

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione terza,
costituito dai magistrati:

Umberto Zuballi	- Presidente
Italo Franco	- Consigliere, relatore
Mauro Springolo	- Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 936/2001, proposto da A.I.F.I.L. (associazione italiana fabbricanti insegne luminose), in persona del suo presidente e legale rappresentante Mario Acerbis, nonché dalla Gallo pubblicità s.r.l., e dalla Orvedi s.r.l., in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro-tempore, rappresentati e difesi dagli avv. Francesco Baruffa e Claudio Codognato, con domicilio eletto presso il secondo in Venezia- Mestre, Calle del Sale, n. 33, come da mandato a margine del ricorso

contro

la Provincia di Venezia, in persona del presidente della giunta provinciale *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Adelchi Chinaglia e Alvisè Checchinato, con domicilio eletto presso la sede dell'ente in Venezia, S. Marco n. 2662, come da determinazione di autorizzazione a resistere e procura a.l. a margine del controricorso

per l'annullamento

1- del provvedimento prot. n. 6095/01 del 19.2.2001, recante pretesa di

versamento oneri di autorizzazione per l'installazione di insegne;

2- del regolamento relativo alla tassa di occupazione spazi ed aree di pertinenza della Provincia approvato dal consiglio provinciale con delibere del 27.7.95 e 29.2.2000, limitatamente all'art. 43 e agli allegati 2D" ed "E";

3- di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente;

Visto il ricorso, notificato il 23.4.2001 e depositato presso la Segreteria il 30.4.2001, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Venezia, depositato il 10.5.2001;

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

visti gli atti tutti della causa;

uditi alla pubblica udienza del 22 maggio 2002, relatore il Consigliere Italo Franco, gli avv. Sartori in sostituzione di Codognato per la parte ricorrente, e Agostini, in sostituzione di Chinaglia, per la Provincia.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue:

FATTO

Con istanza del 10.1.2001, la ditta Orvedi –che aveva incaricato la Gallo pubblicità s.r.l. di installare sulle pareti del proprio punto- vendita sito all'interno del centro abitato di Mirano, in vista della strada provinciale n. 30, due insegne pubblicitarie riproducenti il logo "SuperM"- chiedeva alla Provincia di Venezia il rilascio del nulla-osta previsto dall'art. 23 del codice della strada. Detta amministrazione, dopo avere –con una prima risposta del 16.2.2001, preteso il pagamento dell'importo di £ 900.000,

con atto del 19 febbraio subordinava il rilascio al versamento di £. 5.250.000 a titolo di onere di autorizzazione, per tre anni.

Ritenendo esosa la pretesa della Provincia, tanto la Orvedi quanto la Gallo pubblicità, nonché l'associazione di categoria A.I.F.I.L. insorgono con il ricorso in epigrafe, impugnando il provvedimento menzionato, congiuntamente al "Regolamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree di pertinenza della Provincia", limitatamente all'art. 43 e agli allegati "D" ed "E".

A sostegno del gravame i ricorrenti –dopo avere illustrato le ragioni della loro legittimazione ad agire- deducono, con il primo motivo, violazione degli art. 3.1 della L. 7.8.90 n. 241, 47 e 53 del D.P.R. 16.12.92 n. 495 (regolamento del codice della strada); eccesso di potere per contraddittorietà e carenza di motivazione, sul rilievo che tanto l'art. 43 che le allegate tabelle "D" ed "E" contengono un'imprecisa e fuorviante definizione dei mezzi pubblicitari, in palese contrasto con l'art. 47 del D.P.R. n. 495/92, in particolare per quanto concerne la distinzione rispetto alle insegne di esercizio, esentate dal pagamento del canone finanche dall'ANAS (doc . 8).

Con il secondo motivo si deduce violazione degli art. 3.1 della L. n. 241/90, 27, commi 7° e 8° del D.Lgs. 30.4.92 n. 285 (c.d.s.); eccesso di potere per contraddittorietà, carenza di motivazione, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta, sul rilievo che, essendo le insegne in questione ubicate sui muri perimetrali dell'edificio -e non, invece, sulla strada provinciale o sue pertinenze- nessun canone o corrispettivo è

dovuto, poiché l'art. 27.7 tale onere prevede in relazione alle "soggezioni che derivano alla strada", donde la difformità con norme di rango superiore.

Con il terzo motivo si deduce violazione degli art. 3.1 della L. n. 241/90, 53.7 e 405.2 del regolamento del codice della strada in relazione all'art. 23.4; eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di motivazione, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta, sul rilievo che si tratta, nella specie, di nulla-osta tecnico, ragion per cui del tutto irragionevole è la fissazione dell'importo fisso di £ 120.000 per i mezzi pubblicitari posti in vista delle strade provinciali e, invece, la commisurazione dell'onere alla superficie, che nel caso di specie conduce all'imposizione del tutto sproporzionata di £ 5.250.000, laddove il corrispettivo spetta invece al Comune, che rilascia l'autorizzazione, ex art. 23.4 c.d.s., *sub specie* di imposta di pubblicità.

Si è costituita l'Amministrazione provinciale, eccependo *in primis* tardività del ricorso quanto all'impugnativa del regolamento provinciale rispetto alla data di pubblicazione, e indi infondatezza nel merito, pretestuose apparendo le sollevate questioni di ordine terminologico circa la distinzione tra canoni ed oneri, autorizzazioni e nulla-osta, insegne e cartelli, soggiungendo che non rileva l'insistere dei mezzi in questione su proprietà privata, essendo gli stessi in vista della strada provinciale, e che non è riscontrabile il lamentato contrasto per quanto concerne atti emessi nell'esercizio di potestà normativa.

Con memoria conclusionale parte ricorrente replica alle eccezioni

avversarie, ribadendo -dopo avere chiarito che il regolamento è stato impugnato congiuntamente con l'atto applicativo, e che per il nulla-osta di competenza della Provincia non comporta versamento di onere/corrispettivo, spettante, invece, al Comune che dà l'autorizzazione- la fondatezza del gravame.

Conclude anche la difesa della P.A. resistente, eccependo che rientra nella discrezionalità dell'ente la commisurazione degli oneri da richiedersi per l'attività autorizzatoria, irrilevante apparendo la distinzione rispetto al nulla-osta, e soggiungendo che non può mettersi in dubbio la rilevanza pubblicitaria delle insegne in questione.

All'udienza i patroni comparsi hanno confermato le rispettive conclusioni, dopo di che la causa è stata spedita in decisione.

DIRITTO

1.1- Premesso che il ricorso in epigrafe è stato proposto, congiuntamente, da tre soggetti eterogenei -vale a dire, la società che ha chiesto alla P.A. resistente il rilascio del n.o. per l'installazione delle due insegne di esercizio, la società chiamata ad installarle e un'associazione che raggruppa gli operatori (costruttori e installatori) di insegne o cartelloni pubblicitari)- qualche rapido cenno va dedicato alla questione circa la sussistenza dell'interesse ad agire, su cui si è soffermata parte ricorrente nel ricorso introduttivo.

Poiché, d'altra parte, alcuna eccezione al riguardo è stata sollevata ex adverso, basterà rilevare che, mentre l'interesse in senso stretto sussiste in capo al primo di tali soggetti, tutti fanno valere, con la legittimazione

ad agire –nascente dal riconoscimento di una loro (pur diversificata) posizione legittimante in ordine alle determinazioni delle P.A. competenti nel settore in cui tutti operano, sia pure con ruoli diversi– anche l’interesse ad agire, nel senso anche gli altri due ricorrenti (l’associazione e l’impresa installatrice) sono indirettamente interessati a che gli oneri in senso complessivo, scaturenti dall’installazione di mezzi *lato sensu* pubblicitario siano per quanto possibile, contenuti. In particolare, per quanto riguarda l’AIFIL, la legittimazione ad agire si desume dallo statuto, segnatamente gli art. 2 e 3.

1.2- Non molto spazio merita l’eccezione di irricevibilità sollevata dalla P.A. resistente in relazione all’impugnazione *in parte qua* del regolamento provinciale. Ed invero, come esattamente replicato dal patrocinio di parte ricorrente, detto regolamento è stato impugnato congiuntamente all’atto che ne faceva applicazione, in piena conformità ai noti principi. L’eccezione, pertanto, va rigettata, siccome palesemente infondata.

2.1- Passando all’esame del merito della controversia, converrà ricostruire concisamente il quadro normativo cui hanno fatto riferimento le parti, dal che indirettamente scaturirà la risoluzione della medesima.

L’*excursus* può iniziare con il richiamo dell’art. 23 del D.Lgs. 30.4.92 n. 285 (“codice della strada”). In primo luogo, si osserva che il comma 7° espressamente consente l’ubicazione lungo le strade extraurbane (dove il medesimo comma 4° vieta, in principio, “qualsiasi forma di pubblicità”), oltre alle indicazioni di servizio per gli utenti (per effetto

dell'aggiunta introdotta dall'art. 30 della L. 7.12.99 n. 472), altresì le insegne di esercizio installate “nella sede dell'attività cui si riferiscono o nelle pertinenze accessorie della stessa” (art. 47.1 del D.P.R.16.12.92 n. 495, regolamento relativo al c.d.s.). La novella legislativa, dovuta anche alla reiterate pronunce della giurisprudenza in materia, ha riguardo indubbiamente, al fatto che l'insegna ha la funzione precipua di indicare l'ubicazione dell'attività (impresa, esercizio commerciale, ecc.), se collocata nell'ambito della sede dell'attività, anche se non si esclude un possibile e marginale richiamo pubblicitario. Come appare evidente, detta (scontata) acquisizione consente di sciogliere il primo e più rilevante nodo in ordine al quesito circa la legittimità, o meno, della norma regolamentare impugnata.

2.2- Chiarito che è consentita l'installazione di insegne lungo le strade extraurbane o in vista di esse (ciò che, in verità, non era qui in contestazione), va detto –quanto agli atti di assenso che la legge richiede al riguardo- che il comma 4° del medesimo art. 23, stabilisce che occorre l'autorizzazione dell'ente proprietario della strada ovvero, come nel caso di specie, essendo la collocazione prevista su un fabbricato situato in un centro abitato, del comune, salvo il preventivo nulla-osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale. Sulla scorta di questa seconda conclusione è chiaro che, nel caso di specie, l'installazione delle due insegne abbisogna dell'autorizzazione del comune, e, al tempo stesso, del nulla-osta tecnico della Provincia (si presume, in ordine ai possibili ostacoli alla circolazione, *et similia*).

2.3- Per quanto concerne il “corrispettivo” dovuto per il rilascio di tali atti di assenso, fuori luogo appare, se rettamente interpretato, l’intero art. 27 del c.d.s., e, in particolare, i commi 7 e 8, palesemente riferiti a ipotesi di occupazione o uso di suolo pubblico: Come appare evidente dagli atti di causa, invero, le due insegne in contestazione sono poste in aderenza a edificio di pertinenza della s.r.l. che ne ha richiesto l’installazione, in pari tempo rivolgendosi al Comune e alla Provincia per il rilascio, rispettivamente, dell’autorizzazione (assentita da esso comune con il n. 522/00 del 4.4.2000) e del n.o. pure rilasciato dalla Provincia, ma assoggettato al versamento di somme qui in contestazione).

Verosimilmente, invece, sono dovute “le spese di sopralluogo e di istruttoria” cui fa riferimento il comma 3 del medesimo art. 27, avuto riguardo al fatto che si tratta, nel caso di specie, di n.o. tecnico. Per quanto riguarda, invece, l’autorizzazione al posizionamento dei cartelli, valgono le disposizioni poste con l’art. 53 del regolamento (D.P.R. 16.12.92 n. 495), il cui comma 7 precisa che le somme dovute a tale titolo debbono potere essere determinate dai soggetti richiedenti l’autorizzazione sulla base di un prezzario annuale, predisposto e reso pubblico da parte di ogni ente. Ma non è questa ipotesi che si attaglia al caso di specie, poiché, secondo quanto si è chiarito, le competenze della Provincia si limitano, qui, al rilascio di un n.o. tecnico, per essere l’ente proprietario della strada.

Dunque, ai fini del rilascio del nulla-osta in discussione, non sono dovuti tributi o canoni, ma soltanto somme (sorta di corrispettivo, ovvero

“diritti” come si esprime, genericamente, l’art. 405 del regolamento, di cui al D.P.R. n. 495/92) in ragione del costo dell’istruttoria svolta dagli enti competenti (nella fattispecie: la Provincia), comprensiva degli oneri conseguenti ai necessari sopralluoghi.

3- Occorre, a questo punto, verificare la legittimità delle disposizioni regolamentari sulla cui base sono state assunte le determinazioni avversate, in particolare per quanto attiene alla pretesa delle somme cui la P.A. resistente intende subordinare il rilascio del nulla-osta.

A tal fine, esaminando il testo dell’art. 43 (la cui rubrica suona: “oneri e corrispettivo”), lo stesso si manifesta illegittimo, specialmente se considerato in collegamento con le annesse tabelle “D” ed “E”, nella parte in cui assimila l’autorizzazione al nulla-osta ai fini della determinazione del corrispettivo e nella parte, appunto, in cui rinvia per le “tariffe degli oneri” (pur rimanendo valido il riferimento al prezzario annuale di cui al menzionato art. 53, in relazione alle ipotesi in cui l’ente provincia sia competente a rilasciare l’autorizzazione).

Per quanto riguarda, in particolare, le più volte richiamate tabelle, maggiormente appariscente si dimostra la loro illegittimità. Tanto va detto in relazione al clamoroso squilibrio –anzi alla vera e propria inversione, per quanto detto retro in relazione alla distinzione tra insegne e mezzi pubblicitari, ecc.- operata fra gli “oneri di autorizzazione e nulla-osta” (tab. “D”) dovuti per l’installazione dei “mezzi pubblicitari”, il cui onere viene fissato in un importo fisso, pari a £ 120.000, e le “insegne di servizio e mezzi pubblicitari posti in vista delle strade provinciali

all'interno dei centri abitati" (ove non è chiaro se il riferimento valga anche per le insegne di esercizio, come quelle in contestazione), il cui onere o corrispettivo viene fissato in £ 150.000 al metro quadrato.

Quanto alla tabella "E" –"corrispettivo canone annuale per i mezzi pubblicitari"- ancora una volta si constata una illegittima assimilazione delle insegne di esercizio ai veri e propri mezzi pubblicitari, questa volta con importo unificato, in ambo i casi commisurato alla superficie in metri quadrati. Risultano, pertanto fondati il primo e terzo mezzo di impugnazione. Anche il terzo appare fondato, con l'avvertenza che sono comunque dovuti alla P.A. resistente gli oneri o diritti di cui si è detto poco addietro.

Conclusivamente, per le ragioni su esposte, si appalesano illegittimi l'art. 43 del regolamento e le tabelle "D" ed "E" del regolamento impugnato. Tali disposizioni vanno riscritte alla luce delle indicazioni desumibili dalla presente sentenza. Illegittima, in via derivata, è, infine, la pretesa pecuniaria di cui all'atto impugnato sub 1) dell'epigrafe. Il ricorso, pertanto, va accolto, nei sensi appena specificati.

Le spese ed onorari di giudizio seguono la soccombenza, e sono liquidati come da dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione terza, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni contraria domanda ed eccezione, lo accoglie.

Per l'effetto annulla il provvedimento impugnato sub 1) e le disposizioni

regolamentari impugnate sub 2), nei limiti indicati in motivazione.

Condanna la Provincia di Padova a rifondere al ricorrente le spese ed onorari di giudizio, che liquida forfetariamente in Euro 4.500 (quattromilacinquecento), oltre agli oneri di legge (IVA e cap).

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

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 22 maggio 2002.

Il Presidente

l'Estensore

Il Segretario