

■ Codice della strada ■

Publicità stradale: regolamentazione e tipologie

Tipologie dei mezzi pubblicitari posti lungo la rete stradale o in aree pubbliche. Requisiti formali e materiali, autorizzazioni necessarie. Valutazione del silenzio dell'Amministrazione.

a cura di **Gianluca Sposito***

la QUESTIONE

Cosa si intende per "pubblicità stradale"? Quando ne è possibile la realizzazione? Quali sono le autorizzazioni necessarie? Quale valore ha l'eventuale silenzio dell'Amministrazione?

l'INTRODUZIONE

Il posizionamento di impianti pubblicitari lungo la rete viaria o in aree pubbliche risulta essere materia estremamente complessa perché tocca numerosi interessi oggettivi e soggettivi giuridicamente tutelati (*in primis*, sicurezza stradale e tutela del principio di libera impresa).

Si pone un primo problema circa l'aspetto autorizzatorio, ossia: l'impiantistica pubblicitaria rientra tra le opere libere ex art. 6, D.P.R. n. 380/2001 o tra quelle sottoposte a permesso di costruire ex art. 10? In tale ambito l'opera definibile più o meno precaria può essere assoggettata a d.i.a.? Infine: che significato comunque assume l'eventuale silenzio dell'Amministrazione?

Sussiste poi un problema relativo ai contenuti del messaggio pubblicitario. Infatti, già all'atto dell'autorizzazione dell'impianto il messaggio pubblicitario esposto è soggetto a una valutazione circa "la compatibilità" legata ai principi di sicurezza sulla circolazione stradale. Il messaggio non deve confliggere con i principi di visibilità, avvistabilità, leggibilità posti a tutela della segnaletica stradale e dovrebbe altresì essere valutato in fase di autorizzazione anche con riferimento alle specifiche norme in materia di pubblicità volte alla tutela dei consumatori, al rispetto delle categorie di cittadini protette e delle regole del mercato e della concorrenza.

I problemi si moltiplicano se dalla pubblicità in sede fissa si considera la pubblicità sui veicoli e il fenomeno delle c.d. "vele pubblicitarie", ossia la pubblicità realizzata mediante carrelli-rimorchi lasciati lungo le strade. Si tratta di ipotesi attinenti alle "pubbliche affissioni" o alla "pubblicità esterna"? Ancora: a quale

* Avvocato del Foro di Pesaro, docente di Argomentazione giuridica e retorica forense nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino.

disciplina sottostanno le c.d. *pubblycar* (ossia gli autoveicoli per uso speciale con apposite attrezzature concepite per un impiego pubblicitario – es. Smart recante loghi pubblicitari)? Quali benefici fiscali consentono? Di seguito, si cercherà di rispondere a tutti i quesiti posti.

le NORME

D.L. 3 agosto 2007, n. 117 (*Nuovo Codice della strada*)

D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Codice della strada*)

Art. 23

D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (*Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della strada*)

Artt. 47-57

D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali*)

Artt. 49, 153

Risoluzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze 26 maggio 2004, n. 2

Circolare Dipartimento per le Politiche Fiscali, 18 aprile 2002, n. 2

Direttiva Ministero LLPP. 17 marzo 1998, n. 1381

D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446

D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507

la FATTISPECIE

▼ Quadro normativo di riferimento

L'impianto normativo di riferimento è il D.Lgs. n. 285/1992 (*Codice della strada*), in base al quale l'apposizione degli impianti pubblicitari deve essere autorizzata; il regolamento di esecuzione dello stesso (D.Lgs. n. 495/1992) prescrive poi alcuni aspetti tecnici per l'installazione. Orbene, in merito alla richiesta autorizzazione, l'Ente pubblico titolare della strada chiamato ad assentire la posizione di una struttura pubblicitaria non può esimersi da una ben più vasta e approfondita valutazione sulle numerose norme che disciplinano tutta l'intera materia, con uno sguardo al più articolato quadro normativo generale applicabile alla fattispecie concreta. Essendo la struttura un manufatto installato al suolo, pubblico o privato, più o meno definitivo, capace di creare un carico urbanistico da riferire a uno standard, una prima valutazione andrà ancorata al D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico delle norme legislative e regolamentari in materia edilizia), nonché alla legge n. 1089/1939 (Tutela delle cose di interesse artistico) e alla legge n. 1497/1939 (Protezione delle bellezze naturali), oggi confluite nel D.Lgs. n. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

Vi è infatti un ultimo aspetto che spalanca uno scenario non meno articolato: l'applicazione delle c.d. norme di natura tributaria. In particolare, oggetto di attenzione deve essere il D.Lgs. n. 507/1993, che consente ai Comuni il potere di regolamentare aspetti tributari mediante l'emanazione di regolamenti prettamente tecnici sulla materia regolata. Caratteristica di tali atti regolamentari è quella di prevedere, per loro efficace legittimità, non solo la previsione, la quantificazione, le modalità di riscossione di canoni e tributi e importi concessori, ma anche modalità di autorizzazione e utilizzo di spazi o beni pubblici, con evidente possibilità di conflitto con l'apparato normativo generale sopra illustrato.

▼ **Insegne di esercizio e insegne pubblicitarie: tipologia**

L'art. 47, comma 1, del D.P.R. n. 495/1992, fornisce le definizioni-tipologie dei mezzi pubblicitari (insegna di esercizio, preinsegna, sorgente luminosa, cartello, striscione locandina o stendardo, segno orizzontale reclamistico, impianto pubblicitario di servizio, impianto di pubblicità o propaganda).

In particolare, esso 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. Può essere luminosa sia per luce propria che per luce indiretta».

L'art. 23 c.d.s. pone un divieto generale per le insegne pubblicitarie (e gli altri mezzi di pubblicità), lungo le strade e le autostrade, idonee a incidere sulla segnaletica stradale, con possibili conseguenze negative per gli utenti; esso però consente, previa autorizzazione, la presenza di cartelli indicatori di servizi, nonché di «insegne di esercizio», che possono essere anche multiple (ma non sovrabbondanti per dimensioni, luminosità, animazione, immagine o scritte), ovvero poste in qualunque punto dello stabilimento, come in una pertinenza accessoria situata anche lontano dalla sede principale dell'impresa (ivi compresi pure il tetto, la facciata laterale e l'eventuale ingresso secondario), purché non costituiscano pericolo per la circolazione, ovvero distrazione o disturbo per gli automobilisti in transito.

▼ **Il regime autorizzatorio**

L'installazione di qualsivoglia impianto pubblicitario è assoggettata al regime autorizzatorio previsto dal comma 4, dell'art. 23 del Codice della strada, approvato con D.Lgs. n. 285/1992 e regolamentato e attuato dall'art. 53 del coevo D.P.R. n. 495, nel testo modificato dall'art. 43 del D.P.R. n. 610/1996.

Il previo rilascio dell'autorizzazione amministrativa di cui si discute, evidentemente, ha lo scopo di garantire che l'esercizio della pubblicità avvenga nel rispetto dei principi di salvaguardia della sicurezza della circolazione stradale e, quindi, non esistano le condizioni ostative indicate al comma 1 del precitato art. 23 del codice. Più precisamente, che l'esercizio della pubblicità stradale:

- non ingeneri confusione con la segnaletica stradale;
- non renda difficile la sua comprensione, ovvero ne riduca la visibilità o comunque, l'efficacia;
- non determini disturbo visivo ovvero distrazione negli utenti della strada;
- non costituisca ostacolo o comunque impedimento alle persone invalide;
- non provochi abbagliamento.

L'eventuale occupazione del demanio stradale con il mezzo pubblicitario comporta il previo rilascio del titolo concessorio previsto dall'art. 20 del richiamato codice.

Soggetti tenuti al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio della pubblicità stradale

È poi l'art. 53, comma 1, del regolamento di esecuzione e di attuazione dell'art. 23, comma 4, c.d.s. a indicare i diversi soggetti tenuti a rilasciare le autorizzazioni per l'esercizio della pubblicità stradale:

- a) per le strade e le autostrade statali, dalla direzione compartimentale dell'Anas competente per territorio o dagli uffici speciali per le autostrade;
- b) per le autostrade in concessione, dalla società concessionaria;
- c) per le strade regionali, provinciali, comunali e di proprietà di altri enti, dalle rispettive amministrazioni;
- d) per le strade militari dal comando territoriale competente.

Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni, salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale.

In via di eccezione, la normativa facoltizza i Comuni a disporre deroghe in merito al rispetto delle distanze minime previste dall'art. 23 c.d.s. e a consentire l'installazione di mezzi pubblicitari previa autorizzazione.

Occorre tuttavia precisare che il requisito dimensionale è fondamentale. Infatti, la sistemazione di una insegna o tabella pubblicitaria richiede il rilascio del preventivo permesso di costruire quando per le sue rilevanti dimensioni comporti un mutamento territoriale, atteso che soltanto un sostanziale mutamento del territorio nel suo contesto preesistente sia sotto il profilo urbanistico che edilizio fa assumere rilevanza penale alla violazione del regolamento edilizio (con conseguente integrazione del reato di cui all'art. 44, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380). Il divieto *de quo* ha carattere assoluto e non relativo, in quanto non è anche contemplata la possibilità di un'autorizzazione in sanatoria ex art. 13, legge n. 47/1985 (e successive modifiche), essendo – in materia di insegne pubblicitarie lungo le strade – coinvolti interessi pubblici (quali la sicurezza della circolazione stradale) ulteriori rispetto a quelli edilizi e ambientali ordinari.

▼ **L'eventuale silenzio dell'Amministrazione**

Il comma 5 dell'art. 53, D.P.R. n. 495 del 1992 prevede in modo assai esplicito che l'ufficio competente entro i 60 giorni successivi concede o nega l'autorizzazione e, ancora, che in caso di diniego, questo deve essere motivato.

Ne consegue che il termine generale entro la quale la P.A. è tenuta a emettere il provvedimento autorizzatorio e conclusivo del procedimento è di 60 giorni dalla presentazione della istanza da parte del privato; ancora, e più specificatamente, laddove il provvedimento sia di natura denegatoria, tale provvedimento deve essere, obbligatoriamente motivato e tale motivazione, in linea con quanto stabilito dal comma 2, dell'art. 3, della legge n. 241 del 1990, reca i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Al riconoscimento del danno ingiusto e quindi del suo ristoro, la parte interessata può altresì ricorrere al T.A.R., per ottenere un provvedimento sollecitatorio, nei termini previsti dall'art. 21 *bis* della legge T.A.R. Con l'art. 2 della legge n. 15 del 2005 si è andati nella direzione di semplificare lo speciale procedimento previsto dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, prevedendo, al novello comma 4 *bis*, la possibilità di ricorrere avverso al silenzio (diversamente, era necessario porre in mora l'amministrazione), direttamente al T.A.R., anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente.

Peraltro, la direttiva del Ministero dei LL.PP. n. 1381 del 17 marzo 1998, emanata proprio per il controllo della pubblicità abusiva, ha chiarito che la dichiarazione presentata ai comuni ai sensi dell'art. 8, D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, e successive modificazioni, non sostituisce l'autorizzazione prevista dall'art. 23 c.d.s. e che la collocazione di cartelli e altri mezzi pubblicitari non può essere ricompresa tra le attività che possono essere avviate ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, senza titolo autorizzativo con una semplice denuncia di inizio attività, in quanto rientranti nel genere delle attività «contingentate» e comunque soggette a verifica di compatibilità tecnica; né possono essere avviate con lo strumento di quello che oggi è definito legislativamente il silenzio-assenso (art. 20, legge n. 241/1990), giacché le attività il cui esercizio si deve considerare legittimo con la presentazione di una domanda cui non ha fatto seguito alcuna risposta dell'amministrazione adita, sono individuate con uno speciale provvedimento di natura regolamentare, ai sensi del comma 2, dell'art. 17, della legge 23 agosto 1998, n. 400.

▼ **Rapporti tra esigenze commerciali e tutela del paesaggio**

La tutela dei centri storici, e più in generale dei beni culturali, ha ricevuto nell'ultimo decennio una particolare attenzione, fino a essere codificata con il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali). Sempre più di frequente si assiste alla contrapposizione tra l'interesse allo sviluppo commerciale, perseguito anche tramite i messaggi pubblicitari, e l'interesse alla conservazione dei beni architettonici e cul-

turali. Questi ultimi costituiscono patrimonio storico comune, ragion per cui necessitano di tutela contro l'installazione selvaggia di mezzi pubblicitari quali insegne luminose, cartelloni di grosse dimensioni, ecc. Gli Enti locali intervengono a mediare detto conflitto con lo strumento dell'autorizzazione, con la quale, previo riscontro della compatibilità dell'opera con l'ambiente circostante, si legittima l'installazione della stessa.

L'art. 49 del Codice *de quo* dispone, al comma 1, che «è vietato collocare o affiggere cartelli o altri mezzi di pubblicità sugli edifici e nelle aree tutelati come beni culturali». Sussiste, dunque, un divieto posto in linea generale; tuttavia, con clausola residuale, viene prevista la possibilità di autorizzazione all'installazione dei suddetti mezzi pubblicitari, a due condizioni:

1. autorizzazione da parte dell'Ente proprietario della strada;
2. parere favorevole dell'Amministrazione competente sulla compatibilità della collocazione o della tipologia di mezzo pubblicitario con i valori paesaggistici degli immobili o delle aree soggetti a tutela.

Il potere discrezionale dell'Ente pubblico si esplica nella valutazione circa la compatibilità dell'intervento, per il quale necessita l'autorizzazione, con il contesto urbanistico circostante.

▼ **Trasgressore e solidarietà tra collocatario e fruitore**

L'art. 23 c.d.s., al comma 4, stabilisce che «la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle presenti norme»; il comma 11 dispone che «chiunque viola le disposizioni del presente articolo e quelle del regolamento è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma». La lettera dell'art. 23, menzionando la condotta di colui il quale colloca cartelli e mezzi pubblicitari, fa riferimento – chiaramente ed esclusivamente – alla condotta di chi si rende specificamente responsabile di una siffatta attività. Nella norma non si rinvergono elementi che permettano di ritenere derogato il principio della natura personale della responsabilità di colui il quale pone in essere la condotta tipica indicata dalla norma e che il sistema della legge n. 689/1981 preserva, disciplinando rigorosamente i profili della "imputabilità" (art. 2), dell'"elemento soggettivo" della violazione (art. 3), delle "cause di esclusione della responsabilità" (art. 4), del "concorso di persone" (art. 5). Infatti anche il profilo di deroga apportato a detto principio attraverso l'istituto della "solidarietà" (art. 6) resta rigorosamente circoscritto e delimitato, non tollerando la sua disciplina interpretazioni che, estendendo l'ambito delle fattispecie in essa espressamente contemplate, comportino il mancato rispetto di detto principio e di quello della riserva di legge¹. Analogamente accade nel sistema del Codice della strada, nel quale il legislatore ha stabilito il principio di solidarietà quale principio di ordine generale², sia mediante la puntuale disciplina dettata in riferimento a una ampia gamma di fattispecie (art. 196), sia mediante il generale rinvio alle norme della legge n. 689/1981 (art. 194), quindi anche all'art. 6 di detta legge, al quale occorre avere riguardo.

Il citato art. 6, nello stabilire il principio di solidarietà, dispone che è obbligato in solido con l'autore della violazione «il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario», ovvero "la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore", qualora la violazione sia «commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze». Relativamente a quest'ultima ipotesi, la lettera della norma rende palese che nel suo ambito applicativo vanno ricondotti i casi in cui l'autore materiale è legato alla persona giuridica o all'ente da un formale rapporto organico, ovvero da un rapporto di lavoro subordinato e anche tutti i casi nei quali i rapporti siano

¹ Cass. civ., Sez. I, 6 luglio 2004, n. 12321, in Giust. civ. mass., 2004, 7-8.

² Corte Cost. 5 maggio 2006, n. 188, in Giur. cost., 2006, 3.

caratterizzati in termini di affidamento e avalimento, sempre che l'attività sia sostanzialmente riconducibile al beneficiario e possa ritenersi svolta sotto il controllo e su indicazioni e direttive del beneficiario dell'attività, vale a dire sotto la sua direzione.

La lettera della norma, alla luce dei principi generali sopra richiamati, rende chiaro che per l'affermazione della responsabilità a titolo di solidarietà non è sufficiente l'accertamento che un soggetto, il quale non sia stato l'autore materiale della violazione, abbia tratto beneficio dalla stessa, occorrendo invece l'accertamento dell'esistenza di una delle situazioni sopra identificate.

Conseguentemente, qualora una società commerciale affidi a società specializzata la realizzazione di campagna pubblicitaria prevedente l'apposizione di cartelli pubblicitari, per le eventuali violazioni commesse da quest'ultima non potrà essere ritenuta solidalmente responsabile in mancanza di uno dei rapporti sopra indicati.

la GIURISPRUDENZA

▼ **Insegne di esercizio e insegne pubblicitarie: tipologia**

L'art. 23 c.d.s. pone un divieto generale per le insegne pubblicitarie (e gli altri mezzi di pubblicità), lungo le strade e le autostrade, idonee a incidere sulla segnaletica stradale, con possibili conseguenze negative per gli utenti; esso peraltro consente, previa autorizzazione, la presenza di cartelli indicatori di servizi, nonché di "insegne di esercizio", che possono essere anche multiple (ma non sovrabbondanti per dimensioni, luminosità, animazione, immagine o scritte), ovvero poste in qualunque punto dello stabilimento, come in una pertinenza accessoria situata anche lontano dalla sede principale dell'impresa (ivi compresi pure il tetto, la facciata laterale e l'eventuale ingresso secondario), purché non costituiscano pericolo per la circolazione, ovvero distrazione o disturbo per gli automobilisti in transito³.

▼ **Il regime autorizzatorio**

Sul tipo di regime autorizzatorio (autorizzazione o permesso di costruire), la giurisprudenza è concorde nel ritenere elemento fondamentale il criterio dimensionale; ovvero la sistemazione di una insegna o tabella pubblicitaria richiede il rilascio del preventivo permesso di costruire quando per le sue rilevanti dimensioni comporti un mutamento territoriale⁴, senza possibilità di alcuna sanatoria, essendo coinvolti interessi pubblici (quali la sicurezza della circolazione stradale) ulteriori rispetto a quelli edilizi e ambientali ordinari⁵.

Con riguardo al sindacato del Giudice amministrativo sul potere discrezionale esercitato dall'Ente pubblico, esso deve ovviamente porsi sulla linea del confronto tra gli apprezzamenti di natura tecnica e la realtà fattuale, onde rinvenire eventuali anomalie nell'esercizio del potere⁶.

▼ **L'eventuale silenzio dell'Amministrazione**

La giurisprudenza sostiene l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso per ragioni attinenti alla sicurezza della circolazione. Difatti, si è rilevato come l'istituto del silenzio-assenso, previsto dall'art. 210 della legge n. 241/1990 come regola generale nei procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, non è di portata illimitata, bensì contiene deroghe per atti e procedimenti indi-

³ T.A.R. Emilia Romagna Bologna, Sez. I, 19 settembre 2003, n. 1544, in Foro amm. T.A.R., 2003, 2582.

⁴ Cass. civ. I 1 febbraio 2004, n. 5328.

⁵ T.A.R. Toscana, Sez. II, 5 ottobre 2006, n. 4251.

⁶ T.A.R. Marche 30 giugno 2006, n. 519.

cati nel comma quarto dello stesso articolo, tra i quali sono specificatamente elencati quelli che attengono alla pubblica sicurezza e all'incolumità pubblica. Orbene, l'art. 23 del Codice della strada espressamente stabilisce, per ragioni attinenti la sicurezza della circolazione, che i cartelli pubblicitari in ogni caso non possono essere apposti lungo le strade senza la dovuta autorizzazione.

Con specifico riferimento a quanto previsto dall'art. 36, comma 8, D.Lgs. n. 507 la Corte costituzionale (con sentenza n. 355 del 17 luglio 2002) ha stabilito la conformità costituzionale della norma citata; quindi, l'eventuale ritardo a provvedere della P.A. (diniego dell'autorizzazione in assenza del regolamento comunale e del piano degli impianti previsto all'art. 3 D.Lgs. n. 507) non consente al privato di agire *motu proprio* e di installare l'impianto pubblicitario non autorizzato, invocando, allo scopo, il c.d. silenzio significativo: in definitiva, il silenzio dell'Amministrazione comporta un mero inadempimento, rispetto al quale l'interessato o il cointeressato può agire, sia tramite il ricorso al T.A.R. per l'emissione di un provvedimento sollecitatorio (art. 21 *bis* legge n. 1034/1971), sia richiedendo il ristoro del danno subito per danno ingiusto (art. 2043 c.c.) derivante dal mancato esercizio della pubblicità.

Non a caso, il T.A.R. Sicilia, Sez. Catania, con sentenza 5 gennaio 2005, n. 11, e proprio con riferimento all'inadempimento a provvedere in ragione della mancanza degli strumenti di pianificazione citati, ha determinato l'ammontare del danno procurato a una azienda pubblicitaria. Con colpa, dunque, l'ente ha dato causa a una ingiusta deprivazione della sfera giuridico-economica della società ricorrente, la quale non ha potuto attingere il "bene della vita" cui aspirava (esercizio di attività economica), di modo che anche il nesso causale è stato ritenuto sussistente.

▼ **Rapporti tra esigenze commerciali e tutela del paesaggio**

Sul punto si segnala un intervento del T.A.R. Lombardia⁷, il quale ha espresso interessanti osservazioni in relazione a un provvedimento di diniego di autorizzazione all'installazione di un cartellone pubblicitario. In particolare, la Commissione edilizia aveva espresso parere contrario in sede di valutazione della coerenza urbanistica del cartellone pubblicitario rispetto al contesto. Il Giudice amministrativo, con la sentenza 6 settembre 2004, n. 1013, rilevava come il Comune avesse inteso riferirsi all'impatto che un pannello di metri 6 x 3 posto all'inizio del paese avrebbe avuto sul paesaggio urbano. Si tratta di valutazioni ulteriori rispetto a quelle strettamente viabilistiche già effettuate dalla Provincia attraverso il richiamo all'art. 51, commi 4 e 5, D.P.R. n. 495/1992. L'interesse pubblico preso in considerazione è la coerenza urbanistica dell'ingresso al paese: il punto di equilibrio tra la "pulizia" della visuale e le esigenze della produzione e del commercio (di cui la pubblicità stradale è una componente) è stato raggiunto ammettendo l'autorizzazione soltanto per i cartelloni pubblicitari collocati nelle pertinenze delle attività produttive o commerciali. La scelta, secondo i Giudici amministrativi, appare ragionevole, perché consente di rendere individuabili gli esercizi insediati nel centro edificato consumando in misura proporzionata la visuale stradale e il paesaggio urbano.

▼ **Giurisdizione**

La controversia relativa a un provvedimento di irrogazione della sanzione amministrativa della rimozione di impianti pubblicitari stradali prevista dall'art. 23, comma 3, c.d.s., unitamente alla sanzione pecuniaria, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non in quella del giudice amministrativo⁸.

Sul punto la giurisprudenza è concorde nel ritenere che qualora il giudice ordinario, per espressa disposizione di legge (quale l'art. 211, comma 7, c.d.s.) possa conoscere della legittimità delle sanzioni acces-

⁷ T.A.R. Lombardia Brescia 6 settembre 2004, n. 1013, in Foro amm. T.A.R., 2004, 2472.

⁸ T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 30 gennaio 2006, n. 14046, in Foro amm. T.A.R., 2006, I, 230.

sorie che conseguono di diritto alla violazione del Codice della strada, sussiste la giurisdizione dell'auto-rità giudiziaria ordinaria non solo quando l'opposizione investa un'ordinanza-ingiunzione che applica congiuntamente la sanzione pecuniaria e quella accessoria, ma anche quando l'ordinanza riguardi la sola sanzione accessoria⁹ (sentenza n. 6116/2005).

▼ **Aspetti tributari**

I cartelli stradali posti ai bordi delle strade, seppur non contengano frasi che reclamizzino la ditta, se hanno funzione diversa dalla segnaletica stradale vera e propria sono soggetti all'imposta sulla pubblicità. In particolare, la Corte di Cassazione ritiene che l'efficacia pubblicitaria sia insita nel cartello stradale in oggetto in quanto esso è idoneo a realizzare l'effetto tipico del messaggio pubblicitario, vale a dire, la diffusione nel pubblico del prodotto e/o dell'attività svolta dall'impresa¹⁰. Per la Corte, segnali stradali di questa tipologia rientrerebbero nella previsione impositiva dell'art. 5, D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507.

Nel caso, poi, di una segnaletica "di orientamento", ossia con le indicazioni del percorso più semplice per raggiungere il punto di vendita o la sede aziendale, la Suprema Corte ha osservato che, in questi casi, il soggetto pubblicizzato non ha alcun obbligo normativo di predisporre segnalazioni per facilitare il raggiungimento dei suoi punti vendita e pertanto, se lo fa, sostenendo oltretutto un onere economico, è perché ne trae vantaggio incentivando l'incontro con i potenziali clienti.

Siffatti cartelli stradali, quindi, anche non ricorrendo la finalità esclusiva di pubblicità o una volontà propagandistica, fanno conoscere a una massa indiscriminata di possibili acquirenti il nome, l'attività e il prodotto dell'azienda e sono perciò assoggettabili all'imposta pubblicitaria.

In altri termini, segnalare l'esistenza di un'attività produttiva e dare indicazioni sul percorso più semplice per raggiungerla è sempre e comunque una pubblicità commerciale.

Rimangono, comunque, escluse dall'imposta "insegne, targhe e simili" apposte per l'individuazione di sedi per soggetti che svolgono attività non aventi fini di lucro o, ancora, sussiste l'esclusione dall'imposta quando l'esposizione di insegne targhe o simili sia obbligatoria sulla base di leggi o regolamenti, richiedendosi in tal caso l'ulteriore requisito che non superino determinate dimensioni.

INSEGNE DI ESERCIZIO E INSEGNE PUBBLICITARIE

T.A.R. Veneto, Sez. III, 20 novembre 2007, n. 3713¹¹

Quando l'insegna non svolge in via esclusiva, o almeno preponderante, la funzione di consentire l'individuazione del locale dell'impresa a chi, trovandosi in prossimità della stessa, la deve raggiungere, non essendo collocata dal lato d'ingresso allo stabilimento e presso la strada attraverso cui vi si ha effettivamente accesso, ma è rivolta invece verso l'autostrada, dalla quale soltanto la stessa insegna può essere letta con chiarezza, sebbene non ne possano certo provenire direttamente gli autoveicoli di passaggio, l'insegna ha carattere pubblicitario e l'autorizzazione al suo mantenimento – sul tetto dell'impresa, rivolta al tracciato autostradale – deve essere negata ai sensi dell'art. 23, comma 7, c.d.s. (Guida al Diritto, 2008, 98)

T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, 21 settembre 2007, n. 3134

È legittimo il diniego di nulla osta tecnico all'esposizione, lungo un tracciato autostradale, di un'insegna luminosa sul tetto di uno stabilimento industriale, non potendo la stessa essere annoverata tra le cosiddette insegne di esercizio (ossia quelle che recano solo il nome dell'azienda e il logo che la identifica) ammesse dal Codice della strada, ma piuttosto tra le cosiddette insegne pubblicitarie vietate in assoluto dall'art. 23, comma 7, c.d.s. «lungo e in vista degli itinerari

⁹ T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 9 agosto 2005, n. 6116, in Foro amm. T.A.R., 2005, 718, 2459.

¹⁰ Cass. civ. 3 settembre 2004, n. 17852, in Guida Normativa del Sole 24-Ore 27 settembre 2004, n. 175, 32.

¹¹ Orientamento già consolidato: cfr. Cons. Stato 28 giugno 2007, n. 3782, in Foro amm. Cons. Stato, 2007, 6, 1944.

internazionali, delle autostrade e delle strade extraurbane principali e relativi accessi», indipendentemente dalla collocazione dell'insegna, allorché l'insegna stessa evidenzia anche la tipologia del prodotto o del settore nel quale l'azienda opera. (*Guida al Diritto*, 2007, n. 43, 96).

T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 17 ottobre 2006, n. 2035

Devono essere qualificati come insegne pubblicitarie, ai sensi dell'art. 23, comma 7, del Codice della strada i manufatti sovrabbondanti o eccessivi per dimensione, luminosità, immagine o scritte, o tali da costituire motivo di disturbo per gli automobilisti. (*Foro amm. T.A.R.*, 2006, 10, 3143)

REQUISITI FORMALI

Cassazione civ., Sez. II, 10 agosto 2007, n. 17625

L'illecito amministrativo, consistente nell'affissione di cartelli pubblicitari senza autorizzazione sussiste anche nel caso in cui detti cartelli siano posti in proprietà private, ma visibili da strade o aree pubbliche e nonostante il Comune abbia incamerato la relativa imposta sulla pubblicità. (Nella specie la S.C. ha confermato la decisione del Giudice di pace che ha accertato la sussistenza del contestato addebito di collocazione non autorizzata di cartelli pubblicitari, segnatamente rilevando sia la loro visibilità dalla strada pubblica, benché posti all'interno di un'area privata, sia la mancanza di loro autorizzazione, sia il difetto di buona fede a capo all'autrice della violazione, società operante nel settore della vendita di spazi pubblicitari). (*Giust. civ. mass.*, 2007, 9)

Cassazione civ., Sez. III, 11 febbraio 2004, n. 5328

La sistemazione di una insegna o tabella pubblicitaria richiede il rilascio del preventivo permesso di costruire quando per le sue rilevanti dimensioni comporti un mutamento territoriale, atteso che soltanto un sostanziale mutamento del territorio nel suo contesto preesistente sia sotto il profilo urbanistico che edilizio fa assumere rilevanza penale alla violazione del regolamento edilizio, con conseguente integrazione del reato di cui all'art. 44 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

RESPONSABILITÀ SOLIDALE TRA COLLOCATARIO E FRUITORE

Cassazione civ., Sez. I, 14 settembre 2006, n. 19787

In materia di sanzioni amministrative per installazione di cartelli pubblicitari senza la prescritta autorizzazione comunale, in base all'art. 23 c.d.s., soggetto responsabile è chi colloca tali cartelli e mezzi pubblicitari; alla responsabilità di questi si aggiunge la responsabilità solidale, ove si tratti di soggetto diverso, del proprietario di tali cartelli, mentre non è solidalmente responsabile, non essendo previsto dalla legge, il soggetto che abbia commissionato la realizzazione della campagna pubblicitaria. (*Giust. civ. mass.*, 2006, 9)

IMPOSTA SULLA PUBBLICITÀ

Commissione trib. Il grado Bolzano, Sez. II, 15 febbraio 2007, n. 2

L'esenzione dall'imposta sulla pubblicità prevista dal comma 1 bis dell'art. 17 D.Lgs. n. 507/1993 (comma aggiunto dall'art. 10 legge n. 448/2001) per le insegne degli esercizi di produzione e di vendita, per la cui definizione va fatto riferimento all'art. 47, comma 1, D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, si estende ai simboli e marchi di quanto negli stessi esercizi prodotto o commercializzato, purché contenuti nello stesso mezzo pubblicitario di superficie non superiore a cinque metri quadrati. La medesima esenzione, in base all'art. 2 bis D.L. 22 febbraio 2002, n. 13, convertito nella legge 24 aprile 2002, n. 75, si applica anche al canone per l'installazione di mezzi pubblicitari nei comuni che si siano avvalsi, in forza dall'art. 62 D.P.R. 15 dicembre 1997, n. 446, della facoltà di sopprimere l'imposta sulla pubblicità, sostituendola con il regime autorizzatorio che assoggetta canone le iniziative pubblicitarie.

Consiglio di Stato, Sez. V, 10 gennaio 2007, n. 44

La pubblicità stradale non si configura come servizio reso a un ente locale, in particolare, ma come forma di svolgimento di un'attività economica, soggetta ad autorizzazione sia perché gli enti locali hanno la funzione di salvaguardare il decoro delle strade, sia perché ne traggono delle entrate per loro specificamente previste, come è l'imposta regolata dal D.Lgs. n. 507 del 1993. (*Foro amm. Cons. Stato*, 2007, I, 118)

la DOTTRINA

Per approfondimenti dottrinali

- BASSANI, «La pubblicità sui veicoli alla luce dei nuovi indirizzi giurisprudenziali», III giornata di studio per la Polizia municipale, Tortona, 19 ottobre 2007;
- BELLAGAMBA, *Il nuovo codice della strada*, Giuffrè, 2006;
- CARMAGNINI, «La collocazione di pubblicità abusiva su suolo pubblico comporta l'applicazione degli articoli 23 e 25 del codice della strada in concorso. La Cassazione non si discosta da una precedente pronuncia del 2005 sul medesimo tema e con le stesse conclusioni», in www.vigilaresullastrada.it, 18 gennaio 2008;
- CARMAGNINI, «La pubblicità su veicoli, se effettuata in sede fissa, è soggetta alle disposizioni che riguardano la collocazione dei cartelli pubblicitari», in www.vigilaresullastrada.it, 12 dicembre 2006;
- CARMAGNINI, «È illegittimo il regolamento comunale che prevede il divieto di effettuare la pubblicità con i veicoli in sosta (c.d. vele pubblicitarie). Un interessante pronuncia del T.A.R. della Toscana», in www.vigilaresullastrada.it, 25 ottobre 2002;
- CURTI, *Codice della strada. Annotato con la giurisprudenza*, Utet, 2007;
- DORI, «La disciplina delle 'vele pubblicitarie' con l'uso degli appositi autoveicoli a uso speciale o con ciclomotori a tre ruote», in www.vigilaresullastrada.it;
- FAMIGLI-PARROTTA, *Strade e aree pubbliche: guida alla gestione e vigilanza di accessi e passi carrai, pubblicità, fasce di rispetto, occupazioni, cantieri*, Maggioli, 2005;
- FONTANA, *Vigilanza sulla pubblicità stradale*, Maggioli, 2005;
- FONTANA, «Autorizzazioni per la installazione degli impianti pubblicitari lungo le strade e la legge 11 febbraio 2005, n. 15», in *Il Centauro*, 92, 2005;
- FONTANA, «Novità in materia di pubblicità nelle zone a vincolo e caratteristiche relative alle insegne di esercizio», in *L'amministrazione italiana*, n. 1, 2003, 66;
- FONTANA, «Limitazioni all'esercizio della pubblicità lungo le strade e tutela costituzionale al libero esercizio della iniziativa economica», in *L'amministrazione italiana*, n. 10, 2002, 1379;
- IASCONI, *Il nuovo codice della strada: il regolamento commentato con la giurisprudenza*, La Tribuna, 2007;
- MARCONI, *Codice della strada commentato*, Cedam, 2005;
- TRAVERSA, «Insegne pubblicitarie e tutela dei centri storici T.a.r. Toscana, sentenza 5 ottobre 2006, n. 4251», in www.overlex.com.

le CONCLUSIONI

Il nuovo Codice della Strada ha parzialmente innovato la disciplina relativa alla pubblicità sulle strade, prevedendo all'art. 23 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 distrarre l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione» (comma 1) e che «è 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'en-

te 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» (comma 7).

La norma, dunque, pone un divieto generale per le "insegne pubblicitarie" (e gli altri mezzi di pubblicità) lungo le strade e le autostrade idonee a incidere sulla segnaletica stradale, con possibili conseguenze negative per gli utenti; ma consente, previa autorizzazione, la presenza di cartelli indicatori di servizi, nonché delle "insegne di esercizio".

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione per l'installazione delle insegne d'esercizio lungo i tracciati autostradali, la giurisprudenza ha fissato in materia alcuni principi che possono così sostanzialmente riassumersi: l'insegna può essere posta in qualunque punto dello stabilimento, ovvero nella pertinenza accessoria situata anche lontana dalla sede principale dell'impresa, pertanto compresi anche il tetto, la facciata laterale e l'ingresso secondario; l'insegna non deve necessariamente essere una sola ma possono anche aversi più insegne; l'insegna non deve essere sovrabbondante, ed eccessiva, o sovraccarica, per dimensione, luminosità, animazione, immagine, scritte; l'insegna non deve costituire pericolo per la circolazione, ovvero distrazione o disturbo per gli automobilisti.

Lex24&Repertorio24

NOVITÀ!

Il nuovo sistema
integrato
di informazione
professionale

DA OGGI CON UNA
MASCHERA DI RICERCA
PIÙ SEMPLICE E INTUITIVA!

Aggiornamento
quotidiano

WWW
on line

DVD

Un archivio completo, ricco ed integrato tra giurisprudenza, normativa, articoli del quotidiano e tutti i commenti delle riviste professionali del Sole 24 ORE.

NOVITÀ: Repertorio24

l'archivio di giurisprudenza che raccoglie le nuove massime di legittimità e di merito.

Per maggiori informazioni: www.agenti24.it/coupon137

Il Sole
24 ORE

GUIDA
AL DIRITTO

www.lex24.ilssole24ore.com