Impianti pubblicitari sulla strada: quali valutazioni sono necessarie per il rilascio del titolo autorizzativo?

di Marco Massavelli

Vice Commissario Settore Operativo Polizia Locale Rivoli (TO)

Interessante intervento del Consiglio di Stato sul corretto procedimento da adottare in caso di rilascio di autorizzazione per l'installazione di impianti pubblicitari.

Si rammenta come tale competenza sia ormai stata attribuita, per lo più, per quanto concerne i Comuni, allo SUAP.

Oggetto del giudizio, deciso con la sentenza 19 gennaio 2017, n. 244, è la richiesta di annullamento di ordinanza con la quale il Comune ha disposto la demolizione di un impianto pubblicitario perché realizzato in assenza del permesso di costruire edilizio.

L'Amministrazione comunale, nel rilasciare l'autorizzazione all'installazione degli impianti pubblicitari sulle strade, quali valutazioni deve svolgere? Solo quelle relative alla sicurezza stradale, a norma del codice della strada, o anche valutazioni di carattere più strettamente urbanistico-edilizio?

Occorre, preliminarmente, ricostruire nei suoi tratti essenziali la specifica disciplina vigente in materia di impianti pubblicitari.

Il riferimento va, in primo luogo, alle norme del codice della strada alle quali si sono affiancate quelle di cui al decreto legislativo 15 novembre 1993 n. 507 («*Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province*»).

L'attività pubblicitaria è regolamentata dall'articolo 23, comma 4, codice della strada, il quale prevede che la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse sia «*soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada*».

All'interno del perimetro dei centri abitati, la competenza al rilascio dell'autorizzazione è, in tutti i casi, dei Comuni, fatto salvo il preventivo nulla osta dell'ente proprietario nei casi in cui la strada appartenga al demanio statale, regionale o provinciale. Nella sostanza, chi intende esporre un mezzo pubblicitario «deve presentare la relativa domanda» all'Ente proprietario della strada, il quale rilascia apposita autorizzazione al posizionamento dello stesso (articolo 53, comma 3, regolamento di attuazione codice della strada).

Lo stesso regolamento di attuazione del codice della strada fissa, poi, i requisiti tipologici degli impianti pubblicitari da allocare lungo le strade e le fasce di pertinenza (articolo 48, comma 1), demandando alla potestà regolamentare dei Comuni la possibilità di prevedere ulteriori «limitazioni dimensionali» (articolo 48, comma 2).

L'attività pubblicitaria si esercita nel rispetto delle indicazioni e dei vincoli contenuti in due importanti strumenti di pianificazione e programmazione generale: il regolamento comunale ed il piano generale degli impianti pubblicitari.

Infatti, in questa materia, l'articolo 3, decreto legislativo n. 507/1993, ha previsto in capo ai Comuni l'obbligo di adottare un «apposito regolamento» per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni. Attraverso tale strumento, i Comuni sono tenuti a disciplinare le modalità di effettuazione della pubblicità e possono stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse.

I contenuti essenziali del regolamento, indicati dalla legge, sono i seguenti:

1) determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari;

2) stabilire le modalità per ottenere l'autorizzazione all'installazione;

3) indicare i criteri per la realizzazione del piano generale degli impianti pubblicitari;

4) fissare la ripartizione della superficie degli impianti pubblici da destinare alle affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica e quella da destinare alle affissioni di natura commerciale, nonché la superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati, per l'effettuazione di affissioni dirette.

Con l'adozione del piano generale degli impianti pubblicitari, il Comune provvede alla razionale distribuzione sul territorio degli impianti pubblicitari, indicando i siti ove è possibile collocare gli stessi.

Questa ricostruzione del panorama legislativo vigente consente di ritenere che l'autorizzazione all'installazione degli impianti pubblicitari rilasciata dai Comuni in base alla disciplina speciale (segnatamente in base all'articolo 23, codice della strada), nel rispetto dei criteri e dei vincoli fissati nell'apposito regolamento comunale e nel piano generale degli impianti pubblicitari (a loro volta previsti dall'articolo 3, decreto legislativo n. 507/1993) abbia anche una valenza edilizia-urbanistica ed assolva, pertanto, alle esigenze di tutela sottesa al rilascio di un ulteriore titolo abilitativo rappresentato dal rilascio del titolo edilizio, secondo la disciplina di cui al Decreto Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Vero è che una parte della giurisprudenza amministrativa in passato (cfr. Cons. St., sez. V, 17 maggio 2007 n. 2497) ha accolto una tesi contraria, che non esclude in assoluto la necessità del titolo edilizio per l'installazione degli impianti pubblicitari, ma richiede anche il permesso di costruire allorché vi sia un sostanziale mutamento del territorio nel suo contesto preesistente sia sotto il profilo urbanistico che sotto quello edilizio (in tal senso anche la prevalente giurisprudenza penale: cfr., da ultimo Cass. Pen. Sez. III, 8 maggio 2015, n. 19185); ma tale tesi non appare, tuttavia, condivisibile .

In primo luogo, essa non sembra tenere conto della "specialità" della disciplina di settore (codice della strada e decreto legislativo n. 507/1993) la quale prescrive regole e obblighi pianificatori specifici volti a tutelare, anche, le esigenze "dell'assetto del territorio e delle sue caratteristiche abitative, estetiche, ambientali e di viabilità".

Di conseguenza, prescrivere in aggiunta all'autorizzazione di settore, anche il rilascio del permesso di costruire si tradurrebbe in una duplicazione del sistema autorizzatorio e sanzionatorio che

risulterebbe sproporzionata, perché non giustificata dall'esigenza, già salvaguardata in base alla disciplina speciale (cfr. articolo 3, decreto legislativo n. 507/1993), di tutelare l'interesse al corretto assetto del territorio.

L'inutile complicazione cui darebbe luogo la tesi della duplicazione dei titoli autorizzatori risulta, peraltro, in netta controtendenza rispetto all'esigenza, fortemente perseguita dal legislatore anche nei più recenti interventi legislativi (cfr., ad esempio, decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126), di semplificare i procedimenti amministrativi, convogliando i titoli abilitativi necessari allo svolgimento di un'attività privata all'interno di un procedimento unitario.

Gli interessi legati all'assetto urbanistico, pertanto, devono essere perseguiti dal Comune non attraverso la duplicazione dei titoli autorizzatori, ma vanno, al contrario, valutati, nel rispetto del principio di semplificazione e unicità del procedimento amministrativo, all'interno del procedimento di rilascio dell'autorizzazione prevista dall'articolo 23, comma 4, codice della strada, con la conseguenza che quest'ultima autorizzazione dovrà essere negata nel caso in cui l'installazione risulti incompatibile con le esigenze urbanistico-edilizie.