

Pubblicato il 14/11/2023

N. 09762/2023REG.PROV.COLL.  
N. 08082/2017 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8082 del 2017, proposto da Prisma Color di R. Rago & C. S.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio eletto presso lo studio Guido Lenza in Roma, via XX Settembre 98/E;

*contro*

Comune di Salerno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Comunale, Anna Attanasio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima) n. 00654/2017, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 24 ottobre 2023 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti gli avvocati Comunale N.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. La Società odierna appellante, Prisma Color di R. Rago & Co. S.A.S. è attiva nel settore degli impianti pubblicitari. Nell'esercizio di tale attività, in data 10 giugno 2014, depositava presso il Comune di Salerno istanza volta al rilascio dell'autorizzazione alla installazione di un impianto pubblicitario alla Via Barrella – incrocio Corso Garibaldi.

2. L'Amministrazione adita, con provvedimento del 15 luglio 2014, respingeva l'istanza e, avverso la determinazione, la società proponeva ricorso innanzi al TAR per la Campania – Sezione distaccata di Salerno (R.G. n. 2288/2014). Nelle more, con nota prot. n. 180076 il Comune di Salerno annullava in autotutela il suddetto diniego e, con nota prot. n. 180112, sollecitando i prescritti pareri ai competenti Settori Urbanistica, Impianti e Manutenzioni Infrastrutture e Vigili Urbani, comunicava l'avvio del procedimento.

3. A fronte di tale nuovo provvedimento, il TAR per la Campania, con sentenza n. 2003 del 21 novembre 2014, dichiarava improcedibile il ricorso proposto.

4. Rinnovata l'istruttoria, l'Amministrazione comunicava previamente i motivi ostativi ex art. 10 bis della L. n. 241/90 e s.m.i., per poi emettere un nuovo provvedimento di diniego.

5. Avverso il suddetto diniego proponeva ricorso la Prisma Color di R. Rago & Co. S.A.S., lamentando la mancata comunicazione di avvio del procedimento teso al rigetto dell'istanza nonché la violazione dei termini di conclusione del procedimento. Censurava, inoltre, la comunicazione del

preavviso di diniego di cui all'art. 10 bis, L. n. 241/90 e s.m.i., ritenuta priva di ogni fondamento logico e giuridico. Quanto al provvedimento di diniego, ne contestava la motivazione, per carenza e genericità.

6. Il TAR, con sentenza n. 654 pubblicata il 18 aprile 2018, respingeva il ricorso: in sintesi, il primo giudice chiariva che il provvedimento impugnato aveva motivato il rigetto dell'istanza presentata dalla società sulla base dei pareri negativi resi dal Comando della Polizia Municipale (nota del 10.12.2014, prot. 194866) e dal Servizio Manutenzioni Infrastrutture (nota del 16.12.2014, prot. 198492), nei quali si evidenziava che l'impianto si sarebbe trovava in corrispondenza di un crocevia con notevole intensità di traffico nonché in zona di smistamento veicolare tra viabilità cittadina ed area di imbarco ferroviario e che, per tale ragione, l'installazione dell'impianto pubblicitario avrebbe potuto indurre distrazione e/o deconcentrazione agli utenti della strada, con conseguenti criticità per la pubblica incolumità.

7. La Prisma Color di R. Rago & Co. S.A.S., ha proposto appello.

8. Nel giudizio si è costituito il Comune di Salerno, contestando l'avverso dedotto ed insistendo per la reiezione del gravame.

9. Espletata una verifica, previo scambio di memorie, la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione all'udienza straordinaria del 24 ottobre 2023.

## DIRITTO

10. Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente in virtù della loro stretta connessione, sono infondate.

10.1. Con il primo motivo di appello, la Prisma Color censura la sentenza gravata, nella parte in cui avrebbe erroneamente ritenuto fondata la motivazione dell'atto impugnato. In punto di fatto, rappresenta che la strada su cui chiedeva di installare l'impianto pubblicitario è a senso unico, situata in pieno centro ed in prossimità di un semaforo, ove non si

troverebbero incroci con altre vie di diramazione. Evidenzia, inoltre, che il previsto cartello pubblicitario non sarebbe stato visibile dagli automobilisti in marcia, attesa la relativa ubicazione, in quanto coperto da un albero e da una pensilina: lo scopo dell'impianto pubblicitario sarebbe stato, perciò, solo quello di attirare l'attenzione dei pedoni, scopo comune a svariate altre insegne situate nella medesima area.

10.2. Con il secondo motivo di gravame si contesta che il primo giudice, nel richiamare la verifica del 23 febbraio 2017, avrebbe erroneamente ritenuto che non vi fossero in quella zona altre inserzioni pubblicitarie: al contrario, il verificatore avrebbe invece attestato l'esistenza di un impianto pubblicitario autorizzato in data 12 maggio 2015 - successivamente al diniego disposto dal Comune di Salerno nei confronti dell'odierna appellante - nonché di un albero e di una pensilina metallica contenenti altre inserzioni pubblicitarie.

10.3. Con il terzo motivo, Prisma Color lamenta l'erroneità della sentenza gravata per non aver ritenuto che l'eventuale violazione del termine a provvedere fosse causa di illegittimità del provvedimento: sostiene l'appellante che, essendo il provvedimento negativo intervenuto oltre i termini, si sarebbe già formato un titolo di assenso *per silentium*, residuando perciò in capo al Comune unicamente la possibilità di attivare un procedimento di annullamento in autotutela.

10.4. Con l'ultimo motivo di doglianza, l'appellante afferma che la motivazione apodittica e inadeguata del primo giudice avrebbe violato i principi del giusto processo.

10.4. I motivi sono infondati.

10.4.1. Va preliminarmente evidenziato che alla definizione della disciplina della collocazione degli impianti pubblicitari concorrono la normativa sulla viabilità, che sottopone gli impianti, per la sicurezza del traffico veicolare, ad autorizzazione comunale se collocati nei centri abitati, ex art. 23, comma

4, del codice della strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285); quella sulla tutela dei beni culturali e paesaggistici, con precipuo riferimento agli articoli 49 e 153 del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) per la valutazione dell'incidenza degli impianti su tali profili; e la normativa tributaria, di cui al D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507.

10.4.2. Così delineato il quadro normativo di riferimento, vale osservare che, per consolidata giurisprudenza, la collocazione degli impianti pubblicitari commerciali su aree pubbliche urbane è vincolata dalla naturale limitatezza degli spazi disponibili all'interno del territorio comunale, ulteriormente ristretta per effetto dei vincoli sia di viabilità sia di tutela dei beni culturali gravanti sul territorio. Ciò motiva la statuizione di cui all'art. 3, comma 3, del citato D.Lgs. n. 507 del 1993, per cui ciascun Comune deve determinare, oltre la tipologia, anche la quantità degli impianti pubblicitari e approvare un piano generale degli impianti, con la delimitazione della superficie espositiva massima dei diversi tipi di impianti, definendosi con ciò un mercato contingentato (sul punto si veda Cons. Stato, Sez. V, Sent., 24 febbraio 2020, n. 1374; nonché Cons. Stato, Ad. Plen., Sent. 25 febbraio 2013, n. 5).

10.4.2. In altri termini, la normativa sull'installazione degli impianti a tutela della sicurezza stradale e dei valori culturali si raccorda, così, a quella ulteriore basata sul presupposto, necessitato e condizionante, del contingentamento dell'attività in questione, poiché comportante l'uso di una risorsa pubblica scarsa qual è il suolo pubblico. Ne consegue il configurarsi di un rapporto di tipo concessorio tra l'ente locale e il privato, essendo qualificabile come concessione di area pubblica il provvedimento iniziale che conforma il rapporto e nel quale confluiscono esigenze di regolazione unitaria dei profili di tutela della sicurezza stradale e dei valori culturali (si veda Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 30 gennaio 2009, n. 509).

10.4.3. Pertanto, rientra certamente nella potestà delle amministrazioni

comunali la possibilità di contenere sul piano quantitativo la pubblicità ordinaria, 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 (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2009, n. 2723; si veda altresì Sez. V, Sent., 27/05/2014, n. 2757). Nel caso di specie, il Piano Generale degli impianti adottato dal Comune di Salerno, approvato con delibera di Giunta Comunale n. 459 del 18 maggio 2012, stabilisce che il rilascio dell'autorizzazione compete al Settore Tributi, previa acquisizione di pareri resi anche in seduta simultanea, da parte dei competenti Uffici afferenti ai settori Urbanistica, Impianti e Manutenzione Infrastrutture, Polizia Municipale, Tributi.

10.4.4. La motivazione del provvedimento di diniego impugnato, prot. n. 30618 del 26 febbraio 2015, avente ad oggetto *“istanza installazione impianto pubblicitario prot.n. 93298/2014 – rigetto”*, lungi dall'apparire incongrua o irragionevole si fonda, invero, su plurime ragioni. In particolare, l'atto impugnato con ricorso introduttivo richiama:

- la nota del Comando di Polizia Municipale, prot. n. 194866 del 10 dicembre 2014, la quale esprimeva parere negativo, attestando che *“l'impianto si trova in corrispondenza di crocevia con notevole intensità di traffico, nonché in zona smistamento veicolare tra viabilità cittadina ed area di imbarco ferroviario che pertanto crea pericolo per la viabilità”*;

- la nota del Servizio Manutenzioni Infrastrutture, prot. n. 198492 del 16 dicembre 2014, la quale esprimeva ugualmente parere negativo, rilevando che *“detto impianto posizionato in un punto dove si diramano due arterie di circolazione con volume di traffico sostenuto, creerebbe distrazione e/o deconcentrazione agli utenti della strada con conseguente criticità per la pubblica incolumità”*;

10.4.5. Deve perciò ritenersi corretta la valutazione effettuata dal primo giudice, sul rilievo che entrambi gli uffici sopra menzionati hanno

confermato nei propri atti l'esistenza di un incrocio in prossimità del luogo ove la Società Prisma Color intendeva posizionare l'impianto pubblicitario. Né può rilevare quanto dedotto da parte appellante in merito alla scarsa scorrevolezza del traffico in quella zona, venendo in considerazione una valutazione discrezionale, sindacabile dal giudice amministrativo, in sede di giurisdizione generale di legittimità, solo per macroscopica illogicità o travisamento, che non si apprezzano nel caso di specie.

10.4.6. La correttezza della decisione di primo grado si riscontra anche con riferimento alla dedotta esistenza di altre insegne pubblicitarie assentite in loco. Segnatamente, nella relazione di verifica a firma dell'Ing. Amato, richiamata dalla stessa parte appellante a sostegno delle proprie difese, si legge che: *"...non sono state rilevate autorizzazioni successive alla data del 10 giugno 2014, rilasciate dal Comune di Salerno, nel punto indicato nell'Ordinanza Istruttoria..."*. Il verificatore attestava inoltre che *"... dall'esito dei sopralluoghi effettuati in data 6 dicembre 2016 ed in data 9 gennaio 2017, si è riscontrato che nel punto indicato nell'Ordinanza istruttoria, non vi sono installate numero due insegne luminose, riconducibili a quelle indicate a pag. 18 dalla ricorrente Soc. Prisma Color., od altre insegne similari..."*. L'eventuale presenza in loco di altre insegne deve quindi ascrivere o a comportamenti abusivi, che in quanto tali non possono considerarsi indicativi di disparità di trattamento o contraddittorietà, oppure a situazioni delle quali non è provata, in giudizio, l'identità rispetto a quella dedotta in giudizio, ragione per cui non possono essere tenute in considerazione (*ex multis*, Cons. di Stato, Sez. IV, n. 5464 del 5 giugno 2023).

10.4.7. Parimenti sono destituite di fondamento le doglianze relative al perfezionamento del titolo per inutile decorso del termine a provvedere, atteso che la giurisprudenza è consolidata nell'affermare che la disciplina del silenzio assenso, ai sensi dell'art. 20 della L. n. 241/90, non è applicabile con riferimento alle istanze che abbiano ad oggetto l'utilizzazione di beni

pubblici.

(cfr. Cons. di Stato, Sez. V, n. 4660 del 7 giugno 2020: *“L’occupazione di suolo pubblico richiede invero un provvedimento di concessione rilasciato dal Comune competente, provvedimento che non può essere sostituito dal silenzio-assenso ex articolo 20 della legge 241 del 1990 considerato che il procedimento concessorio presuppone l’esercizio di una potestà discrezionale anzitutto sull’an, che esclude in radice l’applicabilità del regime del silenzio-assenso.”*).

10.4.8. La necessità di una autorizzazione espressa si desume, peraltro, dal chiaro tenore letterale degli artt. 3, comma 3, del D.Lgs. n. 507 del 1993 e dall’art. 23, comma 4, del codice della strada, a mente del quale ultimo *“la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell’ente proprietario della strada nel rispetto delle presenti norme”* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, Sent., 29 aprile 2019, n. 2730; conforme Cons. Stato, Sez. V, Sent., 29 aprile 2019, n. 2728).

10.4.9. Quanto, infine, alla circostanza che la appellata sentenza non sarebbe stata sufficientemente motivata, il Collegio rammenta che con la sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 7 del 2018 è stato ritenuto che è causa di nullità della sentenza quel difetto di motivazione che si identifica, oltre che nella mancanza assoluta di motivi sotto l’aspetto materiale e grafico, nel contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili, nella motivazione meramente assertiva, tautologica, apodittica oppure obiettivamente incomprensibile, situazioni in cui le anomalie argomentative sono di gravità tale da collocare la motivazione al di sotto del *“minimo costituzionale”* di cui all’art. 111, comma 5, Cost. Fuori da tali situazioni l’appello avverso una sentenza motivata in maniera asseritamente insoddisfacente deve essere veicolato mediante censure che non possono arrestarsi al mero rilievo della insufficienza della motivazione, ma devono, invece, tradursi in una precisa critica al ragionamento del primo giudice. Nel caso di specie non si apprezzano le circostanze che possono condurre a rilevare la nullità della



appellata sentenza, ragione per cui la doglianza va respinta.

11. Le considerazioni che precedono dimostrano l'infondatezza delle censure articolate a sostegno dell'appello, che va conseguentemente respinto.

12. Le spese giudiziali seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Salerno, delle spese del presente giudizio, che si liquidano in €. 4.000,00 (quattromila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2023, celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Carmelina Adesso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Roberta Ravasio**

**Fabio Franconiero**

IL SEGRETARIO