

Pubblicato il 16/11/2021

N. 02541/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00597/2021 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 Lombardia**

**(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 597 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Urban Vision Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giancarlo Tanzarella e Carlo Maria Tanzarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e presso lo studio di questi ultimi in Milano, via Senato, 37;

*contro*

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Irma Marinelli, Ruggero Meroni, Donatella Silvia ed Anna Tavano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e presso gli uffici dell'Avvocatura Comunale in Milano, via della Guastalla, 6;

*per l'annullamento*

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della determinazione dirigenziale 1 aprile 2021 prot. n. 180559 (doc. 8), notificata a mezzo PEC in pari data, recante ordine di copertura del telo pubblicitario di proprietà della ricorrente installato sui ponteggi a ridosso dell'edificio di Piazza San Babila – lato Corso Venezia, impartito ai sensi dell'art. 22, comma 5, secondo periodo, del Nuovo Regolamento **Canone Unico** Patrimoniale – Sezione I;

b) della medesima determinazione dirigenziale 1 aprile 2021, prot. n. 180559 (doc. 8), notificata a mezzo PEC in pari data, ove implicitamente recante ordine di rimozione dell'impianto pubblicitario ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 22, comma 5, primo periodo del nuovo Regolamento **Canone Unico** Patrimoniale – Sezione I (doc. 15);

c) in quanto occorra, del verbale di contestazione n. 8165396-1, elevato dalla Polizia Locale in data 23 marzo 2021 e notificato il successivo 29 marzo (doc. 6), nella parte in cui dispone a carico della ricorrente la sanzione accessoria della rimozione dell'impianto pubblicitario entro 10 giorni e nella misura in cui tale provvedimento integri esercizio del potere ordinatorio previsto dall'art. 22, comma 5, primo periodo, del nuovo Regolamento **Canone Unico** Patrimoniale – Sezione I;

d) dell'art. 22, comma 2, lett. *b*) del nuovo Regolamento **Canone Unico** Patrimoniale – Sezione I (doc. 15), ove interpretato nel senso che esso qualifichi come abusiva l'attività di diffusione di messaggi pubblicitari proseguita oltre il termine di scadenza dell'autorizzazione nelle more dell'istruttoria del procedimento di rinnovo;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Urban Vision S.p.A. il 28/4/2021:

e) della determinazione dirigenziale 20 aprile 2021, prot. n. 214532, recante

“provvedimento di rigetto della domanda di rinnovo dell'autorizzazione per l'esposizione di un telo monofacciale su ponteggio afferente all'edificio di Piazza san Babila 5, fronte Corso Venezia” (doc. 17);

f) della determinazione dirigenziale 21 aprile 2021, prot. n. 218735 del 22 aprile 2021, recante “provvedimento di rigetto PG 0214532 del 20 aprile 2021 relativo alla domanda di rinnovo dell'autorizzazione per l'esposizione di un telo monofacciale su ponteggio afferente all'edificio di Piazza San Babila 5, fronte corso Venezia: conferma del provvedimento. Controdeduzione alle osservazioni presentate con nota del 9 aprile 2021” (doc. 18);

g) in quanto occorre, dell'art. 4, comma 2, dell'Allegato A al Nuovo Regolamento **Canone Unico** Patrimoniale (doc. 15), ove interpretato nel senso che esso trovi applicazione alla fattispecie per cui è causa.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 novembre 2021 il dott. Giovanni Zucchini e trattenuta la causa in decisione come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Urban Vision Spa opera del settore della pubblicità esterna ed era titolare, fra gli altri, di un impianto pubblicitario installato su un ponteggio di un edificio condominiale sito in Milano, all'angolo fra Piazza San Babila e Corso Venezia e prospiciente su quest'ultima via.

Il Condominio era titolare di concessione di occupazione di suolo pubblico per il ponteggio, mentre la società istante vantava un'autorizzazione comunale all'esposizione del mezzo pubblicitario, di durata corrispondente a quella della

concessione di occupazione.

Prima della scadenza dell'autorizzazione l'esponente presentava al Comune l'istanza di rinnovo del proprio titolo; parimenti il Condominio chiedeva il rinnovo della concessione.

Tuttavia, intervenuta la scadenza dell'autorizzazione originaria e nelle more del procedimento di rinnovo, il Comune reputava abusiva la permanenza sull'impianto del messaggio pubblicitario.

Così, con verbale di accertamento del 23.3.2021, la Polizia Locale contestava a Urban Vision la violazione dell'art. 22 comma 2 lettera b) del nuovo Regolamento comunale sul **canone unico** patrimoniale, Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Milano n. 23/2021.

Con successiva determinazione dirigenziale del 1° aprile 2021 lo stesso Comune ingiungeva la copertura del telo pubblicitario.

Contro tale ultimo provvedimento era presentata al Tribunale domanda di tutela cautelare monocratica *ante causam* ai sensi dell'art. 61 del c.p.a.

Con decreto presidenziale n. 338/2021 l'istanza di misure *ante causam* era accolta.

L'esponente notificava e depositava in seguito il ricorso principale in epigrafe, ai sensi dell'art. 61 comma 5 del c.p.a.

Con successiva determinazione dirigenziale del 20 aprile 2021 il Comune rigettava la domanda di rinnovo dell'autorizzazione per l'esposizione del mezzo pubblicitario di cui è causa.

Il provvedimento era poi confermato dall'Amministrazione con ulteriore determinazione dirigenziale del 21.4.2021, in risposta alle osservazioni della società istante.

Contro i provvedimenti succitati era proposto ricorso per motivi aggiunti, sempre con domanda di sospensiva.

Si costituiva in giudizio il Comune di Milano, concludendo per il rigetto del gravame.

In esito all'udienza in camera di consiglio del 5.5.2021 l'istanza cautelare era accolta con ordinanza della Sezione n. 455/2021, reputandosi sussistente il *fumus* dell'impugnativa.

Alla successiva pubblica udienza del 4.11.2021 la causa era trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare reputa il Collegio di dovere esaminare i motivi aggiunti, in relazione ai quali l'esponente ha chiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere ai sensi dell'art. 34 ultimo comma del c.p.a.

La domanda della società istante merita condivisione.

Infatti, in esecuzione dell'ordinanza cautelare della Sezione, il Comune ha rilasciato alla società stessa l'autorizzazione all'esposizione del telo monofacciale di cui è causa per tutto il periodo richiesto, vale a dire fino al 31.5.2021 ed il periodo è ormai scaduto (cfr. il doc. 16 del resistente per la copia dell'autorizzazione).

La pretesa di Urban Vision all'esposizione del telo ha trovato pertanto piena soddisfazione nel corso del presente giudizio, per cui in relazione ai motivi aggiunti deve essere pronunciata la cessazione della materia del contendere.

2. Resta, invece, impregiudicato l'interesse allo scrutinio del gravame principale, rivolto contro l'ordine di copertura del telo pubblicitario in asserita applicazione del nuovo Regolamento comunale sul **canone unico** patrimoniale (cfr. il doc. 8 della ricorrente per l'atto gravato) ed in relazione al quale è stato redatto dalla Polizia Locale un verbale di contestazione per un asserito illecito amministrativo (cfr. il doc. 6 della ricorrente).

2.1 In particolare Urban Vision, titolare di una originaria autorizzazione con

scadenza al 20.3.2021 (cfr. il doc. 2 della ricorrente) presentava domanda di rinnovo della medesima il 10.3.2021, quindi prima della scadenza (cfr. il doc. 5 della ricorrente).

Il Condominio depositata a sua volta istanza di rinnovo della concessione di occupazione di suolo pubblico il 9.3.2021 (cfr. il doc. 4 della ricorrente) e – nelle more del procedimento così avviato – il ponteggio installato per l'esecuzione dei lavori sull'edificio non era rimosso.

Parimenti – sempre in attesa dell'esame della domanda di rinnovo del titolo autorizzativo – anche il telo pubblicitario dell'esponente restava collocato sul punteggio.

Il Comune di Milano, tuttavia, riteneva necessario che il telo fosse coperto nelle more del rinnovo – impendendo così la diffusione del messaggio pubblicitario – ed invocava a sostegno della propria tesi l'art. 22 comma 2 lettera b) della Sezione I del Regolamento sul **canone unico** patrimoniale (cfr. per il testo del citato art. 22 il doc. 11 del resistente, pag. 20).

L'art. 22, regolante le “Occupazioni abusive”, alla lettera “b” del comma 2 qualifica come “abusivo” l'utilizzo di un mezzo pubblicitario effettuato oltre il termine di scadenza dei titoli senza che sia intervenuto il rinnovo o la proroga del titolo; è altresì reputato abusivo l'utilizzo oltre la data di revoca, decadenza o sospensione dell'autorizzazione o della concessione.

A detta dell'Amministrazione, in pratica, l'intervenuta scadenza dell'autorizzazione impone in ogni caso la copertura del telo – e quindi la mancata diffusione del messaggio – anche nell'ipotesi di tempestiva presentazione della domanda di rinnovo sia dell'autorizzazione sia della connessa concessione di occupazione di suolo pubblico da parte del proprietario dell'immobile su cui insiste il telo pubblicitario.

2.2 La tesi del Comune non appare condivisibile.

L'interpretazione della norma regolamentare di cui al citato art. 22 deve essere necessariamente condotta nel rispetto delle superiori previsioni di rango costituzionale (art. 41 della Costituzione sulla libertà di iniziativa economica privata) e legislativo, quale la legge n. 241/1990, oltre che del principio di matrice euro-unitaria di proporzionalità.

Nel caso di specie la società istante, già titolare di una valida autorizzazione, presentava domanda di rinnovo della stessa tempestivamente, contestualmente al Condominio che depositava a sua volta l'istanza di rinnovo della concessione di occupazione di suolo pubblico per il ponteggio.

Nelle more del rinnovo, il ponteggio è rimasto in loco e sono continuate le attività di cantiere.

Ciò premesso, non si comprende perché deve invece essere interdetta l'esposizione del mezzo pubblicitario durante l'iter del rinnovo, attese sia la presentazione della domanda di rinnovo dell'autorizzazione prima della scadenza sia la permanenza in loco del ponteggio con prosecuzione dell'attività di cantiere.

La pretesa del Comune si risolverebbe in una irrazionale limitazione della libertà di impresa dell'esponente, che si è diligentemente attivata per il rinnovo del titolo e alla quale non può essere inibito l'esercizio della propria attività, oltre a tutto per un tempo non determinato, posto che il termine del procedimento amministrativo di rinnovo non risulta essere perentorio.

Considerazioni diverse potrebbero essere svolte – ovviamente - qualora la domanda di rinnovo non fosse stata presentata o fosse stata depositata dopo la scadenza dell'autorizzazione, ma si tratta di situazioni differenti da quella di cui è causa, nella quale l'impresa si è invece diligentemente attivata prima della scadenza del titolo.

A sostegno della tesi dell'Amministrazione non può neppure richiamarsi

l'esigenza, rappresentata dalla difesa comunale, di evitare il fenomeno dell'abuso dell'esposizione dei mezzi pubblicitari nella città di Milano.

Tale esigenza, certamente comprensibile e condivisibile, non può spingersi sino al punto di introdurre indebite e generalizzate restrizioni all'attività degli operatori nei casi come quello attuale, nel quale sia il proprietario dell'immobile sia l'impresa si sono tempestivamente attivate per il rinnovo dei loro titoli.

L'Amministrazione dispone di altri strumenti, quali ad esempio interventi ispettivi mirati e legati al singolo cantiere, per contrastare i denunciati fenomeni di abuso.

A diversa conclusione non induce neppure la lettura dell'altra norma del medesimo Regolamento sul **canone unico** citata dalla pur abile difesa comunale nei propri scritti, vale a dire l'art. 3 comma 17 dell'Allegato A.

Anche tale previsione regolamentare, infatti, che lega inscindibilmente la concessione di suolo pubblico con l'autorizzazione all'esposizione di mezzi pubblicitari, deve interpretarsi secondo i canoni ermeneutici sopra citati con riferimento all'art. 22, sicché la norma stessa non giustifica la legittimità dell'azione amministrativa del Comune di Milano nella presente fattispecie.

Ne deriva l'accoglimento del ricorso principale, con conseguente annullamento del provvedimento comunale del 1° aprile 2021.

3. La peculiarità e la novità delle questioni trattate inducono il Collegio all'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti, salvo l'onere del contributo unificato da porre a carico del Comune soccombente ai sensi di legge (art. 13 comma *6bis*1 del DPR n. 115/2002).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in



epigrafe proposti,

- accoglie il ricorso principale, come in motivazione;
- dichiara cessata la materia del contendere sui motivi aggiunti.

Spese compensate, salvo l'onere del contributo unificato ai sensi di legge (DPR n. 115/2002).

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Katiuscia Papi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Zucchini**

**IL PRESIDENTE**  
**Gabriele Nunziata**

IL SEGRETARIO