

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia costituito da:

Enzo Di Sciascio - Presidente f.f.

Oria Settesoldi - Consigliere, relatore

Vincenzo Farina - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 499/2000 della Servizi Media Advertising Ferroviari- Smafer S.P.A, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giancarlo Tanzarella e Paolo Picasso , con elezione di domicilio presso lo studio del secondo in Trieste;

CONTRO

il Comune di Udine, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giangiacomo Martinuzzi, Claudia Micelli e Riccarda Faggiani con elezione di domicilio in Trieste presso lo studio dell'avv. Sbisà;

PER

l'annullamento del provvedimento n. 48251 Cod. CS/62.4.00 del 15.5.2000 del Dirigente del Servizio Edilizia Privata del Comune di Udine, con il quale è stata respinta la domanda di installazione di messaggio pubblicitario sul sottoponte ferroviario sito in viale Palmanova.

Visto il ricorso, ritualmente notificato e depositato presso la Segreteria;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune;

Viste le memorie prodotte dalle parti tutte;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 9 febbraio 2001 - relatore il Consigliere Oria Settesoldi - i difensori delle parti presenti;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

La Società ricorrente, che espone di essere concessionaria esclusiva della pubblicità c.d. “ferroviaria” e quindi abilitata ad installare i propri impianti per l’affissione su aree e materiale rotabile di proprietà delle Ferrovie dello Stato in forza di tale titolo concessorio, in data 15.4.2000 ha presentato istanza al Comune per ottenere l’autorizzazione ad apporre un messaggio pubblicitario sulla spalletta del ponte ferroviario che sovrappassa una laterale di viale Palmanova in Udine.

Il presente ricorso si rivolge avverso il diniego al riguardo opposto dal Comune, motivato con il preteso contrasto con l’art. 51 comma 4 lett. a) e c) del D.P.R. n. 495/92 concernente il rispetto delle distanze minime dai segnali di pericolo e prescrizione e dalle intersezioni.

Il gravame si articola nei seguenti motivi:

- 1) Violazione e falsa applicazione di norme regolamentari e di legge (art. 51.3. lett. F del Regolamento di attuazione Codice della Strada e art. 37.3. D.lgs N. 507/1993);
Eccesso di potere per travisamento.**

1.1) La ricorrente ricorda che l'esercizio della pubblicità ferroviaria è retta da un corpus normativo speciale, che trae origine dalla L. n. 132/1959 e che trova articolazione e conferma anche in altri testi normativi, volta a volta che venga in evenienza la necessità di coordinare la salvaguardia di detta attività con altri specifici interessi di settore.

Infatti, allorché si è reso necessario coordinare l'esercizio della pubblicità ferroviaria con le potestà autorizzatorie che il DPR n. 639/1972 attribuiva ai Comuni in tema di assenso all'esercizio della pubblicità "esterna", il Legislatore del 1986 è intervenuto a dichiarare che anche la pubblicità ferroviaria è soggetta ad autorizzazione municipale. Nel contempo,

tuttavia, per essa sola è stato introdotto l'istituto del silenzio assenso, affinché eventuali ritardi nell'esame delle istanze non si risolvessero in dannosi ritardi nell'espletamento di una attività che la legge del 1959 qualifica come diritto esclusivo dello Stato.

Ma già in precedenza, quando si è trattato di coordinare l'esercizio della pubblicità ferroviaria con le esigenze pubbliche in tema di sicurezza della circolazione stradale, pur essendo chiaro che anche la prima avrebbe dovuto essere esercitata nel rispetto delle seconde, il Legislatore ha ritenuto di prevedere un regime specifico: ed infatti, ai sensi dell'art. 23 del Regolamento di Attuazione del Codice della Strada del 1959, la pubblicità ferroviaria è stata espressamente consentita anche sui ponti e sui cavalcavia ferroviari (essendo di contro interdetta sulle restanti strutture non deputate all'esercizio ferroviario).

Infine, sopravvenuto il nuovo Codice della strada, la particolare attenzione dedicata dal Legislatore alla pubblicità ferroviaria è attestata da due disposizioni normative specifiche.

Da un lato l'art. 23.5, che demanda il rilascio della autorizzazione alle Ferrovie dello Stato, rimanendo riservata agli Enti proprietari di strade da cui la pubblicità ferroviaria sia visibile la semplice adozione di un nulla osta, procedura questa che non deve ritenersi innovata dal D.Lgs. n. 507/1993, che all'art. 37.3 fa salve le disposizioni contenute nella L. n. 132/1959.

Dall'altro l'art. 51.3 lett. f) del Regolamento, che, come già ricordato, continua a consentire l'esercizio di detta pubblicità sui ponti e sottoponti ferroviari.

1.2) La circostanza che anche il Regolamento di Attuazione del Nuovo Codice della Strada abbia espressamente consentito l'uso a fini pubblicitari dei soli ponti e sottoponti ferroviari (con ciò confermandosi l'analoga disposizione di cui all'art. 23 del vecchio regolamento) consente di comprendere perché le restanti limitazioni contenute nell'art. 51 del Regolamento non trovano applicazione nei confronti della pubblicità ferroviaria.

La ubicazione dei ponti lungo le strade, infatti, è tale da rendere materialmente impossibile il rispetto di tutta una serie di limitazioni che il Codice della Strada pone in via generale.

Così è, in particolare, proprio per quanto concerne le prescrizioni in tema di distanze di cui all'art. 51 del Regolamento d'Attuazione, per il fatto che nella maggior parte dei casi (e soprattutto nel caso di strutture ubicate in ambiti urbani) i ponti si trovano nelle vicinanze di intersezioni e sono preceduti e seguiti da segnaletica.

Di conseguenza, dopo aver in linea generale vietato l'uso dei ponti (così assorbendo, nella individuazione di una specifica tipologia di ubicazione, ogni altro divieto), il regolamento ha espressamente sottratto al divieto i ponti ferroviari: in tal modo avrebbe correlativamente affermato che gli stessi sono utilizzabili indipendentemente da ogni eventuale limite collegato al rispetto di particolari distanze.

1.3) Si tratta di una prescrizione di portata generale, attuativa del Codice della Strada, e di carattere speciale in quanto riferita alla sola pubblicità ferroviaria, vale a dire alla pubblicità soggetta ai dettami di cui alla legge n. 132/1959 che l'art. 37.3 del D.Lgs. n. 507/93 dichiara espressamente fatta salva anche ai fini della applicazione delle norme generali sulla pubblicità.

1.4) Del resto, non avrebbe senso ammettere l'uso a fini pubblicitari dei ponti ferroviari (art. 51.3 lett. f Regolamento) e, nel contempo, ritenere applicabile il divieto di cui all'art. 51.4 lett. a Regolamento.

Questa norma interdice il posizionamento di cartelli nel limite dei 50 metri *"prima dei segnali stradali di pericolo e di prescrizione"*. La ratio ne è evidente: il cartello pubblicitario non deve ostacolare la vista del retrostante segnale stradale. Ma tale ragione di tutela non esiste allorché l'impianto pubblicitario sia posto in aderenza a un cavalcavia ferroviario: in questo caso, infatti, la vista del segnale stradale è già di per sé interdetta dal ponte ferroviario, sicché l'impianto pittorico nulla aggiunge o toglie alle condizioni di visibilità preesistenti.

Ciò sarebbe quanto si verifica nel caso di specie, come attestato dalla documentazione fotografica agli atti.

Lo stesso è a dirsi per quanto concerne il divieto di cui all'art. 51.4 lett. c) del Regolamento in ordine alla interdizione dell'impianto di cartelli pubblicitari entro i 25 metri "*dai segnali di indicazione e dopo i segnali stradali di pericolo e di prescrizione*".

Anche in questo caso la ratio della norma è evidente e si collega alla regola stabilita in via generale dall'art. 23.1 del Codice che, a sua volta, è il postulato di ogni altra prescrizione circa i limiti di ubicazione posti alla pubblicità visibile dalle strade fra cui, ad esempio, quelli relativi ai mezzi pubblicitari che per loro natura sono usualmente ubicati "*al di sopra della carreggiata*": vale a dire gli striscioni.

Di essi si occupa l'art. 49.5 del Regolamento per stabilire che "*il bordo inferiore degli striscioni - se posizionati al di sopra della carreggiata ... deve essere in ogni suo punto ad una quota non inferiore a 5, 1 m rispetto al piano della carreggiata*".

Se tale norma fosse applicabile alla pubblicità ferroviaria, si dovrebbe concludere che la quasi totalità dei ponti e sottoponti ferroviari non potrebbe essere utilizzata ai fini pubblicitari.

E' infatti evidente che un cartello collocato lungo la spalletta di un ponte ferroviario sovrasta la carreggiata al pari di uno striscione e dovrebbe sottostare all'identico divieto di cui all'art. 49.6 del Regolamento, necessariamente applicabile in via analogica per la identità della ratio e la mancanza di prescrizioni analoghe relative ai cartelli.

Dovrebbe quindi apparire evidente che non esistono divieti specifici relativi ai cartelli sia perché la tipologia di questi (ex art. 47.4 Regolamento) ne rende di fatto impossibile la collocazione al di sopra della carreggiata, sia perché il generalizzato divieto d'uso dei ponti ne impedisce la collocazione su dette strutture (e quindi in posizione sovrastante la strada).

Vengono così ancora una volta in evidenza la specificità e la unicità della disciplina normativa della pubblicità ferroviaria: oggetto di regolamentazione speciale che nasce con la L. 132/59, si arricchisce con l'art. 14, comma 4 septies L. 488/86 e, infine, si completa con il Codice della strada, che demanda la competenza autorizzatoria all'Ente FF.SS. (gli Enti proprietari di strade da cui la pubblicità ferroviaria sia visibile devono solo esprimere un nullaosta tecnico: art. 23.5 Codice) e che, infine e per quanto qui rileva, espressamente ammette quell'uso a fini pubblicitari di ponti e sottoponti che è invece interdetto quando non si tratti di infrastrutture ferroviarie.

Non è quindi revocabile in dubbio che il ponte e il sottoponte ferroviario possano essere adibiti alla installazione di impianti pubblicitari anche quando l'intradosso della spalletta non sia ad altezza superiore ai metri 5.1 dal piano stradale e che, pertanto, non si applichi il divieto di cui all'art. 49.5 Regolamento.

Si dovrebbe quindi concludere che la inapplicabilità del disposto dell'art. 49.5 Regolamento deriva dalla conformazione dei ponti ferroviari e dalla loro ubicazione.

La ratio per la quale dovrebbe convenirsi sull'inapplicabilità del ricordato divieto ex art. 49.5 Regolamento (nella specie, correttamente, non opposto dal Comune) sarebbe poi la stessa ratio che spiegherebbe perché nessun altro dei numerosi limiti relativi alla ubicazione degli impianti pubblicitari possa trovare applicazione ai ponti ferroviari.

Questi infatti sono necessariamente preceduti da cartelli segnaletici di vario tipo, alcuni dei quali devono essere installati "Il più vicino possibile al punto in cui inizia la prescrizione" (art. 81.8 Regolamento) e deve anzi essere rilevato che a questa categoria appartengono proprio i tre segnali apposti prima del ponte di cui è causa.

Ora, giacché la norma circa la possibilità di uso pubblicitario dei ponti ferroviari è contenuta proprio nel regolamento del Codice della strada e per di più proprio nel contesto del medesimo art. 51 di cui è causa, appare evidente che si tratterebbe di disposizione

derogatoria priva di senso logico ove la deroga non riguardasse tutti i limiti in tema di ubicazione di cui all'articolo medesimo.

Ne' certo, alle singole Amministrazione potrebbe essere dato di decidere autonomamente quali limiti considerare applicabili - e quali non -allorché si tratti di utilizzare ai fini pubblicitari, e secondo l'uso espressamente consentito dall'art. 51, i ponti e sottoponti ferroviari.

1.5) Si conclude quindi sostenendo che il provvedimento di cui è causa non risulta corretto, perché alla base del diniego richiama disposizioni non riferibili alla fattispecie.

2)VIOLAZIONE Di LEGGE (ART. 14 comma 4-septies L n.488/1986). ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DEI PRESUPPOSTI.

Il provvedimento di diniego, oltre che erroneamente motivato, è in ogni caso tardivo.

La SMAFER aveva infatti espressamente rivolto istanza per la installazione del cartello pittorico al Comune di Udine in data 15 aprile 2000; l'Amministrazione, di conseguenza, è stata messa in grado di esaminare la domanda e la relativa documentazione sin dal 27 aprile successivo, data di ricevimento della medesima.

E' pertanto da allora che è iniziato a decorrere il termine perentorio di trenta giorni di cui all'Art. 14 comma 4 septies L. 488/86, concesso al Comune per pronunciarsi su ogni aspetto relativo all'assentibilità della richiesta.

Nel caso specifico, al silenzio della Amministrazione non può che essere attribuito un significato di implicito accoglimento della domanda, dal momento che l'Art. 14 comma 4 septies L. n. 488/86 stabilisce che *"l'autorizzazione si intende rilasciata in assenza di contraria e motivata comunicazione entro trenta giorni dalla richiesta"*.

Poiché la determinazione negativa sull'istanza di autorizzazione è stata comunicata soltanto in data 29 maggio 2000, su quest'ultima sarebbe venuto a maturare il silenzio assenso. Tale circostanza non solo avrebbe determinato l'insorgenza del titolo abilitativo nei confronti

della SMA per l'installazione dell'impianto pubblicitario, ma anche il venir meno del potere dell'Amministrazione di pronunziarsi (ormai tardivamente) sulla istanza di autorizzazione stessa, dal momento che i limiti all'attività pubblicitaria sarebbero stati rimossi a seguito del silenzio.

Si è costituito in giudizio il Comune intimato controdeducendo per il rigetto del ricorso.

DIRITTO

Sostiene parte ricorrente con il primo motivo di gravame che l'installazione dei cartelloni pubblicitari su sottoponti ferroviari non è soggetta a tutte le limitazioni sancite dall'art. 51. Del D.P.R. 495/92. Per quanto qui rileva invero così si esprimono i primi quattro commi della norma in questione:

“1. Lungo o in prossimità delle strade, fuori e dentro i centri abitati, è consentita l'affissione di manifesti esclusivamente sugli appositi supporti.

2. Il posizionamento di cartelli, di insegne di esercizio e di altri mezzi pubblicitari fuori dai centri abitati e dai tratti di strade extraurbane per i quali, in considerazione di particolari situazioni di carattere non transitorio, è imposto un limite di velocità non superiore a 50 km/h, salvo i casi specifici previsti ai successivi commi, lungo o in prossimità delle strade dove ne è consentita l'installazione, è autorizzato ed effettuato nel rispetto delle seguenti distanze minime:

- a) 3 m dal limite della carreggiata;*
- b) 100 m dagli altri cartelli e mezzi pubblicitari;*
- c) 250 m prima dei segnali stradali di pericolo e di prescrizione;*
- d) 150 m dopo i segnali stradali di pericolo e di prescrizione;*
- e) 150 m prima dei segnali di indicazione;*
- f) 100 m dopo i segnali di indicazione;*

g) 100 m dal punto di tangenza delle curve come definite all'articolo 3, comma 1, punto 20), del codice;

h) 250 m prima delle intersezioni;

i) 100 m dopo le intersezioni;

l) 200 m dagli imbocchi delle gallerie.

Le distanze si applicano nel senso delle singole direttrici di marcia. Nel caso in cui, lateralmente alla sede stradale e in corrispondenza del luogo in cui viene chiesto il posizionamento di cartelli, di insegne di esercizio o di altri mezzi pubblicitari, già esistano a distanza inferiore a 3 m dalla carreggiata, costruzioni fisse, muri, filari di alberi, di altezza non inferiore a 3 m, è ammesso il posizionamento stesso in allineamento con la costruzione fissa, con il muro e con i tronchi degli alberi. I cartelli, le insegne di esercizio e gli altri mezzi pubblicitari non devono, in ogni caso, ostacolare la visibilità dei segnali stradali entro lo spazio di avvistamento.

3. Il posizionamento dei cartelli, delle insegne di esercizio e degli altri mezzi pubblicitari fuori dai centri abitati, lungo o in prossimità delle strade ove ne è consentita l'installazione, è comunque vietato nei seguenti punti:

a) sulle corsie esterne alle carreggiate, sulle cunette e sulle pertinenze di esercizio delle strade che risultano comprese tra carreggiate contigue;

b) in corrispondenza delle intersezioni;

c) lungo le curve come definite all'articolo 3, comma 1, punto 20), del codice e su tutta l'area compresa tra la curva stessa e la corda tracciata tra i due punti di tangenza;

d) sulle scarpate stradali sovrastanti la carreggiata in terreni di qualsiasi natura e pendenza superiore a 45°;

e) in corrispondenza dei raccordi verticali concavi e convessi segnalati;

f) sui ponti e sottoponti **non** ferroviari;

g) sui cavalcavia stradali e loro rampe;

h) sui parapetti stradali, sulle barriere di sicurezza e sugli altri dispositivi laterali di protezione e di segnalamento.

4. Il posizionamento di cartelli, di insegne di esercizio e di altri mezzi pubblicitari entro i centri abitati, ed entro i tratti di strade extraurbane per i quali, in considerazione di particolari situazioni di carattere non transitorio, è imposto un limite di velocità non superiore a 50 km/h, salvo i casi specifici previsti ai successivi commi, è vietato in tutti i punti indicati al comma 3, e, ove consentito dai regolamenti comunali, esso è autorizzato ed effettuato, di norma, nel rispetto delle seguenti distanze minime, fatta salva la possibilità di deroga prevista dall'articolo 23, comma 6, del codice:

a) 50 m, lungo le strade urbane di scorrimento e le strade urbane di quartiere, prima dei segnali stradali di pericolo e di prescrizione, degli impianti semaforici e delle intersezioni;

b) 30 m, lungo le strade locali, prima dei segnali stradali di pericolo e di prescrizione, degli impianti semaforici e delle intersezioni;

c) 25 m dagli altri cartelli e mezzi pubblicitari, dai segnali di indicazione e dopo i segnali stradali di pericolo e di prescrizione, gli impianti semaforici e le intersezioni;

d) 100 m dagli imbocchi delle gallerie.

I comuni hanno la facoltà di derogare, all'interno dei centri abitati, all'applicazione del divieto di cui al comma 3, lettera a), limitatamente alle pertinenze di esercizio che risultano comprese tra carreggiate contigue e che hanno una larghezza superiore a 4 m. Per le distanze dal limite della carreggiata si applicano le norme del regolamento comunale. Le distanze si applicano nel senso delle singole direttrici di marcia. I cartelli, le insegne di esercizio e gli altri mezzi pubblicitari non devono in ogni caso ostacolare la visibilità dei segnali stradali entro lo spazio di avvistamento.”

Il Collegio non vede quindi come si possa logicamente sostenere che le soprariportate disposizioni regolamentari possono essere interpretate nel senso di escludere l'apposizione dei citati cartelli sui sottoponti ferroviari dal rispetto di tutte le puntuali norme di divieto di cui al quarto comma a motivo della sostanziale illogicità che contraddistinguerebbe l'eventuale loro sottoposizione a tali prescrizioni. Invero il testo della norma è chiaro e non autorizza in alcun modo ad esentare l'apposizione di tali cartelli sui sottoponti ferroviari dal puntuale rispetto delle soprariportate prescrizioni. E' infatti evidente che, trattandosi di una disposizione regolamentare, l'eventuale illogicità delle conseguenze cui porterebbe la sua puntuale applicazione può eventualmente essere fatta valere in sede di impugnazione di tale norma, ma non autorizza certamente una sua disapplicazione interpretativa in sede amministrativa e nemmeno giudiziale.

Si deve quindi al riguardo concludere che l'amministrazione non poteva sottrarsi al puntuale rispetto della norma citata sicché la prima censura si rivela inammissibile per mancata impugnazione dell'atto presupposto, vale a dire della citata norma regolamentare.

Passando all'esame della seconda censura il Collegio ritiene di doversi discostare dalla precedente giurisprudenza anche di questo TAR che si è pronunciata per la applicabilità della normativa ex art. 14 comma 4 septies del d.l. 318 del 1986 convertito nella legge 488 del 1986, secondo la quale si poteva ritenere che sulla domanda della ricorrente si fosse ormai formato il silenzio assenso, poiché la stessa giurisprudenza non ha comunque mai affrontato il problema della sopravvenuta normativa di riforma del codice della strada.

E' infatti da ritenersi che dopo l'entrata in vigore della nuova normativa e, in particolare del D.P.R. 495/92 che, all'art. 53, comma 5[^] prevede il termine di 60 giorni per la concessione delle autorizzazioni in parola e quindi regola in maniera completa ed esaustiva la fattispecie dei cartelli pubblicitari senza contemplare il silenzio assenso, non possa più applicarsi la precedente normativa ex art. 14 comma 4 septies l. 488/1986 che, in quanto

contenuta in un corpo normativo diretto a dettare disposizioni relative alla finanza locale, ha carattere dichiaratamente fiscale e non può ritenersi norma speciale destinata a prevalere sulla totale rivisitazione della fattispecie riguardante le modalità per la collocazione dei mezzi di pubblicità in ambito stradale ai fini della sicurezza stradale. Infatti il D.Lv. 30 aprile 1992 n. 285 “Nuovo codice della Strada” all’art. 23 disciplina compiutamente la materia e, se è vero che, come ricorda parte ricorrente, al comma 5^a viene fatta salva la autorizzazione alla collocazione dei mezzi pubblicitari sulle sedi ferroviarie da parte dell’Ente Ferrovie, pur sempre “previo nulla osta dell’ente proprietario della strada”, è anche vero che il successivo comma sesto stabilisce che “Il regolamento stabilisce le norme per le dimensioni, le caratteristiche, l’ubicazione dei mezzi pubblicitari lungo le strade....” Il nuovo codice della strada, in altre parole, ha chiaramente rivisitato ex novo l’intera materia per quanto attiene all’impatto della pubblicità sulla sicurezza stradale ed è evidente che quanto delle precedenti norme non collimi con la nuova normativa e con la normativa regolamentare da questa espressamente prevista deve intendersi tacitamente abrogato, tanto più che il successivo nono comma addirittura prevede che “Per l’adattamento alle presenti norme delle forme di pubblicità attuate all’atto dell’entrata in vigore del presente codice provvede il regolamento di esecuzione” .

E’ quindi evidente che, non contemplando il nuovo codice né il suo regolamento, alcuna forma di silenzio tacito per il rilascio delle varie forme di autorizzazioni e/o nulla osta previste in siffatta materia da parte degli enti proprietari delle strade - e quindi da parte dei soggetti tenuti a verificare il rispetto delle norme codicistiche relative alla sicurezza stradale - non può più ritenersi in vigore la previsione al riguardo dettata dall’art.14 comma 4-septies della l. 488/86.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa, lo rigetta.

Condanna la parte ricorrente a rifondere al Comune di Udine le spese e competenze del presente giudizio liquidate in complessive £. 5.000.000 (cinquemilioni).

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

Così deciso in Trieste, in Camera di Consiglio, il 9 febbraio 2001.

Il Presidente

L'Estensore

Il Segretario

Depositata nella segreteria del Tribunale

il 13 marzo 2001