

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Circolazione stradale - Insegne di esercizio - Lungo le strade extraurbane (raccordo autostradale) - Autorizzazione - Diniego - Confusione con la segnaletica stradale e/o pericolo per l'utenza in circolazione - Legittimità.

Tar Basilicata, Sez. I, 6 ottobre 2021, n. 630

“[...] l'art. 47 del regolamento di esecuzione del codice della strada definisce “insegna di esercizio la scritta in caratteri alfanumerici, completata eventualmente da simboli e da marchi, realizzata e supportata con materiali di qualsiasi natura, installata nella sede dell'attività a cui si riferisce o nelle pertinenze accessorie alla stessa”. Ora, la nozione di insegna di esercizio, comportando un'eccezione al divieto di installazione di impianti pubblicitari lungo e in vista delle autostrade, va intesa in senso restrittivo, riferendola a quei soli casi in cui essa segnali meramente il luogo ove si esercita l'attività di impresa, con esclusione di qualsivoglia funzione di carattere pubblicitario, potenziale fonte di distrazione e di pericoli per la circolazione. Per insegna di esercizio va intesa l'insegna che risulti installata sulla sede dell'attività per individuare l'azienda nella sua dislocazione fisica, e che non contenga alcun elemento teso a pubblicizzare l'attività produttiva dell'impresa, limitandosi soltanto a segnalare la denominazione dell'impresa medesima, nel rispetto del dettato dell'art. 47 del d.P.R. n. 495 del 1992, quanto a dimensioni e luminosità (Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2018, n. 3974). L'installazione delle insegne di esercizio può essere negata quando “a giudizio dell'ente gestore della strada l'insegna rivesta carattere prettamente pubblicitario e, comunque, arrechi disturbo visivo agli utenti dell'autostrada, distraendone l'attenzione con conseguente pericolo per la circolazione” [...].”

FATTO e DIRITTO

1. Daniela Fierro, con atto depositato il 5 giugno 2019, è insorta avverso gli atti in epigrafi, concernenti il diniego di autorizzazione all'installazione di insegna di esercizio lungo il “raccordo autostradale scalo Sicignano-Potenza”, al km 40+750, lato sinistro, direzione Sicignano, deducendo motivi specifici di diritto in punto di violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere.
2. L'Anas s.p.a., costituitasi in giudizio, ha concluso per il rigetto del ricorso per infondatezza.
3. All'udienza del 9 giugno 2021, previo deposito di documenti e scritti difensivi, l'affare è transitato in decisione.
4. Il ricorso è infondato, alla stregua della motivazione che segue.
- 4.1. L'avversato diniego, sul versante motivazionale, si impernia sulle seguenti ragioni: a) l'impianto così come ubicato riveste connotazione prettamente pubblicitaria, non essendo collocato sull'ingresso principale all'area/piazzale in cui ha sede l'attività commerciale del richiedente ma sul lato fronteggiante il R.A. n°05 dal quale non vi è alcun accesso diretto e, quindi, in contrasto con l'art. 23 comma 7 del codice della strada, il quale vieta l'installazione di qualsiasi forma di pubblicità lungo ed in vista delle autostrade e degli itinerari internazionali; b) l'impianto per le sue

caratteristiche costruttive è in contrasto con l'art. 49 comma 4 del regolamento per l'esecuzione del codice della strada, ovvero per dimensioni, utilizzo di caratteri e colori tali da indurre confusione con la segnaletica stradale e/o pericolo per l'utenza in circolazione sul raccordo autostradale, attesa anche l'esigua distanza del fabbricato commerciale in argomento rispetto alla sede autostradale.

4.2. La ricorrente ha premesso che i locali espositivi e commerciali della sua attività di rivendita di autoveicoli di marca Renault, Dacia e Nissan sono ubicati in un «fabbricato multipiano collocato parallelamente – ossia alla destra – della S.S. 407 – Basentana, direzione di marcia Salerno, nel territorio del comune di Tito». In particolare, l'unico accesso fisico a tali locali sarebbe «un ingresso parallelo al senso di marcia autostradale».

Sulla scorta di ciò, ha dedotto che parte resistente non avrebbe considerato il fatto che «lungo l'intera rete autostradale italiana non è fisicamente possibile l'accesso diretto dall'autostrada agli esercizi commerciali collocati parallelamente alle carreggiate (ossia alla destra del senso di marcia) [...] la mancanza di un accesso diretto dall'autostrada ai locali commerciali e la necessità di utilizzare la viabilità secondaria non vale ad escludere la natura di insegna di esercizio in relazione all'insegna di cui si discute. Diversamente opinando si giungerebbe all'abrogazione implicita di tutte le norme del C.d.S. e del regolamento richiamate, che consentono la collocazione di insegne di esercizio parallelamente al senso di marcia autostradale e che necessariamente presuppongono un accesso ai locali non direttamente dall'autostrada ma tramite la viabilità secondaria». Ancora, a detta della ricorrente «l'imprenditore ha diritto di identificare con un'insegna i propri locali anche se sono posti parallelamente all'autostrada. I locali della ricorrente non si trovano “sull'ingresso principale dell'area/piazzale” ma, come riconosciuto dalla stessa Anas, sono collocati sul retro del piazzale, parallelamente all'autostrada».

4.2.1. La tesi, complessivamente considerata, non ha pregio. In base al comma 7 dell'art. 23 del codice della strada, nel testo vigente *ratione temporis*, in particolare, «E' vietata qualsiasi forma di pubblicità lungo e in vista degli itinerari internazionali, delle autostrade e delle strade extraurbane principali e relativi accessi. Su dette strade è consentita la pubblicità nelle aree di servizio o di parcheggio solo se autorizzata dall'ente proprietario e sempre che non sia visibile dalle stesse. Sono consentiti i segnali indicanti servizi o indicazioni agli utenti purché autorizzati dall'ente proprietario delle strade. Sono altresì consentite le insegne di esercizio, con esclusione dei cartelli e delle insegne pubblicitarie e altri mezzi pubblicitari, purché autorizzate dall'ente proprietario della strada ed entro i limiti e alle condizioni stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Sono inoltre consentiti, purché autorizzati dall'ente proprietario della strada, nei limiti e alle condizioni stabiliti con il decreto di cui al periodo precedente, cartelli di valorizzazione e

promozione del territorio indicanti siti d'interesse turistico e culturale e cartelli indicanti servizi di pubblico interesse. Con il decreto di cui al quarto periodo sono altresì individuati i servizi di pubblico interesse ai quali si applicano le disposizioni del periodo precedente».

Secondo una condivisibile giurisprudenza, la disposizione (che specifica il generale divieto previsto dal comma 1 del medesimo art 23 di collocare insegne, cartelli, manifesti, impianti di pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose, visibili dai veicoli transitanti sulle strade) è espressione della volontà del legislatore di prevenire la collocazione sugli spazi destinati alla circolazione veicolare, così come sugli spazi a questi adiacenti, di fonti di captazione o disturbo dell'attenzione dei conducenti e di consequenziale sviamento della stessa dall'unica ed essenziale funzione al momento commessale, che è quella della guida del veicolo (Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6044).

Invero, tale disciplina è diretta a tutelare un valore di primaria importanza quale l'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione veicolare anche per la tutela della pubblica incolumità e comporta scelte di merito riservate all'amministrazione competente in funzione della tutela di tale interesse generale (Cass. civ., sez. II, 26 luglio 2017, n. 18565), con la conseguenza che l'impatto visivo e le potenzialità di disturbo delle insegne, in considerazione delle loro caratteristiche (dimensioni, luminosità, intermittenza, rifrangenza, ecc.) e della correlazione con il luogo e le eventuali installazioni contigue (centro abitato, periferia dello stesso, suburbio, insegne viciniori od assenza di esse, ecc.) devono essere previamente valutate dall'ente proprietario della strada o dal Comune, onde adempiere alla funzione loro demandata della tutela della sicurezza della circolazione (Cass. civ., sez. II, 7 novembre 2017, n. 26346); inoltre la valutazione in ordine alla pericolosità per la circolazione stradale è basata su un potere di natura tecnico-discrezionale, sindacabile solo per manifesta illogicità o per difetto di motivazione (Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6044).

La funzione di evitare qualsiasi pericolo per la sicurezza della circolazione deve ritenersi massima per i percorsi autostradali, in relazione alle loro caratteristiche di percorribilità, per cui il comma 7 vieta qualsiasi forma di pubblicità "lungo e in vista degli stessi". Se, quindi, tale disposizione consente le insegne di esercizio, è evidente che queste debbano essere tali da non avere alcun profilo di carattere pubblicitario, in relazione alla *ratio* del divieto, teso ad evitare qualsiasi fonte di distrazione con conseguente pericolo per la circolazione stradale.

Da altro versante, l'art. 47 del regolamento di esecuzione del codice della strada definisce "insegna di esercizio la scritta in caratteri alfanumerici, completata eventualmente da simboli e da marchi, realizzata e supportata con materiali di qualsiasi natura, installata nella sede dell'attività a cui si riferisce o nelle pertinenze accessorie alla stessa". Ora, la nozione di insegna di esercizio,

comportando un'eccezione al divieto di installazione di impianti pubblicitari lungo e in vista delle autostrade, va intesa in senso restrittivo, riferendola a quei soli casi in cui essa segnali meramente il luogo ove si esercita l'attività di impresa, con esclusione di qualsivoglia funzione di carattere pubblicitario, potenziale fonte di distrazione e di pericoli per la circolazione. Per insegna di esercizio va intesa l'insegna che risulti installata sulla sede dell'attività per individuare l'azienda nella sua dislocazione fisica, e che non contenga alcun elemento teso a pubblicizzare l'attività produttiva dell'impresa, limitandosi soltanto a segnalare la denominazione dell'impresa medesima, nel rispetto del dettato dell'art. 47 del d.P.R. n. 495 del 1992, quanto a dimensioni e luminosità (Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2018, n. 3974). L'installazione delle insegne di esercizio può essere negata quando “a giudizio dell'ente gestore della strada l'insegna rivesta carattere prettamente pubblicitario e, comunque, arrechi disturbo visivo agli utenti dell'autostrada, distraendone l'attenzione con conseguente pericolo per la circolazione” (Cons. Stato Sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6044).

4.2.2. In applicazione di tali coordinate ermeneutiche, nel caso di specie il contestato diniego resta immune alle censure attoree, recando per un verso l'insegna in questione un chiaro messaggio di propaganda dei marchi automobilistici “Renault”, “Dacia” e “Nissan”, ancorché inframezzato dall'aggiunta (due volte) della sigla “Medecar”; per altro verso, la stessa è collocata (anziché in prossimità dell'unico ingresso fisico all'impresa situato sulla S.P. 94) sulla facciata del fabbricato fronteggiante il R.A. 05, in dimensioni e caratteri (superficie di 40 mq., in parte di colore rosso) idonei a perseguire anche lo scopo di richiamare l'attenzione di chiunque si trovi a percorrere l'autostrada sul logo e sui prodotti commercializzati dalla ricorrente, in tal modo costituendo potenziale fonte di distrazione e di pericoli per la circolazione (Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5586).

Ritiene dunque il Collegio che le valutazioni espresse dall'Anas s.p.a. circa la funzione pubblicitaria e la pericolosità dell'insegna non siano affette da manifesti profili di illogicità e irragionevolezza, considerato che tali qualificazioni rientrano nella discrezionalità tecnica dell'ente proprietario, coi limiti di sindacato giurisdizionale che ne derivano (Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2018, n. 3974), come del resto in passato affermato anche da questo Tribunale (decisione 15 febbraio 2012, n. 72).

4.2.3.A fronte di tale complesso di elementi, recessive risultano le deduzioni della ricorrente in relazione a una pluralità di requisiti (dimensioni degli impianti, loro collocazione e possibile contenuto), i quali, singolarmente considerati, non escludono che l'impianto possa definirsi quale insegna di esercizio; in senso contrario, tuttavia, è la combinazione sinergica di tutte le

caratteristiche sopra evidenziate che ha correttamente indotto l'Anas s.p.a. a escludere tale qualificazione.

4.2.4. Del pari, da respingere risultano le argomentazioni tendenti a negare la pericolosità del manufatto, risolvendosi le stesse in un inammissibile tentativo di sostituire un giudizio di parte a quello espresso dall'autorità preposta.

4.2.5. Alcun rilievo può attribuirsi alla comunicazione Anas s.p.a. del 25 luglio 2017, recante un "parere tecnico favorevole" all'installazione dell'impianto, trattandosi di documento rivolto ad altra articolazione organizzativa dell'Ente, testualmente definita come "comunicazione interna", al più qualificabile come atto endoprocedimentale, di per sé inidoneo a ingenerare affidamento di sorta.

4.2.6. Non sussiste il lamentato eccesso di potere per disparità di trattamento, in quanto eventuali illegittimità commesse in favore di altri soggetti non possono essere invocate per pretendere l'adozione di ulteriori provvedimenti anch'essi illegittimi (*ex multis*, in vicenda analoga, T.A.R. Basilicata n. 72/2012, *cit.*).

5. Dalle considerazioni che precedono discende il rigetto del ricorso.

6. Le spese seguono la soccombenza, con liquidazione come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, definitivamente pronunciando sul ricorso, per come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore di Anas s.p.a., forfettariamente liquidando le stesse in € 2000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in collegamento da remoto, nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021, coll'intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente

Benedetto Nappi, Primo Referendario, Estensore

Paolo Mariano, Referendario

IL SEGRETARIO