

Cons. Stato sez. V – 11.11.2004 n. 7342 - Pres. Frascione - Rel. Zaccardi.

Pubblicità - strada provinciale - posizionamento cartelli pubblicitari - diniego autorizzazione dell'ente proprietario - distanza minima per la collocazione dei cartelli fissata da legge statale - soglia di garanzia della sicurezza - potere regolamentare dell'ente proprietario di fissare limiti superiori alla soglia di garanzia - ammissibilità - esigenze di tutela della sicurezza nella circolazione - necessità - natura giuridica potere normativo provinciale - poteri normativi secondari relativi all'esercizio delle attribuzioni degli enti locali - legittimità.

La qualificazione, operata da norme statali, della distanza tra i cartelli pubblicitari come "minima" intende assicurare una soglia di garanzia, appunto minima, della sicurezza nella circolazione.

Oltre questa soglia si riepande il potere dell'Ente locale di garantire livelli di sicurezza maggiori e più rispondenti alle condizioni di circolazione dei singoli tratti stradali di cui è proprietario. Le norme regolamentari, dettate dalle province, che prevedano distanze di collocazione tra i cartelli pubblicitari superiori a quelle indicate dallo Stato non hanno carattere speciale, costituendo mera integrazione della normativa nazionale.

Il potere regolamentare della provincia, riconducibile nell'ambito dell'organizzazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art.7 del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non può essere revocato in dubbio a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha espressamente attribuito agli enti locali poteri normativi secondari relativi all'esercizio delle loro attribuzioni. (art.23, comma 4, Codice della strada; art. 51, D.P.R. n. 495 del 16 dicembre1992).

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - La decisione appellata, emessa in forma semplificata a tenore dell'art. 26, comma quarto, della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, come sostituito dall'art. 9, comma primo, della legge 21 luglio 2000 n. 205, ha accolto il ricorso proposto in primo grado dalla Società attuale appellata per l'annullamento delle determinazioni del 26 febbraio 2003 con le quali è stato negato il rinnovo delle autorizzazioni per il mantenimento di altrettanti cartelli pubblicitari bifacciali situati su strade di competenza provinciale in quanto "allo stato attuale il posizionamento risulta contrastare con il regolamento provinciale n. 214 del 21 marzo 1990 art.1" (distanza minima da altri cartelli pubblicitari fissata dal citato regolamento in 500 metri).

Il giudice di primo grado ha ritenuto, con motivazione invero molto stringata, che la Provincia fosse tenuta a rispettare rigorosamente il limite fissato dall'art. 23, quarto comma, del D.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992 in raccordo con il secondo comma, lett. b) dell'art. 51 del D.P.R. n. 195 del 16 dicembre 1992, di 100 metri di distanza da un cartello all'altro non potendo indicare una maggiore distanza sia pure per motivi di sicurezza della circolazione o ambientali.

Si deve precisare che nella sentenza, si deve ritenere per mero errore materiale, la distanza prevista dalle norme qui riportate è determinata in 150 metri, ma questo non rileva ai fini del decidere in quanto la Provincia appellante ha posto un diverso limite di 500 metri superiore comunque a quello previsto a livello legislativo nazionale.

In fatto è, altresì, utile precisare che l'interesse all'appello residua solo per l'annullamento dei dinieghi di rinnovo relativi a due cartelli pubblicitari situati su un tratto stradale (della ex S.S. 500) rimasto nella competenza della Provincia appellante anche dopo il passaggio alla Regione delle competenze relative alla gestione di numerosi tratti stradali come si evince dalla deliberazione della Giunta Provinciale del marzo 2003.

2) Nell'atto di appello la Provincia sostiene che non vi è stata alcuna deroga alle disposizioni statali di livello primario e secondario ricordate nella decisione appellata che si riferiscono solo al rispetto di distanze minime da osservare nel posizionamento dei cartelli ma non implicano che non possano essere dettate norme diverse, e, quindi, distanze maggiori tra un cartello e l'altro, per esigenze di sicurezza o anche paesaggistiche ed ambientali.

In altri termini, secondo questa tesi, le norme del Codice della strada e del relativo regolamento attuativo fisserebbero solo dei limiti minimi al disotto dei quali non sarebbe possibile scendere se non nei casi espressamente previsti dalle stesse norme (ad esempio per i Comuni nei casi contemplati dal quarto comma dell'art. 51 soprarichiamato) ma non escluderebbero la possibilità di fissare limiti più rigorosi (primo motivo).

Si osserva, inoltre, che il giudice di primo grado ha letto erroneamente le norme in questione che non prevedono un dovere da parte degli Enti gestori di autorizzare il posizionamento dei cartelli che rispettino le distanze minime ma solo la loro autorizzazione con la conseguenza che sarebbe possibile dettare norme diverse e più rigorose da osservare poi in sede di rilascio delle singole autorizzazioni (secondo motivo) e che, comunque la decisione non è adeguatamente motivata (terzo motivo).

3) Sia la Società appellata che l'Associazione interveniente *ad opponendum* hanno confutato tale tesi difensiva con ampie memorie in cui essenzialmente si osserva che: a) vi è stata deroga perché in sostanza nella Provincia i cartelli pubblicitari non possono essere esposti ad una distanza pari a quella valida in tutto il territorio comunale; b) la Provincia non è dotata di tale potere regolamentare che è attribuito solo ai Comuni per restringere e non ampliare ulteriormente la distanza minima consentita; c) ammettendo la configurabilità del potere esercitato in concreto dalla Provincia appellante vi sarebbe una limitazione non consentita del diritto costituzionalmente garantito alla libertà di iniziativa economica con prescrizioni incisive di detto diritto che può, invece, essere limitato in via generale ed esclusiva solo con poteri normativi esercitati a livello nazionale. In definitiva, secondo le parti resistenti, dove non esistano norme specifiche di livello primario (e dettate in via generale per tutto il territorio nazionale) di segno contrario l'attività espositiva sulle strade deve essere considerata libera e non vietata.

4) Ritiene il Collegio che l'appello sia meritevole di accoglimento.

In primo luogo non può non rilevarsi che la censura svolta con il terzo motivo, di incongruità della motivazione della sentenza appellata, appare fondata se solo si considera che il giudice di primo grado, in disparte la lettura non precisa del limite fissato normativamente come distanza minima per il posizionamento dei cartelli pubblicitari, ha ritenuto che vi fosse un obbligo di autorizzare l'esposizione di ogni singolo cartello che rispetti detta distanza mentre la norma richiamata prevede sì il regime autorizzatorio senza porre, però, alcun vincolo sul contenuto dei singoli provvedimenti da adottare in concreto.

Peraltro l'effetto devolutivo proprio dell'appello nel giudizio amministrativo consente a questo giudice di valutare nel merito la questione di diritto che viene qui posta all'attenzione.

Il primo ed il secondo motivo di appello, che possono essere esaminati congiuntamente per ragioni logiche, sono fondati.

La formulazione delle norme su cui si fonda la tesi accolta dal primo giudice e ribadita in questa sede con ulteriori argomenti dalle parti resistenti, consente di giungere a conclusioni opposte nel senso che una volta che sia fissato il limite al disotto del quale non è consentito scendere nel determinare la distanza del posizionamento tra i cartelli pubblicitari sulle strade, limite definito espressamente minimo a livello di legislazione nazionale, e giustificato dal rispetto di esigenze di sicurezza della circolazione valide per tutto il territorio nazionale e per tutte le condizioni di fatto in cui la circolazione si svolge, la funzione normativa del Codice della strada e del suo regolamento attuativo sia compiuta e deve essere riconosciuto agli Enti proprietari il potere di disciplinare la distanza dei cartelli

pubblicitari sulle strade di proprietà in modo più rispondente alle esigenze concrete di sicurezza della circolazione che una certa comunità territoriale, attraverso i suoi eletti che saranno chiamati a rispondere della correttezza delle scelte effettuate anche in sede politica, intenda garantire ai suoi appartenenti.

La qualificazione delle distanze prevista dalle norme del D.P.R. 495/1992 contenute nell'art. 51, come "minime" assume proprio il significato di garantire una soglia di garanzia, appunto minima, di sicurezza oltre la quale si riespande il potere degli enti proprietari di garantire condizioni di sicurezza maggiori e più rispondenti alle condizioni di circolazione dei singoli tratti stradali.

La tesi delle resistenti potrebbe avere un fondamento solo se il legislatore non avesse aggiunto alla indicazione delle distanze consentite l'aggettivazione "minima" che, logicamente, prima che letteralmente, implica che fermo il rispetto di quella stabilita come minima ogni altra diversa e superiore può essere legittimamente fissata dagli organi a ciò deputati.

In ciò non vi è alcuna violazione del diritto di libera iniziativa economica garantito da norme costituzionali che ne consentono l'esercizio libero ma nel rispetto ed in raccordo con altri interessi costituzionalmente protetti (come la vita, la sicurezza e la salute dei cittadini).

Anche l'argomento secondo cui le Province non sarebbero dotate di un potere regolamentare per disciplinare la materia di cui trattasi non può essere assecondato.

Ed invero, una volta che sia chiarito che le norme statali non disciplinano direttamente l'aspetto delle distanze tra i cartelli pubblicitari se superiori alle distanze minime comunque da garantire, si riespande il potere anche normativo dei singoli Enti proprietari.

Non è esatto quindi definire queste regole speciali di livello locale come deroghe alla disciplina generale perché costituiscono, invece, mere integrazioni della stessa ed hanno anche la funzione di evitarne una applicazione, per così dire residuale, nel caso di inesistenza di disposizioni integrative di livello locale.

Questo potere regolamentare era attivabile da parte degli Enti locali anche solo sulla base dell'art. 7 del D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, in quanto è riconducibile al potere di organizzazione delle funzioni amministrative proprie di tali enti ma, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001, che ha ridisegnato completamente l'ambito dei poteri regolamentari degli Enti locali assegnando loro anche i poteri normativi secondari relativi all'esercizio delle loro attribuzioni non può, oggettivamente, essere posto in dubbio. Il regolamento provinciale di cui alla deliberazione n. 214 del 21 marzo 1990 è, quindi, legittimo.

Alla stregua delle considerazioni che precedono l'appello va accolto.

Sussistono, tuttavia, ragioni per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M. il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello di cui in epigrafe lo accoglie con riforma della sentenza appellata e reiezione del ricorso proposto in primo grado.