



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato  
la seguente

*N.3782/2007*

*Reg.Dec.*

*N. 8001 Reg.Ric.*

*ANNO 2002*

**DECISIONE**

sul ricorso in appello n. 8001/2002, proposto dalla società Autostrada  
Brescia, Verona, Vicenza, Padova s.p.a., in persona del legale  
rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Alberto Cartia ed  
elettivamente domiciliata in Roma, via del Viminale 43, presso l'avv. Fabio  
Lorenzoni,

**contro**

la società VR Metalli s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t.,  
rappresentata e difesa dagli avv.ti Osvaldo Pettene e Manilio Franchi e  
presso il secondo elettivamente domiciliata in Roma, via Gramsci 28,

**appellante incidentale**

**e nei confronti**

dell'A.N.A.S. - Ente nazionale per le strade - in persona del legale  
rappresentante p.t., non costituitosi in giudizio,

**per la riforma**

della sentenza del TAR del Veneto, Sezione III, 3 maggio 2002, n. 1645;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visto il controricorso con appello incidentale prodotto dalla società  
appellata;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

relatore, alla pubblica udienza del 15 maggio 2007, il Consigliere Paolo Buonvino;

uditi, l'avv. Fabio Lorenzoni, per delega dell'avv. Alberto Cartia, per l'appellante e l'avv. Manilio Franchi per la società appellata.

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

### **FATTO e DIRITTO**

1) - Con la sentenza impugnata il TAR ha accolto il ricorso proposto dalla società odierna appellata per l'annullamento della nota della società concessionaria autostradale qui appellante in data 27 maggio 1999, nonché della nota ivi richiamata del 6 marzo 1999, n. 1347, con la quale l'Ufficio speciale autostrade di Bologna dell'A.N.A.S. ha rigettato la richiesta di autorizzazione all'esposizione di insegne d'esercizio.

Hanno esposto in fatto i primi giudici che la società VR Metalli s.p.a. aveva presentato, in data 16 marzo 1999, all'Autostrada Brescia, Verona, Vicenza, Padova s.p.a. (concessionaria dell'autostrada Serenissima), un'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione per continuare ad esporre le proprie insegne d'esercizio, in corrispondenza del km. 73+500, carreggiata ovest dell'autostrada A/4 Brescia Padova, in Comune di S. Martino Buon Albergo, sul fabbricato di sua proprietà; ma che con nota del 27 maggio 1999 la società concessionaria aveva comunicato che, con precedente lettera del 6 marzo 1999, n. 1347, l'Ufficio speciale autostrade di Bologna dell'A.N.A.S. aveva rigettato la richiesta di nulla osta affermando che le scritte rivestivano connotazione prettamente pubblicitaria e come tale vietata

ai sensi dell'art. 23, commi 1 e 7, del D.L.vo 30 aprile 1992, n. 285.

Il diniego, ha rilevato il TAR, era motivato dalla considerazione che si trattava non di insegne d'esercizio, bensì di scritte di carattere pubblicitario (in quanto non risultavano apposte sull'ingresso principale dell'azienda o nelle sue immediate vicinanze), nonché dal disturbo visivo arrecato agli utenti dell'autostrada, tale da distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione.

Rigettate le eccezioni di inammissibilità ed irricevibilità del gravame, il TAR ha osservato, quanto al merito del ricorso, che, per ciò che riguardava la prima parte della motivazione del provvedimento impugnato, veniva in rilievo la distinzione fra insegna d'esercizio, come ritenuto dalla società ricorrente, e mezzo pubblicitario, come ritenuto dall'A.N.A.S.; e che, al riguardo detto Ente aveva ritenuto prevalente, nel caso di specie, l'aspetto pubblicitario avuto riguardo non già alle dimensioni od al contenuto dell'insegna, esplicitamente ritenuti perfettamente regolari, bensì per il fatto che le stesse scritte non risultavano collocate sull'ingresso principale dell'azienda ovvero nelle sue immediate vicinanze.

Per il TAR il criterio seguito dall'ANAS non era ricavabile direttamente dall'art. 23, comma 7, del D.L.vo 30 aprile 1992, n. 285, né dal relativo Regolamento approvato con D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (facente esclusivo riferimento, agli artt. 47 e seguenti, alle dimensioni dell'insegna per potere essere considerata mezzo pubblicitario), bensì era stato introdotto dalla circolare della Direzione generale dell'A.N.A.S. n. 41/98 datata 11 maggio 1998; e che, ciò premesso, era da ritenere che la disciplina di fonte ministeriale da ultimo detta dovesse armonizzarsi non

tanto e non solo con le disposizioni di rango superiore, contenenti le disposizioni sopra indicate, ma anche alle disposizioni del Codice civile disciplinanti il regime dell'insegna (artt. 2563 e ss).

Alla stregua di queste ultime disposizioni, ha rilevato, ancora, il TAR, dovendosi ritenere l'insegna come la rappresentazione visiva della ditta (essendovi accomunata nel regime giuridico) e, pertanto, come strumento attraverso il quale l'imprenditore rende noto il nome e l'attività, innanzitutto, che la ditta svolge, appariva del tutto consequenziale che ad essa fosse naturalmente correlato un grado di visibilità corrispondente agli scopi cui la stessa era preordinata; donde il giusto riferimento, da parte del legislatore, al criterio oggettivo delle sue dimensioni e degli elementi da contenere in essa.

Per quanto riguardava, poi, l'elemento ulteriore, rappresentato dalla collocazione dell'insegna in corrispondenza dell'ingresso principale dell'azienda o nelle sue immediate vicinanze, avuto riguardo alle specificità proprie dell'insegna d'esercizio, che appariva, comunque, consentita anche nelle sue forme luminescenti dalla normativa in vigore, era da dire, ad avviso dei primi giudici, che esso doveva costituire un criterio succedaneo tale da poter rappresentare il dato capace di attribuire carattere di mezzo di pubblicità all'insegna d'esercizio e non quello di mera indicazione circa il luogo sede della ditta, la sua attività e la sua denominazione; con la conseguenza che il mero riferimento al dato della collocazione rispetto all'ingresso principale non appariva di per sé sufficiente in assenza di ulteriori argomentazioni volte a dimostrare come questo dato fosse tale da far ritenere il carattere di mezzo di pubblicità e non di mera indicazione della peculiarità e del sito della ditta come proprio dell'insegna d'esercizio.

Ebbene, hanno osservato, ancora, i primi giudici, nel caso di specie non solo non veniva riportato alcun dato esplicativo al riguardo (quale, per esempio, se il capannone fosse facilmente raggiungibile dall'autostrada o meno), ma non veniva neppure individuato l'ingresso principale della ditta (e quindi tanto meno la vicinanza con lo stesso) né la sua dislocazione rispetto alla principale strada di approccio al capannone in questione.

Quanto alla seconda argomentazione esplicitata nel diniego impugnato, relativa ad un preteso pericolo per la circolazione stradale, essa, secondo il TAR, palesava il medesimo vizio argomentativo appena enunciato: in via derivata, per quanto appena affermato, ed in via autonoma in quanto l'Ente resistente non aveva in alcun modo dimostrato come il suo carattere di mezzo pubblicitario avesse caratteristiche tali da ingenerare confusione ovvero da distogliere dall'attenzione nella guida in modo tale da costituire un pericolo per la circolazione stradale.

In definitiva, ha concluso il TAR, correva l'obbligo, per l'A.N.A.S., di motivare congruamente in ordine al carattere di esclusivo mezzo pubblicitario di un'insegna finalizzata ad indicare la posizione dove si svolge una determinata attività economica, nonché di esplicitare l'attitudine dello stesso ad ingenerare confusione o a distogliere dall'attenzione nella guida, costituendo pericolo per la sicurezza della circolazione stradale; donde l'accoglimento del ricorso in riferimento al difetto di motivazione dedotto con il secondo mezzo di gravame, mentre era da respingere il primo, in quanto il provvedimento non stabiliva una equiparazione fra insegna d'esercizio e mezzo pubblicitario (con assorbimento, infine, dei restanti mezzi di gravame per l'evidente carattere prodromico di quello accolto).

2) – Impugna la sentenza la società Autostrada BS – VR – VI – PD s.p.a., che ne chiede la riforma, anzitutto, laddove ha rigettato l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di notifica nei riguardi dell'ANAS, nonché quella di irricevibilità dello stesso per tardività.

Nel merito, deduce che il TAR, nella risoluzione della controversia, avrebbe dovuto non solo qualificare le insegne apposte dall'originaria ricorrente quali insegne di esercizio, ma avrebbe anche dovuto, a norma dell'art. 23 del d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992 (come novellato dall'art. 30, comma 1, della legge n. 472 del 1999), soffermarsi sulla pericolosità delle medesime, dette norme vietando qualsiasi forma di pubblicità lungo e in vista, tra l'altro, delle Autostrade; con la conseguenza che l'applicazione delle norme in tema di assenso o diniego di insegne d'impresa o pubblicitarie non deve che soggiacere ad una valutazione teleologica e probabilistica, volta a verificare la loro concreta pericolosità.

E, in tal senso, il legislatore avrebbe rimesso in capo all'ente proprietario della strada o al suo concessionario l'esercizio di un potere discrezionale di valutazione tecnica in merito all'impatto del mezzo pubblicitario richiesto nei suoi riflessi sulla sicurezza stradale.

Ebbene, nella specie, l'insegna di cui si tratta avrebbe avuto caratteristiche tali da risultare concretamente lesive dell'interesse generale alla corretta circolazione stradale (tenuto anche conto del disposto della circolare ANAS n. 41 dell'11 maggio 1998 che consente l'installazione di un'unica insegna nelle immediate vicinanze dell'ingresso dell'impresa); l'insegna, infatti, tenuto conto delle sue caratteristiche e collocazione avrebbe costituito non un'insegna di esercizio ma un non consentito

messaggio pubblicitario, pericoloso per la circolazione autostradale.

3) – Resiste la società appellata che insiste, nelle proprie difese, per il rigetto dell'appello.

Svolge, ad ogni buon conto, anche appello incidentale con il quale contesta la sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato una delle censure svolte in primo grado; insiste, poi, per l'accoglimento, se del caso, delle censure assorbite dal TAR.

Con memorie conclusionali le parti hanno ribadito i rispettivi assunti difensivi.

4) – L'appello è fondato.

L'appellante società concessionaria ribadisce, in questa sede, l'accezione di tardività dell'originario ricorso svolta in primo grado e disattesa dal TAR nel presupposto che spettasse alla resistente fornire la prova della tardività.

In verità, tale prova circa l'immediata comunicazione del diniego e del ricevimento della comunicazione stessa era chiaramente presente agli atti di giudizio di primo grado prodotti dalla stessa originaria ricorrente.

Con nota del 17 giugno 1999 diretta alla società odierna appellante lo Studio legale Pettene, per conto della VR Metalli s.p.a., scriveva quanto segue: “in relazione alla Vostra nota del 27.05.1999, con la quale è stato comunicato a VR Metalli s.p.a. il rigetto della domanda di nulla osta all'esposizione di due insegne di esercizio, richiedo, in nome e per conto della mia assistita, copia semplice non certificata conforme all'originale, della nota n. 1347 del 06.05.99 dell'ANAS, Ufficio Speciale Autostrade di Bologna”.

Ne consegue che il termine di sessanta giorni per la notificazione del ricorso ha iniziato a decorrere, al più tardi, dalla data di invio della predetta richiesta documentale da parte dello Studio legale Pettine alla società autostradale e, quindi, dal 17 giugno 1999; con la conseguenza che il termine stesso è andato a scadere, tenuto conto del periodo feriale, il 2 ottobre 1999, mentre il ricorso di primo grado è stato consegnato per la notificazione e notificato solo il 2/3 novembre 1999; donde la manifesta tardività del gravame, direttamente desumibile dagli stessi atti di causa prodotti dalla ricorrente.

Né si dica che la nota della società concessionaria intimata in data 27 maggio 1999 non era tale, per i suoi contenuti, da poter costituire oggetto di immediata impugnazione.

Al contrario, essa si esprimeva in termini direttamente e pienamente negativi rispetto all'istanza autorizzatoria avanzata dall'interessata e richiamava anche e puntualmente, quale atto presupposto, il parere negativo al riguardo espresso dall'ANAS, che veniva riportato nei suoi contenuti letterali.

Ne consegue che la società odierna appellata era pienamente in grado di apprezzare, quanto meno a partire dal 17 giugno 1999, la piena capacità lesiva della propria sfera giuridica della ripetuta nota del 27 maggio 1999 della società qui appellante, nonché del parere dell'ANAS in essa testualmente riportato; vero che quest'ultimo non era riportato nella sua interezza, ma ciò non rileva ai fini della doverosa impugnabilità immediata dei provvedimenti negativi oggetto di gravame, salva la proponibilità, se del caso, di successivi motivi aggiunti una volta conosciuto il detto parere

presupposto nella sua interezza.

5) – Per completezza e nel merito può, comunque, rilevarsi come l'originario ricorso fosse comunque, privo di fondamento.

Il parere negativo espresso dall'ANAS con nota n. 1347 del 13 aprile 1999, cui ha fatto seguito l'impugnato diniego della società appellante, è (nella sua ultima parte, che fa seguito alla disciplina di riferimento ed alla circolare n. 41/1998 anzidetta) del seguente tenore letterale:

“rilevato dalla documentazione prodotta che le insegne per la quale viene richiesta l'autorizzazione non rispondono ai requisiti stabiliti perché non sono collocate sull'ingresso principale dell'azienda, ma sul tetto dell'edificio e rivolta al tracciato stradale, l'insegna recante la scritta VR Metalli e sulla facciata dell'edificio che è rivolta all'autostrada, l'insegna recante la scritta centro servizi inox; ritiene che la richiesta di che trattasi non possa essere accolta in quanto l'insegna riveste connotazione prettamente pubblicitaria e quindi in violazione del citato art. 23, comma 7, nonché del comma 1, in quanto arreca disturbo visivo agli utenti dell'autostrada e ne distrae l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione”.

A tale parere negativo si è pienamente conformata, con il diniego impugnato in primo grado, la società concessionaria, “in quanto l'insegna riveste connotazione prettamente pubblicitaria e quindi è in violazione dell'art. 23, comma VI°, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nonché del comma I°, in quanto arreca disturbo visivo agli utenti dell'Autostrada e ne distrae l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione”.

Ritiene la Sezione che il rigetto dell'istanza ed il parere dell'ANAS ad esso presupposto siano, contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, pienamente legittimi.

Al riguardo, va rilevato, anzitutto, che, ai sensi dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 285/1992, *“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 ridurne 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; .....”*.

A mente dell'art. 23 comma 7, del citato d.lgs. n. 285 del 1992, poi, *“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'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”*.

Il comma 13 bis dello stesso art. 23 (comma aggiunto dall'art. 30 della

legge 7 dicembre 1999, n. 472) prevede, quindi, tra l'altro, che *“in caso di collocazione di cartelli, insegne di esercizio o altri mezzi pubblicitari privi di autorizzazione o comunque in contrasto con quanto disposto dal comma 1, l'ente proprietario della strada diffida l'autore della violazione e il proprietario o il possessore del suolo privato, nei modi di legge, a rimuovere il mezzo pubblicitario a loro spese entro e non oltre dieci giorni dalla data di comunicazione dell'atto.....”*.

L'47, comma 1, del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, inoltre, 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”*.

Dal combinato disposto delle norme che precedono discende, quindi, che il nulla osta favorevole dell'ente proprietario della strada riguardante l'insegna di esercizio è subordinato alla condizione che la stessa non si configuri, in effetti, per le sue caratteristiche, quale mezzo essenzialmente pubblicitario; in secondo luogo, che, pur trattandosi, effettivamente, di insegna di esercizio, essa può essere autorizzata purché non pregiudichi la sicurezza della circolazione.

Nel caso in esame l'ANAS, da un lato, ha ritenuto che l'insegna di cui si tratta, per le sue caratteristiche (in quanto non collocata in prossimità dell'ingresso dell'azienda), non potesse – anche tenuto conto di una precedente circolare emanata dall'ente stesso – essere riguardata come semplice insegna di esercizio, bensì essenzialmente quale mezzo

pubblicitario; dall'altro, ha ritenuto che la stessa potesse costituire fonte di pericolo per la circolazione autostradale.

Ritiene la Sezione che, contrariamente a quanto ritenuto dai primi giudici, l'operato dell'ANAS (recepito dalla società autostrade) debba ritenersi conforme alla disciplina normativa sopra riportata.

Vero è, infatti, che la circolare ANAS del 1998, citata negli atti impugnati, costituisce atto interno, privo di forza cogente per gli amministrati; non di meno, essa costituisce espressione di un apprezzamento di carattere generale che, ove conforme alla disciplina primaria di riferimento, può costituire utile elemento di giudizio per ciò che attiene al rilascio delle autorizzazioni di cui si tratta.

E, al riguardo, rileva il fatto che l'insegna non fosse collocata in prossimità dell'accesso all'impresa ma (come appare, in effetti, incontestato e come emerge, del resto, con chiarezza dagli atti di causa) in un diverso ambito e, in particolare, su di una parte del tetto del capannone di produzione dell'impresa stessa, situato in una lato differente rispetto a quello di accesso agli uffici aziendali e da tale lato visibile solo parzialmente e in posizione rovesciata; ancorché, quindi, il sito di collocazione facesse capo all'impresa stessa, non di meno detta collocazione lascia intendere che, in effetti, non si trattasse di semplice insegna di esercizio, necessaria ai fini della normale attività aziendale (in quanto atta a consentire alla clientela di individuare agevolmente il punto di accesso ai locali dell'impresa), bensì di elemento in grado di svolgere una funzione promozionale dell'attività imprenditoriale e, quindi, di carattere essenzialmente pubblicitario, dal momento che l'accesso agli uffici aziendali non poteva certamente avvenire

direttamente dalla sede autostradale.

Ne consegue che ragionevolmente l'impianto di cui si tratta non è stato ritenuto destinato ad indirizzare la clientela presso gli accessi agli uffici, quanto, essenzialmente, a svolgere una funzione pubblicitaria del marchio e dell'attività svolta; e, quale impianto con funzione pubblicitaria, lo stesso, del pari correttamente, è stato ritenuto, con valutazione discrezionale che non appare manifestamente irragionevole, in grado di arrecare disturbo visivo agli utenti dell'autostrada, potendone distrarre l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione.

Le considerazioni sin qui svolte valgono anche a disattendere il primo dei motivi d'appello incidentale volto a far constare la piena conformità dell'impianto di cui si tratta alla disciplina del codice della strada e l'inadeguatezza, per converso, della motivazione addotta a giustificazione del diniego.

Quanto, infine, alla dedotta violazione della disciplina di cui all'art. 53, comma 5, del regolamento al codice della strada (D.P.R. n. 495/1992) ed all'art. 2 della legge n. 241/1990, la mancata osservanza del termine di sessanta giorni previsto dalla citata disciplina settoriale (comma 5 dell'art. 53 cit.) non solo non è tale da produrre *ex se* l'illegittimità dell'eventuale statuizione tardiva, ma dà soltanto modo all'interessato di promuovere l'azione giudiziale per la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dalla P.A. ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge n. 1034 del 1971, il semplice decorso del termine non privando l'amministrazione della capacità di provvedere sull'istanza (e non senza considerare, poi, che, se ritardo – peraltro di soli dodici giorni - vi è stato rispetto al termine anzidetto, ciò è

dovuto al fatto che la società concessionaria ha correttamente ritenuto di sottoporre all'ente concedente la richiesta avanzata dall'odierna appellata).

6) - Per i suesposti motivi l'appello in epigrafe appare fondato e va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va dichiarato irricevibile per tardività il ricorso di primo grado; l'irricevibilità dell'originario ricorso porta, poi, alla declaratoria di improcedibilità dell'appello incidentale svolto dalla società appellata.

Le spese dei due gradi di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

#### **P.Q.M.**

il Consiglio di Stato, Sezione sesta:

a) - accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto, dichiara irricevibile il ricorso di primo grado;

b) - dichiara improcedibile l'appello incidentale.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 15 maggio 2007 con l'intervento dei sigg.ri:

CLAUDIO VARRONE – Presidente

PAOLO BUONVINO – Consigliere est.

DOMENICO CAFINI - Consigliere

FRANCESCO CARINGELLA– Consigliere

BRUNO ROSARIO POLITO – Consigliere

**Presidente****CLAUDIO VARRONE****Consigliere**

PAOLO BUONVINO

**Segretario**

MARIA RITA OLIVA

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....28/06/2007  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione  
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa  
al Ministero.....  
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria