

Pubblicato il 12/03/2020

N. 01809/2020REG.PROV.COLL.  
N. 00693/2011 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 693 del 2011, proposto da S.C.I. - Società Concessioni Internazionali a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Colagrande e Michele Toniatti, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, viale Liegi, 35- B,

*contro*

- la Provincia di Milano, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angela Bartolomeo e Marialuisa Ferrari, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Piero D'Amelio in Roma, via della Vite, 7;

- la Città Metropolitana di Milano, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marialuisa Ferrari, Nadia Marina Gabigliani e Alessandra Zimmitti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giovanni Crisostomo Sciacca in Roma, via di Porta Pinciana, 6;

*per la riforma*

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) n. 1736/2010, resa tra le parti, concernente la rimozione di cartelli pubblicitari pericolosi per la circolazione stradale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Milano e della Città Metropolitana di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2020, il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Alessio Petretti, su delega di Roberto Colagrande, e Riccardo Arbib, su delega di Maria Luisa Ferrari;

#### FATTO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Milano, sez. IV, con la sentenza 1° giugno 2010, n. 1736, ha respinto il ricorso, proposto dall'attuale parte appellante, per l'annullamento del verbale di rimozione del 24 dicembre 2009, comunicato in data 29 gennaio 2010 alla ricorrente n. prot. 8444-2010, con la quale la Provincia ha provveduto alla rimozione di n. 4 cartelli pubblicitari, ivi compreso, il verbale di contestazione n. 1551 del 24 dicembre 2009.

Secondo il TAR, sinteticamente:

- i cartelloni rimossi si trovavano in area privata ma prospiciente ad una strada provinciale e fuori dai limiti del centro abitato di Cinisello Balsamo e l'autorizzazione alla installazione apparteneva di conseguenza alla Provincia di Milano;

- peraltro, il nulla osta provinciale era stato rilasciato fino al 2005, ma non in occasione dell'ultimo rinnovo dell'autorizzazione comunale del 9 settembre 2008;

- l'autorizzazione rilasciata da ente non competente non impedisce l'adozione della sanzione della rimozione ad opera dell'ente che doveva autorizzare la

posa in opera dei cartelloni;

- la situazione di pericolo generata dalla posizione dei cartelloni di cui si controverte consentiva, ai sensi dell'art. 23, comma 13-*quater*, del Codice della strada, la rimozione immediata anche nel caso i mezzi pubblicitari si trovassero in area privata e di tali circostanze si dava atto nel verbale di contestazione del 24 dicembre 2009;

- le dimensioni del cartellone, che era un unico mezzo misurante mt. 12 x 6 e non quattro misuranti 6 x 3, erano superiori a quelle massime consentite dall'art. 48 del Regolamento di esecuzione del Codice della strada *ex* d.P.R. n. 495-1992;

- la circostanza che in precedenza la Provincia avesse erroneamente espresso un nulla osta anziché dare l'autorizzazione non può costituire valido affidamento per la prosecuzione di un comportamento illegittimo.

L'appellante contestava la sentenza del TAR, eccependone l'erroneità sulla base dei medesimi motivi già dedotti nel ricorso di primo grado e per il seguente, articolato, motivo di appello:

- difetto totale di istruttoria; contraddittorietà manifesta; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; irragionevolezza manifesta; difetto di motivazione.

Con l'appello in esame chiedeva l'accoglimento del ricorso di primo grado e instava per la condanna dell'Ente al risarcimento del danno patito e patiendo dell'odierna appellante.

Si costituiva la Provincia appellata (oggi Città Metropolitana), chiedendo la reiezione dell'appello.

All'udienza pubblica del 18 febbraio 2020 la causa veniva trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Rileva il Collegio che, in data 24 dicembre 2009, la Provincia di Milano, Direzione Centrale Trasporti e Mobilità, accertava, a carico dell'odierna appellante, la violazione dell'art. 23, commi 1, 4 e 11, d.lgs. 30 aprile 1992, n.

285 (Codice della strada), per avere installato, in vista della S.P. 5 “Villa di Monza” un impianto pubblicitario, senza la prescritta autorizzazione dell’ente proprietario della strada (verbale n. 1551 - bollettario n. 155).

Il mezzo pubblicitario era costituito da un cartello bifacciale, di dimensioni mt. 12,00 per mt. 6,00, reclamizzante “*Intimissimi – Limoni – Auchan – La Russa Pdl – Amelia*” che, per dimensioni e ubicazione, è stato ritenuto generasse distrazione e pericolo per la circolazione stradale.

Contestualmente, la Provincia di Milano procedeva, ai sensi dell’art. 23, comma 13-*quater*, del Codice della strada alla rimozione del predetto cartello pubblicitario, in relazione al quale emetteva separato verbale n. 1590-2009 del 24 dicembre 2009.

2. Può anche prescindersi dalle eccezioni di tardività della documentazione prodotta in appello dalle parti, trattandosi di documenti che nulla aggiungono rispetto a una situazione già abbastanza chiara dalla documentazione versata in primo grado.

3. L’appellante deduce, in primo luogo, che l’impianto pubblicitario rimosso sarebbe stato posizionato all’interno del centro abitato del Comune di Cinisello Balsamo e che, conseguentemente, l’autorizzazione che detto ente aveva rilasciato alla società per l’installazione della cartellonistica sarebbe stata legittima.

Deve premettersi che, dalla documentazione prodotta dalla Provincia di Milano in primo grado (docc. 5 - 13 del fasc. di primo grado), si evince che l’impianto rimosso era collocato “*in area privata ma prospiciente ad una strada provinciale e fuori dai limiti del centro abitato di Cinisello Balsamo*”, come ragionevolmente dedotto dal TAR.

In specifico, il cartellone rimosso era posto in area privata con funzione di stazione di rifornimento, a servizio e comunicante con la predetta strada provinciale extraurbana.

Nell’estratto della delibera n. 413 del 28 novembre 2001 della Giunta comunale di Cinisello Balsamo (doc. 13 del fasc. di primo grado) si legge

testualmente (pag. 1) che *“la Giunta Comunale con proprio atto n. 199 del 28.2.1996 ha deciso di modificare ulteriormente la perimetrazione del centro abitato provvedendo alla esclusione dalla delimitazione del centro abitato di tutte le strade provinciali”*.

La Strada Provinciale n. 5 “Villa di Monza” non è ricompresa nel centro abitato del Comune di Cinisello Balsamo, come definito dalla richiamata delibera della Giunta comunale n. 413 del 28 novembre 2001 e definitivamente approvato con delibera n. 104 del 10 aprile 2002, in atti, comprensive dell’allegato planimetrico, che conferma dette statuizioni.

Il mezzo pubblicitario per cui è causa era posizionato in modo direttamente prospiciente alla Strada Provinciale n. 5, indubbiamente esterna rispetto ai confini del predetto centro abitato, in modo da risultare ben visibile dal predetto tratto stradale (S.P. 5).

4. Pertanto, la situazione acclarata e non contestata è la seguente.

L’impianto pubblicitario in questione si trovava su area privata ricadente nel perimetro del centro abitato del Comune di Cinisello Balsamo, ancorché a ridosso di una strada provinciale dalla quale era visibile.

Così stando le cose, è certamente fondato il primo motivo di appello, con il quale è reiterata la doglianza di incompetenza della Provincia ad assumere il provvedimento sanzionatorio per cui è causa.

Infatti, non poteva non trovare applicazione il secondo periodo del comma 4 dell’art. 23 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, in virtù del quale la competenza ad autorizzare l’installazione dell’impianto spettava al Comune, previo nulla osta della Provincia (nello stesso senso, invero, è il Regolamento provinciale per l’installazione degli impianti pubblicitari, prodotto dalla società appellante).

Infatti, secondo il successivo comma 13-*bis* può provvedere alla rimozione degli impianti solo *“l’ente proprietario della strada”*, con una competenza che si estende anche ai casi in cui l’impianto non insista sulla strada ma da questa sia solo visibile: tuttavia, a tale rimozione può procedersi solo in caso di carenza di autorizzazione ovvero di violazione delle prescrizioni di cui al comma 1, le

quali però devono presumersi rispettate qualora l'impianto sia stato regolarmente autorizzato.

5. Conseguentemente, è da ritenersi infondata l'impalcatura difensiva della Provincia, la quale ha ritenuto di poter ritenere *tamquam non esset* l'autorizzazione comunale, pur detenuta dalla società odierna istante, sul presupposto che la stessa fosse nulla per difetto assoluto di attribuzione in capo al Comune, mentre era proprio il Comune, come detto, l'ente competente ad autorizzare l'impianto.

L'evidenziata mancanza del nulla osta provinciale in occasione dell'ultimo rilascio poteva, al più, evidenziare un vizio di legittimità del provvedimento tale da indurre la Provincia ad attivare altri rimedi (impugnazione giurisdizionale, segnalazione al Comune ai fini di un'eventuale rimozione in autotutela etc.), ma giammai poteva autorizzare la Provincia ad adottare *sic et simpliciter* misure sanzionatorie a fronte di una supposta situazione di pericolo.

6. La domanda di risarcimento del danno proposta dalla Società appellante non può, invece, trovare accoglimento.

Infatti:

- il danno di immagine non è dimostrato e, in quanto danno-conseguenza, è onere del danneggiato provarlo in giudizio (cfr., *ex multis*, Cass. n. 20558-2014);
- il danno materiale ai cartelli è insussistente, avendo il Comune documentato che gli stessi furono riconsegnati alla società proprietaria;
- il danno da lucro cessante per mancato impiego dei cartelli, è indimostrato, non avendo parte appellante depositato i contratti per lo svolgimento dell'attività pubblicitaria mancata;
- anche il danno per perdita di *chances* da futuri contratti è completamente indimostrato e non è ricavabile neppure presuntivamente;
- anche con riguardo al danno emergente derivante dall'eventuale inutile versamento per canoni di occupazione suolo, la società appellante non ha documentato pagamenti in epoca successiva alla rimozione.

7. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere accolto per il solo motivo di legittimità assorbente (incompetenza) sopra evidenziato e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado, annullando gli atti impugnati.

Le spese di lite del doppio grado di giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe indicato, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, annullando gli atti impugnati; respinge la domanda di risarcimento danni.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Greco**

IL SEGRETARIO

