



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 18 settembre 2019

NUMERO AFFARE 00187/2018

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza sospensiva, proposto dalla Gruppo M s.r.l., contro il Comune di San Lazzaro di Savena, avverso il provvedimento prot. n. 31010 del 7 agosto 2017, di diniego all'installazione di n. 1 "totem" nel territorio del Comune, nonché avverso l'art. 14, punto 9, del Regolamento comunale approvato con delibera consiliare n. 30 del 21 aprile 2009 in materia di collocazione di mezzi pubblicitari;

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 7325 del 30/4/2019, con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per le

infrastrutture, i sistemi informativi e statistici ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

Premesso:

La ricorrente Gruppo M s.r.l. ha impugnato il provvedimento indicato in epigrafe, con quale il Comune ha negato l'installazione di una struttura pubblicitaria (cd. "totem") per il marchio Cadillac sulla via Emilia, nonché il Regolamento comunale sulla cartellonistica, nella parte in cui disciplina la collocazione degli impianti pubblicitari. Ha presentato altresì istanza cautelare e chiesto l'accesso alla memoria difensiva dell'Amministrazione, con assegnazione di congruo termine per replicare.

La società ricorrente rappresenta di commercializzare fin dal 1979 automobili e veicoli tecnologici di molteplici marche attraverso una rete di più saloni. Fra questi vi è la concessionaria sita in San Lazzaro di Savena, alla via Emilia, ove sono presenti alcuni totem pubblicitari, uno dei quali al civico numero 295.

L'area su cui è collocato il manufatto pubblicitario è pubblica ed è stata oggetto di concessione, fin dal 2004, concessione poi revocata nel 2006. La installazione del totem è avvenuta nell'anno 2011 e da allora è stato effettuato periodicamente il pagamento della relativa imposta comunale sulla pubblicità.

In data 7/3/2017 la Polizia Municipale del Comune ha eseguito un accertamento a seguito del quale è stato contestato alla ricorrente l'assenza di autorizzazione alla installazione del manufatto pubblicitario in esame.

In data 4/4/2017 la ricorrente ha presentato una richiesta di autorizzazione per la permanenza dell'installazione in questione, ma con il provvedimento ora impugnato la stessa non è stata accolta adducendo come motivazione che *"l'impianto pubblicitario risulta*

installato su area pubblica in violazione dell'art. 14 co. 9 del Reg. Comunale disciplinante i mezzi pubblicitari approvato con D. C.C. n. 30/09 ai sensi del quale la collocazione di totem può avvenire su suolo privato".

La società ricorrente afferma quindi la illegittimità del suddetto art. 14, comma 9, e del conseguente diniego all'installazione del totem, deducendo i seguenti motivi di diritto.

1. La norma regolamentare invocata dal Comune appare lesiva ed in contrasto con quanto stabilito dall'art. 23, commi 1, 4 e 6, del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della strada), nonché dell'art. 51, commi 3 e 4, del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo Codice della strada). Dal combinato disposto di tali norme emergerebbe, ad avviso della società ricorrente, che la collocazione di cartelli di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse sia soggetta ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada e che nell'interno dei centri abitati la competenza sia dei comuni, i quali, però, avrebbero l'obbligo di rispettare le prescrizioni dettate dallo stesso Codice della strada ed, anzi di "assicurare" il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 23 citato. Nello specifico sarebbe il Regolamento di attuazione a stabilire le norme per le dimensioni, le caratteristiche e l'ubicazione dei mezzi pubblicitari lungo le strade. Ad avviso della società ricorrente, il Regolamento comunale impugnato, prevedendo all'art. 14, n. 9, che la collocazione possa avvenire su suolo privato, avrebbe introdotto una fattispecie di divieto ulteriore e non prevista dalla legge statale, in violazione della elencazione tassativa fatta da quest'ultima. Sotto ulteriore profilo, la società ricorrente argomenta che il generale divieto di collocare insegne e cartelli che possono ingenerare confusione, previsto dall'art. 23 del Codice della strada e dall'art. 51 del

Regolamento di esecuzione, non potrebbe tradursi in disposizioni regolamentari che comportino una inibizione generalizzata di detti cartelli e insegne sul suolo pubblico all'interno dei centri abitati. Dunque il generale divieto disposto dall'impugnato Regolamento comunale sarebbe in insanabile contrasto sia con il Codice della strada, sia con il principio di libera iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione.

2. Successivamente alla notificazione della comunicazione ex art. 10-bis della legge n. 241/1990, la società ricorrente presentava alcune osservazioni volte a evitare l'adozione del provvedimento definitivo di diniego, nelle quali, rilevando che il totem in questione non comportava alcun pericolo per la circolazione, ne chiedeva l'autorizzazione in deroga. L'amministrazione replicava che il Regolamento comunale non prevede la concessione di deroghe. Anche sotto questo profilo sarebbe evidente, ad avviso della ricorrente, il contrasto con le norme statali sopra citate, poiché queste prevedono per i comuni la facoltà di concedere deroghe ai divieti imposti. Sotto diverso profilo, la suddetta motivazione sarebbe illegittima anche perché del tutto tautologica. Nel caso di specie, infatti, sarebbero mancate non solo la fase istruttoria, ma anche qualsiasi spiegazione in ordine alle valutazioni di pubblico interesse che non hanno consentito la concessione della richiesta deroga. Sotto ulteriore profilo, la società ricorrente afferma la manifesta incongruità, contraddittorietà e illogicità della motivazione e conseguentemente dell'impugnato diniego. Infatti l'area pubblica in questione fu in passato sottratta all'uso pubblico e dunque non sussisterebbe alcuna esigenza, legata alla tutela dell'interesse pubblico alla salvaguardia della sicurezza della circolazione, che possa impedire il rilascio dell'autorizzazione richiesta.

3. La società ricorrente afferma infine l'incompetenza del dirigente firmatario del provvedimento impugnato, il quale dirige un settore (scuola e innovazione sociale) che non ha attinenza alcuna con il procedimento in esame.

Quanto infine all'istanza cautelare, la ricorrente argomenta che il pericolo sarebbe rinvenibile negli ingenti pregiudizi economici e di immagine che deriverebbero alla propria attività dall'applicazione del provvedimento impugnato.

Con nota prot. 1513 del 31/1/2018 il Ministero ha trasmesso il ricorso, esprimendo avviso contrario all'istanza cautelare.

La Sezione, con nota prot. 2947 del 1/3/2018, ha invitato il Ministero a trasmettere alla ricorrente, come da questa richiesto, tutti gli atti del procedimento, comprensivi della relazione e a far pervenire le memorie di replica eventualmente prodotte.

Con parere interlocutorio n. 1027/2018, reso in esito all'adunanza dell'11/4/2018, la Sezione ha quindi sollecitato il Ministero a presentare la relazione, dando conto delle controdeduzioni del Comune.

Il Ministero, nella relazione, pervenuta in data 7/5/2019, con cui ha chiesto il parere di questo Consiglio di Stato, richiamate le controdeduzioni contenute nella memoria difensiva trasmessa dal Comune, ha argomentato per la infondatezza nel merito del ricorso, in particolare affermando che, ai sensi dell'art. 51, comma 4, del Regolamento di attuazione del Codice della strada, il Comune, nell'ambito della propria potestà normativa, può individuare possibili nuove ipotesi di divieto di installazione di mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse. Anche la lamentata carenza, contraddittorietà o illogicità della motivazione non sussisterebbe, dal momento che nell'atto impugnato vi è un esplicito richiamo ad atti istruttori posti in essere dal Comune e che

giustificano l'emanazione del provvedimento finale. Quanto infine al lamentato vizio di incompetenza, il Ministero rappresenta che il dirigente della V Area del Comune poteva sottoscrivere l'atto impugnato in quanto legittimamente delegato con atto del 4/8/2017.

Il Comune, nelle controdeduzioni, rappresenta fra l'altro che l'area su cui è installato il totem era stata concessa nel 2004 alla ditta MASE, che si era impegnata a realizzarvi un parcheggio pubblico. In seguito al mancato adempimento, la concessione di suolo pubblico è stata revocata. Come ammesso dal ricorrente, nel 2011 veniva installato il totem su tale area senza la prescritta autorizzazione comunale, né può ravvisarsi alcun legittimo affidamento in capo alla società ricorrente, poiché l'area pubblica era stata concessa per un uso diverso (passaggio dei mezzi dell'impresa). Quanto al secondo motivo di ricorso, il Comune rappresenta che il manufatto è installato in un'area pubblica e il suo posizionamento impedisce l'utilizzo di due stalli di sosta a servizio della cittadinanza.

La società ricorrente, con memoria di replica del 5/7/2018, ha ribadito la fondatezza delle proprie argomentazioni.

Considerato:

Il ricorso non è fondato.

Preliminarmente va esaminata la censura mossa avverso il Regolamento comunale in materia di insegne pubblicitarie, del cui art. 14 (ai sensi del quale l'installazione del totem può avvenire su area privata) la società ricorrente afferma la illegittimità, in quanto introdurrebbe un non consentito generalizzato divieto. A fondamento di tale tesi viene invocato l'art. 51, comma 4, del Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo Codice della strada (d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495), che giova citare: "4. *Il posizionamento di cartelli, di insegne di esercizio e di altri mezzi*

pubblicitari entro i centri abitati, ed entro i tratti di strade extraurbane per i quali, in considerazione di particolari situazioni di carattere non transitorio, è imposto un limite di velocità non superiore a 50 km/h, salvo i casi specifici previsti ai successivi commi, è vietato in tutti i punti indicati al comma 3, e, ove consentito dai regolamenti comunali, esso è autorizzato ed effettuato, di norma, nel rispetto delle seguenti distanze minime, fatta salva la possibilità di deroga prevista dall'art. 23, comma 6, del Codice: (omissis)".

Da una piana lettura del testo appare condivisibile la lettura della disposizione fornita dal Ministero, secondo la quale, in sostanza, l'inciso "ove consentito dai regolamenti comunali" legittima l'ente locale, nell'esercizio della propria potestà normativa, a individuare possibili nuove ipotesi di divieto. Da ciò discendono, ad un tempo, l'infondatezza della doglianza avverso il Regolamento e la legittimità del provvedimento di diniego impugnato, che è fondato esclusivamente – ma ciò basta – sulla violazione del suddetto Regolamento comunale. Anche il secondo motivo di illegittimità dedotto (richiamante l'art. 10-bis della legge n. 241/1990), infatti, non è fondato, per la condivisibile ragione che il Regolamento comunale non consente – legittimamente - la invocata deroga e pertanto il provvedimento contestato non avrebbe potuto recare un contenuto diverso da quanto in effetto disposto. Infine il vizio di incompetenza non sussiste, alla luce dei chiarimenti forniti dal Comune. Da quanto esposto discende la reiezione del ricorso, con assorbimento dell'istanza cautelare.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso vada respinto, con assorbimento dell'istanza cautelare.

L'ESTENSORE
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE F/F
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO
Giuseppe Testa