



**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 iscritto al numero di registro generale 4872 del 2021,  
proposto da

Inox Signal s.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli  
avvocati Nicola Cavallaro e Angela Pirrone, con domicilio digitale come da PEC  
tratta dai Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Albissola Marina, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e  
difeso dagli avvocati Isabella Della Rosa e Luisa Alessandria, con domicilio  
digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 00220/2021,  
resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune del Albissola Marina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 gennaio 2022 il Cons. Federico Di Matteo e preso atto delle richieste di passaggio in decisione depositate in atti dagli avvocati Cavallaro, Pirrone, Della Rosa e Alessandria;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con istanza del 12 ottobre 2018 Inox Signal s.r.l., società attiva nella gestione di impianti pubblicitari, domandava al Comune di Albissola Marina l'autorizzazione all'installazione in P.zza Vittorio Veneto di un maxischermo a led idoneo ad effettuare comunicazioni pubblicitarie e a riprodurre immagini di eventi.

1.1. Con provvedimento del 20 giugno 2019 pro. 9339, il Comune di Albissola Marina, acquisito il nulla osta di A.n.a.s. s.p.a., ente proprietario della strada, e il parere favorevole del comando di Polizia municipale, autorizzava l'installazione del maxischermo (del quale indicava precisamente le caratteristiche tecniche) subordinata a diverse prescrizioni (tra cui l'onere di comunicazione per iscritto, con almeno dieci giorni di anticipo, della data di inizio dei lavori al Servizio edilizia privata comunale e al comando di Polizia municipale).

1.2. Con nota del 24 luglio 2019 la società comunicava al Comune che i lavori sarebbero iniziati presumibilmente nel mese di settembre 2019 e che, comunque, avrebbe anticipato almeno 10 giorni prima il loro inizio agli uffici dell'amministrazione indicati nel provvedimento di autorizzazione.

1.3. Con nota del 10 agosto 2019, prot. 12001 il Comune precisava che il provvedimento di autorizzazione già rilasciato aveva effetti *“solo ai fini del Codice della strada”* donde l'onere della società di *“acquisire tutte le altre autorizzazioni e/o titoli necessari per l'installazione”*; in particolare, continuava l'amministrazione, era necessario dotarsi di concessione di suolo pubblico (per essere l'installazione da effettuarsi su suolo pubblico) e procedere alla *“verifica di tutti gli altri obblighi convenzionali in essere o da stabilire per l'installazione del*

*maxischermo*". Era, infine, ulteriormente specificato che: *"Si ricorda che il concessionario offre il maxi schermo ma l'Amministrazione lo deve accettare. Quindi fino a che non saranno definite le modalità di accettazione, la durata del comodato con apposito atto amministrativo il maxi schermo non potrà essere installato"*.

1.4. Con nota del 3 settembre 2019 Inox Signal s.r.l. contestava la nota del Comune e il 12 settembre 2019 inoltrava comunicazione di inizio lavori per i giorni del 23 e 24 settembre e per la durata di 10 – 15 giorni; in pari data inoltrava richiesta di autorizzazione alla manomissione del suolo pubblico, dovendo procedere alla demolizione della pavimentazione esistente con temporanea sostituzione di *"marciapiede con autobloccanti"* e ripristino post lavori. Il Comune di Albissola Marina non dava seguito alla richiesta.

1.5. Con nota del 5 giugno 2020 Inox Signal s.r.l. comunicava nuovamente l'inizio dei lavori; il Comune rispondeva con nota dell'11 giugno 2020 in cui diceva necessaria l'indicazione *"del proprietario del sedime e la sua autorizzazione"*, e diffidava, in mancanza, dall'intraprendere qualsiasi opera.

2. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria notificato il 18 giugno 2020 Inox Signal s.r.l. impugnava la nota comunale dell'11 giugno 2020, domandando altresì che fosse accertata la legittimità e l'efficacia del provvedimento di autorizzazione del 20 giugno 2019 prot. 9339 con conseguente dovere dell'amministrazione comunale di consentire l'esercizio dei lavori autorizzati.

Il ricorso era affidato a nove motivi.

Con il primo lamentava l'erronea qualificazione dell'atto: a suo dire il provvedimento adottato dal Comune il 20 giugno 2019 era da considerare quale *"autorizzazione piena"* all'installazione del maxischermo, non subordinata all'ottenimento di ulteriori titoli autorizzativi.

Con il secondo sosteneva la violazione di legge (art. 23, commi 1, 4 e 6 d.lgs. n. 285 del 1992) e del Regolamento comunale per la disciplina della pubblicità e delle

pubbliche affissioni (art. 11), per essere il procedimento e il provvedimento per l'autorizzazione all'installazione di impianti pubblicitari autonomi e speciali per cui, ottenuta l'autorizzazione, non sarebbero necessari altri titoli abilitativi.

Con il terzo motivo affermava l'eccesso di potere per travisamento del contenuto del provvedimento di autorizzazione e per difetto assoluto dei presupposti: se anche fosse stato necessario un atto di concessione per l'uso del suolo pubblico, quest'onere a carico del privato autorizzato avrebbe dovuto essere previsto e specificato nel provvedimento di autorizzazione per la natura unitaria e omnicomprensiva del relativo procedimento e in ragione del fatto che l'istanza del privato indicava chiaramente la volontà di procedere all'occupazione del suolo pubblico.

Con il quarto ed il quinto motivo era contestato l'eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità manifesta e la violazione dell'art. 3 l. n. 241 del 1990: il Comune si sarebbe opposto all'inizio dei lavori, senza menzionare la richiesta di manomissione di suolo pubblico e, comunque, a soli fini dilatori.

Con il sesto e il settimo motivo era dedotta la violazione e falsa applicazione dell'art. 11 del d.P.R. n. 380 del 2001, l'eccesso di potere per travisamento ed erronea qualificazione della fattispecie perchè il Comune le aveva chiesto di dimostrare il titolo (che le darebbe diritto) all'installazione del maxischermo su suolo pubblico, secondo la normativa relativa al permesso di costruire, quando, nella specie, il titolo sarebbe costituito dall'autorizzazione già rilasciata.

Nell'ottavo e nel nono motivo era dedotto eccesso di potere per violazione del principio dell'affidamento e per contraddizione tra provvedimenti (ossia con la precedente determinazione dell'Amministrazione): se la diffida del Comune venisse intesa quale revoca o ritiro dell'autorizzazione già rilasciata, essa si porrebbe comunque in violazione del legittimo affidamento da questa riposto nel titolo abilitativo già conseguito e difetterebbe delle sopravvenute esigenze di natura pubblica tali da giustificarla.

2.1. Nella resistenza del Comune di Albissola Marina, il giudice di primo grado, con la sentenza della seconda sezione, del 18 marzo 2021, n. 220, respingeva tutte le domande proposte.

Il tribunale:

- distinto il provvedimento di autorizzazione emesso ai sensi dell'art. 23 del codice della strada da quello di occupazione di suolo pubblico, per essere il primo finalizzato ad assicurare le esigenze di sicurezza della circolazione stradale (evitando la collocazione di fonti di disturbo dell'attenzione dei conducenti), e il secondo a sottrarre lo spazio pubblico all'uso collettivo, precisava che il privato che intenda installare un impianto pubblicitario su suolo pubblico è tenuto a richiedere il rilascio tanto del primo quanto del secondo provvedimento (di concessione del suolo);

- esaminati i regolamenti comunali in materia di pubblicità e affissioni e (in materia) di occupazione di spazi e aree pubbliche-COSAP e accertato che la disciplina dei provvedimenti prima citati, pur presentando elementi in comune (quali l'individuazione dell'area che si intende utilizzare e la descrizione del manufatto che si vuol realizzare), presentava significative differenze, per essere solo nella (istanza di) concessione di suolo pubblico specificate entità e durata dell'occupazione (finalizzate poi al calcolo dell'importo da versare in via anticipata), interpretava ai sensi dell'art. 1362 e ss. cod. civ. il provvedimento di autorizzazione comunale del 20 giugno 2019 quale mera autorizzazione all'istallazione dell'impianto, alla luce del *“dato letterale, del complesso dell'atto, della domanda della parte, del comportamento dell'Amministrazione, oltre che di quanto può ragionevolmente intendere il destinatario secondo buona fede”*;

- riteneva inapplicabile alla vicenda *de qua* la consolidata giurisprudenza secondo cui l'installazione di impianti pubblicitari non necessita del permesso di costruire per essere l'esigenza di tutelare il corretto assetto del territorio è già sottesa all'autorizzazione di cui all'art. 23 cod. strada, poiché nel caso di specie, non era stata contestata l'assenza di un valido titolo edilizio, ma la mancanza del

provvedimento concessorio all'occupazione di suolo pubblico;

- giudicava tardiva la contestazione dell'autorizzazione del 20 giugno 2019 nella parte in cui non era stata concessa anche l'occupazione di suolo pubblico, qualificabile come diniego il silenzio opposto dal Comune alla richiesta di manomissione del suolo pubblico, non dilatoria la condotta dell'amministrazione che aveva specificato le ragioni di impedimento all'installazione del maxischermo rappresentate proprio dalla mancata concessione del suolo pubblico, non qualificabile come revoca o ritiro di precedente autorizzazione la nota con la quale l'amministrazione si limitava a rilevare che non v'era stata concessione dell'area.

3. Propone appello Inox Signal s.r.l.; si è costituito il Comune di Albissola Marina.

Le parti hanno depositato memorie *ex art. 73*, comma 1, cod. proc. amm., cui sono seguite rituali repliche.

All'udienza del 20 gennaio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. L'appello si articola in sette motivi.

4.1. Con il primo motivo la sentenza è contestata per "*Error in procedendo ed in iudicando, erroneità della sentenza, violazione e falsa applicazione dell'art. 73 CPA*": l'appellante si duole che il giudice abbia ritenuto tardiva la memoria depositata il 4 gennaio 2021 e ne abbia disposto lo stralcio, poiché unitamente ad essa non è stata considerata neanche la memoria di replica depositata nei termini di legge.

4.2. Con il secondo motivo di appello, Inox Signal censura la sentenza di primo grado per "*Error in procedendo ed in iudicando, omissione di pronuncia su un motivo determinante di ricorso, erroneità della sentenza per incongruità ed illogicità della motivazione*": il giudice non avrebbe considerato che la stessa amministrazione aveva autorizzato l'installazione dell'impianto pubblicitario senza richiedere ulteriori incombenze né adempimenti al privato, e solo in un momento successivo, a procedimento oramai concluso, in riscontro alla comunicazione della data di inizio dei lavori, aveva espresso la sua richiesta a che si munisse della

concessione di occupazione di suolo pubblico, riversando, così, sul privato una sua inadempienza.

Nel successivo motivo di appello, è contestato *“Error in iudicando e in procedendo, erroneità della sentenza per violazione di legge (art. 53 del regolamento di attuazione del codice della strada (D.P.R. n. 495/1992) e art. 23 dello stesso codice), violazione e falsa applicazione di norme regolamentari (Regolamento Impianti, Regolamento comunale per la disciplina della Pubblicità e delle Pubbliche Affissioni, anche art. 8 dello stesso, Regolamento CONSAP, anche art. 3 dello stesso), per eccesso di potere per travisamento normativo e su fatti del ricorso, per eccesso di potere anche per violazione e mancata ottemperanza al quesito posto dal Collegio (Consiglio di Stato)”*: il procedimento finalizzato a consentire al privato l’installazione di un impianto pubblicitario sarebbe unico, a carattere autorizzatorio, ed incentrato sulla valutazione complessiva di tutti gli aspetti (anche di rispetto delle normative urbanistico – edilizie nonché paesaggistiche) in qualche maniera coinvolte dall’installazione; tale ricostruzione, già avallata dalla giurisprudenza che ha escluso la necessità di munirsi di autonomo permesso di costruzione quando l’amministrazione abbia autorizzato l’installazione, sarebbe confermata anche dall’interpretazione congiunta dei due regolamenti del Comune di Albissola Marina, quello disciplinante la materia delle pubblicità ed affissioni e quello in materia di CONSAP: nell’esame delle disposizioni rilevanti, il giudice di primo grado non avrebbe considerato, da un lato, che nel primo non v’è distinzione tra autorizzazione all’installazione di impianti pubblicitari su suolo pubblico o privato (perché si tratta nel complesso di installazione da collocarsi sul territorio comunale), e, dall’altro, che nel secondo è presente una norma di raccordo, l’art. 3, che dispone il coordinamento con le disposizioni del codice della strada a loro volta richiamate dal regolamento sulla pubblicità e le pubbliche affissioni.

La conclusione cui perviene l’appellante è che la verifica di occupabilità del suolo pubblico era già compresa nell’ambito del procedimento avviato dal privato per

essere autorizzato all'installazione dell'impianto e proprio in ragione del (dovuto) coordinamento tra le disposizioni dei due regolamenti che rendono manifesto come il provvedimento conclusivo (autorizzazione o concessione, che sia) debbia contenere l'intera valutazione rimessa all'amministrazione comunale.

4.3. Nel quarto motivo (in cui "*Error in iudicando e in procedendo, erroneità della sentenza per intrinseca illogicità della motivazione, per eccesso di potere per travisamento normativo e su fatti del ricorso, per eccesso di potere anche per mancata ottemperanza al quesito posto dal Collegio (Consiglio di Stato)*") è contesta l'interpretazione data in sentenza del provvedimento di autorizzazione, quanto all'applicazione del "*dato letterale*" – non avendo l'amministrazione mai compiutamente spiegato perché gli ulteriori interessi pubblici (connessi all'occupazione del suolo) non sarebbero stati rispettati e/o soddisfatti e/o valutati nell'ambito del procedimento concluso con l'autorizzazione, essendosi limitata solo a segnalare la mancanza formale di un provvedimento concessorio dell'occupazione del suolo –, del "*complesso dell'atto, della domanda di parte, del comportamento dell'amministrazione*" – poiché l'istanza proposta con tutti gli allegati tecnici di cui era corredata poneva l'amministrazione in condizione di compiere la valutazione sull'assentibilità della richiesta sotto ogni profilo –, ed infine quanto al "*comportamento successivo del Comune*", che non aveva mai esplicitato le carenze del provvedimento di autorizzazione in punto di occupazione del suolo pubblico.

4.4. Con i successivi motivi Inox Signal (con il quinto motivo: "*Error in iudicando, erroneità della sentenza per intrinseca illogicità della motivazione, per eccesso di potere per travisamento normativo e su fatti del ricorso*") dice erronea la sentenza per averle imputato la mancata impugnazione nei termini del provvedimento di autorizzazione (nella parte in cui non prevedeva la concessione dell'occupazione del suolo pubblico) sebbene non fosse ivi esplicitata alcuna riserva o rinvio all'acquisizione di altri titoli (ed invece era indicata la data ultima



per l'esecuzione delle opere pena la perdita di efficacia dell'autorizzazione stessa) e (con il sesto motivo: "*Error in iudicando, erroneità della sentenza per eccesso di potere per travisamento sugli atti e i fatti del ricorso, in rapporto ad un concetto di buona fede falsamente applicato in violazione di legge (legge 241/90, articoli 2 e 10-bis, legge 15/05)*") sostiene che il giudice avrebbe dovuto rilevare la violazione del dovere di buona fede da parte dell'amministrazione, che, secondo quanto ricostruito, non avrebbe adottato un provvedimento definitivo dell'attività amministrativa avviata dall'istanza del privato (come, peraltro, imposto dall'art. 2 l. 241 del 1990), che non avrebbe comunicato i motivi ostativi, né tenuto conto del legittimo affidamento del privato alla positiva conclusione del procedimento.

4.5. E', infine, riproposta l'istanza risarcitoria del danno che l'appellante sostiene di aver subito in conseguenza della condotta dell'amministrazione e che individua nella "*perdita della posizione autorizzata perché potrebbe essere concessa ad altro operatore nel mercato*" e nella irrecuperabilità dell'investimento effettuato, consistente nei costi anticipati per il progetto tecnico dell'impianto pubblicitario (che, concepito per uno specifico sito di installazione, non potrebbe essere installato in altra posizione) e nella conseguente impossibilità di dar corso alla vendita degli spazi pubblicitari (per la determinazione del quale l'appellante sostiene possa farsi riferimento ai contratti conclusi su impianti analoghi presenti in territori adiacenti alla piazza Vittorio Veneto).

5. I motivi di appello, che possono essere congiuntamente esaminati per la stretta connessione logica delle questioni poste, sono fondati; la sentenza di primo grado va integralmente riformata.

5.1. L'attività di installazione di impianti pubblicitari è disciplinata, in primo luogo, dall'art. 23 del codice della strada; si tratta di attività soggetta ad autorizzazione: l'amministrazione competente – che nel caso di collocazione all'interno del perimetro dei centri abitati è il Comune (comma 4, che richiede il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario della strada) – è tenuta a verificare la compatibilità dell'installazione con l'esigenza di sicurezza della circolazione: gli

impianti pubblicitari non devono ingenerare confusione con la segnaletica stradale, né renderne difficile la comprensione o ridurre la visibilità o l'efficacia, non devono arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione; in ogni caso non devono costituire ostacolo o, comunque, impedimento alla circolazione delle persone invalide.

L'art. 53 d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, *Regolamento di attuazione al Codice della strada* elenca la documentazione a corredo della domanda di autorizzazione (e, in particolare, ai fini di interesse al presente giudizio: *“Alla domanda deve essere allegato un bozzetto del messaggio da esporre ed il verbale di constatazione redatto da parte del capocantoniere o del personale preposto, in duplice copia, ove è riportata la posizione nella quale si richiede l'autorizzazione all'installazione. In sostituzione del verbale di constatazione, su richiesta dell'ente competente, può essere allegata una planimetria ove sono riportati gli elementi necessari per una prima valutazione della domanda. Possono essere allegati anche più bozzetti, precisando il tempo di esposizione previsto per ciascuno di essi e che, comunque, non può essere inferiore a tre mesi. Se la domanda è relativa a cartelli, insegne di esercizio o altri mezzi pubblicitari per l'esposizione di messaggi variabili devono essere allegati i bozzetti di tutti i messaggi previsti”*).

L'art. 3 (*Regolamento e tariffe*) d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (*Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale*) (ora abrogato, ma in vigore al tempo dei fatti) prevede(va) che: *“1. Il comune è tenuto ad adottare apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni. 2. Con il regolamento il comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme*

*pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse. 3. Il regolamento deve in ogni caso determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari, le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione, nonché i criteri per la realizzazione del piano generale degli impianti. Deve altresì stabilire la ripartizione della superficie degli impianti pubblici da destinare alle affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica e quella da destinare alle affissioni di natura commerciale, nonché la superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati per l'effettuazione di affissioni dirette”.*

L'attività pubblicitaria in ambito comunale si esercita, pertanto, nel rispetto delle indicazioni e dei vincoli contenuti nel regolamento comunale in materia di impianti pubblicitari e nel piano generale degli impianti pubblicitari eventualmente adottato (cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2018, n. 6175).

5.2. Le disposizioni normative richiamate delineano un unico procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di impianti pubblicitari (insegne, cartelli, manifesti, impianti di pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose) nell'ambito del quale l'amministrazione competente accerta la compatibilità dell'iniziativa privata con gli interessi pubblici coinvolti quali definiti dal codice della strada e in ragione degli ulteriori vincoli e limitazioni preventivamente individuati in atti regolamentari o di pianificazione, anche eventualmente connessi all'occupazione di suolo pubblico che l'impianto pubblicitario collocato su pubbliche strade comporta.

Qualora, invece, gli atti normativi secondari – che nel singolo Comune disciplinano la materia dell'attività pubblicitaria – nessun vincolo o limitazione prevedano per la concessione dell'occupazione del suolo pubblico, detta facoltà (di occupare) è implicitamente consentita in conseguenza dell'autorizzazione all'installazione dell'impianto, per l'ineludibile collegamento al suolo dell'impianto autorizzato.

In conclusione, per espressa indicazione normativa, gli interessi legati all'occupazione di suolo pubblico vanno valutati all'interno del procedimento di rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 24, comma 3, codice della strada, con

la conseguenza che l'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione al termine del procedimento vale in ogni caso quale l'assenso complessivo all'opera, compresa l'occupazione del suolo pubblico che necessariamente si determina.

5.3. Si intende così ribadire il principio già espresso in giurisprudenza in punto di necessità del permesso di costruire per l'installazione di impianti pubblicitari; così come per il permesso di costruire, anche per la concessione di occupazione di suolo pubblico si può affermare che il panorama legislativo vigente consente di ritenere che l'autorizzazione all'installazione degli impianti pubblicitari rilasciata dai Comuni in base alla disciplina speciale (segnatamente in base all'art. 23 del Codice della Strada), nel rispetto dei criteri e dei vincoli fissati nell'apposito regolamento comunale e nel piano generale degli impianti pubblicitari (a loro volta previsti dall'art. 3 d.lgs. n. 507 del 1993), abbia una valenza urbanistica (nel senso di ordinato assetto del territorio qual è propria degli atti di concessione di occupazione di suolo pubblico, mentre, nel caso del permesso di costruire, si parla di valenza "*edilizia – urbanistica*") ed assolvere all'esigenza di tutela sottesa al rilascio dell'ulteriore titolo abilitativo rappresentato proprio dalla concessione di suolo pubblico (sono così riprese le parole di Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 2017, n. 5394 che a sua volta richiama numerosi precedenti).

Le ragioni sono identiche e si possono così esporre in sintesi:

a) la marcata "*specialità*" della disciplina di settore prima richiamata che, come precisato anche dalla Corte costituzionale, prescrive regole e obblighi pianificatori specifici, volti a tutelare anche le esigenze "*dell'assetto del territorio e delle sue caratteristiche abitative, estetiche, ambientali e di viabilità*";

b) le esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa: la tesi della duplicazione dei titoli autorizzatori si porrebbe in controtendenza rispetto all'esigenza perseguita dal legislatore di semplificare i procedimenti amministrativi, convogliando i titoli abilitativi necessari allo svolgimento di un'attività privata all'interno di un procedimento unitario.

Da questo ultimo punto di vista si può aggiungere che la semplificazione amministrativa è forma declinatoria del principio di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa ed impone che in tutti i casi in cui l'iniziativa privata coinvolga una pluralità di interessi pubblici tutti rimessi alla cura della stessa pubblica amministrazione, quest'ultima si dia carico della trattazione unitaria e congiunta dell'istanza del privato, con strumenti di raccordo tra i vari uffici, come ad esempio lo Sportello unico per le attività produttive, ovvero, per altri settori, acquisendo di propria iniziativa il parere di tutti gli uffici dell'amministrazione interessati, senza richiedere duplicazioni procedurali che comportino oneri defatigatori a carico del privato.

5.4. Gli atti regolamentari del Comune di Albissola Marina sono coerenti con le disposizioni legislative in materia di impianti pubblicitari prima richiamate e con l'interpretazione che se ne è data.

Il Regolamento comunale *per la disciplina delle pubblicità e delle affissioni e per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni*, agli articoli 6 e ss., pone una serie di vincoli e limitazioni all'installazione di impianti pubblicitari a tutela dei beni culturali, paesaggistici ed ambientali, come pure dei valori ambientali e tradizionali del centro storico, così concentrando all'interno dell'unitario procedimento di autorizzazione di cui all'art. 23, comma 4, cod. strada la verifica di compatibilità dell'iniziativa del privato richiedente con le esigenze di ordinato sviluppo del territorio, vale a dire con quegli stessi interessi la cui tutela orienta la discrezionalità dell'amministrazione alla concessione (o, corrispondentemente, al rifiuto) dell'uso del suolo pubblico.

Il Regolamento C.O.S.A.P., poi, all'art. 3 specifica che il procedimento finalizzato al rilascio di concessione di suolo pubblico “...*va coordinato ed integrato con le disposizioni previste dal Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285, recante il nuovo codice della strada, e dal relativo regolamento di esecuzione ed attuazione, nonché dalla legge 7 agosto 1990, n.241*”; la disposizione riconosce, pertanto, il carattere di specialità della disciplina in materia di installazione di impianti

pubblicitari, collocata in via primaria, come ampiamente chiarito, all'interno del codice della strada.

5.5. Alla luce di quanto precedentemente esposto, ottenuto il provvedimento di autorizzazione, l'appellante poteva avviare l'attività di installazione dell'impianto pubblicitario; la richiesta del Comune di Albissola Marina di acquisire le altre autorizzazioni e/o titoli necessari, e, in particolare, la concessione di occupazione del suolo pubblico, era illegittima perché in contrasto con il quadro normativo e regolamentare in materia.

Non valgono a diversa conclusione le argomentazioni sulle quali il giudice di primo grado ha fondato il suo diverso convincimento:

- le differenze tra (l'istanza ed) il procedimento di autorizzazione all'installazione di impianto pubblicitario e (l'istanza ed il procedimento) di occupazione di suolo pubblico sono qui irrilevanti, se per vincolo normativo si vuol che nel primo avvenga l'apprezzamento di tutti gli interessi a raffronto con l'iniziativa privata, ivi compresi quelli connessi alla concessione dell'uso del suolo pubblico e il privato s'è ben condotto producendo all'amministrazione la documentazione richiesta dalle norme che disciplinano il primo procedimento e non il secondo (come previsto dall'art. 11 del citato Regolamento comunale in materia di installazione impianti pubblicitari);

- è inconferente la ricerca della volontà dell'amministrazione comunale quale ricavabile dall'interpretazione del contenuto del provvedimento di autorizzazione adottato, non potendo la pubblica amministrazione disporre degli effetti dei propri atti in contrasto con il parametro legislativo di riferimento (principio di legalità sostanziale): ove pure, per ipotesi, il Comune abbia inteso assentire la sola installazione, e non anche l'occupazione del suolo, l'effetto concessorio si sarebbe prodotto comunque quale effetto legale dell'atto;

- in ogni caso, la volontà dell'amministrazione riduttiva degli effetti del provvedimento autorizzatorio si è manifestata solo successivamente alla

conclusione del procedimento poiché nell'ambito del provvedimento di autorizzazione non era contenuta alcuna riserva;

- infine, dal medesimo punto di vista, va aggiunto che il tribunale ha ritenuto ostativi all'effetto concessorio la circostanza che non fosse specificato nel provvedimento di autorizzazione l'entità dell'occupazione espressa in metri quadrati o metri lineari e la determinazione del canone, ma, quanto al primo profilo, l'entità, sia pur espressa in metri quadri, dell'occupazione era indicata nei documenti tecnici correlati alla domanda (ma anche nel provvedimento di autorizzazione ove è riportato il dato di una "superficie totale mq 3,00"), e quanto al secondo, esso non è certo decisivo, considerato che il canone concessorio da corrispondere costituisce un dato esterno all'atto di assenso, che il privato stesso potrebbe autoliquidare secondo i criteri contenuti negli atti regolamentari e versare in tempo utile rispetto all'inizio dei lavori.

5.6. In conclusione, la domanda rassegnata dalla Inox Signal s.r.l. nel ricorso di primo grado va accolta con conseguente riconoscimento della sua facoltà di procedere all'installazione dell'impianto pubblicitario alle condizioni e secondo le prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione del 20 giugno 2019 prot. 9339, con decorrenza del termine semestrale per l'inizio dei lavori a far data dalla pubblicazione dell'odierna sentenza e previo accertamento, anche mediante collaborazione degli uffici comunali, del canone concessorio da versare.

5.7. Come esposto in precedenza, Inox Signal s.r.l. ha riproposto in grado di appello la domanda risarcitoria precisando più chiaramente di quanto avvenuto nel ricorso di primo grado il pregiudizio del quale intende essere tenuta indenne.

In sede di primo grado, infatti, nelle conclusioni rassegnate era domandato il risarcimento del danno che il comportamento e gli atti illegittimi dell'amministrazione comunale aveva arrecato "*specialmente per il ritardo nella esecuzione dei lavori*", senz'altro aggiungere; nell'atto di appello, invece, a supporto della richiesta risarcitoria è allegato l'irrecuperabilità dell'investimento compiuto e il danno conseguente all'impossibilità di dar corso alla vendita degli

spazi pubblicitari.

La domanda di risarcimento così come esposta non può essere accolta; il pregiudizio non è definitivamente maturato in capo all'appellante, non essendo state allegati, neanche dall'amministrazione comunale, sopravvenuti impedimenti all'installazione dell'impianto pubblicitario; ne segue che, per l'accoglimento della domanda principale, la società potrà realizzare l'impianto pubblicitario e così recuperare i costi tecnici per la progettazione dello stesso e, una volta completata l'opera, concludere i contratti pubblicitari con gli inserzionisti.

Ogni altra posta di danno non può essere qui presa in considerazione poiché genericamente allegata.

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

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 220/2021, accoglie il ricorso di primo grado di Inox Signal s.r.l. nei termini di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Albissola Marina al pagamento delle spese del doppio grado del giudizio, che liquida in € 8.000,00 oltre accessori e spese di legge, a favore di Inox Signal s.r.l.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Federico Di Matteo, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere



Elena Quadri, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Federico Di Matteo**

**IL PRESIDENTE**  
**Luciano Barra Caracciolo**

**IL SEGRETARIO**