

Publicato il 14/10/2021

N. 06916/2021REG.PROV.COLL.  
N. 07922/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7922 del 2013, proposto dalla società Area Dodici Srl, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele De Bonis e Ludovico Laviani Mancinelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Domenico Cardacino in Roma, via Ottaviano n. 9,

*contro*

la società Anas Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata (Sezione Prima) n. 365/2013, resa tra le parti, concernente diniego di autorizzazione all'installazione di insegna

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Anas Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 settembre 2021 il Cons. Carla Ciuffetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La controversia in esame riguarda il provvedimento del Compartimento della viabilità per la Basilicata della società appellata, prot. n. 22745 in data 15 dicembre 2009, recante rigetto dell'istanza della società appellante di autorizzazione all'installazione di un'insegna sull'edificio aziendale, nonché l'atto del medesimo Compartimento, prot. n. 4362, in data 15 marzo 2010, recante diffida a rimuovere l'insegna che era stata in seguito installata.

2. La sentenza in epigrafe ha respinto il ricorso principale avverso il provvedimento prot. n. 22745/2009, e quello per motivi aggiunti avverso l'atto prot. n. 4362/2010, nel presupposto che l'insegna in questione, installata sulla parte più alta della parete laterale dell'edificio aziendale, non fosse un'insegna di esercizio destinata a consentire alla clientela di individuare il punto di accesso ai locali commerciali. Ad essa, piuttosto, andava ricondotta una funzione avente *“essenzialmente e/o prevalentemente carattere pubblicitario”*, con l'effetto che non avrebbe potuto esserne autorizzata l'installazione ai sensi dell'art. 23, co. 7, d.lgs. n. 285/1992 (*Codice della strada*), né poteva escludersi che la stessa insegna, essendo visibile da un raccordo autostradale, avrebbe potuto *“arrecare disturbo visivo agli utenti dell'autostrada e distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione stradale”*.

3. L'appellante rappresenta in fatto che: all'edificio si accede dalla strada statale; l'insegna in questione si trova all'ingresso posto sul lato ovest

dell'edificio; il raccordo autostradale si trova a sud e, quindi, l'insegna non sarebbe visibile dall'autostrada.

In diritto la sentenza in epigrafe è avversata in base ai seguenti motivi di gravame:

a) il provvedimento impugnato in via principale sarebbe viziato da difetto di motivazione, in quanto non indicherebbe quale delle fattispecie di divieto di posizionamento di insegne previste dall'art. 23 del Codice della strada ricorrerebbe nel caso in esame; il Tar non si sarebbe pronunciato sulle dedotte censure di violazione dell'art. 53, co. 5, d.P.R. n. 495/1992 (*Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada*) che prescrive lo svolgimento di un sopralluogo in contraddittorio, in concreto non effettuato, nonché dell'art. 56, co. 1, d.P.R. n. 495/1992, per mancanza del prescritto verbale di contestazione di illecito sulla cui base avrebbe dovuto essere adottato l'atto di diffida;

b) erronea qualificazione come pubblicitaria dell'insegna nel caso in cui, come nella fattispecie, essa è funzionale solo all'identificazione di un'impresa senza alcun elemento di pubblicizzazione; l'art. 23 del Codice della strada, nel prevedere che “*sono altresì consentite le insegne di esercizio*” escluderebbe che “*in presenza di insegna di esercizio possa sollevarsi questione circa la pericolosità (in relazione alla possibilità di distrarre l'attenzione degli utenti della strada)*”; inoltre, dall'art. 2-bis, co. 6, della l. n. 75/2002, che consente l'installazione dell'insegna di esercizio anche nelle pertinenze accessorie alla sede dell'attività imprenditoriale si desumerebbe, ai fini di cui è controversia, un diritto all'installazione dell'insegna di esercizio; posto che non corrisponderebbe al vero che il lato ovest dell'edificio fosse privo di ingresso, essendovi l'ingresso principale, in ogni caso la facoltà di installazione di insegna su pertinenze dell'edificio sede dell'attività d'impresa, di cui al citato art. 2-bis, implicherebbe la facoltà di

installazione dell'insegna su un lato della stessa sede; contraddittoriamente il Tar, al fine di evidenziare la funzione pubblicitaria dell'insegna, le avrebbe attribuito una funzione promozionale di identificazione della sede dell'attività, dato che una tale funzione apparterebbe proprio alle **insegne di esercizio** e non a quelle pubblicitarie; il provvedimento impugnato non recherebbe alcun riferimento alla pericolosità dell'insegna, perciò non sarebbe giustificata l'affermazione del Tar circa la possibilità che l'insegna recasse "*disturbo visivo agli utenti dell'Autostrada*" e potesse "*distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione stradale*".

4. La parte appellata, costituita in giudizio con atto depositato in data 20 novembre 2013, ha chiesto il rigetto dell'appello.

5. La causa, chiamata all'udienza del 28 settembre 2021, è stata trattenuta in decisione.

6. Va osservato che l'art. 23, co. 1, del Codice della strada, nel testo vigente alla data di adozione degli atti di cui è controversia, stabiliva che "*Lungo le strade o in vista di esse è vietato collocare insegne, cartelli, manifesti, impianti di pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose, visibili dai veicoli transitanti sulle strade, che per dimensioni, forma, colori, disegno e ubicazione possono ingenerare confusione con la segnaletica stradale, ovvero possono renderne difficile la comprensione o ridurre la visibilità o l'efficacia, ovvero arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione; in ogni caso, detti impianti non devono costituire ostacolo o, comunque, impedimento alla circolazione delle persone invalide. Sono, altresì, vietati i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari rifrangenti, nonché le sorgenti e le pubblicità luminose che possono produrre abbagliamento. Sulle isole di traffico delle intersezioni canalizzate è vietata la posa di qualunque installazione diversa dalla prescritta segnaletica*". Il co. 7 del medesimo articolo disponeva: "*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 cartelli 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 dei lavori pubblici”.*

Dalle disposizioni dell'art. 23, co. 7 - ha evidenziato il Tar - *“si evince che le insegne di esercizio hanno la finalità di individuare il punto di accesso dell'impresa e possono essere autorizzate soltanto se non pregiudicano la sicurezza della circolazione stradale, mentre, al contrario, se le insegne di esercizio assumono le caratteristiche di insegne di tipo pubblicitario non possono essere autorizzate”*. Dal che il primo giudice ha tratto la conclusione che l'insegna in questione non poteva essere autorizzata in quanto non poteva essere qualificata di esercizio.

Ad avviso del Collegio, tale conclusione ha assunto un peso dirimente nell'economia della decisione considerato che la questione della visibilità della stessa insegna dell'autostrada con pericolo per la sicurezza degli utenti della stessa risulta essere stata oggetto di un mero richiamo, con l'inciso *“non può escludersi a priori”*.

Una tale conclusione non pare però convincente, poiché, la documentazione fotografica versata in atti consente di evidenziare un accesso all'edificio della società sul lato di installazione dell'insegna in questione (non situato nella direzione del raccordo autostradale). Inoltre, la questione della mancanza di un punto di accesso su tale lato dell'edificio non era stata sollevata nella nota del suddetto Compartimento in data 10 novembre 2009, recante comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della richiesta di

installazione dell'insegna. Tale nota si limitava ad evidenziare che l'insegna si trovava sul prospetto laterale, non su quello principale dell'edificio, e, perciò, essa avrebbe rivestito connotazione prettamente pubblicitaria in violazione dell'art. 23, co. 1 e 7, del Codice della strada.

Tale rilievo è stato ribadito nel provvedimento impugnato in via principale: se da un lato si sottolinea che *“l'affermazione della Ditta in merito all'esistenza di un ulteriore accesso laterale al lotto in questione (lato Tito) risulta destituita di ogni fondamento in quanto, dal sopralluogo effettuato in data 26/11/09, in corrispondenza del citato lato del lotto (direzione Tito) non esiste alcun accesso o strada comprensoriale (risulta installata una recinzione metallica continua ed una siepe)”*; dall'altro si evidenzia che *“Risulta, inoltre, che sul prospetto (prospiciente la ex S.S. 94) è stata installata un'ulteriore insegna che costituisce, pertanto, insegna di esercizio. Per quanto su riportato si comunica l'esito finale di rigetto, con le seguenti motivazioni: - l'insegna così ubicata si trova installata lungo il prospetto laterale al fabbricato, sede dell'attività, e non sul prospetto dell'entrata principale. Pertanto l'insegna riveste connotazione prettamente pubblicitaria e quindi risulta in violazione dell'art. 23, comma 7 e 1, del Codice della Strada.”*

Dunque il rigetto dell'istanza della società risulta motivato dalla circostanza che l'insegna in questione rivestiva connotazione prettamente pubblicitaria, in violazione dell'art. 23, co. 1 e 7, del Codice della strada, essendo installata sul prospetto laterale, non su quello dell'entrata principale.

Una tale motivazione pare al Collegio insufficiente ai fini dell'individuazione delle violazioni in questione, in quanto l'insegna in questione, costituita dalla denominazione della società, risulta conforme alla definizione di insegna di esercizio di cui all'art. 47, co.1, del Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada (*“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. Può essere luminosa sia per luce propria che per luce indiretta”*) e all’orientamento giurisprudenziale in materia che considera insegna di esercizio *“quella 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 normativo di cui all’art. 47 del D.P.R. n. 495/1992, quanto a dimensioni e luminosità”* (Cons. Stato Sez. II, 30 ottobre 2020, n. 6692), elementi che ricorrono nell’insegna in questione.

La formulazione del citato art. 47, co.1, del d.P.R. n. 495/1992 non esclude che un soggetto economico possa dotarsi di più di un’insegna di esercizio. In tal senso va rilevato l’indirizzo di questo Consiglio, cui il Collegio ritiene di dare continuità, secondo il quale non è individuabile una base normativa di un divieto di installazione su edificio aziendale di più **insegne di esercizio** e di un automatismo ostativo per **insegne di esercizio** ulteriori rispetto alla prima. Un tale effetto troverebbe *“smentita, sia pure a fini tributari”* nell’art. 2-bis co.6 del d.l. n. 13/2002, introdotto in sede di conversione dalla l. n. 75/2002, il cui ultimo periodo prevede una forma di esenzione dal canone in caso di pluralità di insegne: infatti, *“in coerenza con il dato normativo, non è peraltro corretto sul piano logico escludere la funzione di segnalazione agli automobilisti del luogo in cui si esercita l’attività di impresa, tipica dell’insegna ex art. 2568 Cod. civ., per il solo fatto che questa non sia una e una sola. A livello astratto la pluralità di insegne può infatti essere giustificata sulla base della conformazione fisica dei luoghi e del reticolo stradale, e dunque delle vie di accesso veicolare alla sede dell’impresa”* (Cons. Stato, 29 marzo 2021, n.2587).

Dunque, devono ritenersi fondate le censure dell’appellante circa il difetto di motivazione dell’atto impugnato in primo grado in via principale, dalla cui illegittimità discende quella dell’atto impugnato con motivi aggiunti, nonché

quelle relative alla natura non pubblicitaria dell'insegna in questione, il cui accoglimento consente di ritenere assorbite le ulteriori censure contenute nel gravame.

Per quanto sopra esposto l'appello deve essere accolto.

Il regolamento processuale delle spese del doppio grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, segue la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza gravata accoglie il ricorso in via principale e il ricorso per motivi aggiunti presentati nel primo grado di giudizio e annulla gli atti con essi impugnati.

Condanna la parte appellata alla rifusione, in favore dell'appellante, delle spese processuali del doppio grado di giudizio, liquidate in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre s.g. e accessori di legge, con rifusione del c.u. se versato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere, Estensore

Carmelina Adesso, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Carla Ciuffetti**

**IL PRESIDENTE**  
**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**



## IL SEGRETARIO