

AVANGUARDIA GIURIDICA collana a cura di Marco Antoniol
demanio e patrimonio MA9

ALESSANDRA MARCONI

PUBBLICITÀ SU SUOLO PUBBLICO

STRADE, RESTAURI e
PROPAGANDA ELETTORALE

ISBN: 978-88-95578-71-2

EXEO edizioni

STUDI APPLICATI

professionisti
pubblica amministrazione

AVANGUARDIA GIURIDICA collana a cura di Marco Antoniol
demanio e patrimonio **MAG**

ALESSANDRA MARCONI

Alessandra Marconi

PUBBLICITÀ SU SUOLO PUBBLICO

STRADE, RESTAURI E PROPAGANDA ELETTORALE

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

ISBN formato pdf : 978-88-95578-71-2

professionisti
pubblica amministrazione



fax: 049 9711446 – tel: 049 9711446 martedì e giovedì 12:30 > 14:00
e-mail: amministrazione@territorio.it

L'opera affronta la tematica relativa alle installazioni pubblicitarie su suolo pubblico. Dopo un'introduzione dedicata all'analisi della normativa di riferimento ed alle procedure necessarie per collocare impianti pubblicitari su suolo pubblico, il volume si sofferma ampiamente sul settore stradale e sulle numerose problematiche ad esso connesse. Vengono messi poi in evidenza i possibili contrasti tra l'attività pubblicitaria e la tutela dei vincoli paesaggistici ex d.lgs. 42/2004, con particolare riferimento ai fenomeni dei c.d. «restauri sponsorizzati». Da ultimo, l'opera si sofferma sulle implicazioni del fenomeno pubblicitario nel settore politico che, soprattutto durante i periodi di campagna elettorale, è caratterizzato da contrasti di difficile composizione.

Copyright © 2011 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale del soggetto abbonato, e comunque mai a scopo commerciale. Il pdf può essere utilizzato esclusivamente dall'acquirente nei propri dispositivi di lettura. Ogni diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale di contenuti è vietata senza il consenso scritto dell'editore.

edizione: agosto 2011 - collana: AVANGUARDIA GIURIDICA, a cura di Marco Antoniol

materia: demanio e patrimonio - tipologia: studi applicati - formato: digitale, pdf

codice prodotto: MA9 - ISBN: 978-88-95578-71-2- prezzo: € 25,00

autore: Alessandra Marconi, laureata in giurisprudenza

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD info@exeoedizioni.it. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento inviato a direzione@exeoedizioni.it.



professionisti

pubblica amministrazione

www.territorio.it - www.exeoedizioni.it

SOMMARIO

CAPITOLO I- INTRODUZIONE	5
1. <i>Disciplina e tutela del libero esercizio dell’iniziativa economica privata: art. 41 Costituzione.....</i>	5
2. <i>Pubblicità su suolo pubblico: normativa di riferimento.....</i>	8
3. <i>Ratio del “contingentamento” delle installazioni pubblicitarie su suolo pubblico: i conflitti tra la tutela della libertà dell’iniziativa economica e la sicurezza della circolazione.....</i>	12
CAPITOLO II - ITER PROCEDIMENTALE.....	16
1. <i>Autorizzazione all’installazione degli impianti pubblicitari.....</i>	16
2. <i>Concessione per occupazione di suolo pubblico.....</i>	20
3. <i>Il silenzio assenso.....</i>	22
4. <i>Concessione di suolo pubblico a mezzo pubblica gara.....</i>	26
CAPITOLO III - PUBBLICITÀ SU STRADE E AUTOSTRADE	31
1. <i>Limitazioni e problematiche relative all’esercizio della pubblicità in ambiente stradale.....</i>	31
2. <i>L’abusivismo degli impianti pubblicitari.....</i>	37
CAPITOLO IV - TUTELA DEL PAESAGGIO E BENI CULTURALI.....	45
1. <i>Conflitto tra vincoli paesaggistici e installazioni pubblicitarie.....</i>	45
2. <i>La sponsorizzazione dei restauri: pro e contro.....</i>	51
CAPITOLO V - AFFISSIONI PUBBLICITARIE A CONTENUTO POLITICO.....	54
1. <i>Propaganda elettorale: spazi di affissione, normativa, sanzioni.....</i>	54
2. <i>Manifesti abusivi: il milleproroghe 2011 “perdona” i trasgressori.....</i>	58
CAPITOLO VI - CONCLUSIONI	60
ALLEGATI.....	62
<i>All. 1 - Costituzione della Repubblica Italiana - Art. 41.....</i>	63
<i>All. 2 - Codice della Strada - Art. 23.....</i>	64
<i>All. 3 - Circolare Ministeriale Ministero dell’Economia e delle Finanze.....</i>	67
BIBLIOGRAFIA.....	73
SITOGRAFIA.....	74
RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI	76

CAPITOLO I INTRODUZIONE

1. Disciplina e tutela del libero esercizio dell’iniziativa economica privata: art. 41 Costituzione.

Ogniqualevolta ci si trovi a dover affrontare una tematica inerente questioni che riguardano il patrimonio pubblico, ed in special modo la tutela dello stesso ed il necessario temperamento dei diversi interessi che possono trovarsi a confliggere tra loro, è impossibile prescindere dalla preventiva analisi, seppur breve, dei principi giuridici sovraordinati.

Nell’affrontare tale tematica, dunque, ciò che si rivela indispensabile in prima battuta è avere uno schema di riferimento, che sia in grado di dare una corretta impostazione al lavoro e ne faciliti la lettura, anche perché trattasi di tematiche alquanto complesse e che possono, perciò, richiedere sforzi interpretativi di non poco conto.

Per quanto concerne l’argomento che ci si appresta ad analizzare, relativo alla pubblicità sul suolo pubblico, è inevitabile, pertanto, prendere le mosse da quanto statuito all’interno del titolo terzo della Costituzione.

Nella suddetta partizione della nostra Carta fondamentale vengono disciplinati i rapporti economici, ed occorre focalizzare in particolar modo l’attenzione sull’art. 41 che, essendo posto alla base di quella che si suole definire “Costituzione economica”¹, è finalizzato a tutelare il libero esercizio dell’iniziativa economica privata.

Va *in primis* evidenziato che l’esercizio di un’attività pubblicitaria, di cui si parlerà diffusamente in prosieguo d’opera, rientra a pieno titolo nel concetto di esercizio di attività economica².

È evidente, infatti, il rilevante impatto mediatico che tale tipo di attività possiede ed i benefici che dalla stessa può trarre chi intenda dare risonanza ad un’attività imprenditoriale, nonché tutte le conseguenze di tipo economico che essa comporta.

Per tali motivi è facile poter affermare che sia naturale che le venga riconosciuta la particolare tutela costituzionale che viene accordata all’iniziativa economica privata.

¹ Cfr. PALADIN L., *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1998.

² Cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, n. 1400/2010 il quale afferma che «la pubblicità stradale non si configura come un servizio reso all’ente locale, ma come forma di svolgimento di un’attività economica».

Nonostante il dibattito sull'art. 41 della nostra Carta fondamentale si sia sviluppato in dottrina in maniera complessa ed articolata, tanto che da alcune parti si è arrivati addirittura a sostenere la non univocità del contenuto normativo della disposizione in questione³, ciò che la norma costituzionale sicuramente afferma, e che balza immediatamente agli occhi del lettore, è che l'iniziativa economica privata è sostanzialmente libera.

Premesso questo dato fondamentale è, quindi, possibile far rientrare tale tipo di libertà all'interno del novero dei modi attraverso i quali ciascun individuo può realizzare la propria personalità.

Ma è altresì opportuno rilevare che la libertà di iniziativa economica privata viene ad essere caratterizzata soprattutto per i suoi ripetuti e frequenti conflitti con altri interessi che risultano essere ugualmente protetti a livello costituzionale⁴.

Pertanto, ciò che emerge dal quadro costituzionale attualmente in vigore è che essa riceve, sì, tutela, ma si tratta di una tutela più debole rispetto a quella che viene apprestata agli altri diritti civili⁵.

Basti rilevare, a sostegno di quanto appena affermato, che, dopo aver proclamato la garanzia della libertà di iniziativa economica privata, la norma in questione sancisce altresì la necessaria tutela di alcuni valori, imponendo, quindi, che l'iniziativa economica privata non si svolga in contrasto con l'utilità sociale o arrecando danno alla sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Ed è proprio da qui che nascono i conflitti ed i principali problemi, perché ci si trova inevitabilmente a dover "scegliere" cosa sia più giusto privilegiare: da una parte si colloca l'iniziativa economica privata, dall'altra i valori che potenzialmente si possono contrapporre ad essa.

Di conseguenza può sostenersi, in aderenza, peraltro, a quanto affermato da numerosi esperti e studiosi del settore, che l'art. 41 della nostra Carta fondamentale va a configurarsi come una norma caratterizzata dalla sua sottoposizione ad una certa tensione da parte delle forze politiche che operano nell'ordinamento.

Tensione che inevitabilmente scaturisce a causa del fatto che le suddette forze politiche tendono ad attribuire alla norma in questione un significato di volta in volta corrispondente ai fini che esse stesse intendono perseguire.

Tale norma, pertanto, tende a riflettere la dialettica politica entro cui si svolge la realtà economica⁶.

³ Cfr. CAVALERI P., *Iniziativa economica privata e costituzione «vivente»*, Cedam, Padova 1978.

⁴ Cfr. CAVALERI P., *Iniziativa economica privata e costituzione «vivente»*, Cedam, Padova 1978.

⁵ Cfr. AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967, il quale aderisce alla tesi secondo la quale la libertà di iniziativa economica privata non può essere qualificata come un diritto inviolabile in quanto la stessa sopporta, in base alle prescrizioni di cui all'art. 41, secondo comma della Costituzione i limiti derivanti dalla garanzia costituzionale di beni ed interessi di contenuto non economico.

⁶ Cfr. CHELI E., *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna diritto pubblico*, 1960.

La disposizione in esame, infine, individua nella legge lo strumento finalizzato ad indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica sia pubblica che privata.

Lo fa stabilendo, al terzo comma, che è solo la legge, appunto, a poter determinare «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».⁷

Dunque, da ciò deriva che anche la pubblica amministrazione non può in alcun modo ritenersi legittimata a limitare il libero esercizio dell'attività economica, salvo che tali limitazioni trovino fondamento nella legge, essendo, appunto, gli organi legislativi statali i soli ad essere abilitati a mettere in atto tale tipo di restrizioni ed a comporre i diversi interessi in gioco.

Ove non fosse stato così previsto, si sarebbe certamente corso il rischio di non poter mettere alcun tipo di freno all'esercizio dell'iniziativa economica privata, con conseguenze di non poco conto soprattutto in termini di sacrificio di valori che invece necessitano di un'ampia tutela⁸.

Ecco perché il Costituente ha previsto la possibilità per il legislatore di realizzare legittimamente degli interventi di tipo limitativo nei confronti dell'iniziativa economica privata.

Ed è proprio quello che è successo in un settore, quale è quello pubblicitario, che, non a caso, viene spesso definito come l'anima del commercio⁹, e quindi esercizio di un'attività economica per eccellenza, ma che può, altresì, confliggere con altri interessi ugualmente meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, o con valori che risultano addirittura collocati in una posizione sovraordinata rispetto ad essa in quanto degni di una maggiore protezione¹⁰.

Ebbene, qui il legislatore ha sentito la necessità di dover limitare in maniera concreta l'attività pubblicitaria sul suolo pubblico, in particolar modo quella che si esplica lungo le strade, con l'evidente scopo di tutelare la sicurezza della circolazione, obiettivo pienamente rientrante nella prescrizione di cui all'art. 41, secondo comma della Carta fondamentale.

⁷ Cfr. BALLADORE PALLIERI G., *Diritto Costituzionale*, 11^a ed., Giuffrè, Milano, 1976, il quale afferma che «...la Costituzione ammette, non impone, e soprattutto non dispone senz'altro che quelle restrizioni e menomazioni vengano apportate. Si limita a consentire che la legge, se lo vorrà, apporti simili deroghe a quelli che devono restare i principi fondamentali, la proprietà privata e l'iniziativa privata».

⁸ Cfr. in questo senso CAVALERI P., *Iniziativa economica privata e costituzione «vivente»*, Cedam, Padova, 1978, il quale sostiene ed afferma che «toccherà al legislatore - nell'ipotesi che risulti opportuno il suo intervento all'interno della dinamica dei rapporti economici, per apporre limiti ad un tipo di iniziativa economica privata al fine di tutelare altri valori - fissare i criteri per la composizione degli interessi eventualmente in conflitto, stabilirne la graduazione e la prevalenza, senza permettere in alcun modo che sia la Pubblica Amministrazione a condurre un'operazione di questo tipo.»

⁹ Cfr. FONTANA G., *Limitazioni all'esercizio della pubblicità lungo le strade e tutela costituzionale al libero esercizio della iniziativa economica*, in www.diritto.it.

¹⁰ Cfr. in questo senso CALESINI G., *Leggi di Pubblica Sicurezza ed illeciti amministrativi*, Edizioni Laurus Robuffo, Roma, 1998, secondo il quale «la libertà di iniziativa economica è garantita dalla Costituzione...essa gode di minor tutela rispetto alle libertà civili: questo spiega perché molte attività economiche possono essere soggette ad autorizzazione».

Pertanto, a fronte della specifica normativa esistente in materia, non può ritenersi sacrificata la libertà d’iniziativa economica privata, perché le limitazioni alla stessa apportate sono poste in essere attraverso lo strumento della legge, in aderenza a quanto stabilito nelle disposizioni costituzionali, e con l’obiettivo di salvaguardare valori, quali la sicurezza, che certamente non possono essere mortificati in nome del libero esercizio dell’arte pubblicitaria¹¹.

Ciò che emerge dunque a conclusione di tale ragionamento, e che sarà approfondito in prosieguo d’opera, è che il fatto che esista la possibilità di stabilire ed imporre delle limitazioni e divieti al libero esercizio di un’attività economica, non sta a significare che con ciò si venga a compromettere la tutela costituzionale della libera iniziativa privata.

Non si sta sostenendo, infatti, che l’art. 41 della Costituzione non la garantisca, affidandola alle scelte insindacabili del legislatore, ma semplicemente che nella graduatoria dei valori tutelati, la libertà di iniziativa economica privata si viene a trovare in una posizione che risulta essere subordinata rispetto ad altri interessi quali, ad esempio, la sicurezza¹².

2. *Pubblicità su suolo pubblico: normativa di riferimento.*

Preso atto della sostanziale libertà di esercizio dell’iniziativa economica privata, ma precisato altresì che la stessa non può assolutamente svolgersi in modo da compromettere uno o più valori ad essa ritenuti superiori, quale, ad esempio, quello della sicurezza ed integrità delle persone, è stato inevitabile per il legislatore preoccuparsi di apprestare una disciplina anche per quanto riguarda lo specifico settore della pubblicità¹³ sul suolo pubblico.

Ciò perché non è possibile negare che esista un vero e proprio “bisogno pubblico” di regolamentare in maniera articolata l’esercizio dell’attività pubblicitaria che si svolge su suolo statale, essendo particolarmente avvertita in tale ambito la necessità di proteggere la sicurezza della circolazione¹⁴.

¹¹ Cfr. in questo senso CAVALERI P., *Iniziativa economica privata e costituzione «vivente»*, Cedam, Padova, 1978 secondo il quale analizzando la problematica interna all’art. 41 Costituzione è possibile affermare che «una corretta impostazione del problema debba portare a concludere che mentre la c.d. libertà tutela certi interessi, i c.d. limiti tutelano altri interessi».

¹² Cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 894/2011, il quale afferma che «l’installazione di impianti pubblicitari è un’attività economica contingentata, stante la limitatezza degli spazi a ciò destinati, senza che in ciò possa ravvisarsi compromissione della tutela costituzionale della libera iniziativa privata, giacché lo stesso art. 41 Costituzione ammette la possibilità di limitare tale libertà onde contemperarla con l’utilità sociale».

¹³ Cfr. FONTANA G., *Gestione e controllo dei mezzi pubblicitari in ambiente stradale*, Maggioli Editore, Rimini, 2001, che la definisce come «ogni forma di comunicazione con il pubblico realizzata sulla strada».

¹⁴ E anche tutelare il patrimonio paesaggistico, storico ed artistico della Nazione, ma ciò fino al d.lgs. 15 dicembre 2004, n. 42 che ha abrogato, a decorrere dal 1 maggio 2004, il comma 3 dell’art. 23 C.d.S. il

In effetti il legislatore ha tentato, a più riprese, di interporre dei limiti concreti al libero esercizio dell'attività pubblicitaria lungo strade ed autostrade, rintracciando la giustificazione all'apposizione dei suddetti limiti nel superiore interesse alla tutela della sicurezza della circolazione stradale.

Lo ha fatto dapprima con il d.P.R. del 15 giugno 1959, n. 393 recante «Testo Unico sulla circolazione stradale» con il quale è stato introdotto nel nostro Paese il primo codice della strada¹⁵, predecessore del codice attualmente in vigore, introdotto con il d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e noto come «Nuovo codice della strada».

Il principio informatore di tale *corpus* normativo è incentrato su di un'esigenza prioritaria per lo Stato e per i cittadini: la tutela della sicurezza di tutti coloro che si trovino a fruire dell'intero percorso viario del paese, tant'è vero che l'art. 1 del codice della strada, nell'enunciare i principi generali cui si ispira tale complesso normativo, fa esplicitamente riferimento, in tre commi su cinque, proprio alla sicurezza stradale, rendendo palese che attraverso le norme sulla circolazione lo Stato persegue in maniera esplicita la sicurezza delle persone.

La norma che maggiormente interessa gli operatori del settore quando si discute di disciplina della pubblicità sul suolo pubblico è l'art. 23 del d.lgs. n. 285/1992 che vale la pena di analizzare compiutamente, sia perché è la norma che può essere definita come il cardine di tutta la regolamentazione della materia, sia perché, come sostenuto da alcuni¹⁶, si tratta di un articolo che racchiude al suo interno il fine politico che il legislatore intende perseguire.

Il comma 1 dell'art. 23 recita: «Lungo le strade o in vista di esse è vietato collocare insegne, cartelli, manifesti, impianti di pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose, visibili dai veicoli transitanti sulle strade, che per dimensioni, forma, colori, disegno e ubicazione possono ingenerare confusione con la segnaletica stradale, ovvero possono renderne difficile la comprensione o ridurre la visibilità o l'efficacia, ovvero arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione; in ogni caso, detti impianti non devono costituire ostacolo o, comunque, impedimento alla circolazione delle persone invalide. Sono, altresì, vietati i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari rifrangenti, nonché le sorgenti e le pubblicità luminose che possono produrre abbagliamento. Sulle isole di traffico delle intersezioni canalizzate è vietata la posa di qualunque installazione diversa dalla prescritta segnaletica».

È bene precisare, quanto all'ambito territoriale nel quale deve essere applicato l'art. 23 appena menzionato così come tutto il codice, che esso comprende

quale recitava «Lungo le strade, nell'ambito ed in prossimità di luoghi sottoposti a vincoli a tutela di bellezze naturali e paesaggistiche o di edifici o di luoghi di interesse storico ed artistico, è vietato collocare cartelli ed altri mezzi pubblicitari».

¹⁵ Strutturato in 147 articoli, con annesso il Regolamento di applicazione.

¹⁶ Cfr. FONTANA G., *Gestione e controllo dei mezzi pubblicitari in ambiente stradale*, Maggioli Editore, Rimini, 2001.

anzitutto ciò che rientra nel concetto di strada. Questa viene ad essere intesa come un'area di uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali¹⁷, e che risulta costituita sia dalla carreggiata, parte destinata specificamente allo scorrimento dei veicoli, sia da altre porzioni di suolo comprese nei confini stradali (marciapiedi, piazzole, fasce laterali di sosta ecc.).

Le disposizioni in esame però non si riferiscono solamente a ciò che viene genericamente definito come demanio stradale pubblico, o meglio non si applicano solamente all'interno di questo piccolo spazio (le strade) ma risultano applicabili anche in ogni altro luogo da questo visibile, con conseguente estensione, pertanto, del suddetto ambito di applicazione.

Continuando nell'analisi dell'art. 23 del codice della strada va rilevato che i precetti racchiusi nel secondo comma del suddetto articolo vanno ulteriormente a limitare l'autonomia riconosciuta agli enti proprietari delle strade vietando qualsiasi forma pubblicitaria luminosa sui veicoli, e permettendo, invece, quella realizzata a mezzo di materiali rifrangenti ma esclusivamente nei limiti ed alle condizioni stabilite dal regolamento, e comunque sempre che si possa escludere totalmente che da tali forme pubblicitarie possa derivare un qualsiasi rischio di abbagliamento e di distrazione dell'attenzione nella guida.

I successivi commi dell'art. 23 disciplinano tutto ciò che concerne il rilascio delle necessarie autorizzazioni per collocare cartelli ed altri mezzi pubblicitari, la pubblicità lungo itinerari internazionali, su autostrade e strade extraurbane principali, nonché le sanzioni previste in caso di violazione delle suddette disposizioni contenute nel codice della strada.

Di fondamentale importanza per una più agevole comprensione e per una giusta applicazione dell'art. 23 C.d.S. risulta essere il d.P.R. del 16 dicembre 1992 n. 495 con cui è stato approvato il «Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada». Ai fini della presente trattazione è bene menzionare in particolare: l'art. 47 del suddetto regolamento che definisce esaurientemente quelli che sono i mezzi pubblicitari, a partire dalle cosiddette «insegne di esercizio», passando, a mero titolo esemplificativo, per le «sorgenti luminose», fino a giungere agli «impianti di pubblicità o propaganda», e contiene quindi enunciazioni che risultano valide per l'applicazione dei successivi articoli relativi alla pubblicità nei suoi riflessi sulla sicurezza stradale; l'art. 48 relativo, invece, alle prescrizioni in relazione alle dimensioni che la «cartellonistica» deve necessariamente rispettare; gli artt. 49 e 50 che definiscono invece le caratteristiche dei cartelli, delle insegne di esercizio e degli altri mezzi pubblicitari, ivi compresi quelli luminosi; gli artt. 51 e 52 che regolamentano la concreta ubicazione della suddetta impiantistica pubblicitaria lungo le strade, nelle stazioni di servizio e nelle aree di parcheggio, ed infine l'art. 53 relativo alle preventive autorizzazioni che si rendono necessarie per il posizionamento degli impianti pubblicitari.

A completamento della disamina poc'anzi effettuata della normativa vigente in

¹⁷ Art. 2, co. 1 d.lgs. 285/1992.

materia, un breve cenno va fatto, inoltre, al decreto legislativo n. 507 del 15 novembre 1993 recante 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.

In particolar modo occorre soffermarsi su quanto viene previsto dall'art. 3 del suddetto decreto, il quale, dopo aver stabilito che il Comune è tenuto ad adottare un regolamento apposito per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per effettuare il servizio delle pubbliche affissioni, prosegue affermando al comma 2 che «con il regolamento il comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse».

Inoltre tale regolamento deve farsi carico di determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari che risulta possibile installare, nonché le concrete modalità per ottenere il relativo provvedimento ed i criteri per realizzare il piano generale degli impianti¹⁸.

L'insieme delle norme sopra enunciate, e segnatamente di quelle racchiuse all'interno del decreto legislativo del 1993, nel nuovo codice della strada e nel collegato regolamento di esecuzione, rende palese quale sia l'obiettivo concretamente perseguito dal legislatore: tutelare determinati aspetti della circolazione stradale, attraverso l'introduzione di una serie di limitazioni e prescrizioni.

Inevitabilmente tale *corpus* normativo è stato sottoposto ad una serie di critiche da parte di chi ha ravvisato in esso un tentativo non riuscito, o riuscito solo parzialmente, di limitare concretamente l'esercizio dell'attività pubblicitaria lungo le strade nell'interesse di tutelare la sicurezza della circolazione stradale. È stato sostenuto, infatti, che con il sopra citato art. 23 il legislatore sia riuscito a realizzare ben poco, puntualizzando inoltre che tale articolo è stato più volte rivisto, revisionato e modificato, tanto da renderlo un limite sostanzialmente debole, e tanto da indurre a dubitare sia della validità della legge da cui promana sia del modo in cui la pubblica amministrazione la fa osservare¹⁹.

Va ribadito, però, che l'interpretazione della norma di cui all'art. 23 deve avvenire nel rispetto dei principi ispiratori dell'intero codice della strada, tra i quali assume un ruolo sicuramente predominante la necessità di tutelare la sicurezza delle persone nella circolazione stradale, rientrando tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato²⁰.

¹⁸ Art. 3, comma 3 d.lgs. n. 507/1993.

¹⁹ Cfr. FONTANA G., *Limitazioni all'esercizio della pubblicità lungo le strade e tutela costituzionale al libero esercizio della iniziativa economica*, in www.diritto.it.

²⁰ Cfr. TAR Lombardia, Sezione I Brescia, n. 529/2009.

3. Ratio del “contingentamento” delle installazioni pubblicitarie su suolo pubblico: i conflitti tra la tutela della libertà dell’iniziativa economica e la sicurezza della circolazione.

A questo punto dell’opera è bene soffermarsi sulle motivazioni che hanno spinto il legislatore ad elaborare ed attuare la disciplina di cui si è fatto cenno, la quale risulta tendenzialmente orientata a “contingentare”²¹ le installazioni di mezzi ed impianti pubblicitari sul suolo pubblico. È necessario, quindi, analizzare attentamente quale sia la *ratio* sottesa a tale *corpus* normativo.

Risulta necessario soffermarsi, altresì, sul problema, cui si è fatto cenno in precedenza, relativo al generarsi di una certa conflittualità tra due valori, entrambi oggetto di tutela, quali sono la libertà di iniziativa economica privata e la tutela della sicurezza delle persone.

Quanto al primo punto da analizzare, è un dato oggettivo e certamente facile da rilevare che il collocamento di un impianto pubblicitario, sia esso cartello, insegna o altro, lungo una strada o nelle vicinanze di questa comporta come conseguenza immediata quella di richiamare l’attenzione del fruitore della strada stessa, attenzione che verrà ad essere condizionata, in misura variabile²² a seconda di una serie di elementi, dal messaggio pubblicitario stesso.

In tale tipo di situazione è verosimile ed altamente probabile il verificarsi sia di un fenomeno di distrazione che è possibile qualificare come “inevitabile”, sia di un fenomeno di distrazione cosiddetta “inconscia”, dovuta, quest’ultima, alle specifiche tecniche pubblicitarie utilizzate ed al sapiente uso da parte degli addetti al mestiere di determinate forme e colori in grado di stimolare in maniera subliminale l’attenzione dell’utente della strada.

Ecco, dunque, emergere la ragione del necessario intervento normativo in tale settore.

Occorre certamente dare conto del fatto che non risulta allo stato possibile, in base all’esperienza acquisita, programmare e progettare un sistema di circolazione stradale che sia in grado di evitare radicalmente il verificarsi di incidenti. Tuttavia è comunque necessario, oltre che sicuramente utile anche in termini di prevenzione, che la gestione della strada tenga conto di ogni e qualsiasi aspetto relativo alla sicurezza della circolazione²³.

²¹ Il termine “contingentamento” sta generalmente ad indicare la determinazione da parte dello Stato delle quantità massime in cui una determinata merce può essere importata o esportata, ossia la limitazione che viene ad essere imposta dallo Stato al consumo di determinati prodotti.

²² Cfr. FONTANA G., *Gestione e controllo dei mezzi pubblicitari in ambiente stradale*, Maggioli Editore, Rimini, 2001 il quale, avvalendosi della consulenza del Dott. Maurizio Tartarini, afferma che il fenomeno della distrazione che deriva dal richiamo pubblicitario varia da soggetto a soggetto e da messaggio pubblicitario a messaggio pubblicitario, tanto da poter essere definita come una “invariabile”.

²³ Cfr. CASCETTA E., GIANNATTASIO P., MONTELLA A., POLIDORO R., “Un approccio integrato per il miglioramento della sicurezza stradale: scenari, linee d’azione e proposte di ricerca”, pubblicato dal Consiglio Nazionale delle Ricerche - Progetto Finalizzato Trasporti 2, ottobre 1999 www.traficlab.eu.

Il legislatore del 1959 prima, e quello del 1992 poi, hanno pertanto ritenuto che fosse imprescindibile evitare che la collocazione degli impianti pubblicitari potesse determinare distrazione e confusione negli utenti della strada.

È appena il caso di rilevare che esiste notevole differenza tra quelli che vengono definiti come segnalamenti pubblicitari ed i cosiddetti segnalamenti stradali.

Entrambi i tipi di segnaletica tendono al medesimo risultato, ovvero quello di fornire utili informazioni all'utenza relativamente all'esistenza di un luogo e sulle modalità per raggiungere lo stesso.

Il punto focale che differenzia i due tipi di segnale è la diversa modalità con cui gli stessi vanno ad interessare l'utenza.

Ed infatti, per quanto concerne il segnalamento pubblicitario, questo tende a raggiungere l'obiettivo di richiamare l'attenzione della generalità degli utenti, al fine di destare in questi l'interesse relativamente al luogo in essi segnalato, restando solo come scopo secondario quello di dare indicazioni utili affinché l'utente possa raggiungere quel determinato luogo.

Invece nel caso del segnalamento stradale il luogo d'interesse è già conosciuto dall'utenza, che ne fa ricerca, e pertanto l'obiettivo che il segnale intende centrare è, in via primaria, quello di dare informazioni relative alle modalità di raggiungimento dello stesso²⁴.

Tornando all'argomento principale che interessa questa parte dell'opera, ossia l'analisi dell'obiettivo del codice della strada e dei doveri costituzionali dell'apparato statale è inevitabile prendere le mosse dall'art. 1 del codice, il quale, stabilendo al primo comma che «la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato», sintetizza la *ratio legis* dell'intera normativa. Il fatto che il legislatore faccia rientrare la sicurezza delle persone che circolano su strada tra le finalità di ordine economico e sociale dello Stato sta ad esplicitare una precisa scelta politica.

Tale considerazione si spiega facilmente ragionando a contrario, in quanto se l'apparato statale non si preoccupasse di perseguire la sicurezza stradale, ne deriverebbero conseguenze di ordine economico a carico dello stato in relazione, ad esempio, all'art. 32 della Costituzione ed al diritto-dovere alla salute²⁵. Ne deriverebbero, inoltre, anche costi in termini di consenso politico.

Le statistiche dimostrano che sulle strade italiane l'incidentalità è elevata.

²⁴ Cfr. FONTANA G., *Gestione e controllo dei mezzi pubblicitari in ambiente stradale*, Maggioli Editore, Rimini, 2001, il quale sostiene che nel caso del segnalamento pubblicitario il messaggio viene rivolto alla c.d. microuutenza, mentre nel caso del segnalamento stradale il messaggio è rivolto alla c.d. macrouutenza.

²⁵ Cfr. TAR Lombardia, Sezione I Brescia, n. 529/2009 secondo cui «l'incolumità psico-fisica degli individui in transito con i rispettivi mezzi è salvaguardata evitando che i cartelli pubblicitari possano arrecare pericolose distrazioni, e in quest'ottica le disposizioni dl Codice delle Strada mirano a tutelare il bene salute, il cui carattere inderogabile è sancito direttamente dalla Costituzione».

Ragione per cui è inevitabile tentare di imporre ai guidatori una serie di comportamenti adeguati affinché gli stessi mantengano un alto livello di attenzione alla guida, e altresì fare in modo che venga rispettata la normativa vigente in materia di installazioni pubblicitarie, che possono essere incluse tra le prime fonti e cause di distrazione e confusione nell'utenza stradale.

È evidente infatti che, se il messaggio pubblicitario ha lo scopo di pubblicizzare un determinato prodotto, quel messaggio ha, implicitamente, lo scopo di richiamare l'attenzione dell'utenza. Ciò comporta, ovviamente, un effetto distraente nel campo della circolazione stradale, tanto che l'impianto pubblicitario può persino giungere a diventare, in tali casi, un'insidia stradale.

Ecco perché è stato necessario prescrivere ed applicare dei limiti concreti all'installazione degli impianti pubblicitari sulla sede stradale e sulle sue pertinenze o in prossimità della stessa, anche in considerazione della limitatezza degli spazi destinati a ciò e del fatto che tali spazi risultano essere certamente ambiti da numerose aziende pubblicitarie.

Ecco da dove scaturisce tutta la normativa richiamata in precedenza e contenuta principalmente nel codice della strada.

Alla luce delle considerazioni svolte sinora, s'impone necessariamente una riflessione da un opposto angolo visuale, ossia dal punto di vista di chi svolge un'attività imprenditoriale avente ad oggetto, appunto, l'installazione di impianti pubblicitari, anche, su suolo pubblico.

Ebbene, ciò su cui è necessario riflettere è se contingentando tale attività in nome di esigenze di tutela della sicurezza degli individui che si trovino a transitare su strade, autostrade e quant'altro, non si rischi di compromettere ingiustificatamente il libero esercizio di un'attività economica come è quella pubblicitaria, con notevoli conseguenze negative per chi da tale attività trae le necessarie fonti di sostentamento.

È possibile, però, replicare a ciò ribadendo che la normativa posta in essere dal legislatore, di fatto non impedisce in maniera assoluta il libero esercizio della suddetta attività, ma ne disciplina e ne impone un esercizio regolamentato in maniera tale che dallo stesso non possano derivare inutili pericoli per la circolazione e, di conseguenza, danni per quanto concerne l'incolumità dei soggetti che usufruiscono del percorso viario del Paese²⁶.

Non può dirsi, pertanto, disatteso o violato il disposto di cui all'art. 41 della nostra Carta fondamentale perché nel necessario, ed inevitabile, giudizio di bilanciamento tra valori egualmente tutelati prevale quello della sicurezza personale, risiedendo proprio nello stesso art. 41 della Costituzione, al comma secondo, una disposizione che impone che l'esercizio dell'iniziativa economica

²⁶ Cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 762/2009, n. 1055/2007 il quale sostiene che non esiste contrasto con l'art. 41 della Costituzione, perché la normativa in materia di pubblicità su suolo pubblico introduce nei confronti dell'iniziativa economica un limite non irragionevole, preordinato alla salvaguardia di una pluralità di beni di rilievo costituzionale, quali l'ambiente, l'arte, il paesaggio, la sicurezza della viabilità.

privata non si svolga in maniera tale da porsi in contrasto con la sicurezza umana.

Il fine verso cui tende la normativa in materia è quello di realizzare un giusto criterio di utilizzazione del suolo pubblico nel rispetto dell'esigenza privata di collocare gli impianti pubblicitari nelle aree pubbliche e nell'interesse pubblico di effettuare una corretta utilizzazione del territorio²⁷.

Conseguentemente il dibattito che si è incentrato sui conflitti nascenti tra la tutela della sicurezza e la libertà dell'iniziativa economica privata non ha ragione di esistere perché prevedere l'imposizione di vincoli alla pubblicità sul suolo demaniale in funzione di esigenze di pubblico interesse non significa comprimere ingiustificatamente la libertà di iniziativa economica privata, ma solamente attribuire prevalenza alle generali esigenze di sicurezza delle persone rispetto al comunque rilevante interesse economico di cui sono portatori gli imprenditori del settore. Questo è quanto è stato sostenuto, anche recentemente, dalla giurisprudenza amministrativa che, chiamata a pronunciarsi su fattispecie in cui veniva dedotto un eccessivo ed immotivato sacrificio imposto al privato, osservava che l'amministrazione, in maniera corretta, optava per la «preminenza delle esigenze della sicurezza della circolazione rispetto al pur rilevante interesse economico di cui sono portatori gli imprenditori del settore, con una scelta perfettamente legittima anche alla luce dei canoni costituzionali di salvaguardia dell'integrità fisica e della salute degli individui» precisando altresì che «il valore dell'iniziativa economica privata della quale l'attività pubblicitaria costituisce estrinsecazione - seppur riconosciuto e protetto dalla Carta Costituzionale - recede nel giudizio di bilanciamento con il valore superiore della salute individuale e collettiva, al quale è garantita la massima protezione»²⁸.

§§§

²⁷ Cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 762/2009.

²⁸ Cfr. TAR Lombardia, Sezione I Brescia, n. 529/2009.