escludere ogni automatismo nel subentro di un soggetto terzo nel contratto di concessione stipulato dall'aggiudicatario.

2.4. Il quarto motivo di diritto è infondato, atteso che la gravata procedura per la concessione dei beni pubblici è diversa e distinta dal procedimento amministrativo disciplinato dall'art 53 Reg. Cod. Strada per il rilascio del titolo di autorizzazione al posizionamento di singoli cartelli, insegne di esercizio e di altri mezzi pubblicitari (il cui c. 5 non prevede comunque un termine perentorio).

Dalla legge di gara risulta evidente che tutte le autorizzazioni saranno rilasciate una volta approvato il progetto per la collocazione degli impianti nel singolo macrolotto assegnato all'aggiudicatario all'esito della gara con la stipula del contratto di

concessione (v. art. 5.4 del disciplinare tecnico), il che, tenuto conto del numero degli impianti, necessita evidentemente di una scansione temporale più lunga.

2.5. Infine, sono infondati il quinto e il sesto motivo che possono essere trattati congiuntamente.

Il disciplinare tecnico al punto 5.6 tutela l'interesse del concessionario a poter sfruttare pienamente a proprio vantaggio lo spazio ottenuto in concessione, indicando luoghi alternativi per le installazioni nel caso in cui queste non fossero collocabili per l'esistenza di cause ostative scoperte dopo l'approvazione del progetto di collocazione degli impianti. Tale disposizione, pertanto, garantisce al concessionario l'integrità della prestazione oggetto del contratto di concessione.

Anche nel caso delle previsioni ai punti 6.2 e 6.3 del disciplinare tecnico la *ratio* è quella di tutelare il libero esercizio dei diritti che il concessionario potrà vantare sul proprio lotto in forza del contratto di concessione.

La gestione dei macrolotti in capo al concessionario in termini di segnalazione alla p.a. comunale delle eventuali affissioni dei precedenti concessionari (che devono cessare – v. art. 6.2) o di quelle abusive (v. art. 6.3), e di oneri di rimozione delle stesse (qualora non vi provveda il soggetto obbligato), è stabilita in una prospettiva di responsabilizzazione dell'operatore privato rispetto al bene pubblico che gli è stato affidato, considerando sempre il suo primario interesse a tutelare il valore del proprio investimento economico.

Il profilo sopradescritto si discosta del tutto, da un lato, da quello sanzionatorio che riguarda il rapporto tra l'Amministrazione e l'autore dell'illecito e, dall'altro lato, da quello dei rimedi civilistici che il concessionario potrà sempre esperire per le spese affrontate nell'attività di rimozione di affissioni riferibili a terzi.

3. Per le superiori ragioni, il ricorso va rigettato e le spese di giudizio possono trovare compensazione tra le parti in ragione della complessità e parziale novità delle

questioni trattate e stante le limitatissime difese svolte in giudizio dal Comune resistente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Primo Referendario

Elena Farhat, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Elena Farhat

IL PRESIDENTE
Federica Cabrini

IL SEGRETARIO