

Cabine telefoniche digitali e spazi pubblicitari su suolo pubblico: necessaria la gara per la scelta del gestore

di Raffaella Alessia Miccoli

Data di pubblicazione: 12-10-2026

Con specifico riferimento alla concessione di spazi pubblici per l'installazione di impianti pubblicitari, questo Consiglio, nelle controversie in cui si è occupato della questione, ha affermato che il rapporto tra il privato e l'ente locale risulta disciplinato attraverso l'istituto della concessione, "atteso che è giustappunto una concessione di area pubblica il provvedimento iniziale che conforma il rapporto" (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2013, n. 5).

Si è giudicata legittima, inoltre, la scelta di "allocare l'uso degli spazi pubblici contingentati con gara, dovendosi altrimenti ricorrere all'unico criterio alternativo dell'ordine cronologico di presentazione delle domande accoglibili, che è di certo meno idoneo ad assicurare l'interesse pubblico all'uso più efficiente del suolo pubblico e quello dei privati al confronto concorrenziale", evidenziandosi, al contempo, che, "sul presupposto per cui con la concessione di un'area pubblica si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato (come è nella specie), si impone di conseguenza una procedura competitiva per il rilascio della concessione, necessaria per l'osservanza dei ricordati principi a presidio e tutela di quello, fondamentale, della piena concorrenza" (Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168).

Tale regola, ribadita anche da più recente giurisprudenza di questo Consiglio, "non contraddice il principio costituzionale di libera iniziativa economica, ma anzi ne consente la piena attuazione, dal momento in cui permette a nuovi operatori l'ingresso in un mercato che resterebbe altrimenti riservato a quanti hanno conseguito in passato le autorizzazioni all'uso degli spazi più remunerativi" (Cons. Stato, Sez. V, 24 febbraio 2020 n. 1372).

Nel tempo, inoltre, la regola in questione, oltre ad essere stata ribadita, risulta essere stata declinata con affermazioni ancora più stringenti, di talché, di recente, la Sezione ha affermato, proprio in un contenzioso riguardante il Comune di Milano, che "Come ritenuto

dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio nella sentenza 25 febbraio 2013 n.5, nella materia in esame la gara pubblica è la regola e a questo principio si conforma il regolamento in questione, che non consta impugnato" (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024 n. 9709).

Guida alla lettura

Di recente, con la pronuncia n. **5940**, la **IV Sezione del Consiglio di Stato** ha chiarito **l'obbligo di una procedura di gara pubblica per l'affidamento della gestione di spazi pubblicitari collocati su cabine telefoniche digitali o altre infrastrutture su suolo pubblico.**

Nel caso in esame la p.a. (il Comune di Milano) aveva sottoscritto con l'operatore economico (TIM) un accordo per la distribuzione su tutto il territorio comunale di nuove cabine telefoniche digitali in sostituzione di quelle precedentemente collocate sul medesimo territorio per l'erogazione esclusivamente del servizio pubblico universale di telefonia pubblica in virtù di un'originaria concessione di uso del suolo pubblico.

Tuttavia, occorre precisare che le nuove cabine tecnologicamente avanzate sarebbero state destinate, oltre che a servizi di telefonia, anche, da un lato, ad erogare taluni servizi di interesse pubblico (diffusione di informazioni istituzionali e di messaggi di promozione e orientamento culturale nei luoghi cittadini, creazione di un sistema di "alert" pubblici, presidi di sicurezza urbana, interfaccia con i servizi della p.a.) e, dall'altro, a proiettare molteplici messaggi pubblicitari privati, calibrati sull'utenza di riferimento.

Al riguardo, viene in rilievo l'art. 12, paragrafo 1, della cd. direttiva Bolkestein (n. 2006/123/CE) il quale dispone il necessario svolgimento di un procedimento di selezione tra i candidati potenziali, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via delle scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. Tali contenuti sono stati riprodotti dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010.

In materia di spazi pubblici per l'installazione di impianti pubblicitari, la giurisprudenza amministrativa si è ormai orientata nel senso di imporre il procedimento ad evidenza pubblica per selezionare il beneficiario del provvedimento di concessione. Al riguardo, il Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 5 del 2013, ponendo l'accento sul dato della scarsità della risorsa, ha rimarcato che *"essendo il mercato degli spazi pubblici destinati agli impianti pubblicitari contingentato, è necessaria la sottoposizione a procedure pubbliche e trasparenti di ogni tipo di attribuzione ai privati di utilità economicamente appetibili"*.

Nel caso in esame, inoltre, non rileva assolutamente la circostanza che TIM opera in regime di monopolio nella gestione e nella proprietà delle cabine, rendendo perciò impossibile una selezione pubblica per la loro sostituzione. Infatti, TIM avrebbe potuto continuare a utilizzare il

suolo pubblico per l'erogazione del servizio pubblico universale di telefonia pubblica, cioè usufruire dell'originaria concessione nei termini in cui rilasciata. Tuttavia, il senso economico e giuridico dell'operazione di specie è molto diverso in quanto, come detto, all'erogazione del menzionato servizio di telefonia, si aggiungono altri servizi anche di rilevanza economica.

Pertanto, pur volendo riconoscere nel caso in esame, come sostenuto dalla difesa della p.a., che si verterebbe in un caso di partenariato pubblico privato di tipo contrattuale, ciò non toglie, a maggior ragione, la necessità che la scelta del *partner* privato avvenga mediante un procedimento ad evidenza pubblica che preveda un confronto competitivo improntato alla tutela della concorrenza nonché ai principi di non discriminazione, parità di trattamento e libertà di stabilimento, non potendosi ammettere in ragione delle norme dei Trattati e in considerazione delle norme che disciplinano i partenariato pubblico privato nel codice dei contratti pubblici che l'amministrazione scelga il partner privato mediante l'individuazione dell'operatore economico privato, in assenza di qualsiasi forma di confronto competitivo.

N. 05940/2026 REG.PROV.COLL.

N. 02506/2025 REG.RIC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2506 del 2025, proposto dalle società Digital Vox s.r.l. (già A&C Network s.r.l.), Igpdecaux s.p.a., Vox Communication s.r.l. e dall'Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Angelo Clarizia, Marco Napoli, Jacopo Emilio Paolo Recla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

contro

il Comune di Milano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Giuseppe Lepore, Antonello Mandarano, Gloria Centineo Cavarretta Mazzoleni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Lepore in Roma, via Polibio n. 15;

la società Telecom Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marina Gallo e Alberto Clini con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la società Urban Vision s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Sciaudone con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; nei confronti

Associazione Differenza Donna Aps, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Gaetano Scoca, Ignazio Tranquilli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della società Tim s.p.a., non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Prima) n. 3777 del 23 dicembre 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visto l'appello incidentale proposto da Urban Vision s.p.a.;

Visto l'appello incidentale proposto da Telecom Italia s.p.a.;

Viste le memorie del Comune di Milano del 20 marzo 2026 e del 1° aprile 2026;

Viste le memorie delle società Digital Vox s.r.l. (già A&C Network s.r.l.), Igpdecaux s.p.a., Vox Communication s.r.l. e dall'Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane del 23 marzo 2026 e

del 2 aprile 2026;

Viste le memorie della società Urban Visione del 23 marzo 2026 e del 2 aprile 2026;

Viste le memorie della società Telecom Italia s.p.a. del 23 marzo 2026 e del 2 aprile 2026;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2026 il consigliere Luca Monteferrante e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Giungono alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dalle società Digital Vox s.r.l. (già A&C Network s.r.l.), Igpdecaux s.p.a., Vox Communication s.r.l. e dall'Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane e gli appelli incidentali proposti, rispettivamente, dalle società Urban Vision s.p.a. e Telecom Italia s.p.a. (detta anche "TIM" o "Gruppo TIM").

2. Il giudizio ha ad oggetto le domande di annullamento proposte avverso la deliberazione della Giunta comunale di Milano del 22 dicembre 2023 n. 1699, con la quale sono state approvate le *"linee d'indirizzo politico per la definizione di un accordo di collaborazione"* con TIM per l'implementazione di un progetto relativo all'installazione di nuove cabine telefoniche digitali e dei connessi servizi innovativi sul territorio cittadino, e avverso il relativo "accordo di collaborazione" stipulato tra il Comune e la società TIM.

2.1. Segnatamente, la deliberazione impugnata ha approvato le linee d'indirizzo per la sottoscrizione di un accordo con TIM per la distribuzione sul territorio comunale di 468 cabine telefoniche digitali in sostituzione di quelle precedentemente collocate sul territorio comunale per l'erogazione del servizio pubblico universale di telefonia pubblica.

Tale previsione si inserisce nell'ambito di un più ampio progetto che TIM ha presentato a livello nazionale e che coinvolge la sorte di 19.000 cabine telefoniche presenti sul territorio nazionale e in forza del quale (i) n. 15.000 postazioni di telefonia pubblica sarebbero state dismesse; (ii) n. 1.500 postazioni di telefonia pubblica sarebbero state mantenute attive nei c.d. luoghi di rilevanza sociale; e (iii) n. 2.500 postazioni di telefonia pubblica (di cui 468 insistenti nell'ambito del territorio del Comune di Milano) sarebbero state trasformate, appunto, in c.d. cabine telefoniche digitali.

2.2. Secondo quanto dedotto in giudizio, nell'intenzione della società e del Comune, le cabine digitali, oltre a permettere di usufruire del servizio di telefonia e dell'attività pubblicitaria,

permetteranno la diffusione di informazioni istituzionali e di messaggi di promozione e orientamento culturale nei luoghi cittadini, e consentiranno, inoltre, la creazione di un sistema di “alert” pubblici, presidi di sicurezza urbana e di interfaccia con i servizi della Pubblica Amministrazione.

2.3. Prima di procedere alla proposizione del progetto, TIM ha dedotto di aver svolto *“un’apposita procedura gara tramite la piattaforma telematica RevolAuction”* a cui hanno preso parte l’odierna appellante incidentale Urban Vision e una delle appellanti principali IGPDecaux s.p.a. (pag. 7 appello incidentale Telecom Italia s.p.a.), per l’individuazione del *“proprio partner pubblicitario per la fornitura dei servizi accessori”*.

2.4. Successivamente, TIM ha presentato il progetto al Comune di Milano, per la parte che interessa il territorio di questo ente.

2.5. Con la delibera n. 1699/2023, la Giunta comunale ha approvato le proprie linee di indirizzo politico per la *“sottoscrizione con TIM s.p.a. di un Accordo di Collaborazione per l’implementazione del progetto relativo alla installazione delle nuove cabine telefoniche digitali e dei connessi servizi innovativi sul territorio cittadino”*.

2.6. Con le istanze inviate al Comune di Milano via pec il 19 marzo 2024 e il 16 aprile 2024, le società appellanti hanno chiesto di poter accedere, mediante estrazione di copia:

i. al *“progetto presentato da TIM SpA”* e ad *“ogni atto e/o provvedimento comunque denominato eventualmente già adottato per dare attuazione agli indirizzi approvati dalla deliberazione di Giunta”*;

ii. *“ad ogni eventuale richiesta presentata da TIM s.p.a. e/o da URBAN VISION s.p.a. volta ad ottenere una o più autorizzazioni ad installazioni pubblicitarie su suolo pubblico da sole o “in abbinamento” alla collocazione delle cabine digitali TIM di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n. 1699/2023”*;

iii. *“ad ogni titolo autorizzativo eventualmente accordato all’esito di dette richieste”*.

2.7. In data 18 aprile 2024, il Comune ha rilasciato copia dell’accordo di collaborazione, mentre si è riservato l’eventuale rilascio dell’ulteriore documentazione una volta ricevuta la risposta da TIM, interpellata in qualità di controinteressata.

3. Le imprese A&C Network s.r.l. (oggi Digital Vox s.r.l.), IGPDecaux s.p.a. e Vox Communication s.r.l., nella dedotta qualità di operatori economici attivi, principalmente, nel settore della gestione di impianti pubblicitari su suolo pubblico e che operano partecipando a procedure di gara aventi ad oggetto l’affidamento in concessione di spazi pubblicitari legati a manufatti di pubblica utilità installati sul suolo pubblico, nonché l’Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane (AAPI), nella dedotta qualità di l’associazione di categoria delle imprese operanti nel settore della pubblicità esterna, che ha, tra le sue finalità statutarie, quella di *“tutelare l’esercizio della libertà d’impresa nel mercato della pubblicità esterna [...] ricorrendo, se del caso, in ogni sede opportuna nei confronti di decisioni e politiche delle amministrazioni*

che ne condizionassero lo sviluppo”, hanno impugnato la delibera di Giunta proponendo ricorso straordinario al Presidente della Repubblica in data 4 maggio 2024.

3.1. Con atto notificato il 12 giugno 2014, il Comune di Milano ha presentato opposizione ai sensi dell’art. 10 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, chiedendo che il suddetto ricorso straordinario venisse deciso in sede giurisdizionale.

3.2. Con ricorso depositato il 24 giugno 2024 e notificato alle altre parti in pari data, le società e l’associazione di categoria hanno trasposto innanzi al T.a.r. per la Lombardia il ricorso straordinario.

3.3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Milano, la società Telecom Italia s.p.a. e la società Urban Vision s.p.a., resistendo al ricorso con difese di rito e di merito.

3.4. Ricevuta ulteriore documentazione dal Comune di Milano in data 5 agosto 2024, con il ricorso notificato l’11 ottobre 2024 e depositato in pari data, le medesime società hanno proposto motivi aggiunti, integrando le censure originariamente proposte avverso i medesimi atti.

4. Con la sentenza n. 3777/2024, il T.a.r. ha dichiarato inammissibile il ricorso, i motivi aggiunti e ha compensato le spese del giudizio.

4.1. Segnatamente, il Giudice di primo grado:

i. ha respinto l’eccezione di difetto di giurisdizione, in quanto ha accertato la natura provvedimentale della deliberazione di giunta comunale n. 1699/2023 nella parte in cui “impegna l’ente locale alla trattativa” con TIM;

ii. ha respinto l’eccezione di difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti formulata dalle controparti “sul presupposto dell’assenza per esse della qualità di operatrici di telefonia”, perché la “legittimazione all’azione processuale va definita sulla scorta dell’interesse dedotto e astrattamente fatto valere in giudizio” che, nel caso di specie, non consiste nella possibilità di partecipare ad una gara per l’installazione di cabine telefoniche digitali, bensì “nella conclamata richiesta di operatività dell’ente locale tramite gara pubblica aperta anche ad altre aziende operatrici di telefonia con le quali le società pubblicitarie ricorrenti potrebbero associarsi in contratti di partenariato per il servizio accessorio di pubblicità digitale”;

iii. ha accolto l’eccezione di difetto di interesse a ricorrere, perché nessuna delle tre società ha in corso contratti di partenariato con imprese telefoniche “in possesso della tecnologia necessaria per l’installazione di cabine digitali con servizi accessori” e, inoltre, perché la delibera impugnata “non riveste carattere di esclusività rispetto a eventuali ulteriori proposte provenienti da altri operatori economici con la finalità d’implementare i servizi digitali a disposizione sul territorio cittadino”, non ponendo in tal modo ostacoli agli interessi imprenditoriali e concorrenziali nel settore;

iv. “fermo il dispositivo d’inammissibilità della stessa”, ha svolto alcuni “cenni di merito”

rilevando che:

a. TIM opera in regime di monopolio nella gestione e nella proprietà delle cabine, rendendo perciò impossibile una selezione pubblica per la loro sostituzione;

b. la direttiva Bolkstein esclude dall'ambito applicativo della norma *“i servizi e le reti di comunicazione elettronica...”*;

c. il collegamento dei tabelloni pubblicitari elettronici alle cabine digitali, sulle quali ne è prevista la collocazione, esclude che questi possano essere ritenuti installazioni su suolo pubblico, che invece dovrà interessare le cabine per le quali non sono necessarie concessioni, bensì autorizzazioni succedanee alla verifica delle condizioni di legge.

5. Con ricorso notificato il 21 marzo 2025 e depositato il 25 marzo 2025, le società soccombenti e l'Associazione di categoria hanno impugnato la sentenza di primo grado, formulando quattro motivi di appello.

5.1. In data 8 aprile 2025, il Comune di Milano, si è costituito in giudizio, concludendo per la reiezione dell'appello.

5.2. Con il ricorso notificato il 20 maggio 2025 e depositato il 22 maggio 2025, la società Urban Vision s.p.a. ha proposto appello incidentale, formulando un unico motivo di appello, articolato in tre censure.

5.3. Con il ricorso notificato il 19 maggio 2025 e depositato il 28 maggio 2025, la società Telecom Italia s.p.a. ha proposto appello incidentale, formulando due motivi.

5.4. Con la memoria del 20 marzo 2026, il Comune ha esposto le sue difese.

5.5. Anche le altre parti del giudizio hanno depositato memorie difensive in vista dell'udienza di discussione, facendole seguire dal deposito di una memoria di replica.

5.7. In data 2 aprile 2026, l'Avvocato Francesco Sciaudone si è aggiunto al collegio difensivo della società Urban Vision s.p.a.

5.8. In data 7 aprile 2026, gli avvocati Giancarlo Tanzarella, Carlo M. Tanzarella e Giovanni Corbyons, precedenti legali della società Urban Vision s.p.a. hanno rinunciato al mandato.

6. All'udienza di discussione del 23 aprile 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Preliminarmente, il Collegio ritiene necessario perimetrare l'oggetto del giudizio incardinato innanzi al Consiglio di Stato.

7.1. In particolare, va puntualizzato che la sentenza di primo grado è stata definita da una declaratoria di inammissibilità per difetto di interesse e gli *“opportuni cenni al merito dell'azione”* resi *“fermo il dispositivo d'inammissibilità della stessa”* costituiscono, in realtà,

processualmente dei meri *obiter dicta* che non si conciliano con una pronuncia di inammissibilità.

Conseguentemente, il Collegio ritiene che l'appello al Consiglio di Stato proposto da A&C Network s.r.l., dalle altre società co-interessate e dall'associazione di categoria consti di un unico motivo, da individuarsi nel "*primo motivo di appello*", mentre i motivi dal secondo al quarto costituiscono, in realtà, la riproposizione, ai sensi dell'art. 101 c.p.a., dei motivi di censura articolati in primo grado e non esaminati in ragione della declaratoria di inammissibilità.

8. Svolta questa necessaria considerazione di carattere preliminare, quanto all'ordine di trattazione delle questioni da decidere nel presente processo, il Collegio ritiene che, per potersi decidere i motivi di appello e i motivi proposti con gli appelli incidentali, vada preliminarmente delineato la natura e l'oggetto del progetto e dell'accordo intercorso fra il Comune e TIM, si debba poi procedere a verificare se le società e l'associazione di categoria che hanno agito in giudizio presentavano legittimazione e interesse a ricorrere, e, infine, in caso di positivo riscontro delle predette condizioni dell'azione, si possa passare all'esame del merito della controversia.

9. Rispetto al primo profilo, il Collegio ritiene che, con l'operazione in esame, il Comune e TIM si sono prefissate la sostituzione di cabine già esistenti di proprietà di TIM (dato che può assumersi come sufficientemente dimostrato ai fini del presente giudizio), collocate sul suolo comunale (altro dato all'evidenza pacifico) e finalizzate esclusivamente alla fruizione del servizio pubblico universale di telefonia pubblica, con nuove cabine tecnologicamente avanzate destinate, oltre che a servizi di telefonia, da un lato, ad erogare taluni servizi di interesse pubblico (diffusione di informazioni istituzionali e di messaggi di promozione e orientamento culturale nei luoghi cittadini, creazione di un sistema di "alert" pubblici, presidi di sicurezza urbana, interfaccia con i servizi della Pubblica Amministrazione) e, dall'altro, a proiettare molteplici messaggi pubblicitari privati, calibrati sull'utenza di riferimento che si trova a transitare nei paraggi in un dato momento, mediante un sistema informatico che consente una tendenziale personalizzazione del messaggio pubblicitario attraverso l'esame delle informazioni tratte dai dispositivi mobili di coloro che si trovano in prossimità del singolo impianto.

Per meglio inquadrare la questione controversa, è necessario soffermarsi sulla descrizione delle cabine ideate da TIM, limitandola a quegli aspetti del manufatto che rilevano nel presente giudizio e muovendo dalla loro raffigurazione contenuta negli atti di parte. Si tratta di "*stazioni intelligenti in modalità touch screen*" (deliberazione di giunta comunale n. 166/2023) composte da due "facce" che incorporano due schermi poggianti su di un sostegno di forma rettangolare poggiante sul suolo. I due schermi non hanno esattamente le medesime dimensioni perché il manufatto presenta una forma ad "L" e lo schermo che si colloca all'"esterno di" o "posteriormente a" tale configurazione presenta un'estensione leggermente maggiore di quello che si colloca all'interno.

Sul lato che è possibile definire anteriore è collocato lo schermo telematico, interattivo, adibito ai servizi di telefonia e, verosimilmente, alla fruizione degli altri servizi informativi che

l'amministrazione e la società partner intendono erogare (cfr., su quest'ultimo aspetto la memoria di Urban Vision del 23 marzo 2026, pag. 15: *“Le funzioni proprie del manufatto, e cioè i servizi di comunicazione e gli altri servizi di interesse collettivo, sono svolte dalle apparecchiature installate sull'altro lato della cabina, quello “interattivo”, che l'immagine prodotta dalle appellanti non mostra”*). Sul lato che è possibile definire posteriore, e non interattivo (come si ricava, a contrario, dalla richiamata memoria di Urban Vision), è invece collocato lo schermo telematico che proietterà le immagini pubblicitarie.

9.1. Il confronto fra la situazione attuale e quella programmata consente di svolgere alcune puntualizzazioni di carattere giuridico inerenti al rapporto concessorio che legittima TIM a far permanere manufatti di sua proprietà sul suolo di proprietà comunale.

In particolare, il Collegio ritiene che, da un punto di vista giuridico, non v'è alcuna continuità (di contenuti) fra il provvedimento di concessione d'uso sulla base del quale TIM ha svolto sino alla delibera del AGCOM n. 98/23CONS il suo incarico di concessionario del servizio pubblico universale di telefonia pubblica e la concessione che è invece sottesa all'operazione che si intende realizzare.

9.2. Il provvedimento di concessione costituisce, infatti, lo strumento attraverso il quale l'amministrazione-concedente trasferisce o costituisce in capo al destinatario-concessionario del provvedimento una o più facoltà giuridiche che il provvedimento stesso concorre ad individuare nel loro specifico contenuto e che, una volta stabilite, individuano, a loro volta, nella sua ontologica singolarità giuridica, il provvedimento in questione.

9.3. Nel caso di specie, l'originario provvedimento di concessione assegnava a TIM la facoltà di mantenere su suolo pubblico le cabine telefoniche per mezzo delle quali tale ente svolgeva il suo *munus* di concessionario del pubblico servizio. Viceversa, il contenuto della concessione che dovrà originarsi in ragione della deliberazione di Giunta comunale e dell'accordo stipulato tra le parti determina un arricchimento di quel primigenio contenuto, perché affianca alla facoltà di tenere su suolo pubblico la singola “cabina” (seppure molto diversa da quella ‘classica’) per scopi collegati alla telefonia pubblica, anche la facoltà di servirsi della nuova installazione per fornire i servizi di utilità pubblica connessi alla realizzazione del progetto (e che esulano dal servizio pubblico universale di telefonia pubblica) e soprattutto la facoltà di sfruttare il suolo pubblico per mantenere su di esso manufatti che effettuano anche l'attività di diffusione di messaggi pubblicitari, in aggiunta a tutte le altre funzionalità.

La “sostituzione” delle cabine telefoniche con cabine multimediali (per adoperare il lemma su cui insistono le difese dell'amministrazione, di TIM e di Urban-Vision) implica, dunque, necessariamente, sul piano giuridico, una “sostituzione” o una “modifica sostanziale” della “originaria” concessione di uso del suolo pubblico, *illo tempore* limitata al servizio pubblico universale di telefonia pubblica, con una “nuova” concessione di uso di suolo pubblico, avente un contenuto differente e ben più ampio, che contempla, oltre allo sfruttamento del suolo pubblico per lo svolgimento di un servizio di telefonia pubblica, anche l'erogazione alla collettività di un insieme di altri servizi di interesse pubblico, nonché la diffusione di messaggi pubblicitari per il soddisfacimento di interessi privati con il correlato introito di ricavi finanziari.

9.4. Risulta indifferente, pertanto, il dato relativo alla proprietà da parte del privato del bene “cabina”, su cui hanno insistito le difese dell’amministrazione e delle società interessate al progetto, perché, ferma restando la proprietà in capo a TIM della “cabina” tradizionale, la facoltà di collocare questo bene privato su suolo pubblico prevista dall’originaria concessione risulta per legge giustificata solo per lo svolgimento del servizio pubblico universale di “*telefonia pubblica stradale*”, senza possibilità di sfruttamento per altri fini di pubblica utilità o per fini privati, tali essendo i fini pubblicitari. In altri termini, per un verso, è indiscutibile che l’appellata abbia legittimamente occupato il suolo pubblico, con cabine di sua proprietà, per gestire il servizio pubblico universale di telefonia pubblica; per altro verso, tuttavia, non è possibile immaginare che la concessione del suolo pubblico, rilasciata per l’originaria finalità, possa di fatto estendersi anche ad altre finalità, soprattutto quando queste presentano aspetti che interferiscono con la concorrenza, come nel caso della raccolta della pubblicità.

10. Svolta questa necessaria premessa, il Collegio ritiene che debba procedersi, dapprima, all’esame degli appelli incidentali proposti dalle società controinteressate aventi ad oggetto le censure che concernono la legittimazione a ricorrere delle società appellanti e dell’associazione di categoria. Malgrado si tratti di una questione su cui si è formato una soccombenza meramente “virtuale”, devoluta nel presente giudizio mediante la proposizione di appelli incidentali c.d. “propri”, si ritiene che, in ragione della concreta formulazione della motivazione della sentenza di primo grado, il loro esame risulta essere preliminare, nell’esposizione delle ragioni della decisione, all’esame del motivo di appello concernente l’interesse a ricorrere formulato in via principale.

11. Con il suo appello incidentale, la società Urban Vision s.p.a. ha impugnato il capo della sentenza che ha respinto l’eccezione di difetto di legittimazione attiva, deducendo: “*Erroneità della decisione nella parte concernente la positiva valutazione della legittimazione processuale per carenza di una posizione giuridica qualificata in capo alle ricorrenti; illogicità e contraddittorietà della motivazione*”.

11.1. Con la prima censura, la società deduce il difetto di legittimazione delle appellanti perché, secondo la tesi di queste ultime, la gara non bandita avrebbe dovuto avere “*ad oggetto suolo pubblico con destinazione vincolata a uso telefonia*”; conseguentemente “*il campo dei potenziali concorrenti è ex ante circoscritto ai soli operatori del settore delle telecomunicazioni*” con relativo difetto della legittimazione a ricorrere in capo alle interessate che non operano in tale settore.

11.1.1. Con la seconda censura, la società deduce, inoltre, che il contratto di partenariato, a cui il T.a.r. ha fatto riferimento per ritenere possibile la partecipazione alla gara in forma congiunta da parte delle ricorrenti e per ritenere pertanto sussistente la loro legittimazione a ricorrere, consisterebbe in quello che dà vita ad una associazione temporanea di imprese, che “*vedono nella figura del mandatario l’assuntore diretto nei confronti della mano pubblica della responsabilità di esecuzione dell’accordo*”. Senonché, sarebbe da escludersi che “*operatori del settore della pubblicità possano rivestire la qualifica di mandatario in una gara per l’installazione di cabine digitali di telecomunicazione, perché in caso di ATI orizzontale come di ATI verticale in alcun modo potrebbero svolgere quel servizio di telefonia per il cui rendimento il Comune sarebbe tenuto alla gara*”.

11.1.2. Con la terza censura, la società deduce che la parte della motivazione della sentenza di primo grado, finalizzata a spiegare la carenza di interesse sarebbe, in realtà, contestualmente funzionale a negare la sussistenza stessa della legittimazione processuale. In particolare, secondo l'appellante incidentale, dal passo della sentenza che esclude la sussistenza dell'interesse a ricorrere in capo alle imprese si desumerebbe altresì il difetto di legittimazione ad agire, in quanto *“Tale passo motivazionale evidenzia l'ontologica incapacità delle ricorrenti a formulare un'offerta che le vincoli direttamente all'obbligo di installare cabine telefoniche sul suolo pubblico a tale scopo concesso, sicché quanto rilevato dal TAR in ordine ai criteri di riconoscimento della legittimazione”*

11.2. Con il suo appello incidentale, la società TIM ha impugnato il medesimo capo della sentenza riguardante la reiezione dell'eccezione di difetto di legittimazione a ricorrere.

11.2.1. Con il primo motivo, l'appellante incidentale impugna il capo della sentenza che ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione attiva, deducendo: *“error in iudicando. Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto l'eccezione di carenza di legittimazione ad agire (cfr. par. 3 della sentenza impugnata) – Violazione e falsa applicazione dell'art. 35, co. 1, lett. b) c.p.a. Travisamento di fatti. Contraddittorietà, difetto e illogicità della motivazione”*.

Secondo l'appellante incidentale, la sentenza sarebbe errata perché il T.a.r. avrebbe omesso di considerare che, nel ricorso straordinario e nell'atto di trasposizione in sede giurisdizionale, le odierne appellanti hanno dedotto di voler partecipare ad un'eventuale gara per l'installazione delle cabine telefoniche digitali, a cui, tuttavia, non avrebbero mai potuto partecipare.

Il giudice di prime cure avrebbe erroneamente ricostruito la pretesa azionata dalle controparti. Diversamente da quanto erroneamente assunto dal T.a.r., l'interesse delle odierne appellanti principali dedotto in giudizio consisterebbe nel voler partecipare direttamente (e non in forma associata con operatori di telefonia) alla gara asseritamente necessaria per l'installazione delle cabine telefoniche digitali (ossia di impianti di comunicazione elettronica). Soltanto con la memoria difensiva depositata nel corso del processo di primo grado, le ricorrenti avrebbero successivamente modificato la prospettazione relativa alla legittimazione a ricorrere, allegando la possibilità di partecipare ad un eventuale procedura di selezione, ove mai fosse stata bandita, mediante il partenariato con aziende del settore della telefonia, ma in maniera inammissibile, in quanto *“la legittimazione ad agire va ricostruita in base alla pretesa dedotta in giudizio, per come prospettata nel ricorso introduttivo, non potendo la controparte certamente mutare tale prospettazione surrettiziamente solo in corso di giudizio”*. In definitiva, secondo la tesi dell'appellante incidentale, in base a quanto dedotto con l'atto introduttivo del giudizio, le società ricorrenti e l'associazione di categoria avrebbero lamentato l'asserita illegittima mancata indicazione di una procedura di evidenza pubblica avente ad oggetto le “telecomunicazioni elettroniche” a cui le stesse non avrebbero titolo a prendere parte, ove bandita, non operando in tale settore economico.

11.2.2. Con il secondo motivo, l'appellante incidentale impugna nuovamente il capo della sentenza che ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione attiva, deducendo: *“error in*

iudicando. Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto l'eccezione di carenza di legittimazione ad agire (cfr. par. 3 della sentenza impugnata) – Violazione e falsa applicazione dell'art. 35, co. 1, lett. b) c.p.a. Travisamento di fatti. Contraddittorietà, difetto e illogicità della motivazione”.

L'appellante incidentale ribadisce che sarebbe errato il capo che respinto l'eccezione di difetto di legittimazione attiva, perché le odierne appellanti principali – non operando nel settore a cui afferiscono gli atti impugnati ma in quello della raccolta della pubblicità ed *“essendo le cabine telefoniche digitali – documentatamente – volte a fornire, principalmente, servizi di telefonia”* –non sarebbero legittimate a impugnare la mancata indizione della gara per l'installazione delle cabine telefoniche digitali.

11.3. Gli appelli incidentali proposti dalle società controinteressate possono essere esaminati congiuntamente.

11.4. Il Collegio richiama, anche ai sensi degli artt. 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d), c.p.a. e con valore di precedente giurisprudenziale conforme, la sentenza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato n. 5602 del 27 giugno 2025 (e ivi ulteriore giurisprudenza), riguardante un giudizio in cui era controverso l'affidamento diretto della concessione in esclusiva dell'uso del marchio e dello svolgimento di un noto evento canoro e televisivo, impugnato da un'impresa alla quale le parti resistenti avevano eccepito il difetto di legittimazione e di interesse a ricorrere, perché, secondo la prospettazione delle resistenti, priva dei requisiti per lo svolgimento del servizio affidato senza gara (perché *“non possiede i requisiti per poter partecipare a una eventuale procedura per l'affidamento del Festival, né ha fornito evidenze circa un'eventuale costituenda joint venture al riguardo”*).

Nell'ambito della decisione di queste questioni pregiudiziali, il Consiglio di Stato, in diritto, ha ribadito come *“Ha un astratto titolo a impugnare l'affidamento non preceduto da gara colui che è operatore del settore di mercato cui afferisce l'oggetto del contratto. ‘Nelle controversie relative a procedimenti ad evidenza pubblica, la condizione (elemento) radicante, in modo certo, la legittimazione al ricorso è costituita dalla circostanza della partecipazione alla stessa procedura oggetto di contestazione. Tale regola subisce alcune deroghe, concernenti [...] la legittimazione dell'operatore economico del settore, che intende contestare un affidamento diretto o senza gara”*.

Nell'affermare tale principio, la Quinta Sezione ha ulteriormente puntualizzato che *“il ricorso a forme aggregative d'impresa, infatti, ben consente a operatori economici a struttura plurisoggettiva - quali, tipicamente, il raggruppamento temporaneo d'impresе, che rientra a pieno titolo fra gli (unitari, ancorché plurisoggettivamente strutturati) operatori economici (art. 65, comma 2, lett. e), d.lgs. n. 36 del 2023) - la partecipazione a gare composite; da cui la legittimazione a monte, in capo alla singola impresa, alla contestazione di un affidamento diretto comprensivo (ancorché in via non esclusiva, sebbene prioritaria e principale) di attività ricomprese nel proprio settore di mercato”* e che *“[Non] può a tal fine esigersi che un idoneo raggruppamento venga costituito ex ante (allorché sono peraltro ignoti anche i connotati dell'eventuale gara), al sol fine di conseguire la legittimazione all'impugnazione: nella specie, la riconducibilità dell'attività di organizzazione e gestione dell'evento fra quelle principali*

dell'affidamento vale di per sé a legittimare l'impresa che in tale settore operi a dolarsi dell'affidamento in via diretta (anche) di tale attività".

11.5. Facendo applicazione di questi principi, va dichiarata la sussistenza della legittimazione a ricorrere delle imprese odierne appellanti, trattandosi di operatori economici in uno dei settori collegati all'operazione in corso fra il Comune e TIM (nonchè Urban-Vision). Con la disamina compiuta in premessa, infatti, si è evidenziato che la complessiva e articolata operazione in corso è finalizzata a collocare sul suolo pubblico comunale dei manufatti che consentono al contempo l'erogazione di servizi di telefonia pubblica, l'erogazione di un insieme di funzioni di interesse pubblico e, infine, lo svolgimento di un'attività economica di natura privata, qual è la raccolta e la diffusione di messaggi pubblicitari privati, attività quest'ultima di carattere economico e certamente rilevante nell'ottica della tutela della concorrenza.

Risulta incontestato che le società odierne appellanti operino in tale ultimo settore economico.

11.6. Procedendo dunque ad un più puntuale esame delle singole censure proposte da Urban Vision e da TIM, va pertanto deciso quanto segue.

11.7. Vanno esaminati congiuntamente e respinti con la medesima motivazione la prima censura del motivo di appello incidentale proposto da Urban Vision s.p.a. e il secondo motivo di appello incidentale proposto da TIM, perché l'affermazione secondo cui il campo dei potenziali concorrenti è *ex ante* circoscritto ai soli operatori del settore delle telecomunicazioni, sotteso a tutte e due i motivi di censura, costituisce un presupposto infondato.

Per le motivazioni compiutamente esposte in precedenza e alle quali si rinvia per dovere di sintesi ai sensi dell'art. 3 c.p.a., quella in esame è un'operazione non circoscritta esclusivamente al settore della telefonia pubblica e, invece, contempla "anche" la raccolta e la diffusione di messaggi pubblicitari e tale circostanza "*vale di per sé a legittimare l'impresa che in tale settore operi a dolarsi dell'affidamento in via diretta (anche) di tale attività*" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 5602/2025).

Risulta incontestato che le società appellanti principali sono operatrici economiche di tale settore, coinvolto, per l'appunto, nell'operazione progettata dal Comune e da TIM – Urban Vision.

11.8. Va parimenti respinta la seconda censura proposta da Urban Vision, perché anch'essa parte dal presupposto che il "*servizio di telefonia*" costituirebbe quello "*per il cui rendimento il Comune sarebbe tenuto alla gara*".

Si tratta di una doglianza che postula infondatamente che l'operazione risulti incentrata esclusivamente sul servizio di telefonia, mentre, per quanto in precedenza evidenziato, ne va dichiarata la natura composita.

11.9. Infine, quanto alla terza censura formulata da Urban Vision – secondo cui gli argomenti che il T.a.r. ha adoperato per escludere l'interesse a ricorrere comporterebbero anche l'accoglimento dell'eccezione di difetto di legittimazione attiva – occorre evidenziare che

confuta tale doglianza quanto precedentemente evidenziato sui presupposti della legittimazione a ricorrere degli operatori di settore in caso di mancata indizione di una procedura di evidenza pubblica nel mercato in cui svolgono la loro attività (cui si rinvia ai sensi dell'art. 3 c.p.a., e, in aggiunta, si rinvia anche a quanto si dirà nel corso della disamina del primo motivo di appello concernente, per l'appunto, l'interesse a ricorrere).

11.10. Parimenti, risulta infine infondato il primo motivo di appello incidentale proposto da TIM, perché basato su di un presupposto infondato, ossia che il Giudice di primo grado avrebbe ricostruito in maniera non conforme a diritto la pretesa azionata dalle ricorrenti e dunque gli elementi allegati per sostenere la propria legittimazione a ricorrere.

Contrariamente a quanto affermato dalla società appellante incidentale, la sussistenza di una condizione dell'azione da parte del Giudice si deve ricavare senz'altro *“dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso”*, ma tali affermazioni sono, contrariamente a quanto sostenuto nella doglianza in esame, *“suscettibili di essere precisate e comprovate”* nel corso del giudizio e, quindi, non si cristallizzano nel solo atto introduttivo, essendo possibile una loro possibile specificazione nel prosieguo del processo (Cons. Stato, Ad. Plen., 9 dicembre 2021, n. 22).

Tale regola, enunciata dall'Adunanza Plenaria con riferimento all'interesse ad agire, può, a giudizio del Collegio, estendersi anche ai profili della legittimazione a ricorrere, in mancanza di una diversa disciplina processuale posta dal codice del processo amministrativo o ricavabile in via ermeneutica dai principi generali del processo (ricavabili dalle disposizioni del codice del processo civile, a cui il codice del processo amministrativo rinvia a mente dell'art. 39 c.p.a.) che precluda tale facoltà processuale ritenuta invece ammissibile per l'interesse ad agire.

Non è fondata, pertanto, la doglianza di parte secondo cui il T.a.r. avrebbe dovuto limitarsi a ricostruire a valutare la legittimazione a ricorrere esclusivamente *“in base a quanto prospettato nel ricorso introduttivo”*, trascurando invece *“quanto affermato dalle controparti nella richiamata memoria”* e, viene, conseguentemente, a cadere il presupposto che l'appellante incidentale pone a sostegno della sua doglianza, non risultando fondata l'affermazione secondo cui *“le controparti si dolgono dell'asserita mancata indizione di una procedura a evidenza pubblica a cui le stesse non avrebbero, però, mai potuto partecipare, stante l'impossibilità di erogare i servizi di comunicazioni oggetto del presunto affidamento”*.

11.11. Infine, va accertata la legittimazione a ricorrere dell'Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane, che ha agito in giudizio nella dichiarata qualità di associazione di categoria delle imprese operanti nel settore della pubblicità esterna.

Risultano rilevanti, in proposito, i principi che il Consiglio di Stato ha fissato con riferimento alla legittimazione a ricorrere delle associazioni di categoria (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 2 novembre 2015 n. 9 e Sez. IV, 24 febbraio 2021 n. 1616).

Per quanto attiene all'ammissibilità dell'impugnazione proposta da tali associazioni rappresentative di interessi collettivi risulta necessario che:

a) la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'Associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati;

b) l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'Associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati) che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio.

Nel fare applicazione di questi principi, va evidenziato che risulta pacifico che la società Urban-Vision, controinteressata all'impugnazione proposta in primo grado, costituisca un'impresa che opera nel settore della pubblicità e pertanto emerge un "conflitto di interessi" in capo all'associazione rispetto alla posizione di tale impresa.

La proposizione del ricorso da parte dell'Associazione aziende pubblicitarie italiane risulta, dunque, inammissibile per difetto di legittimazione attiva.

12. Esaurita la trattazione degli appelli incidentali e accertata la legittimazione a ricorrere delle società A&C Network s.r.l. (oggi Digital Vox s.r.l.), Igpdecaux s.p.a. e di Vox Communication s.r.l. può procedersi all'esame del primo motivo di appello.

Con il primo motivo di appello, le società appellanti, dopo aver contestato nell'ambito di un primo paragrafo denominato "*premessa*" la ricostruzione in fatto operata dal T.a.r., specialmente con riferimento alla qualificazione come "accessoria" dell'attività pubblicitaria connessa alla collocazione delle nuove cabine telefoniche, impugnano la declaratoria di inammissibilità per difetto di interesse pronunciata dal T.a.r.

In proposito, le appellanti deducono che l'esecuzione dei provvedimenti impugnati in prime cure arrecherebbe una lesione diretta ed immediata alla loro sfera giuridica in quanto verrebbero installati a Milano e su suolo pubblico 468 impianti il cui sfruttamento pubblicitario sarà riservato alla sola partnership TIM - Urban e senza che nessuna delle società appellanti abbia potuto concorrere ad una pubblica gara che, in tesi, dovrebbe essere sempre indetta per l'assegnazione delle concessioni di suolo pubblico indispensabili per effettuare dette installazioni.

Le appellanti deducono che il T.a.r. avrebbe errato ad escludere l'interesse a ricorrere sia che si voglia qualificare il servizio pubblicitario come meramente accessorio rispetto al servizio di telefonia pubblica sia che invece lo si voglia ritenere il servizio "qualificante".

Si evidenzia che la motivazione di tale declaratoria, basata sulla mancanza di capacità tecnologica per la predisposizione della cabina digitale da parte delle imprese ricorrenti, ben avrebbe potuto essere supplita, qualora fosse stato bandito il procedimento di evidenza pubblica, attraverso forme di collaborazione (quali l'avvalimento, il subappalto qualificante, il RTI, pienamente ammesse dall'ordinamento) con aziende telefoniche o comunque dotate di

adeguata capacità tecnologica.

Secondo l'appellante, in base alla sentenza gravata, per dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, le appellanti avrebbero dovuto dimostrare, sin da subito, il possesso dei requisiti di partecipazione ad una gara che il Comune non ha però mai indetto e che non ha manifestato, *de facto*, nessuna intenzione di indire. Affermando tali principi, però, il T.a.r. avrebbe contraddetto l'orientamento consolidato di segno contrario del Consiglio di Stato sull'ammissibilità dell'impugnazione dei provvedimenti che escludono la gara e che, in sintesi, statuirebbe che per la proposizione dell'impugnazione da parte degli operatori economici del settore non sarebbe necessaria la dimostrazione dei requisiti per eventualmente parteciparvi.

Si deduce, altresì, al fine censurare la statuizione sull'assenza di interesse a ricorrere, che sarebbe irrilevante la clausola di "non esclusività" dell'accordo fra il Comune e TIM, perché innanzitutto le 468 postazioni oggetto dell'accordo impugnato non potrebbero essere comunque assegnate nuovamente e perché comunque, mediante queste postazioni, verrebbe consentita a TIM lo svolgimento di un'attività, in diretta concorrenza alle imprese che operano nel settore pubblicitario, a condizioni più vantaggiose di quelle che usualmente vengono convenute allorché il Comune bandisce procedimenti di selezione dei concessionari di spazi pubblici.

Viene inoltre dedotta l'omessa pronuncia, quanto alla posizione processuale dell'Associazione di categoria, con particolare riferimento all'interesse a ricorrere di quest'ultima.

12.1. Il primo motivo di appello, (pagg. 15-23), è fondato.

12.2. Il T.a.r. ha escluso l'interesse a ricorrere sul rilievo che *"nessuna delle [imprese ricorrenti] ha in corso contratti di partenariato con aziende telefoniche in possesso della tecnologia necessaria per l'installazione di cabine digitali con servizi accessori"*, il che escluderebbe la sussistenza di un interesse a ricorrere concreto e attuale, in quanto *"la conclamata, astratta e futura, possibilità di associarsi ad operatore di telefonia in grado di prender parte alla richiesta gara per l'installazione di cabine digitali con servizio accessorio di pubblicità [non] giustifica la presenza attuale dell'interesse ad agire in giudizio, giacché la prospettiva è formulata in termini di generica ipotesi de futuro e all'azione non partecipa alcuna società di telefonia diversa da TIM che abbia espresso capacità tecnologica sufficiente e volontà per la partecipazione a gara simile in associazione con alcuna delle imprese pubblicitarie ricorrenti"*.

12.3. Come si trae dai principi stabiliti nel *decisum* del precedente della Quinta Sezione n. 5602/2025, le statuizioni svolte dal T.a.r. attengono, innanzitutto, alla legittimazione a ricorrere e, inoltre, non risultano neppure correttamente applicate. Qualora, infatti, costituisca oggetto della impugnazione la mancata indizione di *"gare composite"* non si può pretendere, ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione processuale di tale scelta dell'amministrazione, che la società ricorrente precostituisca il raggruppamento o altra soluzione idonea a consentirle di partecipare alla gara di cui si lamenta l'omessa indizione.

Insomma, quanto viene richiesto dal T.a.r. ai fini di configurare l'interesse a ricorrere costituisce, secondo il richiamato precedente e secondo l'orientamento consolidato di questo Consiglio, in primo luogo, un aspetto collegato alla legittimazione e non all'interesse a ricorrere e, comunque, un onere non esigibile prima che il procedimento ad evidenza pubblica venga effettivamente bandito.

Risulta pertanto errato il capo della sentenza di primo grado che ha escluso l'interesse a ricorrere in capo alle tre società ricorrenti.

12.4. Relativamente all'interesse a ricorrere, infatti, come affermato nella già richiamata sentenza (Sez. V, n. 5602/2025, cit.), tale condizione dell'azione si collega alla *“lesione della posizione giuridica del soggetto”* e sussiste qualora *“sia individuabile un'utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento”* (Cons. Stato, V, 12 maggio 2020, n. 2969; II, 20 giugno 2019, n. 4233). L'interesse a ricorrere consiste, dunque, nel vantaggio che il ricorrente può conseguire per effetto dell'accoglimento del ricorso e consiste nella *“concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto”* (Cons. Stato, V, 3 dicembre 2024, n. 9664; 7 gennaio 2020, n. 83; II, 24 giugno 2019, n. 4305; IV, 1 marzo 2017, n. 934; 23 agosto 2016, n. 3672; VI, 21 marzo 2016, n. 1156; IV, 20 agosto 2015, n. 3952). Tale interesse può avere anche portata strumentale, affinché l'amministrazione eserciti nuovamente il potere, bandisca una gara, e sia così soddisfatta la futura *chance* partecipativa del ricorrente (cfr., di recente, Cons. Stato, V, 15 maggio 2025, n. 4163).

Conseguentemente, l'interesse a ricorrere sussiste in capo all'operatore del settore che per effetto di un affidamento diretto operato dall'amministrazione - oggetto perciò d'impugnativa - si veda preclusa, come avvenuto nel caso di specie, la possibilità di conseguire, previa gara, un affidamento concernente l'assegnazione di spazi pubblici anche per lo svolgimento di attività di raccolta e diffusione di messaggi pubblicitari, attività quest'ultima svolta proprio dalle appellanti.

12.5. Risulta parimenti del tutto erronea l'ulteriore motivazione esposta dal T.a.r. per escludere l'interesse a ricorrere, secondo cui *«l'accordo “non riveste carattere di esclusività rispetto a eventuali ulteriori proposte provenienti da altri operatori economici con la finalità d'implementare i servizi digitali a disposizione sul territorio cittadino”, non ponendo in tal modo ostacoli agli interessi imprenditoriali e concorrenziali nel settore»*.

Sul punto, basta qui evidenziare che la scelta compiuta dal Comune è lesiva del “bene della vita”, cui aspirano le appellanti, costituito dall'assegnazione, previa gara, degli spazi pubblicitari. Per un verso, infatti, la possibilità che ci siano altri spazi da assegnare in futuro non esclude che le odierne appellanti abbiano interesse ad ottenere quelli oggi in contestazione. Per altro verso, va rilevato che si tratta di ben 468 postazioni da dislocare a Milano (rispetto alle 2500 postazioni previste a livello nazionale) con conseguente consistente riduzione del relativo “mercato” a livello locale.

Inoltre, risulta parimenti fondata l'ulteriore doglianza che individua quale ulteriore pregiudizio

da rimuovere in sede processuale la circostanza che mediante l'accordo concluso l'amministrazione consente a TIM e, specialmente, a Urban Vision lo svolgimento di un'attività in diretta concorrenza alle imprese che operano nel settore pubblicitario, senza passare però per l'esperimento di una procedura di evidenza pubblica.

Infine, la formulazione di tale clausola, per la sua genericità, non assicura affatto ad ulteriori potenziali interessati all'assegnazione di un numero pari di aree all'interno del territorio del Comune di Milano per lo svolgimento della medesima attività che il Comune sia effettivamente vincolato a concederle in uso, con le medesime modalità che riconosce all'odierna beneficiaria (e all'altra società sua partner). Dalla formulazione della suddetta clausola non è possibile enucleare alcuna "rassicurazione in merito" che si traduca in un'aspettativa di diritto giuridicamente vincolante per l'amministrazione.

12.6. Va infine dichiarata inammissibile per difetto di interesse la censura relativa all'omessa pronuncia sull'interesse ad agire dell'Associazione di categoria, in ragione della declaratoria di difetto di legittimazione a ricorrere pronunciata in precedenza nei confronti di quest'ultima.

12.7. In conclusione, esaurito l'esame degli appelli incidentali e del primo motivo di appello principale, eccezion fatta per l'Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane, va certamente affermata la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere delle odierne appellanti. Per l'attività svolta e l'oggetto degli atti impugnati, infatti, esse si trovano in una posizione differenziata rispetto al resto della collettività (il "*quisque de populo*") e hanno interesse, non solo morale ma anche economico, ad ottenerne la caducazione del provvedimento impugnato per la parte in cui consente la raccolta pubblicitaria senza un previo confronto concorrenziale e dunque in violazione del principio della concorrenza, cardine della disciplina europea e nazionale.

13. Può ora procedersi all'esame delle censure di merito articolate (*rectius*, riproposte) dal secondo al quarto motivo di appello (pagg. 24 e segg.).

14. Va accolto in particolare il secondo motivo, ex sé pienamente satisfattivo dell'interesse delle appellanti, con conseguente assorbimento delle ulteriori doglianze.

15. Prima di procedere all'esame e all'applicazione della disciplina ritenuta rilevante nel caso di specie, il Collegio ritiene che, per opportuna chiarezza, debba darsi conto del contenuto della deliberazione della giunta comunale n. 1699/2023 e dell'accordo intercorso tra le parti.

La delibera n. 1699/2023 evidenzia che il progetto presentato da TIM prevede l'installazione di nuove cabine digitali, che, oltre a mantenere il servizio di telefonia in forma gratuita, consentiranno di usufruire progressivamente di ulteriori servizi di interesse generale e di pubblica utilità quali, "*a titolo esemplificativo*", il rilascio di informazioni istituzionali, di informazioni culturali e di quartiere, servizi relativi alla mobilità, la presenza di un *infopoint*, la predisposizione di un "*sistema di alert pubblici in grado di raggiungere un alto numero di persone in breve tempo grazie alla capillarità sul territorio e le componenti tecnologiche inserite nella cabina*", l'attivazione di ulteriori servizi, "*anche legati all'implementazione dei sistemi di sicurezza*", che "*potrà essere effettuata, previa verifica di fattibilità e solo a seguito di*

specifica autorizzazione rilasciata da parte dalle competenti Autorità di Pubblica Sicurezza e dal Comune di Milano”.

A fronte di tale corposo elenco di servizi di interesse pubblico, tuttavia, gli obblighi effettivi a carico della società privata che traspaiono dal testo della deliberazione n. 1699/2023, consistono:

- nell'individuazione e nella selezione da parte di TIM, con costi e investimenti a proprio carico, degli interventi e delle attività di massima che andranno a comporre uno specifico “Piano Operativo delle Attività”, stilato a cura della società e in cui, “*se necessario*”, potrà essere coinvolto anche il Comune di Milano;
- nella condivisione bimestrale con il Comune di Milano della pianificazione delle attività per il bimestre successivo, per assicurare il necessario coordinamento operativo di tutti gli interventi insistenti sul territorio (cantieri, eventi, etc.);
- nella fornitura e nell'adeguata installazione delle nuove cabine, “*condividendo con i competenti uffici comunali, sia eventuali modifiche dell'attuale localizzazione, sia nuove collocazioni anche nelle aree più disagiate della città, al fine di assicurare a tutti i cittadini condizioni omogenee di accesso*”.

Che l'individuazione dei servizi non venga compiutamente definita nella deliberazione e sia rimessa a future determinazioni tra le parti traspare dalla circostanza che la deliberazione, relativamente all'individuazione di servizi di interesse generale e di pubblica utilità da attivare, prevede che TIM e il Comune “*si impegnano ad individuare, progressivamente, i servizi di interesse generale, di comune interesse, che saranno attivati e regolati con successivi specifici Accordi operativi tra le medesime Parti*”;

Viceversa, la deliberazione prevede relativamente alla posizione del Comune “*l'impegno ad evadere le istanze/richieste per la messa a disposizione delle aree e/o strutture, nonché le connesse procedure autorizzatorie di occupazione suolo pubblico e di installazione dei relativi impianti pubblicitari previsti nelle nuove cabine, applicando il relativo canone pubblicitario*” e alla “*velocizzazione dell'iter autorizzativo*”.

Analogamente alla deliberazione di giunta comunale, l'accordo di collaborazione stipulato tra le parti, che costituisce la concretizzazione dell'indirizzo politico recato da quel provvedimento, rinvia a futuri accordi operativi tra le medesime parti l'individuazione, “*progressivamente*”, dei servizi di interesse generale e di pubblica utilità da attivare, salvo che per “*eventuali servizi, anche legati all'implementazione dei sistemi di sicurezza*”, la cui attivazione viene ulteriormente subordinata, “*previa verifica di fattibilità*”, a seguito di “*specifico autorizzazione rilasciata da parte dalle competenti Autorità di Pubblica Sicurezza e dal Comune di Milano*”. Viceversa, anche questo documento, rimarca, sul versante degli obblighi assunti dal Comune di Milano, quello di impegnarsi “*ad indicare e condividere con TIM S.p.A. specifiche linee guida per la migliore localizzazione delle cabine...con riguardo alla disciplina regolamentare comunale vigente in tema di occupazione suolo pubblico e relativo Canone, di installazione di impianti pubblicitari e di tutela della*

sicurezza stradale” e a “velocizzare, per quanto possibile, il rilascio delle relative autorizzazioni”.

All'art. 3, collocato nella *“Parte I: Implementazione del progetto”*, tra gli *“Impegni di TIM s.p.a.”* sono previsti: la messa a disposizione dell'elenco delle cabine interessate dal progetto, la pianificazione complessiva degli interventi per la rimozione delle cabine esistenti e l'installazione delle nuove cabine, la *“garanzia”* che le nuove cabine saranno installate anche in *“aree della città di recente sviluppo urbanistico che ne sono sprovviste”* o in *“aree caratterizzate da maggiore fragilità”*, la condivisione bimestrale con il Comune della programmazione delle attività per il bimestre successivo (il *“Programma Operativo delle Attività”*).

All'art. 5, collocato nella *“Parte II: Individuazione dei servizi di interesse generale”*, anch'esso rubricato *“Impegni di TIM s.p.a.”*, in capo alla società viene assunto l'obbligo di assicurare *“da subito”* esclusivamente i servizi di *“telecomunicazione previa autenticazione con carta di credito”*, mentre *“i servizi dedicati ai propri cittadini saranno regolati con successivi specifici accordi operativi”*.

Se dunque i servizi di pubblico interesse vengono rinviati ad accordi futuri, l'occupazione di suolo pubblico e l'installazione di impianti pubblicitari, per il tramite del posizionamento delle nuove cabine, costituiscono invece un contenuto *“attuale”* degli atti impugnati.

15.1. In diritto, punto di partenza per la decisione del motivo è l'applicazione della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE.

Si premette che l'art. 12, paragrafo 1, della direttiva del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE dispone il necessario svolgimento di un procedimento di selezione tra i candidati potenziali, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. Analoga norma è sancita dall'art. 16, comma 1, d.lgs. del 26 marzo 2010 n. 59.

15.2. La norma *“fissa disposizioni generali volte ad eliminare le restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra i medesimi, al fine di contribuire alla realizzazione di un mercato interno dei servizi libero e concorrenziale”* (Corte di giustizia, Grande Sezione, 30 gennaio 2018, C360/15 e C31/16, punto 104).

15.3. Nel fornire le coordinate applicative di questa norma, va riaffermato come il diritto dell'Unione ponga attenzione *“più che ai profili giuridico-formali, all'effetto economico del provvedimento di concessione, il quale, nella misura in cui si traduce nell'attribuzione del diritto di sfruttare in via esclusiva una risorsa naturale contingentata al fine di svolgere un'attività economica, diventa una fattispecie che, a prescindere dalla qualificazione giuridica che riceve nell'ambito dell'ordinamento nazionale, procura al titolare vantaggi economicamente rilevanti in grado di incidere sensibilmente sull'assetto concorrenziale del mercato e sulla libera circolazione dei servizi”* (Cons. Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, n. 17).

Il “concetto di scarsità”, a sua volta, va “interpretato in termini relativi e non assoluti tenendo conto non solo della “quantità” del bene disponibile, ma anche dei suoi aspetti qualitativi e, di conseguenza, della domanda che è in grado di generare da parte di altri potenziali concorrenti, oltre che dei fruitori finali del servizio che tramite esso viene immesso sul mercato” (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 17/2021).

Con specifico riferimento alla concessione di spazi pubblici per l'installazione di impianti pubblicitari, questo Consiglio, nelle controversie in cui si è occupato della questione, ha affermato che il rapporto tra il privato e l'ente locale risulta disciplinato attraverso l'istituto della concessione, “atteso che è giustappunto una concessione di area pubblica il provvedimento iniziale che conforma il rapporto” (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2013, n. 5).

Si è giudicata legittima, inoltre, la scelta di “allocare l'uso degli spazi pubblici contingentati con gara, dovendosi altrimenti ricorrere all'unico criterio alternativo dell'ordine cronologico di presentazione delle domande accoglibili, che è di certo meno idoneo ad assicurare l'interesse pubblico all'uso più efficiente del suolo pubblico e quello dei privati al confronto concorrenziale”, evidenziandosi, al contempo, che, “sul presupposto per cui con la concessione di un'area pubblica si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato (come è nella specie), si impone di conseguenza una procedura competitiva per il rilascio della concessione, necessaria per l'osservanza dei ricordati principi a presidio e tutela di quello, fondamentale, della piena concorrenza” (Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168).

Tale regola, ribadita anche da più recente giurisprudenza di questo Consiglio, “non contraddice il principio costituzionale di libera iniziativa economica, ma anzi ne consente la piena attuazione, dal momento in cui permette a nuovi operatori l'ingresso in un mercato che resterebbe altrimenti riservato a quanti hanno conseguito in passato le autorizzazioni all'uso degli spazi più remunerativi” (Cons. Stato, Sez. V, 24 febbraio 2020 n. 1372).

Nel tempo, inoltre, la regola in questione, oltre ad essere stata ribadita, risulta essere stata declinata con affermazioni ancora più stringenti, di talché, di recente, la Sezione ha affermato, proprio in un contenzioso riguardante il Comune di Milano, che “Come ritenuto dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio nella sentenza 25 febbraio 2013 n.5, nella materia in esame la gara pubblica è la regola e a questo principio si conforma il regolamento in questione, che non consta impugnato” (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2024 n. 9709).

L'interpretazione dell'art. 16 d.lgs. n. 59/2010, nel senso di imporre il procedimento ad evidenza pubblica per selezionare il beneficiario del provvedimento di concessione risulta peraltro coerentemente espresso anche con riferimento a settori diversi da quello dell'installazione di impianti pubblicitari. In disparte il già richiamato e noto ambito delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricettive, ad es., sono state pronunciate sentenze che ribadiscono tale regola relativamente alla concessione di uso per lo svolgimento di attività commerciale su area pubblica (Cons. Stato, Sez. VII, 17 aprile 2024 n. 3485; Sez. VII, 19 ottobre 2023 n. 9104) e con riferimento alla concessione d'uso di un bene per attività culturali e di spettacolo (Cons. Stato, Sez. V, 28 giugno 2019 n. 4463).

15.4. Delineato in astratto il quadro dei principi che regolano la materia, quel che preme accertare, per farne concreta applicazione, riguarda principalmente i seguenti aspetti, ossia quale sia, effettivamente, l'oggetto dell'intera operazione giuridica intercorrente tra le parti; se questa operazione intercorsa tra le parti implichi "un'occasione di guadagno"; se essa venga effettuata mediante l'impiego di una risorsa scarsa.

15.4.1. Sul primo aspetto, il Collegio si è già espresso nella premessa precedentemente svolta e, dunque, ad essa può farsi rinvio.

15.4.2. Relativamente al secondo dato rilevante, costituisce un fatto notorio che la raccolta e la diffusione di messaggi pubblicitari riguarda un mercato che permette un'"occasione di guadagno" e risulta pertanto contendibile fra gli operatori economici che ivi operano in ambiente concorrenziale.

Tale assunto è stato più volte espressamente enunciato o comunque dato pacificamente e notoriamente per presupposto dai precedenti di questo Consiglio e costituisce, in realtà, un dato incontrovertibile alla luce della comune esperienza (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5/2013; Cons. Stato, Sez. VII, n. 8311/2023; Cons. Stato, Sez. VII, n. 1372/2020).

15.4.3. Con riferimento al dato della "scarsità della risorsa" va evidenziato che *"essendo il mercato degli spazi pubblici destinati agli impianti pubblicitari contingentato, è necessaria la sottoposizione a procedure pubbliche e trasparenti di ogni tipo di attribuzione ai privati di utilità economicamente appetibili"* (Cons. Stato, Ad. plen., n. 5/2013).

Tale valutazione è stata ribadita anche più di recente dalla Sezione che ha ribadito che *"l'installazione di impianti pubblicitari è un'attività economica contingentata, stante la limitatezza degli spazi a ciò destinati"* (Cons. Stato, Sez. IV, 24 luglio 2025 n. 6619).

15.5. La censura di cui al secondo motivo di appello è dunque fondata perché attraverso la deliberazione di giunta comunale e il conseguente accordo, *"si riserva in via esclusiva un'area demaniale (e quindi un bene pubblico) ad un solo operatore economico, consentendo a quest'ultimo di utilizzarlo come asset aziendale e di svolgere, grazie ad esso (e alla sua posizione), un'attività d'impresa, com'è per l'appunto, la diffusione di pubblicità commerciale"*.

In primo luogo, risulta errata l'affermazione secondo cui *"TIM opera in regime di monopolio nella gestione e nella proprietà delle cabine, rendendo perciò impossibile una selezione pubblica per la loro sostituzione"*. Ed invero, nessuno dubita che TIM possa continuare a utilizzare il suolo pubblico per l'erogazione del servizio pubblico universale di telefonia pubblica. In ragione della delibera AGCM n. 98/23/CONS. del 19 aprile 2023, TIM poteva, infatti, o continuare ad usufruire dell'originaria concessione di uso di suolo pubblico per come originariamente rilasciata (e sempre salve le determinazioni del Comune, non incise, in merito, dalla predetta delibera) oppure dismetterle liberando, in tal modo, le aree di appartenenza del Comune di Milano, dismissione quest'ultima necessaria quando la cabina non utilizzata possa costituire un pericolo per la pubblica o privata incolumità o per l'igiene pubblica.

Tuttavia nel caso di specie, il senso economico e giuridico dell'operazione è molto diverso perché, all'erogazione del servizio di telefonia, si aggiungono altri servizi:

- sia di pubblica utilità, non tutti compiutamente individuati, come prima esposto;
- sia di raccolta e diffusione della pubblicità, attività questa invece ben individuata.

Si aggiunga inoltre che nell'operazione economica prefigurata dall'amministrazione e da TIM, in ragione del tenore della delibera impugnata, emerge un'ulteriore frattura tra la concessione del suolo per la gestione del servizio di telefonia, da riconoscere a TIM nei siti ove attualmente sono collocate le cabine, e la possibilità di localizzare le predette cabine anche in altri siti, così sostanzialmente recidendo il legame con l'originaria concessione per l'erogazione del servizio di telefonia.

La fondatezza di tale censura determina, in punto di diritto, l'obbligo – violato nel caso di specie – di procedere all'assegnazione dell'uso del bene pubblico, previo confronto competitivo fra gli operatori economici potenzialmente interessati. L'obiezione, evincibile dagli atti, per cui l'operazione economica, oltre a consistere nella raccolta di pubblicità, prevede anche l'erogazione di altri servizi, va superata, per un verso, ricordando che gli altri servizi di pubblica utilità non sono esattamente individuati e, per altro verso, senza ingerirsi nelle scelte amministrative dell'amministrazione che sono (e devono rimanere) libere, affermando che possono essere immaginate procedure di evidenza pubblica a contenuto misto, rispettose della concorrenza.

15.6. Quanto sin qui sostenuto non è smentito dalla difesa di Urban Vision contenuta nella memoria del 23 marzo 2026. La circostanza che in occasione dell'occupazione di suolo pubblico mediante ponteggi per lo svolgimento di lavori edili – per riprendere l'esempio svolto dalla suddetta difesa – vengano collocati impianti pubblicitari sui ponteggi privati collocati al suolo senza che si renda necessaria una gara per l'assegnazione degli spazi pubblici su cui è collocato il ponteggio, infatti, prova troppo, trattandosi di una fattispecie radicalmente diversa. In questa ipotesi, infatti, il suolo pubblico viene assegnato per lo svolgimento di un'attività su beni privati (l'edificio, in tesi, su cui dovranno essere svolti i lavori edili) a favore di chi - un altro privato - sceglie, liberamente e senza essere tenuto al rispetto delle regole dell'evidenza pubblica, chi effettuerà i lavori. Diversamente, nella vicenda in esame si discute, sostanzialmente, in ragione di quanto motivato in premessa, delle modalità con cui si debba scegliere chi beneficerà di aree pubbliche per la collocazione di impianti che permettono anche lo svolgimento di un'attività in grado di generare un'occasione di guadagno.

15.7. A conferma di quanto appena evidenziato e a ulteriore confutazione della difesa dell'amministrazione, circa l'irrelevanza della natura privata dei beni dove si collocherà l'impianto in grado di diffondere il messaggio pubblicitario, risulta rilevante quanto deciso da questo Consiglio proprio nei confronti del Comune di Milano con riferimento al provvedimento che autorizzava l'installazione di due impianti pubblicitari sui ponteggi (di proprietà dell'impresa appaltatrice) issati per l'effettuazione dei lavori di restauro del monumento a Garibaldi sito in Largo Cairoli nella città di Milano, dichiarato illegittimo e pertanto annullato (Sez. VII, 13 settembre 2023 n. 8311).

In questo precedente, questo Consiglio ha affermato che: *“Nel caso di specie, è incontestabile che l'autorizzazione ad affiggere la pubblicità sui ponteggi collocati sulle aree pubbliche presupponga il rilascio della concessione delle aree medesime”*.

In proposito, risulta manifestamente infondata la difesa del Comune che ritiene che tale precedente sarebbe stato pronunciato *“su presupposti totalmente differenti da quelli inerenti la questione della rigenerazione delle cabine telefoniche stradali di proprietà di TIM”*, in quanto riguardante, quel caso, *“beni di proprietà comunali”*. Quel che rileva, infatti, rispetto alla vicenda in esame, è che anche nella vicenda decisa dal richiamato precedente la pubblicità veniva affisa su beni di proprietà privata, cioè i ponteggi appartenenti all'appaltatore dei lavori e di cui è risultata irrilevante la proprietà.

15.8. Va ulteriormente evidenziato come, contrariamente a quanto affermato dal T.a.r. in uno degli *obiter dicta*, non operi, con riferimento all'operazione concretamente concertata tra le parti, l'esclusione dall'applicazione dell'art. 12 della direttiva Bolkestein n. 123/2006 e dell'art. 16 del d.lgs. n. 59/2010, collegata ai *“servizi e alle reti di comunicazione elettronica, nonché le risorse e i servizi associati in relazione alle materie disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE (art. 2, par. 2 lett. c, della direttiva 2006/123/CE e art. 5 del D.Lgs. n. 59/2010)”*.

Invero, in primo luogo, va ancora una volta evidenziato che l'oggetto del provvedimento è ben più ampio dei servizi e delle reti di comunicazione elettronica.

In secondo luogo, il T.a.r. non si è posto minimamente la questione se il rinvio contenuto nella direttiva sia recettizio o meno, essendo stata superata la direttiva n. 2002/21/CE dalla successiva direttiva n. 2018/1972/UE.

In ogni caso, per ragioni di economia processuale, non occorre addentrarsi in tale delicata e complessa operazione ermeneutica, perché l'esclusione non opera sia con la prima che con la seconda fattispecie.

Nell'ambito della definizione portata dalla direttiva n. 2002/21/CE (che nell'ambito di quelle elencate dalla direttiva n. 123/2006 risulta essere quella quadro, contenute le definizioni valide, salvo integrazioni, anche per le altre Direttive) rientrano, infatti, *“i servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva, ma ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti;”* (art. 2, lett. c), Direttiva 7 marzo 2002, n. 2002/21/CE).

Nell'ambito della definizione portata dalla Direttiva n.2018/1972/CE rientrano invece *“i servizi forniti di norma a pagamento su reti di comunicazioni elettroniche, che comprendono, con l'eccezione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti, i tipi di servizi seguenti:*

a) «servizio di accesso a internet» quale definito all'articolo 2, secondo comma, punto 2), del regolamento (UE) 2015/ 2120;

b) «servizio di comunicazione interpersonale»;

c) servizi consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali come i servizi di trasmissione utilizzati per la fornitura di servizi da macchina a macchina e per la diffusione circolare radiotelevisiva.”.

Nel caso di specie, per come l'operazione è concretamente congegnata, si rientra, in ambedue i casi, nell'ambito dell'eccezione, posta al di fuori dell'operatività della nozione, consistente nei “servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica”.

15.9. Risulta dunque accertata la violazione, oltre che delle norme sino a qui richiamate, anche del principio di concorrenza, dei principi generali in materia di assegnazione di spazi ed aree pubbliche, nonché del divieto di disparità di trattamento e, in definitiva, della regola per cui la scelta del partner privato va effettuata secondo un modulo procedimentale svolto in forma competitiva e comparativa.

15.10. Le difese del Comune e delle due società coinvolte nel progetto hanno insistito sulla circostanza che quanto disposto con la deliberazione di giunta comunale e con l'accordo costituisca un'ipotesi di partenariato pubblico privato di tipo contrattuale, perfezionato in applicazione del principio di sussidiarietà e che costituisca una circostanza sufficiente per sottrarre la scelta della parte privata, che darà concreta attuazione del suddetto accordo di collaborazione, all'obbligo di gara.

Il Collegio ritiene, a prescindere dalla qualificazione in termini di partenariato pubblico privato e anzi ammettendo in ipotesi che sia corretta tale qualificazione, che quanto sino ad ora esposto non escluda e, anzi, imponga, nel caso di specie, la necessità che la scelta del *partner* privato avvenga mediante un procedimento ad evidenza pubblica che preveda un confronto competitivo improntato alla tutela della concorrenza nonché ai principi di non discriminazione, parità di trattamento e libertà di stabilimento, non potendo ammettersi in ragione delle norme dei Trattati e in considerazione delle norme che disciplinano il partenariato pubblico privato nel codice dei contratti pubblici che l'amministrazione scelga il partner privato mediante l'individuazione diretta dell'operatore economico privato, in assenza di qualsiasi forma di confronto competitivo.

16. In conclusione

a) nel caso di specie, il suolo ove insistono le cabine è suolo pubblico mentre ad essere private sono solo le cabine con i conseguenti obblighi gravanti sul proprietario;

b) il numero rilevante di cabine, di proprietà TIM, da trasformare anche in spazi pubblicitari – ben 468 sul territorio di Milano – comporta una rilevanza dell'operazione in termini di tutela della concorrenza e dei principi comunitari di non discriminazione e parità di trattamento;

c) il servizio pubblico universale di telefonia pubblica non deve essere confuso, o sovrapposto, con i servizi di pubblica utilità (genericamente indicati nella delibera) e con la raccolta e la diffusione di pubblicità a scopi commerciali;

d) l'attività di raccolta e diffusione della pubblicità su spazi pubblici, accertata la natura economica della predetta attività, impone la scelta dell'operatore previo confronto concorrenziale;

e) la concessione del suolo pubblico per la gestione del servizio pubblico universale di telefonia pubblica non può estendersi *tout court* anche all'attività di raccolta e diffusione della pubblicità perché, in caso contrario, risulterebbe violato il principio di concorrenza e perché in base alla delibera impugnata è possibile anche modificare il luogo ove insiste la cabina;

f) la circostanza che Urban Vision sia stata scelta da TIM tramite "gara" non inficia quanto sino a qui stabilito sia perché il confronto competitivo deve essere effettuato dall'amministrazione e non dalla controparte privata sia perché la scelta di Urban Vision da parte di TIM rientra nelle ordinarie logiche di individuazione di un partner commerciale a prescindere dal modo in cui sia stato individuato.

16.1. L'accoglimento dell'appello determina l'insussistenza di un interesse all'esame e all'eventuale proposizione del rinvio pregiudiziale interpretativo, richiesto dalle società appellanti, perché tra le diverse opzioni si è optato per quella maggiormente rispettosa dei principi eurounitari. Come già detto, le ulteriori doglianze proposte con l'appello rimangono assorbite.

16.2. Non si fa luogo a provvedere sull'istanza istruttoria depositata nel fascicolo telematico in data 18 maggio 2026 dalla società Urban Vision, perché versata in atti in data successiva al passaggio in decisione della causa.

17. In ultimo, va evidenziato che nelle more del presente processo, anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, investita della questione dalle odierne appellanti, all'esito dell'esame del progetto TIM-Urban Vision che coinvolge il Comune di Milano, *"ha deliberato di trasmettere all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci) una segnalazione ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287"*, norma che, per l'appunto, consente a tale Autorità di *"esprime[re] parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni [della concorrenza e del mercato]"* e di *"pubblicare le segnalazioni ed i pareri nei modi più congrui in relazione alla natura e all'importanza delle situazioni distorsive"* (comma 3).

18. Nel tenore delle questioni controverse e nelle novità di talune questioni, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui

ricorsi, come in epigrafe proposti:

- a. dichiara il difetto di legittimazione attiva dell'Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane;
- b. respinge l'appello incidentale proposto da Urban Vision s.p.a.;
- c. respinge l'appello incidentale proposto da Telecom Italia s.p.a.;
- d. accoglie l'appello proposto dalle società Digital Vox s.r.l. (già A&C Network s.r.l.), Igpdecaux s.p.a. e Vox Communication s.r.l. e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, annulla la deliberazione n. 1699 del 22 dicembre 2023 e l'accordo di Collaborazione tra TIM e il Comune di Milano.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

