

Pubblicato il 29/03/2021

N. 02587/2021REG.PROV.COLL.
N. 05368/2020 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 5368 del 2020,
proposto da

ANAS s.p.a., in persona del responsabile della direzione legale indicato in atti,
rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Stefania Masini e Vincenzo Arena,
con domicilio eletto presso la propria sede, in Roma, via Monzambano 10;

contro

Consorzio tra i proprietari del Centro Commerciale di Roma, in persona
dell'amministratore e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Riccardo Delli Santi, con domicilio eletto presso il suo studio, in
Roma, via Monserrato 25;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – Sede di
Roma (sezione prima) n. 4319/2020, resa tra le parti, concernente il diniego

dell'ANAS al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di quattro **insegne** di esercizio recanti la dicitura "La Romanina Centro Commerciale" presso il centro commerciale "La Romanina", situato sul grande raccordo anulare di Roma, all'altezza del km. 39+800;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio tra i proprietari del Centro Commerciale di Roma;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2021 il consigliere Fabio Franconiero, nessuno essendo comparso per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'ANAS s.p.a. propone appello contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – Sede di Roma in epigrafe, con cui in accoglimento del ricorso del Consorzio tra i proprietari del centro commerciale di Roma è stato annullato il diniego opposto dall'ente appellante (con nota dell'ANAS di prot. n. 21691 del 28 agosto 2013) all'autorizzazione ad installare presso il centro commerciale "La Romanina", gestito dal Consorzio istante, quattro cartelli luminosi recanti la dicitura "La Romanina Centro Commerciale".

2. La sentenza ha ritenuto la motivazione del diniego *«del tutto inadeguata»*, perché fondata sul presupposto che *«più insegne rappresentano palesemente un richiamo pubblicitario»*, con conseguente applicabilità del divieto di installare cartelli pubblicitari lungo le autostrade, sancito dall'art. 23, comma 7, del Codice della strada. In contrario la sentenza ha considerato che per la loro collocazione fisica i cartelli oggetto dell'istanza di autorizzazione -e già

installati dal Consorzio tra i proprietari del Centro Commerciale di Roma - fossero qualificabili come **insegne** di esercizio ai sensi degli artt. 47, comma 1, del regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada (decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495), e 2-*bis* del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13 (*disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali*; convertito dalla legge 24 aprile 2002, n. 75), aventi cioè «*la mera funzione di consentire al pubblico di reperire l'edificio in cui ha sede un'attività imprenditoriale*», e non l'ulteriore funzione di veicolare messaggi pubblicitari.

3. Con il proprio appello, per resistere al quale si è costituito il Consorzio originario ricorrente, l'ANAS censura la statuizione di accoglimento del ricorso di primo grado.

DIRITTO

1. Con il primo motivo d'appello l'ANAS censura la sentenza per violazione degli artt. 23, comma 7, del Codice della strada, e 47, comma 1, del relativo regolamento di attuazione, per avere ricondotto all'ipotesi dell'insegna di esercizio, pertanto installabile lungo le autostrade, i cartelli del centro commerciale "La Romanina" oggetto dell'istanza autorizzatoria il cui diniego è impugnato nel presente giudizio. Secondo l'ANAS si tratterebbe invece di cartelloni pubblicitari, la cui funzione non si esaurisce nel segnalare la sede del centro commerciale ai conducenti dei veicoli che transitano nella vicina arteria autostradale, ma si estende a quella di svolgere una pubblicità, non consentita per esigenze di sicurezza della circolazione veicolare in base alle norme di legge e regolamento sopra richiamate. Secondo l'appellante ciò dovrebbe nello specifico desumersi dal numero delle **insegne** (quattro), dal loro posizionamento sul tetto dell'edificio in cui è situato il centro commerciale, ad un'altezza fuori di terra di mt 13,63 e 17,47 metri, e dalle relative dimensioni

(le prime tre di 10,03x2,76 metri; la quarta di mt 14,94x mt 4,98).

2. Con il secondo motivo l'ANAS censura la sentenza per l'inconferente richiamo all'art. 2-bis del decreto-legge n. 13 del 2002, che esonera dal pagamento del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari le «*insegne di esercizio delle attività commerciali e di produzione di beni o servizi che contraddistinguono la sede ove si svolge l'attività cui si riferiscono, per la superficie complessiva fino a 5 metri quadrati*» (comma 1); e che per il caso «*di pluralità di insegne*» riconosce l'esenzione dal canone «*nei limiti di superficie di cui al comma 1*» (comma 6). Secondo l'appellante la disposizione in questione ha natura esclusivamente tributaria - «*è volta esclusivamente a gestire l'incasso dei canoni derivanti dall'installazione delle insegne di esercizio*» - per cui sarebbe errato desumere da essa la natura del cartellone e quindi stabilire se esso abbia o meno natura pubblicitaria ai fini dell'applicazione del divieto sancito dall'art. 23, comma 7, del Codice della strada.

3. Le censure così sintetizzate sono infondate.

4. Come deduce la stessa ANAS:

- il più volte citato art. 47, comma 1, 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*»;

- in sede di applicazione del divieto previsto dal parimenti richiamato art. 23, comma 7, Cod. strada nei confronti di «*qualsiasi forma di pubblicità lungo e in vista degli itinerari internazionali, delle autostrade e delle strade extraurbane principali e relativi accessi*», la giurisprudenza amministrativa restringe la fattispecie non vietata dell'insegna di esercizio alle sole ipotesi in cui questa abbia l'esclusiva funzione di «*segnalare il luogo ove si esercita l'attività di impresa*», in coerenza con quella tipica

dell'istituto ex art. 2568 Cod. civ., e con esclusione di ogni forma di richiamo di carattere pubblicitario, fonte di potenziale distrazione per il conducente di autoveicoli e pertanto di rischi per la sicurezza della circolazione stradale (cfr., da ultimo: Cons. Stato, II, 30 ottobre 2020, n. 6692; negli stessi termini Cons. Stato, IV, 28 giugno 2018, n. 3974).

5. L'ANAS erra invece quando pretende di desumere la natura di cartellone pubblicitario delle **insegne** in contestazione nel presente giudizio per il fatto che esse sono in numero maggiore di una, come avvenuto nel caso di specie a fondamento del diniego impugnato dal Consorzio tra i proprietari del centro commerciale "La Romanina".

L'automatismo ostativo ritenuto dall'amministrazione odierna appellante non trova innanzitutto fondamento normativo, posto che né la norma di legge primaria, recante il divieto su cui si controverte, né tanto meno la disciplina di carattere regolamentare relativa ai cartelli, alle **insegne** di esercizio e agli altri mezzi pubblicitari previsti dall'art. 23 del Codice della strada, e definiti nell'art. 47 del regolamento di attuazione (artt. 48 – 56), escludono l'ipotesi che un'impresa si possa dotare di più **insegne** di esercizio. Al contrario, come ritenuto dalla sentenza di primo grado, l'assunto dell'ente odierno appellante trova invece smentita, sia pure a fini tributari, con l'estensione dell'esonero dal pagamento del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (*Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*) previsto dall'art. 2-bis, comma 6, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, per il caso di «*pluralità di insegne*».

6. 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.

7. La considerazione di carattere generale ora svolta si addice quindi al caso di specie, dal momento che il centro commerciale "La Romanina" è situato lungo il Grande raccordo anulare di Roma, all'altezza dello svincolo con la diramazione "Roma sud" per l'interconnessione con l'autostrada del Sole (A1), e che, come deduce il Consorzio originario ricorrenti e come risulta dalla documentazione fotografica agli atti di causa, i quattro cartelloni pubblicitari sono stati installati *«in maniera paritetica sui quattro lati dell'edificio»* in cui è situato il centro commerciale (così a pag. 6 della memoria difensiva depositata da parte appellata il 4 settembre 2020). Come noto ed incontroverso, il centro commerciale è dunque situato in prossimità di un nodo stradale contraddistinto da un elevato traffico veicolare avente differenti direzioni, tenuto anche conto dell'ivi esistente viabilità periferica di Roma in corrispondenza delle vicine vie consolari "Casilina" e "Tuscolana", in un contesto ampiamente urbanizzato, che dunque giustifica sul piano concreto il posizionamento di **insegne** di esercizio su tutti i lati della sede dell'impresa, senza che da ciò possa desumersi una funzione pubblicitaria ulteriore rispetto a quella di segnalare agli automobilisti la sede della struttura commerciale.

8. L'appello va quindi respinto, dacché segue la conferma della sentenza di primo grado. Le spese possono nondimeno essere compensate, per la peculiarità della questione controversa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese di causa.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2021, tenuta con le modalità previste dagli artt. 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, e 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, come modificato dall'art. 1, comma 17, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO