



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 Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10198 del 2009, proposto da Ikea Italia Property s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianni Forlani, Antonella Terranova e Tiziana Fiorella, con domicilio eletto presso lo studio Gianni Forlani in Roma, via Antonio Bertoloni, 14;

contro

Anas, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12; Comune di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Siracusa, domiciliato ex lege in Roma, via Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

- della nota Anas prot. n. CRM-0028455 del 21 settembre 2009;
- della contestuale diffida a rimuovere l'impianto entro dieci giorni dal ricevimento della nota stessa;
- nonché di ogni altro atto del procedimento e di tutti gli altri atti presupposti, connessi e/o consequenziali, con espressa riserva di motivi aggiunti e di proporre istanza di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati ove lo richiedessero le circostanze.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Anas e del Comune di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2018 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, la società Ikea Italia Property (in avanti, "Ikea"), premesso che, in relazione al proprio punto vendita denominato "Porta di Roma", aveva presentato all'Anas istanza per il rilascio di una autorizzazione all'installazione di una insegna di esercizio, impugna, chiedendone l'annullamento, il diniego a tale installazione, unitamente alla diffida a rimuovere i mezzi pubblicitari installati.

Ikea lamenta, in primo luogo, la mancata comunicazione preventiva dei motivi di rigetto dell'istanza, in violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990; sostiene, poi, che le motivazioni addotte alla base del diniego sarebbero destituite di fondamento, in quanto l'insegna in questione non presenterebbe le caratteristiche di un impianto pubblicitario. Deduce, inoltre, che il diniego sarebbe illegittimo in ragione della mancata tempestiva conclusione del procedimento, e della conseguente violazione del legittimo affidamento ingeneratosi nella società ricorrente sulla correttezza del suo operato. Contesta, infine, per illegittimità derivata la nota impugnata, nella parte in cui diffida la ricorrente a rimuovere l'impianto; tale diffida è ritenuta affetta anche da vizi propri, relativi alla mancanza di un provvedimento definitivo, nonché alla carenza dei presupposti previsti dal procedimento disciplinato dagli artt. 23 e 211 CdS.

L'Anas si è costituita in giudizio, depositando documentazione e chiedendo la reiezione del ricorso siccome infondato.

Si è costituita anche Roma Capitale (già Comune di Roma), chiedendo di essere estromessa dal giudizio per difetto di legittimazione passiva.

Alla pubblica udienza del 19 dicembre 2018, previo avviso alle parti della presenza di un possibile profilo di parziale difetto di giurisdizione della controversia, in relazione all'impugnazione della diffida alla rimozione dell'insegna, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio osserva che le censure sollevate nel sesto motivo di gravame avverso la diffida a rimuovere l'impianto oggetto del diniego impugnato, nella misura in cui presuppongono l'applicazione della previsione di cui all'art. 211 del Codice della strada, devono essere sottoposte al giudice ordinario, cui spetta la cognizione della sanzione accessoria della rimozione della pubblicità abusiva (sul punto, cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2015, n. 3243, e la giurisprudenza ivi richiamata).

Sempre in via preliminare, va disposta l'estromissione dal giudizio di Roma Capitale per difetto di legittimazione passiva, essendo un soggetto estraneo rispetto alle questioni sollevate e agli atti impugnati nel ricorso.

Passando all'esame delle censure relative alla violazione degli articoli 2 e 10-bis della legge sul procedimento, esse sono prive di consistenza.

Si rammenta, quanto alla asserita violazione dell'art. 10-bis, che, in linea teorica, il diniego all'installazione lungo le strade di manufatti pubblicitari che possano recare intralcio alla sicurezza viaria costituisce un atto dovuto, in quanto tale non viziato dalla mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

In ordine al censurato decorso del termine previsto per la conclusione del procedimento, è sufficiente ricordare che il termine previsto dall'art. 2 della legge n. 241/1990 per l'adozione di provvedimenti amministrativi ha natura ordinatoria e non perentoria e la sua inosservanza da parte dell'amministrazione non esaurisce il potere di provvedere, né determina di per sé l'illegittimità dell'atto adottato fuori termine.

Meritano, invece, di essere condivise le doglianze formulate in relazione al profilo del difetto di motivazione e di istruttoria del diniego impugnato.

Il provvedimento, infatti, ha escluso che i manufatti installati dalla parte ricorrente possano essere considerati insegne di esercizio esclusivamente in relazione al fatto che *“l'insegna di esercizio per essere considerata tale deve essere una soltanto, in quanto più insegne rappresentano palesemente un richiamo pubblicitario”*.

Giova premettere che, ai sensi dell'art. 23, comma 7, del d.lgs. n. 285 del 1992, lungo le autostrade, le strade extraurbane principali ed i relativi accessi, è ammessa l'installazione (oltre che di cartelli indicatori di servizi) soltanto di insegne di esercizio, necessarie ai fini della normale attività aziendale in quanto atte a consentire alla clientela di individuare agevolmente il punto di accesso ai locali dell'impresa (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, 28 giugno 2007, n. 3782).

La giurisprudenza ha chiarito che *“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”* (così Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2018, n. 3974).

Osserva il Collegio che, qualora con il dichiarato fine di delimitare ed individuare i locali di un'azienda vengano apposti più manufatti, ciò non costituisce una condizione automaticamente ostativa alla loro qualificazione quali insegne di esercizio. Difatti, l'assioma formulato nel diniego, che equipara la presenza di plurimi segni distintivi con il necessario perseguimento di finalità pubblicitarie, non trova conferma nel dettato normativo e non risulta neppure coerente con le indicazioni fornite in giurisprudenza circa gli elementi di cui tenere conto, previa una concreta verifica dello stato dei luoghi, al fine della distinzione tra insegne di esercizio e strumenti pubblicitari.

Si è osservato, nello specifico, che lo scrutinio della natura delle insegne apposte presuppone una valutazione della *“combinazione sinergica”* di una pluralità di fattori, quali la dimensione

degli impianti, la loro particolare collocazione e l'eventuale presenza di marchi o altri elementi estranei alla denominazione aziendale. Analizzati questi elementi, l'ente gestore della strada può esprimere un giudizio circa le effettive caratteristiche dei manufatti, in modo da valutare se essi perseguano una finalità pubblicitaria, come tale non consentita in quanto costituente una potenziale fonte di distrazione e di pericoli per la circolazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5586).

Il diniego impugnato, quindi, concentrandosi unicamente sulla esistenza di una pluralità di insegne, si palesa inadeguato nel suo apparato motivazionale. Ciò comporta l'obbligo per l'Anas di rideterminarsi sul punto, rinnovando l'istruttoria in modo da considerare tutti i pertinenti fattori, sopra riportati a titolo meramente esemplificativo, e determinarsi in ordine alla sussistenza o meno delle condizioni per considerare i manufatti delle insegne di esercizio.

In conclusione, in relazione alle contestazioni dell'ordine di rimozione dell'impianto per violazione delle norme del codice della strada, va dichiarata la sussistenza della giurisdizione dell'A.g.o., davanti cui il ricorso potrà essere riproposto in ossequio al disposto di cui all'art. 11, comma 2, c.p.a..

Per la restante parte, il gravame merita accoglimento e, per l'effetto, il provvedimento impugnato va annullato, salvo il dovere dell'Anas di rideterminarsi sull'istanza della parte ricorrente, in maniera conforme alle indicazioni contenute nella presente pronuncia.

Le spese del giudizio, atteso l'esito della controversia, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- dispone l'estromissione dal giudizio di Roma Capitale (già Comune di Roma);
- dichiara il ricorso in parte inammissibile per difetto di giurisdizione, nei sensi di cui in motivazione; per la restante parte lo accoglie e, per l'effetto, annulla la nota Anas prot. n. CRM-0028455 del 21 settembre 2009.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Ivo Corrales, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Lucia Maria Brancatelli

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO