

Publicato il 24/09/2019

N. 06416/2019REG.PROV.COLL.  
N. 07001/2010 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 in appello numero di registro generale 7001 del 2010,  
proposto dal

Comune di Chiari, in persona del Sindaco *pro-tempore*,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Bezzi, con  
domicilio eletto presso l'avvocato Paolo Rolfo in Roma, via Appia  
Nuova 96;

***contro***

Carminati Allestimenti S.r.l. non costituita in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la  
Lombardia, Sezione Staccata di Brescia (Sezione Seconda) n.  
1565/2009, resa tra le parti, concernente diniego di rilascio di  
autorizzazioni per l'installazione cartelli pubblicitari;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 settembre 2019 il Cons. Raffaele Prosperi e udito per l'appellante l'avvocato Rolfo, in sostituzione dell'avv. Bezzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo della Lombardia, Sezione staccata di Brescia, la Soc. Carminati Allestimenti esponeva di aver presentato al Comune di Chiari con due distinte istanze, domanda di autorizzazione per 6 cartelli pubblicitari lungo via Milano, all'interno del centro abitato, cinque dei quali lungo il tratto comunale della SP BS 17 e uno lungo il tratto comunale SP BS 11.

Il Comune le aveva negato l'installazione per l'assunto contrasto con l'art. 37 del regolamento comunale per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni, il quale vietava comunque l'installazione di cartelli pubblicitari, salvo che in aderenza ai fabbricati e nella sede dell'attività di riferimento.

La Società deduceva in diritto la violazione dell'art. 41 Cost. e della disciplina in materia di mezzi pubblicitari, eccesso di potere sotto svariati profili, la violazione dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dell'art. 10 bis l. 241 del 1990.

Il Comune di Chiari si costituiva in giudizio per resistere.

Con la sentenza n. 1565 del 24 agosto 2009 il giudice di primo grado si dava carico di risolvere la controversia anche sulla base dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, ponendo una distinzione tra i divieti del codice della strada connessi alla sicurezza stradale e quelli di cui all'art. 3 d. lgs. 507 del 1993, sull'applicazione dell'imposta sulla pubblicità. E riconnettendo la questione a quest'ultima ed alla relativa disciplina datane dal Comune di Chiari nell'ambito della facoltà discrezionale riconosciutagli dal legislatore, da ritenersi come: ammissibilità ordinaria dell'installazione di mezzi pubblicitari e divieto eccezionale per specifici impianti, in presenza di superiori esigenze di pubblico interesse.

La norma secondaria comunale aveva introdotto uno schema del tutto capovolto, ossia il divieto generalizzato di collocazione "lungo, in prossimità o in vista delle strade" di "cartelli pubblicitari di qualsiasi natura", con l'unica eccezione per gli impianti in aderenza ai fabbricati ovvero ubicati nella sede o nelle pertinenze accessorie dell'attività cui si riferisce la pubblicità: tale disciplina esorbitava palesemente dai limiti legislativi, ponendosi in contrasto con la tutela costituzionale della libera iniziativa privata, che in buona sostanza consentiva il contingentamento dell'attività pubblicitaria in presenza di esigenze di pubblico interesse altrettanto costituzionalmente protette, quali ad esempio quelle ex art. 9 Cost.

Per cui il ricorso era da accogliere, causa la fondatezza delle censure di violazione dell'art. 3 del d. lgs. 507 del 1993 e di eccesso di potere per sviamento, difetto di motivazione, cattivo uso della potestà regolamentare comunale in materia pubblicitaria,

con il conseguente annullamento dell'art. 37, comma 1, punto n. 2) del regolamento in questione e dei relativi provvedimenti dirigenziali applicativi.

Con appello in Consiglio di Stato notificato il 23 luglio 2010 il Comune di Chiari impugnava la sentenza in questione e ne censurava nei fondamenti l'impianto in materia di principi, poiché sosteneva che la potestà comunale nella specie esercitata non concerneva tanto la sola regolamentazione della cartellonistica ai sensi del d. lgs. 507 del 1993, ma era espressione complessiva della potestà comunale nel disciplinare tale attività sia ai fini delle imposte dalla pubblicità, ma altresì per quanto riguardava tutti gli altri aspetti e principalmente quello della sicurezza stradale, quello paesaggistico e quello urbanistico, poteri questi pacificamente rientranti nelle competenze comunali e sostanzialmente riassunti in un unico atto.

Il Comune concludeva per l'accoglimento dell'appello con vittoria di spese.

La Carminati Allestimenti non si è costituita in giudizio.

All'udienza del 19 settembre 2019 la causa è passata in decisione. Oggetto della controversia, come del resto impostata dall'appello del Comune di Chiari, è fondamentalmente la potestà per l'amministrazione comunale di emettere una norma regolamentare che sia pure finalizzata all'esecuzione del d. lgs. 507 del 1993 sulle imposte locali e precipuamente nella materia della pubblicità, possa altresì contenere una disciplina a tutela generale ed onnicomprensiva degli interessi che l'ordinamento affida alla cura dei Comuni, quindi limitazioni delle insegne della cartellonistica stradale in osservanza ai principi della sicurezza stradale,

dell'edilizia, dell'ornato cittadino, dell'ambiente in generale e quant'altro appunto riservato alla normativa comunale.

Il Collegio ritiene, al contrario, che non vi siano ragioni per discostarsi dalle conclusioni tratte dal Tribunale amministrativo bresciano e dunque va affermato che il divieto generalizzato posto dall'art. 37 comma 1 punto 2 del regolamento comunale di Chiari non fosse rispettoso del dettato della norma attributiva del potere regolamentare poiché, in luogo del contingentamento, introduceva un divieto generalizzato di installazione, salvo due sole ipotesi eccezionali di deroga senza dare conto delle concorrenti ed equiordinate esigenze di pubblico interesse che intendeva salvaguardare; il carattere residuale delle deroghe permissive era tale da interdire virtualmente in radice, all'interno del territorio comunale di Chiari, ogni possibilità di iniziativa nel settore della pubblicità visiva in luoghi pubblici e/o aperti al pubblico.

Se il Comune non ha in linea teorica errato nel ritenere gli interessi da tutelare tra le materie affidate alla propria cura, ha del tutto disapplicato la regola della tipicità e della nominatività dei provvedimenti amministrativi, principio generale del diritto a sua volta dipendente da una serie di principi costituzionali, in particolar modo l'art. 97, con il loro inserimento globale nell'art. 37 comma 2 del regolamento in parola.

La tipicità dei provvedimenti richiede che questi sono solamente quelli previsti dalla legge e ciascuno di essi ha una causa specifica, corrispondente alla funzione assegnatagli dall'ordinamento, ovvero sia la realizzazione di quell'interesse pubblico connesso alla norma che lo prevede e lo regola.

Dalla tipicità discende la nominatività, vale a dire che ad ogni interesse pubblico specifico da tutelare e realizzare corrisponde un provvedimento tipico per legge e dunque un provvedimento deve corrispondere a quella finalità commessagli dall'ordinamento; in quanto atto giuridico unilaterale e autoritativo, il provvedimento deve corrispondere quindi ad uno schema preordinato configurabile ciascuno in una particolare materia ed in larga parte delle fattispecie, ad uno piuttosto che un altro aspetto di tale materia.

Da ciò si desume che se un provvedimento di divieto è caratteristico dell'agire amministrativo, esso deve essere connesso ad una ragione specifica, che potrà ad esempio essere inerente a questioni di sicurezza personale oppure stradale oppure sanitaria, o anche aspetti della configurazione edilizia delle costruzioni, o ancora ragioni di carattere ambientale di diversa natura: quindi il divieto dovrà fare capo alle singole norme di legge, frequentemente consistenti in svariate riserve di legge assolute o relative, che disciplinano i settori di materia appena sopra distinti. Ciò detto, si comprende come possa essere illegittima una previsione finalizzata in astratto per regolare la pubblicità in luogo pubblico ed utilizzata invece dalla competente P.A. alla stregua di uno "scatolone" valido per tutti gli usi, contenente tutti gli impedimenti regolamentari rimessi al Comune e formalizzati invece che nel tipo di atto appositamente previsto dalla legge emanato con le forme da questa previste, in un altro testo avente per scopo la cura di un singolo interesse pubblico del tutto diverso da tutti gli altri che il Comune ha inteso regolare.

A questo punto, oltre all'operazione ora descritta che è al di fuori dell'ordinario agire amministrativo e già di per sé si pone al di fuori della legittimità, si deve concludere per quanto di interesse della controversia specifica, che la norma regolamentare comunale impugnata nei suoi effetti immediati ha delineato una serie di divieti di carattere assoluto e tassativo che non trovano ragione per ammissione stessa dell'appellante nella regolamentazione della pubblicità, e di conseguenza hanno dato luogo ad un uso distorto e sviato di tale potestà regolamentare in materia pubblicitaria con il risultato di comprimere fortemente e senza giustificazione alcuna l'attività pubblicitaria sul territorio comunale.

Per le considerazioni ora esposte l'appello deve dunque essere respinto.

La mancata costituzione dell'appellata esimere il Collegio dalla pronuncia in materia di spese di giudizio.

P.Q.M.

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

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prospero, Consigliere, Estensore

Federico Di Matteo, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Raffaele Prosperi**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Caringella**

**IL SEGRETARIO**