

Pubblicato il 25/01/2022

N. 00831/2022 REG.PROV.COLL.
N. 10020/2021 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 il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10020 del 2021, proposto da
“*Alto Valore*” s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Scavuzzo, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il
proprio studio in Roma, via Germanico n. 24;

contro

Comune di Tivoli (RM), in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Diana Scarpitti e Martina Ramondo,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

“*Leopard Group*” s.r.l., non costituita in giudizio;

*Per la dichiarazione di illegittimità del silenzio serbato su n. 12 istanze presentate
dalla ricorrente, con i relativi allegati, tutte in data 11/08/2020, con le quali la
stessa, a mezzo del suo legale rappresentante, formulava espressa richiesta di
autorizzazione all'installazione su suolo pubblico di un totale di 12 impianti*

pubblicitari;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Tivoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2022 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente proposto ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., la “*Alto valore*” s.r.l., impresa operante nel settore delle affissioni pubblicitarie, ha evocato in giudizio il comune di Tivoli (RM) per ottenere l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato da quell'amministrazione sulle istanze di installazione di impianti pubblicitari sul territorio di quel comune, con conseguente declaratoria dell'obbligo, per quell'ente, di fornire riscontro alle cennate istanze.

Premette la ricorrente di aver proposto dodici domande al comune di Tivoli, tutte aventi ad oggetto la collocazione, su pubbliche strade nel territorio comunale, di altrettante installazioni pubblicitarie.

Le domande, corredate di tutta la documentazione prescritta dai vigenti strumenti regolatori in materia di pubbliche affissioni e impianti pubblicitari, sono state presentate l'11 agosto 2020 e, da allora, nessun riscontro è stato fornito dall'amministrazione comunale.

Pertanto, ad avviso della ricorrente, il contegno omissivo serbato dal comune sarebbe illegittimo in quanto contrastante non solamente con il dovere di concludere il procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso, dovere sancito dall'art. 2 della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii, ma anche con gli atti generali con cui il comune di

Tivoli, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, ha disciplinato la materia delle pubbliche affissioni.

In particolare, si evidenzerebbe il contrasto tra la condotta omissiva tenuta dall'amministrazione e:

- gli artt. 41 e 42 del “*regolamento imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni*” vigente all'epoca in cui sono state presentate le istanze, secondo i quali l'installazione di cartelli o di altri mezzi pubblicitari lungo le pubbliche vie è soggetta a preventiva autorizzazione del comune, autorizzazione che, previa presentazione di apposita istanza all'ufficio competente redatta su modulistica predisposta dall'ente, è rilasciata dall'ufficio pubblicità entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda previo parere di una commissione sulla pubblicità formata da funzionari dell'ente, con obbligo per l'ufficio procedente, qualora vengano riscontrate omissioni o difetti, di attivare un dialogo con l'interessato prima di dichiarare improcedibile l'istanza;

- gli artt. 6 e 7 del “*regolamento per la disciplina del canone patrimoniale di occupazione del suolo pubblico e di esposizione pubblicitaria*”, approvato dal Consiglio comunale nel marzo – giugno 2021. Ancorché detto atto generale si applichi solo alle istanze presentate dal 1° gennaio 2021 – come previsto dall'art. 48 – nondimeno, ad avviso della ricorrente, l'inerzia mantenuta dall'amministrazione comunale sulle domande da ella presentate contrasterebbe anche con tale, successivo, regolamento, tenuto conto che, in base all'art. 6 del medesimo, “*1. Il termine entro il quale il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso, è di trenta giorni dalla data di protocollazione della domanda presso l'ufficio competente, fatti salvi diversi termini che devono essere indicati per ciascun procedimento. 2. Qualora sia necessario acquisire il parere di più servizi ovvero il parere di altri enti, il termine è elevato a sessanta giorni*”. Anche il nuovo regolamento (art. 7), al pari del precedente, impone all'ufficio procedente, prima di dichiarare improcedibili le istanze incomplete, di

attivare un dialogo con l'interessato invitandolo a regolarizzare o integrare la domanda;

- gli artt. 3 e 4 del “*Piano generale degli impianti pubblicitari e delle pubbliche affissioni*” approvato con delibera di giunta n. 1158 de 130 dicembre 1997. L'anzidetto piano – tuttora applicabile – disciplina, con gli articoli sopra ricordati, il procedimento di rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di mezzi pubblicitari, fissando in sessanta giorni il termine per la conclusione dello stesso.

Oltre alla domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio, la “*Alto valore*” s.r.l. ha formulato anche domanda risarcitoria, lamentando un pregiudizio pari ad Euro 18.000 *sub specie* di lucro cessante derivante dalla mancata commercializzazione degli spazi pubblicitari in questione, adducendo che “*stando a quelli che sono i prezzi di mercato, ogni singolo impianto pubblicitario avrebbe potuto essere commissionato a non meno di Euro 1.500,00 annui*”.

2. Si è costituito in giudizio il comune di Tivoli, opponendosi all'accoglimento delle pretese di parte ricorrente e chiedendo l'autorizzazione alla chiamata in giudizio della propria compagnia assicuratrice al fine di essere tenuta indenne da ogni eventuale obbligo indennitario nei confronti della controparte.

3. All'udienza del 14 gennaio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione, previo avvertimento alle parti comparse del rilievo officioso di un possibile profilo di infondatezza del ricorso ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a.

4. Nel merito, il ricorso è infondato per le ragioni che si va appresso a specificare.

4.1. Secondo un costante insegnamento giurisprudenziale, da cui il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi, costituisce principio generale consolidato in materia che “*per la formazione dei provvedimenti amministrativi per silenzio assenso è sufficiente il decorso del tempo dalla presentazione dell'istanza senza*

una risposta dell'amministrazione solo se l'istanza sia assistita da tutte le condizioni e dai presupposti richiesti dalla legge per poter essere accolta <<Consiglio di Stato, sez. V, 23 febbraio 2015, n. 876>>. (...) In conclusione, il decorso del termine per il silenzio-assenso si ha solo qualora la domanda sia assistita da tutti i presupposti, di fatto e di diritto, perché l'Amministrazione possa provvedere, dal momento che esso si pone come co-elemento costitutivo della fattispecie autorizzatoria, al solo fine di colmare l'inerzia della p.a.” (Cons. St., sez. V, n. 428/2019).

Se l'applicazione di tale principio ai procedimenti di cui all'art. 20 della legge n. 241/90 – nei quali l'inerzia della p.a. assume il carattere, giuridicamente significativo, di assenso – appare indiscutibile, a maggior ragione ad analoga conclusione si deve pervenire nelle fattispecie, quale quella oggetto dell'odierno gravame, in cui si dibatte intorno ad ipotesi di silenzio – inadempimento, in cui il contegno omissivo dell'amministrazione è privo di un significato normativamente predeterminato ed il decorso del termine previsto per la conclusione del procedimento non comporta il venir meno del dovere dell'amministrazione di provvedere sull'istanza proposta dal privato, con la conseguenza che ove l'ufficio non sia posto nelle condizioni di esprimersi, a cagione dell'incompletezza della domanda presentata, nessun addebito di antiggiuridicità può essergli mosso.

4.2. Applicando il principio sopra illustrato alla materia oggetto del contendere nel presente giudizio, si ravvisa che l'istanza presentata dalla “*Alto valore*” s.r.l. al comune di Tivoli in data 11 agosto 2020 è incompleta e giammai avrebbe potuto essere positivamente apprezzata.

4.3. Il ricorso introduttivo non indica su quali strade avrebbero dovuto essere installati gli impianti pubblicitari proposti dalla società ricorrente. Tuttavia, tale localizzazione è evincibile dall'esame della documentazione allegata al ricorso e, in particolare, dalle copie prodotte in giudizio delle istanze in questione.

Ebbene, dalla loro lettura si ravvisa che gli impianti in questione avrebbero

dovuto essere collocati su vari punti della via Tiburtina, che costituisce fatto notorio essere una strada di proprietà statale e non appartenente al demanio comunale.

Ciò comporta, pertanto, l'applicazione della disciplina in materia di installazioni pubblicitarie contenuta nel codice della strada (approvato con D.Lgs. n. 285/1992), il cui art. 23, al comma 4, così dispone: *“4. 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. Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni, salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale”*.

In attuazione di tale disposizione, l'art. 53, comma 3, del d.P.R. n. 495/1992 e ss.mm.ii., prevede che *“3. Il soggetto interessato al rilascio di una autorizzazione per l'installazione di cartelli, di insegne di esercizio o di altri mezzi pubblicitari deve presentare la relativa domanda presso il competente ufficio dell'ente indicato al comma 1”*, ente che, ai sensi del precedente comma 1, è da individuarsi, per le strade statali, nella direzione compartimentale dell'ANAS competente per territorio.

In sostanza, il quadro normativo così descritto lascia intendere chiaramente che:

- competente ad autorizzare l'installazione di impianti pubblicitari all'interno dei centri abitati è il comune;
- ove la strada in questione sia di proprietà statale, tale autorizzazione non può prescindere dal rilascio del nulla osta tecnico da parte dell'ente proprietario della strada che, nel caso di strade statali, è la direzione compartimentale dell'ANAS competente per territorio.

La ricostruzione appena rassegnata è confermata anche dall'analisi del *“Piano generale degli impianti pubblicitari e delle pubbliche affissioni”* del comune di Tivoli, la cui violazione è pure invocata dalla ricorrente.

Orbene, l'art. 4 di detto piano, rubricato “*Autorizzazione*”, così testualmente recita: “*Chiunque intenda procedere, nell'ambito dell'intero territorio comunale, all'installazione di mezzi pubblicitari disciplinati dal presente Piano, deve chiedere apposita autorizzazione al comune di Tivoli. L'autorizzazione all'installazione di cartelli, o di altri mezzi pubblicitari lungo i tratti di strade statali, regionali o provinciali (...), è rilasciata dal comune di Tivoli previa analogo autorizzazione o nulla osta tecnico da parte dell'ente proprietario della strada se diverso dal Comune. (...) Alla domanda dovrà essere allegata l'autorizzazione o nulla osta tecnico dell'ente proprietario della strada se diverso dal Comune*”.

A questo punto non si può non rilevare come, nel caso di specie, la parte non abbia assolutamente documentato di aver corredato la propria domanda con il nullaosta rilasciato dall'ente proprietario della strada.

Ne consegue che nessun silenzio può essersi formato dinanzi ad un'istanza, quale quella in questione, priva di un elemento essenziale ai fini della corretta formazione dell'atto di assenso la cui espressione la legge rimette alla competenza dell'amministrazione comunale.

Pertanto, il ricorso va respinto in quanto infondato.

4.4. Dalla reiezione della domanda principale consegue il rigetto della domanda risarcitoria, la quale appare formulata non già al fine di conseguire l'indennizzo da “ritardo mero” di cui al comma 2 dell'art. 2-bis della legge n. 241/1990 – facendo valere, in sostanza, la lesione del tempo quale autonomo bene della vita compromesso dal ritardo nell'adozione del provvedimento richiesto, a prescindere dal suo contenuto – quanto, piuttosto, allo scopo di ottenere il ristoro del c.d. danno da ritardo provvedimento, ossia il risarcimento del danno ingiusto cagionato al privato dal tardivo conseguimento del bene della vita richiesto e determinato da un condotta colpevolmente inerte della p.a.

In tema, costituisce principio consolidato che “*Il danno da ritardo provvedimento da parte dell'amministrazione pubblica non può essere riconosciuto per il*

mero fatto del ritardo del provvedere, atteso che tale tipologia di danno è un danno da responsabilità aquiliana e non da contatto sociale qualificato, con la conseguenza che non è consentito il risarcimento da ritardo fine a sé stesso me è necessaria la certa spettanza del bene della vita” (così, di recente, Cons. St., sez. IV, n. 4897/2021) e, ancora, *“il risarcimento del danno per il silenzio della pubblica amministrazione su un’istanza del privato equivale al risarcimento di un danno per ritardo nel provvedere con la conseguenza che non può essere riconosciuto nel caso in cui non sia stata dimostrata la spettanza del bene della vita, ovvero non si dimostri che l’amministrazione avrebbe dovuto accogliere, con ragionevole probabilità, l’istanza avanzata dal privato”* (Cons. St., sez. II, n. 4861/2021).

Per le considerazioni sopra illustrate, l’istanza in parola della “*Alto valore*” s.r.l. – non corredata dei prescritti nulla osta tecnici rilasciati dall’ente proprietario della strada – giammai avrebbe potuto essere positivamente valutata dall’amministrazione, con la conseguenza che non si configura, allo stato, alcun danno ingiusto meritevole di ristoro e che, solo in caso di futuro esito positivo dell’istanza, si potrà valutare la consistenza o meno del danno oggi rivendicato.

5. Conclusivamente, il ricorso proposto va integralmente rigettato.

6. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese processuali in favore del comune di Tivoli (RM) che liquida in Euro 1.500,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe Licheri

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO