

Publicato il 22/06/2021

N. 00831/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00246/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 246 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Bricoman Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Dario La Torre e Antonella Ceschi, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Marco Ticozzi in Mestre - Venezia, corso del Popolo n. 58/B;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Leoni, con domicilio eletto presso lo stesso in Verona, via del Pontiere, n. 23;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della nota del Responsabile del Settore Appalti e Patrimonio, Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova S.p.A., prot. n. 17926/16/PC/gm del 6.12.2016, ricevuta in data 22.12.2016, recante parere favorevole al rilascio del nulla osta tecnico per l'esposizione di una sola insegna di esercizio in vista dell'Autostrada A/4 Brescia-Padova al km. 277 000 est;
- della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali, Ufficio Territoriale di Bologna, prot. n.DGVCA/UT-BO-20269 del 2.12.2016.

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 25/5/2017:

per l'annullamento

- della nota di Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova S.p.A., prot. n. 17172/16/BC/PC del 21.11.2016;
- della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali, Ufficio Territoriale di Bologna, prot. n. DGVCA/UT-BO-20269 del 2.12.2016.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2021, tenutasi ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, comma 1, d.l. n. 137 del 2020 e 4, d.l. n. 28 del 2020, il dott. Paolo Nasini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Bricoman Italia srl (d'ora in poi Bricoman), è utilizzatrice di un complesso commerciale sito in Comune di Verona, via dell'Esperanto 26/F, fronteggiante l'Autostrada A/4 Brescia-Padova, all'altezza del Km. 277+000 est, e individuabile dalle seguenti insegne di esercizio, installate a seguito di SCIA presentata al Comune di Verona in data 05.11.2016: n. 2 insegne di esercizio della superficie di 69 mq ciascuna, collocate sul tetto del fabbricato, lati Sud-Ovest e Nord-Ovest, recanti la dicitura "Bricoman più professionale, meno caro"; n. 1 insegna di esercizio della superficie di 15,86 mq collocata sulla facciata del fabbricato, lato Sud-Ovest, recante la dicitura "Ingrosso e Dettaglio"; n. 1 insegna della superficie di 30 mq collocata all'ingresso del centro edile, sempre lato Sud-Ovest, recante la dicitura "Centro Edilizia Bricoman".

A seguito di presentazione, in data 07.11.2016, da parte della società ricorrente, di istanza per il rilascio di nulla osta ad esporre le suindicate insegne – istanza successivamente integrata documentalmente in data 14.11.2016 - con nota del 06.12.2016, la società Concessionaria (Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova Spa, d'ora in poi Autostrade), richiamato quanto comunicato nella nota dell'Ufficio Territoriale di Bologna del 02.12.2016, ha espresso parere favorevole al rilascio del nulla osta unicamente per l'esposizione dell'insegna di esercizio posta sul tetto del fabbrico, lato Sud-Ovest, riportante la scritta "Bricoman più professionale, meno caro", ma a condizione che le sue dimensioni non superassero comunque i 50 mq.

Avverso i provvedimenti indicati in epigrafe, quindi, Bricoman ha proposto impugnazione, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1. secondo parte ricorrente i provvedimenti impugnati contengono un diniego implicito di nulla osta quanto all'esposizione delle altre tre insegne di esercizio richieste con l'istanza stessa, ritenuto illegittimo, in quanto immotivato, non

essendo dato comprenderne le ragioni, in violazione degli artt. 3, l. n. 241 del 1990 e 53, d.p.r. n. 495 del 1992, vizio non sanabile ai sensi dell'art. 21 *octies*, l. n. 241 del 1990;

2. per quanto riguarda, invece, l'insegna di esercizio favorevolmente valutata, i provvedimenti impugnati, laddove impongono un limite dimensionale all'esposizione, sarebbero illegittimi per contrasto con l'art. 48, d.p.r. n. 495 del 1992, introducendo, inoltre, una limitazione corrispondente all'esercizio di un potere invece attribuito, per legge, allo stesso Ente locale cui è demandato il compito di delimitare il proprio centro abitato, con asserito, quindi, vizio di incompetenza;

3. i provvedimenti impugnati sarebbero comunque illegittimi in quanto il requisito dimensionale imposto non sarebbe stato giustificato da una valutazione in concreto fondata su una specifica attività istruttoria, ma correlato ad una mera clausola di stile riferita al possibile "recare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarre l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione", come tale ripetitiva di una previsione di legge (art. 23 C.d.S.);

4. secondo parte ricorrente, i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi anche per violazione dell'art. 10 *bis*, l. n. 241 del 1990, essendo stata omessa la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza presentata, tenuto conto della discrezionalità nella valutazione dei presupposti per il rilascio del nulla osta richiesto che, quindi, ben avrebbe potuto avere un contenuto diverso da quello in concreto assunto, con conseguente ancor più rilevanza del denunciato vizio procedimentale.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché Autostrada contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso, e chiedendone il rigetto.

A seguito della costituzione in giudizio della Concessionaria e del deposito in giudizio da parte della stessa della nota di Autostrada, prot. n. 17172/16/BC/PC del 21.11.2016, nonché della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali, Ufficio Territoriale di Bologna, prot. n. DGVCA/UT-BO-20269 del 2.12.2016 (già impugnata, ma, asseritamente, non conosciuta in modo integrale), parte ricorrente ha presentato, con ricorso depositato in data 25 maggio 2017, i seguenti motivi aggiunti:

1a. il diniego del nulla osta relativo all'insegna "Centro Edilizia Bricoman", sarebbe illegittimo, in quanto fondato sul fatto che, come risulta dalla nota della Concessionaria prot. n. 17172/16/BC/PC del 21.11.2016, tale insegna dovesse considerarsi, "per ubicazione e contenuto", "richiamo pubblicitario vietato in vista dell'autostrada ai sensi dell'art. 23 del C.d.S.", laddove, secondo parte ricorrente, si tratta di una insegna posta in corrispondenza dell'ingresso all'area scoperta di vendita di prodotti edili, assolvendo, quindi, la funzione di segnalare alla clientela il punto di accesso al luogo ove, nell'ambito della grande struttura, è svolta tale specifica attività di impresa, recando una scritta atta esclusivamente a identificare proprio la suddetta attività della ricorrente – tanto da essere stata presentata per la registrazione come marchio d'impresa – senza contenere alcun elemento ulteriore che valga a conferirle anche una destinazione pubblicitaria;

2a. con riferimento all'insegna "Bricoman, più professionale meno caro", posta sul tetto del fabbricato lato Nord-Ovest, il diniego, fondato sul fatto che la stessa <<seppur per un breve tratto stradale, è visibile sia dall'autostrada che dalla tangenziale sud contemporaneamente all'insegna posta sul lato SudOvest e costituisce potenziale pericolo per la circolazione>>, sarebbe illegittimo in quanto la contemporanea percezione di entrambe le insegne

dalle strade in questione (peraltro predicabile in un solo senso di marcia) sarebbe solo apoditticamente affermata, senza che sia dato in alcun modo comprendere quali metodologie e operazioni siano state applicate, secondo lo stato dell'arte e della tecnica e tenuto conto dello stato dei luoghi, ai fini dell'analisi del fenomeno visivo, ossia per considerare dette insegne effettivamente percepibili in quanto entrambe rientranti contemporaneamente nel campo visivo in movimento (più ristretto di quello da fermo e variabile in funzione dalla velocità di marcia) degli utenti delle strade stesse e, quindi, potenzialmente idonee ad arrecare loro un disturbo visivo o distrarne l'attenzione; in quanto, altresì, il mero riferimento al "breve tratto stradale", avulso da ulteriori dati e risultanze istruttorie relativi, in particolare, alla effettiva "lunghezza" del tratto di percorrenza stradale e alla "durata" della contemporanea visibilità di entrambe le insegne da parte dei veicoli transitanti sulle strade considerate, renderebbe obiettivamente incomprensibile il ravvisato potenziale pericolo per la circolazione, risolvendosi in una valutazione irragionevole e, comunque, inattendibile; ciò tenendo altresì conto che i lati sia dell'autostrada che della tangenziale appaiono caratterizzati da alte siepi, interrotte in pochi tratti solo per pochissimi metri rendendo le insegne non necessariamente percepibili da un guidatore concentrato sulla strada antistante;

3a. i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi per violazione dell'art. 10 *bis*, l. n. 241 del 1990, in quanto emanati omettendo la preventiva comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza presentata, tenuto conto del fatto che, a seguito dell'esame della nota della Concessionaria prot. n. 17172/16/BC/PC del 21.11.2016, risulterebbe evidente l'impedimento a danno della ricorrente di poter dedurre tempestivamente, nel procedimento di cui trattasi, circostanze idonee ad influire sul contenuto

dell'atto finale, precludendole di fornire, già nella fase procedimentale, ogni apporto collaborativo utile alla definizione del procedimento stesso.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

All'esito dell'udienza del 10 giugno 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare: sull'eccezione di inammissibilità del ricorso avverso la nota del Ministero resistente del 2.12.2016.

Al riguardo, trattandosi di provvedimento emesso dal Ministero sulla scorta del quale è stato adottato da Autostrada il provvedimento impugnato con il ricorso principale, correttamente e tempestivamente parte ricorrente ha notificato l'atto introduttivo, anche nei confronti del Ministero medesimo, per chiederne l'annullamento unitamente al provvedimento principale.

Pertanto, l'eccezione dell'Amministrazione resistente deve essere respinta.

2. Nel merito.

Per quanto concerne la contestazione relativa alla violazione dell'art. 10 *bis*, l. n. 241 del 1990, occorre premettere che è pacifica l'omessa comunicazione dei motivi ostativi da parte di Autostrada.

Il potere valutativo di cui all'art. 23, commi 1 e 7, d.lgs. n. 495 del 1992, pur essendo vincolato – privo cioè di discrezionalità amministrativa –, è caratterizzato da una evidente e rilevante discrezionalità tecnica che può essere variamente influenzata dagli elementi di valutazione sottoposti all'attenzione della P.a., il che giustifica l'applicazione della norma procedimentale in questione.

Affinché l'obbligo di comunicazione dei motivi ostativi non si risolva in una clausola di stile priva di reale utilità, l'amministrazione è tenuta al rigoroso rispetto della disciplina recata dall'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, che,

peraltro, è stata di recente implementata, al fine di garantire una maggiore tutela sostanziale alla parte istante, dalle modifiche legislative dello scorso anno [art. 12, comma 1, lettera e), legge n. 120 del 2020] che hanno interessato altresì la disciplina prevista dall'art. 21-octies della medesima legge [(art. 12, comma 1, lettera i), legge n. 120 del 2020)].

Al riguardo, anche laddove si ritenga applicabile l'art. 21 *octies*, l. n. 241 del 1990, nella precedente formulazione, va rilevato come nel caso di specie, l'apporto procedimentale da parte della ricorrente sarebbe stato certamente significativo e utile, attesa peraltro la scarna e contraddittoria motivazione dei provvedimenti impugnati, pure se considerati in modo unitario.

In particolare, il provvedimento di Autostrada datato 22.12.2016 si limita a rilevare che: <<visto l'art. 23 - commi 1 e 7 — del Codice della Strada, così come modificato dall'art. 30 della Legge 472 e nelle more dell'emanazione del previsto Decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti, ritiene che possa essere rilasciato alla ditta e al Comune interessati, il nulla osta richiesto ai sensi dell'art. 53 collima 1, punto b) del D.P.R. 16.12.1992 n. 495, Regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada, per l'esposizione della sola insegna posta sul tetto sopra l'ingresso principale lato Sud-Ovest riportante la scritta "Bricoman più professionale, meno caro" a condizione che le dimensioni rispettino quanto previsto dal regolamento comunale e comunque non superi i 50 m², in quanto potrebbe arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarre l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione. Pertanto, la scrivente Società esprime parere favorevole al rilascio del preventivo nulla osta tecnico unicamente per l'esposizione dell'insegna posta sul lato Sud-Ovest riportante la scruta "Bricoman più professionale, meno caro" alle condizioni su esposte>>.

Il Ministero, dal canto suo, con l'atto in questa sede impugnato, si era espresso

solo rilevando che <<visto l'art.23 – commi 1 e 7 - del Codice della Strada, così come modificato dall'art. 30 della Legge 472/99 e nelle more dell'emanazione del previsto Decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti, ritiene che codesta Società possa rilasciare, l'autorizzazione ai sensi dell'art. 53, comma 1, punto b) del D.P.R. 16.12,1992 n° 495, Regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada, unicamente per l'insegna posta sul tetto sopra l'ingresso principale lato Sud-Ovest riportante la scritta " Bricoman più professionale, meno caro", a condizione che le dimensioni rispettino quanto previsto dal regolamento comunale e comunque non superino l. 50 m2 in quanto potrebbe arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione>>.

Infine, nell'atto del 21 novembre 2016 impugnato con il ricorso per motivi aggiunti, Autostrada aveva sottolineato che <<considerato quanto previsto dalla normativa vigente in materia di insegne di esercizio poste lungo e in vista delle autostrade e relativi accessi, in particolare dall'art. 23 comma 7 del Codice della Strada di cui al D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e s.m.i., nelle more dell'emanando decreto del Ministero dei LL.PP., e alla luce di quanto disposto dagli art. 47 e 48 del Regolamento di Esecuzione del C.d.S. di cui al D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 e s.m.i., e atteso che dalla verifica della documentazione prodottaci e considerato il sito risulta che: - l'insegna che reca la scritta: "Bricoman più professionale, meno caro" posta sul tetto, sopra l'ingresso principale lato Sud-Ovest, assolve alla funzione di indicare la sede dell'azienda senza ingenerare confusione con la segnaletica autostradale, mentre per quanto riguarda le dimensioni della stessa, facendo riferimento a quanto stabilisce l'art. 48 del Regolamento al C.d.S., dato che l'area dove è situato l'immobile ricade nella perimetrazione del centro abitato, appare appropriato rimandare al Comune ogni determinazione in ordine al rispetto dei parametri

imposti dal C.d.S.; le due insegne poste in aderenza sul lato Sud-Ovest che riportano le scritte "Ingrosso e Dettaglio" e "Centro Edilizia Bricoman" per ubicazione e contenuto sono da considerarsi richiamo pubblicitario, vietato in vista dell'autostrada ai sensi dell'art. 23 del C.d.S., e come tali possono distrarre l'attenzione degli utenti, con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione, e a giudizio della scrivente non sono autorizzabili; per quanto riguarda l'insegna posta sul tetto del fabbricato lato Nord-Ovest recante la scritta "Bricoman più professionale, meno caro" si esprime parere negativo in quanto, seppure per un breve tratto stradale, è visibile sia dall'autostrada che dalla tangenziale sud contemporaneamente all'insegna posta sul lato Sud-Ovest e costituisce potenziale pericolo per la circolazione>>.

E' evidente, dalla lettura congiunta dei tre provvedimenti che precedono, che, per un verso, le motivazioni addotte da Autostrada e dal Ministero non sono sufficientemente chiare e argomentate in ordine alle ragioni per le quali:

- mentre l'insegna che reca la scritta: "Bricoman più professionale, meno caro" posta sul tetto, sopra l'ingresso principale lato Sud-Ovest, non costituisce "richiamo pubblicitario", ma assolve la <<funzione di indicare la sede dell'azienda>>, le due insegne poste comunque in aderenza sul lato Sud-Ovest costituirebbero richiamo pubblicitari e sarebbero tali da <<distrarre l'attenzione degli utenti, con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione>>;

- l'insegna recante la scritta "Bricoman più professionale, meno caro" posta sul tetto del fabbricato lato Nord-Ovest, pur essendo identica alla precedente, e pertanto non costituendo richiamo pubblicitario, per il solo fatto di essere <<visibile sia dall'autostrada che dalla tangenziale sud contemporaneamente all'insegna posta sul lato Sud-Ovest>> costituirebbe <<potenziale pericolo

per la circolazione>>, oltre al fatto che non essendo state esplicitate né la misura del <<breve tratto stradale>>, né le caratteristiche di tale “visibilità” non è nemmeno possibile formulare un giudizio di ragionevolezza della valutazione;

- il Ministero si è espresso con riguardo alla limitazione dei 50 mq, quando detto limite, ai sensi dell’art. 48, comma 1, d.p.r. n. 495 del 1992 si applica ai cartelli, insegne e altri mezzi pubblicitari ex art. 23 CDS se installati fuori dai centri abitati, mentre è la stessa Autostrada ad aver sottolineato nei provvedimenti impugnati che <<l’area dove è situato l’immobile ricade nella perimetrazione del centro abitato>>.

La giurisprudenza ha chiarito che <<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>>(così C. Stato, sez. IV, 28 giugno 2018, n. 3974).

La disciplina in materia di imposta sulla pubblicità traccia la linea di confine tra messaggio pubblicitario e mera insegna di esercizio secondo alcuni parametri di riferimento che attengono non solo alla presenza o meno della stessa nei pressi dell’esercizio commerciale, ma anche all’eventuale presenza di un messaggio rivolto ai potenziali consumatori in grado di esaltare il prodotto e, quindi, di invogliare la domanda (C. Stato, sez. II, 30 aprile 2020, n. 2780).

Alla luce di quanto sopra esposto, e tenuto conto anche degli elementi documentali prodotti nel presente giudizio da parte della società ricorrente, pertanto, emerge il vizio procedimentale e di motivazione che affligge i provvedimenti ed atti impugnati i quali devono essere annullati, nei limiti e per

le ragioni indicate, impregiudicato ogni ulteriore provvedimento delle Amministrazioni competenti ex art. 34, comma 2, c.p.a.

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo in conformità al d.m. n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei limiti e per le ragioni indicate in parte motiva e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna entrambe le Amministrazioni resistenti, in solido tra loro, a rifondere a parte ricorrente le spese di lite che si liquidano in complessivi Euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Alessio Falferi, Consigliere

Paolo Nasini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Paolo Nasini

IL PRESIDENTE

Alessandra Farina

IL SEGRETARIO