

Pubblicato il 17/01/2022

N. 00028/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00383/2019 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 la Basilicata

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso avente numero di registro generale 383 del 2019, proposto da
- Sud commercio edile s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa in giudizio dagli avvocati Domenico Antonio Ferrara,
Francesco Angelo Raffaele Ferrara, con domicilio eletto presso lo studio
dei difensori, in Potenza, alla via della Tecnica n. 24 e domicilio digitale in
atti;

contro

- Anas s.p.a., in persona di un procuratore, rappresentata e difesa dagli
avvocati Angelo Di Lascio, Antonio Marino, con domicilio eletto presso gli
uffici dell'Area compartimentale di Potenza, in via N. Sauro s.n.c., e
domicilio digitale in atti;

per l'annullamento

- dell'atto di Anas s.p.a. SAG/Potenza/SP prot. CDG-0287114-P del 20
maggio 2019, successivamente comunicato;
- della nota di Anas s.p.a. prot. CDG-0169585-P del 22 marzo 2019;

- del parere tecnico negativo (P/22/2019) reso dal “Supporto tecnico” in data 28 febbraio 2019 e destinato all’U.O. Service e patrimonio dell’Anas;
- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale a quelli impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2022, il Primo Referendario avv. Benedetto Nappi;

Uditi per le parti i difensori presenti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La “Sud commercio edile” s.r.l. (di seguito anche solo “Sud commercio”), con atto depositato l’8 agosto 2019, è insorta avverso gli atti in epigrafe, concernenti il diniego di rinnovo dell'autorizzazione n. 11292 del 25 giugno 2007 per l'insegna di esercizio ubicata al km 40+500 - carreggiata sud del R.A.n°005 "raccordo autostradale scalo Sicignano-Potenza", deducendo motivi specifici di diritto in punto di violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere.

2. L’Anas s.p.a., costituitasi in giudizio, ha concluso per il rigetto del ricorso per infondatezza.

3. All’udienza del 9 giugno 2021, previo deposito di documenti e scritti difensivi, l’affare è transitato in decisione.

4. Il ricorso è infondato, alla stregua della motivazione che segue.

4.1. L’avversato diniego, sul versante motivazionale, si impernia sulle seguenti ragioni: *a)* l'area in cui è ubicato l'immobile è accessibile dalla strada lateralmente al locale in uso del richiedente; *b)* il locale dove la richiedente esercita la propria attività è collegato sul lato dell'immobile

fronteggiante il R.A.005 "scalo Sicignano-Potenza"; c) l'ingresso alla specifica attività commerciale è ubicato sul lato dove insiste il locale in uso alla richiedente e, dunque, sul lato fronteggiante il raccordo; d) l'insegna di esercizio esistente, non assolve alla funzione prevalente di individuare il locale dell'impresa in favore di chi tali locali deve raggiungere essendo essa in sostanza leggibile solo da chi percorre l'autostrada; e) l'impianto così come ubicato riveste connotazioni prettamente pubblicitarie, non essendo collocato sull'ingresso principale all'area/piazzale in cui ha sede l'attività commerciale del richiedente ma sul lato fronteggiante il R.A. 005 ove non vi è alcun accesso diretto e, quindi, in contrasto con l'art. 23 comma 7 del codice della strada, il quale vieta l'installazione di qualsiasi forma di pubblicità lungo ed in vista delle autostrade e degli itinerari internazionali

4.2. La ricorrente, che svolge attività di commercio di materiale edile in un immobile (con antistante piazzale) collocato parallelamente al raccordo autostradale Sicignano Potenza, in direzione Potenza, ha premesso che alla sede dell'impresa si accede attraverso la viabilità secondaria, che "l'ingresso fisico all'immobile è ubicato sul lato dove insiste il locale in uso alla richiedente e dunque sul lato fronteggiante il raccordo", e che l'insegna di cui si discute "SCE - Sud Commercio Edile" è collocata esattamente sopra l'ingresso del fabbricato ed in aderenza alla facciata la quale, a sua volta, si trova in posizione pressoché parallela al senso di marcia dei veicoli. L'insegna è costituita esclusivamente da caratteri alfanumerici

Sulla scorta di ciò, ha dedotto che parte resistente non avrebbe considerato il fatto che «lungo l'intera rete autostradale italiana non è fisicamente possibile l'accesso diretto dall'autostrada agli esercizi commerciali collocati parallelamente alle carreggiate (ossia alla destra del senso di marcia) [...] la mancanza di un accesso diretto dall'autostrada ai locali commerciali e la necessità di utilizzare la viabilità secondaria può escludere la natura di insegna di esercizio in relazione all'insegna di cui si discute. Diversamente

opinando si giungerebbe all'abrogazione implicita di tutte le norme del C.d.S. e del regolamento richiamate, che consentono la collocazione di **insegne** di esercizio parallelamente al senso di marcia autostradale e che necessariamente presuppongono un accesso ai locali non direttamente dall'autostrada ma tramite la viabilità secondaria». Ancora, a detta della ricorrente «l'imprenditore ha diritto di identificare con un'insegna i propri locali anche se sono posti parallelamente all'autostrada. I locali della ricorrente non si trovano "sull'ingresso principale dell'area/piazzale" ma, come riconosciuto dalla stessa Anas, sono collocati sul retro del piazzale, parallelamente all'autostrada».

4.2.1. La tesi, complessivamente considerata, non ha pregio. In base al comma 7 dell'art. 23 del codice della strada, nel testo vigente *ratione temporis*, in particolare, «E' vietata qualsiasi forma di pubblicità lungo e in vista degli itinerari internazionali, delle autostrade e delle strade extraurbane principali e relativi accessi. Su dette strade è consentita la pubblicità nelle aree di servizio o di parcheggio solo se autorizzata dall'ente proprietario e sempre che non sia visibile dalle stesse. Sono consentiti i segnali 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. Sono inoltre consentiti, purché' autorizzati dall'ente proprietario della strada, nei limiti e alle condizioni stabiliti con il decreto di cui al periodo precedente, cartelli di valorizzazione e promozione del territorio indicanti siti d'interesse turistico e culturale e cartelli indicanti servizi di pubblico interesse. Con il decreto di cui al quarto periodo sono altresì individuati i servizi di pubblico interesse ai quali si applicano le disposizioni del periodo precedente».

Secondo una condivisibile giurisprudenza, la disposizione (che specifica il

generale divieto previsto dal comma 1 del medesimo art 23 di collocare **insegne**, cartelli, manifesti, impianti di pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose, visibili dai veicoli transitanti sulle strade) è espressione della volontà del legislatore di prevenire la collocazione sugli spazi destinati alla circolazione veicolare, così come sugli spazi a questi adiacenti, di fonti di captazione o disturbo dell'attenzione dei conducenti e di consequenziale sviamento della stessa dall'unica ed essenziale funzione al momento commessale, che è quella della guida del veicolo (Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6044).

Invero, tale disciplina è diretta a tutelare un valore di primaria importanza quale l'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione veicolare anche per la tutela della pubblica incolumità e comporta scelte di merito riservate all'amministrazione competente in funzione della tutela di tale interesse generale (Cass. civ., sez. II, 26 luglio 2017, n. 18565), con la conseguenza che l'impatto visivo e le potenzialità di disturbo delle **insegne**, in considerazione delle loro caratteristiche (dimensioni, luminosità, intermittenza, rifrangenza, ecc.) e della correlazione con il luogo e le eventuali installazioni contigue (centro abitato, periferia dello stesso, suburbio, **insegne** viciniori od assenza di esse, ecc.) devono essere previamente valutate dall'ente proprietario della strada o dal Comune, onde adempiere alla funzione loro demandata della tutela della sicurezza della circolazione (Cass. civ., sez. II, 7 novembre 2017, n. 26346); inoltre la valutazione in ordine alla pericolosità per la circolazione stradale è basata su un potere di natura tecnico-discrezionale, sindacabile solo per manifesta illogicità o per difetto di motivazione (Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6044).

La funzione di evitare qualsiasi pericolo per la sicurezza della circolazione deve ritenersi massima per i percorsi autostradali, in relazione alle loro caratteristiche di percorribilità, per cui il comma 7 vieta qualsiasi forma di

pubblicità “lungo e in vista degli stessi”. Se, quindi, tale disposizione consente le **insegne** di esercizio, è evidente che queste debbano essere tali da non avere alcun profilo di carattere pubblicitario, in relazione alla *ratio* del divieto, teso ad evitare qualsiasi fonte di distrazione con conseguente pericolo per la circolazione stradale.

Da altro versante, l'art. 47 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”. Ora, la nozione di insegna di esercizio, comportando un'eccezione al divieto di installazione di impianti pubblicitari lungo e in vista delle autostrade, va intesa in senso restrittivo, riferendola a quei soli casi in cui essa segnali meramente il luogo ove si esercita l'attività di impresa, con esclusione di qualsivoglia funzione di carattere pubblicitario, potenziale fonte di distrazione e di pericoli per la circolazione. 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 (Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2018, n. 3974). L'installazione delle **insegne** di esercizio può essere negata quando “a giudizio dell'ente gestore della strada l'insegna rivesta carattere prettamente pubblicitario e, comunque, arrechi disturbo visivo agli utenti dell'autostrada, distraendone l'attenzione con conseguente pericolo per la circolazione” (Cons. Stato Sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6044).

4.2.2. In applicazione di tali coordinate ermeneutiche, nel caso di specie il contestato diniego resta immune alle censure attoree, essendo l'insegna in questione collocata (anziché in prossimità dell'unico ingresso fisico

all'impresa) sulla facciata del fabbricato fronteggiante il R.A. 05, in dimensioni e caratteri (in parte di colore rosso), idonei a perseguire anche lo scopo di richiamare l'attenzione di chiunque si trovi a percorrere l'autostrada sul logo e sull'attività della ricorrente, in tal modo costituendo potenziale fonte di distrazione e di pericoli per la circolazione (Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5586).

Ciò anche in relazione alle caratteristiche di illuminazione notturna (cfr. fotografia doc. 13 di parte resistente), e con riguardo al fatto che l'insegna medesima è situata in prossimità di una corsia di accelerazione, ovvero in un punto in cui l'assenza di fattori di distrazione assume speciale rilievo, sia per coloro che si immettono sul R.A. 05, sia per quanti lo stanno già percorrendo.

4.2.3. Peraltro, proprio la collocazione e l'orientamento, come innanzi descritti, precludono alla "insegna" di che trattasi di assolvere alla funzione tipica di individuazione dei locali dell'impresa.

4.2.4. Ritiene dunque il Collegio che le valutazioni espresse dall'Anas s.p.a. circa l'idoneità dell'insegna non siano affette da manifesti profili di illogicità e irragionevolezza, considerato che tali qualificazioni rientrano nella discrezionalità tecnica dell'ente proprietario, coi limiti di sindacato giurisdizionale che ne derivano (Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2018, n. 3974), come del resto costantemente affermato anche da questo Tribunale (decisioni 6 ottobre 2021, n. 630; 15 febbraio 2012, n. 72).

4.2.5. A fronte di tale complesso di elementi, recessive risultano le deduzioni della ricorrente in relazione a una pluralità di requisiti (dimensioni degli impianti, loro collocazione e possibile contenuto), i quali, singolarmente considerati, non escludono che l'impianto possa definirsi quale insegna di esercizio; in senso contrario, tuttavia, è la combinazione sinergica di tutte le caratteristiche sopra evidenziate che ha correttamente indotto l'Anas s.p.a. a escludere tale qualificazione.

4.2.6. La deducente ha enfaticamente richiamato a sostegno delle proprie tesi la decisione del Giudice d'appello n. 6916/2021 (di riforma della sentenza di questo Tribunale n. 365/2013), sostenendo la pregnanza dei relativi approdi anche in relazione alla presente questione. A ben vedere, tuttavia, la vicenda in fatto ivi esaminata si caratterizza per un evidente tratto di diversità, costituito dalla presenza di due insegna di esercizio posizionate trasversalmente, nessuna delle quali posta parallelamente al R.A. 05 (come nel caso qui in disamina). Inoltre, il Giudice di seconda istanza ha valorizzato il fatto che «la questione della visibilità della stessa insegna dell'autostrada, con pericolo per la sicurezza degli utenti della stessa, risulta essere stata oggetto di un mero richiamo, con l'inciso “non può escludersi a priori”», mentre nel caso di specie è proprio la visibilità dell'insegna soltanto dal R.A. 05 a costituire il fulcro giustificatore del contestato diniego.

4.2.6.1. In ogni caso, il Collegio ritiene di dare continuità al differente orientamento del Giudice d'appello che, in fattispecie analoga, ha condivisibilmente statuito come l'insegna non risponda ai dettami di cui all'art. 47 del d.P.R. n. 495 del 1992, non favorendo chi i locali dell'impresa deve raggiungere, proprio perché essa, esattamente come accade nella questione qui in delibazione, è leggibile solo da chi percorre l'autostrada (Cons. Stato, sez. IV, 23 ottobre 2017, n. 4867).

4.3. La ricorrente ha anche sostenuto l'illegittimità del diniego, avendo la stessa maturato un affidamento qualificato al mantenimento dell'insegna, già oggetto di precedenti provvedimenti favorevoli, tenuto conto del fatto che sarebbero rimaste immutate la normativa e la situazione di fatto.

La censura va disattesa, posto che il fatto che l'autorità si sia pronunciata in modo difforme rispetto a una precedente determinazione, sia pure con riferimento ad una identica situazione di fatto e di diritto, non è di per sé motivo di illegittimità, ben potendo sopraggiungere una valutazione che

conduca ad una decisione di segno diverso, alla luce di una riconsiderazione di tutti gli elementi esaminati (in termini, in vicenda analoga, T.A.R. Valle d'Aosta, 11 dicembre 2009, n. 101)

5. Dalle considerazioni che precedono discende il rigetto del ricorso.

6. Le spese seguono la soccombenza, con liquidazione come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, definitivamente pronunciando sul ricorso, per come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore di Anas s.p.a., forfettariamente liquidando le stesse in € 2000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente

Benedetto Nappi, Primo Referendario, Estensore

Paolo Mariano, Referendario

L'ESTENSORE
Benedetto Nappi

IL PRESIDENTE
Fabio Donadono

IL SEGRETARIO