

Pubblicato il 04/01/2022

N. 00001/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00231/2020 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 231 del 2020, proposto da Banca di Udine Credito Cooperativo Soc. Coop., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Persello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Udine, in persona del Sindaco e legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giangiacomo Martinuzzi e Claudia Micelli dell'Avvocatura comunale e Giuseppe Sbisà del Foro di Trieste, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio di quest'ultimo in Trieste, via Donota n. 3;

per l'annullamento

a) del provvedimento del 24.07.2020 (n. PG/E 0049809/2005 CS/98.2.2005) del Dirigente del Servizio Edilizia Privata e Urbanistica, con il quale Banca di Udine è stata diffidata a rimuovere, entro e non oltre il

06.08.2020, l'insegna luminosa a stendardo, a lettere scatolate, collocata sul tetto dell'immobile in cui ha la sede la Banca di Udine, sito in Via Tricesimo n. 85 (N.C.E.U. F. 15 all. A mappali 82 e 1694);

b) del *“Regolamento per il controllo estetico delle insegne di esercizio e delle tende”* adottato dal Comune di Udine con deliberazione n. 2 del 01.02.2017 del Consiglio comunale;

c) dell'art. 37 del Regolamento edilizio del Comune di Udine approvato con deliberazione n. 69 del 29.10.2012 del Consiglio Comunale di Udine;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Udine;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2021 la dott.ssa Manuela Sinigoi e lette le note con cui le parti chiedono il passaggio della causa in decisione senza discussione come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La Banca di Udine Credito Cooperativo soc. coop. chiede l'annullamento:

a) del provvedimento in epigrafe compiutamente indicato, con cui è stata affidata a rimuovere l'insegna luminosa a stendardo, a lettere scatolate, collocata sul tetto dell'immobile in cui ha la sede la Banca di Udine, sito in Via Tricesimo n. 85 (N.C.E.U. F. 15 all. A mappali 82 e 1694); b) del *“Regolamento per il controllo estetico delle insegne di esercizio e delle tende”* adottato dal Comune di Udine con deliberazione n. 2 del 01.02.2017 del Consiglio comunale; c) dell'art. 37 del Regolamento edilizio del Comune di Udine approvato con deliberazione n. 69 del 29.10.2012 del Consiglio Comunale di Udine.

La domanda azionata è affidata ai seguenti mezzi:

1. *“Violazione di legge. Artt. 23 e 47 D. Lgs. n. 285/1992 (“Nuovo codice della*

strada). Art. 2-bis, comma 6, del D.L. n.13/2002, convertito con modificazioni nella legge n.75/2002. *Eccesso di potere per falso presupposto*”;

2. *“Violazione di legge. Art. 3 D. Lgs. n.507/1993. Eccesso di potere per contraddittorietà con precedente provvedimento. Eccesso di potere per falso presupposto e/o sviamento di potere*”;

3. *“Violazione di legge. Art. 3 D. Lgs. n.507/1993. Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione*”;

4. *“Violazione di legge. Art. 14 del Piano Generale degli impianti pubblicitari del Comune di Udine. Eccesso di potere per falso presupposto e/o divieto di motivazione*”;

5. *“Violazione di legge. Eccesso di potere per contraddittorietà*”;

6. *“Violazione di legge. Art. 2 legge n.241/1990. Eccesso di potere per falso presupposto*”;

7. *“Violazione di legge. Eccesso di potere per falso presupposto*”;

8. *“Violazione di legge. Eccesso di potere per falso presupposto*”.

Il Comune di Udine, costituito, ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, laddove rivolto avverso il *“Regolamento per il controllo estetico delle insegne di esercizio e delle tende”* approvato con la Delibera del Consiglio Comunale n. 2 d'ord. di data 1 febbraio 2017, in quanto già sottoposto al vaglio di questo Tribunale.

Ha, poi, eccepito anche l'inammissibilità per carenza di interesse dell'impugnazione della diffida a rimuovere l'insegna, attesa *“la natura non immediatamente lesiva dell'atto stesso, essendo pacifico che tale diffida costituisce un mero richiamo alla Decisione di Codesto Ill.mo Tribunale, con l'indicazione del termine entro cui sarebbe scaduto l'ultimo rinnovo triennale della possibilità di tenere in loco l'insegna de quo”*.

Ha, in ogni caso, controdedotto alle avverse censure e concluso per la loro reiezione.

La ricorrente ha brevemente replicato, in particolare in relazione ai rilievi preliminari di rito sollevati dalla difesa del Comune.

Entrambe le parti hanno chiesto che la causa passi in decisione senza preventiva discussione.

Celebrata la pubblica udienza del 24 novembre 2021, l'affare è stato, dunque, introitato per essere deciso.

Vanno, innanzitutto, disattese le eccezioni preliminari di rito sollevate dalla difesa del Comune.

Quanto alla ritenuta inammissibilità della riproposta impugnazione del *“Regolamento per il controllo estetico delle insegne di esercizio e delle tende”* deve, infatti, convenirsi con parte ricorrente che, non essendo passata in giudicato la sentenza n. 186/2020 di questo Tribunale, in quanto avverso la stessa pende ancora appello innanzi al Consiglio di Stato (R.G. n. 6323/2020), non sussiste alcuna preclusione al vaglio del Regolamento in questione da parte di questo Collegio.

Quanto, invece, all'asserita non lesività della diffida gravata, basta a smentire tale assunto la considerazione che, diversamente dalla lettura del contenuto dispositivo di tale provvedimento che la difesa del Comune ha offerto in questa sede, lo stesso è, invece, tale da imporre la rimozione dell'insegna luminosa addirittura anticipatamente rispetto alla data di scadenza del rinnovo triennale [*“diffida (...) a rimuovere l'installazione di insegna luminosa a stendardo, a lettere scatolate (...) entro e non oltre il 6/8/2020 termine di validità del rinnovo per un triennio (...)”*] e, dunque, immediatamente lesivo della posizione giuridica soggettiva della ricorrente.

Nel merito, il ricorso è fondato e va accolto.

Il Collegio, discostandosi dall'opinione espressa nel precedente n. 186/2020, ritiene, invero, che la insegna luminosa di cui è stata diffidata la rimozione debba ritenersi mera insegna pubblicitaria e non insegna di esercizio, con la conseguenza che la stessa non può soggiacere alle disposizioni del Regolamento sulla cui scorta è stato emesso il provvedimento opposto.

In tal senso, depone non solo la disposizione di cui all'art. 47, comma 8, del d.P.R. n.495/1992, a mente della quale *“impianto di pubblicità o propaganda”* viene definito *“qualunque manufatto finalizzato alla pubblicità o alla propaganda sia di prodotti che di attività e non individuabile secondo le definizioni precedenti, né come insegna di esercizio, né come pre-insegna, né come cartello, né come striscione, locandina o stendardo, né come segno orizzontale reclamistico, né come impianto pubblicitario di servizio”*, ma anche la precisazione contenuta nell'art. 2-bis, comma 6, del d.l. n.13/2002, introdotto dalla legge di conversione n. 75/2002, secondo la quale *“Si definisce insegna di esercizio la scritta di cui all'articolo 47, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, che abbia la funzione di indicare al pubblico il luogo di svolgimento dell'attività economica”*.

Nel caso di specie, l'insegna luminosa *“BANCA DI UDINE”* è – come sottolineato dalla ricorrente - di dimensioni rilevanti (ml. 10 x ml. 1) così come lo è il logo che la sovrasta (ml. 1,20 x ml. 1,20) ed è collocata sul tetto dell'edificio, nel mentre altra insegna *“BANCA DI UDINE”*, di dimensioni più contenute, effettivamente qualificabile come *“insegna di esercizio”*, è collocata con le modalità dell'insegna a bandiera perpendicolarmente alla facciata dell'edificio che fronteggia il Viale Tricesimo, al di sopra delle porte di accesso ai locali della banca.

Quest'ultima, vera e propria insegna di esercizio, è stata autorizzata ed installata molto tempo prima (2002) dell'insegna pubblicitaria collocata sul tetto per cui oggi si discute (2005), a dimostrazione, occorrendo, che è sempre stata la prima ad assolvere alla *“funzione di indicare al pubblico il luogo di svolgimento dell'attività economica”* di cui all'art. 2 bis, comma 6, del D.L. n.13/2002, inserito dalla legge di conversione n. 75/2002.

La conclusione cui è giunto ora il Collegio trova, peraltro, conforto nella giurisprudenza (anche di questo Tribunale) richiamata dalla ricorrente a sostegno dei propri assunti.

In particolare, è stato osservato che *“L’insegna di esercizio è il segno distintivo dei locali ove l’impresa svolge la sua attività (cfr., C.d.S., Sez. V[^], sentenza n. 710/2016; C.d.S., Sez. IV[^], sentenza n. 5586/2013); essa assolve alla funzione di collettore della clientela, consentendo all’impresa stessa di differenziarsi dalle altre imprese che offrono sul mercato i medesimi beni o servizi. Di contro, l’insegna pubblicitaria persegue lo scopo di rendere noti alla platea dei potenziali consumatori i prodotti dell’impresa”* (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, I, 15 luglio 2016, n. 357).

Il Consiglio di Stato, confermando tale pronuncia, ha affermato che *“La Sezione (22 febbraio 2016, n. 710) ha recentemente ribadito che “...la giurisprudenza (Cons. St. Sez. IV, n. 5586/2013) ha qualificato <in senso rigorosamente restrittivo la nozione di insegna di esercizio, circoscrivendola a quei soli casi in cui l’insegna - con le modalità prescritte dall’art. 47, comma i, del D.P.R. n. 495 del 1992 - serve esclusivamente a segnalare il luogo ove si esercita l’attività di impresa>...”, non mancando di aggiungere che “Sul punto, è utile segnalare come, anche di recente, il Consiglio di Stato abbia puntualizzato la definizione dell’insegna di esercizio, delimitandone in modo rigoroso il significato, nel senso di escludere la ricorrenza della fattispecie allorquando l’insegna non sia collocata "in prossimità dell’accesso all’impresa" ma, come nel caso ivi esaminato, su una parte del tetto dell’impresa stessa. Detta collocazione, infatti, lascia intendere che non si tratti "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..." (cfr. C.d.S. VI sez. n. 3782/2007)...”* (Cons. Stato, Sez. V, 9 maggio 2017, n. 2129; nello stesso senso Cons. Stato, sez. IV 23.10.2017 n. 4867, richiamata da T.A.R. Friuli Venezia Giulia 3 aprile 2018, n. 91).

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, del 25 novembre 2013, n.5586, dopo aver ribadito, in senso conforme a Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 2012, nr. 2480, *“la necessità di intendere in senso rigorosamente restrittivo la nozione di*

insegna di esercizio”, ha sottolineato come, “anche le dimensioni delle insegne de quibus (le prime due di mt 1,20 di altezza e rispettivamente di mt 13,50 e mt 11,50 di lunghezza; la terza e la quarta di mt 1,20 di altezza e mt 1,45 di lunghezza; la quinta di mt 1,30 di altezza e mt 3,60 di lunghezza; le ultime quattro di mt 0,85 di altezza e mt 3,00 di lunghezza) e la posizione in cui sarebbero state collocate (tra i mt 6,50 e i mt 11 di altezza dal piano terra dell’edificio) depongono chiaramente nel senso di una funzione ulteriore rispetto a quella di voler semplicemente segnalare la posizione della sede sociale a chi, percorrendo il tratto autostradale, fosse interessato a raggiungerla; avendo quanto meno anche lo scopo di richiamare l’attenzione di chiunque si trovasse a percorrere l’autostrada sul logo e sui prodotti commercializzati dalla società istante” (nello stesso senso, per quanto attiene alle dimensioni, T.A.R. Friuli Venezia Giulia 30 gennaio 2015, n.47: “Di conseguenza la circolare 48 del 1998 ha stabilito che l’insegna di esercizio deve essere unica per ogni attività, collocata all’ingresso principale dell’azienda o nelle sue immediate vicinanze; si afferma poi che l’insegna non deve avere dimensioni tali da rappresentare un richiamo pubblicitario. Pur rilevando come la circolare non costituisca fonte diretta del diritto e sia comunque antecedente rispetto al codice della strada e al suo regolamento attuativo, tuttavia dalla stessa si possono desumere alcuni criteri, sia pure generici, per distinguere le insegne pubblicitarie da quelle di esercizio. Indubbiamente le dimensioni costituiscono un parametro, così come il fatto che normalmente sia sufficiente un’insegna per identificare l’esercizio.

Nel caso in esame peraltro sia le dimensioni dell’insegna pari a 46 m² sia il fatto che la ditta intenda collocare altre due insegne di servizio (e concretamente tale è la situazione fattuale, con tre insegne in opera, tutte visibili dall’autostrada), sono un indice abbastanza palese che si tratta d’insegne pubblicitarie e non d’insegne di esercizio”).

Anche la Circolare n. 41/98 del 11.05.1998 della Direzione Generale dell’Anas prescrive che l’insegna di esercizio deve essere “una sola per ogni attività, collocata all’ingresso principale della sede dell’Azienda o nelle sue immediate vicinanze, che indichi esclusivamente il nome dell’esercente o la ragione sociale della ditta, l’attività permanentemente svolta, il tipo di merci vendute e l’eventuale marchio della

ditta stessa” con previsione che, sia pur non vincolante, la giurisprudenza ha considerato come strumento adeguato per distinguere insegne di esercizio ed impianti pubblicitari.

Il Collegio ritiene, in definitiva, condivisibile la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che si è espressa nel senso che la collocazione dell’insegna sul tetto dell’edificio ne connota proprio il suo carattere di impianto pubblicitario, escludendo quello di insegna di esercizio: *“su una parte del tetto dell’impresa stessa. Detta collocazione, infatti, lascia intendere che non si tratti “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...”* (cfr. C.d.S. VI sez. n. 3782/2007)...” (Cons. Stato, Sez. V, 9 maggio 2017, n. 2129; nello stesso senso Cons. Stato, sez. IV 23.10.2017 n. 4867).

Analogamente per quanto concerne le dimensioni dell’insegna.

Il Consiglio di Stato ha posto, infatti, l’accento anche su tale elemento affermando che *“anche le dimensioni delle insegne de quibus e la posizione in cui sarebbero state collocate ... depongono chiaramente nel senso di una funzione ulteriore rispetto a quella di voler semplicemente segnalare la posizione della sede sociale ... avendo quanto meno anche lo scopo di richiamare l’attenzione di chiunque si trovasse a percorrere l’autostrada sul logo e sui prodotti commercializzati dalla società istante”* (Cons. Stato, Sez. IV, 22.10.2013, n.5586).

Sulla scorta delle considerazioni sin qui svolte e per le ragioni esplicitate, è da ritenersi, dunque, fondato il primo motivo di gravame.

Sicché, assorbiti tutti gli altri dedotti avverso la diffida impugnata, dal cui eventuale accoglimento parte ricorrente non potrebbe comunque trarre maggiore utilità, il ricorso va accolto e, per l’effetto, annullata la diffida stessa.

Vanno, invece, dichiarate improcedibili le censure rivolte avverso il

“Regolamento per il controllo estetico delle insegne di esercizio e delle tende” e avverso l’art. 37 del Regolamento edilizio del Comune di Udine, nonché la loro stessa impugnazione.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate a favore della ricorrente nella misura indicata in dispositivo.

Il Comune intimato sarà, inoltre, tenuto a rimborsare alla ricorrente medesima (all’atto del passaggio in giudicato della sentenza), ai sensi dell’art. 13, comma 6 bis.1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall’art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248, il contributo unificato nella misura versata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per le ragioni di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla il provvedimento del Dirigente del Servizio Edilizia Privata e Urbanistica del 24.07.2020 (n. PG/E 0049809/2005 CS/98.2.2005).

Condanna il Comune di Udine al pagamento delle spese di lite a favore della ricorrente, che vengono liquidate nell’importo complessivo di € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre oneri di legge.

Il Comune sarà, inoltre, tenuto a rimborsare alla ricorrente medesima (all’atto del passaggio in giudicato della sentenza), ai sensi dell’art. 13, comma 6 bis.1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall’art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248, il contributo unificato nella misura versata.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021 con l’intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere, Estensore

Luca Emanuele Ricci, Referendario

L'ESTENSORE
Manuela Sinigoi

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO