

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **131/1985** (ECLI:IT:COST:1985:131)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **ROEHRSEN**

Udienza Pubblica del **16/10/1984**; Decisione del **02/05/1985**

Deposito del **06/05/1985**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **10867 10868**

Atti decisi:

N. 131

SENTENZA 2 MAGGIO 1985

Deposito in cancelleria: 6 maggio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 113 bis del 15 maggio 1985.

Pres. ELIA - Rel. ROEHRSEN

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 18 marzo 1959, n.

132 ("Norme per la pubblicità sui fabbricati, impianti e materiale rotabile di pertinenza delle FF.SS."), promosso con ordinanza emessa il 16 marzo 1977 dal T.A.R. per il Lazio sul ricorso proposto da Randaccio Vittorio contro Comune di Roma ed altro, iscritta al n. 328 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 251 dell'anno 1977.

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda Ferrovie dello Stato e del Comune di Roma nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 16 ottobre 1984 il Giudice relatore Guglielmo Roehrssen;

udito l'Avvocato dello Stato Pietro De Francisci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

La Giunta municipale di Roma, con deliberazione in data 11 luglio 1974, determinava l'adozione del Regolamento per l'applicazione del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639, relativo all'imposta sulla pubblicità ed ai diritti sulle pubbliche affissioni.

In tale regolamento, all'art. 5, era stabilita, tra l'altro, una preventiva autorizzazione da parte del Comune quando la pubblicità, ancorché effettuata su beni demaniali o patrimoniali dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, sia rivolta all'esterno delle sedi ferroviarie sì da rendersi visibile dalle vie e piazze comunali.

Sulla base di tale regolamento, il Comune di Roma ingiungeva ad un privato - la Ditta ALPI - di rimuovere manufatti pubblicitari installati su beni dell'Amministrazione ferroviaria, senza la previa autorizzazione comunale, ancorché visibili all'esterno della sede ferroviaria.

La ditta ALPI ricorreva dinanzi al T.A.R. del Lazio impugnando tale provvedimento e il regolamento comunale del quale faceva applicazione, deducendo - tra l'altro - la loro illegittimità per violazione dell'articolo unico della l. 18 marzo 1959, n. 132.

Nel giudizio si costituiva il Comune di Roma, sostenendo che la legge n. 132 del 1959 non esentava dall'autorizzazione comunale la pubblicità posta all'esterno delle sedi ferroviarie, e che essa, comunque, ove ciò disponesse, doveva ritenersi abrogata dall'art. 59, lett. h) del d.P.R. n. 639 del 1972.

Ove si ritenesse diversamente, il comune deduceva la illegittimità costituzionale della l. n. 132 del 1959 per contrasto con gli artt. 3, 5, 43, 97 e 128 Cost..

Con ordinanza 16 marzo 1977 il TAR del Lazio sollevava la suddetta questione di legittimità costituzionale dopo averne affermato la rilevanza, in quanto la legge n. 132 del 1959, avrebbe, in effetti, riservato allo Stato il potere autorizzatorio relativamente alla pubblicità sui beni dell'Amministrazione ferroviaria, ancorché visibile da aree comunali e non essendo stata tale legge abrogata dal d.P.R. n. 639 del 1972, riguardante unicamente la disciplina tributaria e non anche il detto potere autorizzatorio.

La questione sarebbe non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 5 e 128 Cost., perché la predetta riserva statale - in una materia che, riguardando l'assetto, il decoro del territorio ed, in generale, l'urbanistica e la polizia urbana, rientra tra le funzioni istituzionali del Comune - viene, di fatto ad impedire l'adozione da parte dei comuni di una regolamentazione uniforme per l'intero territorio comunale. E ciò tanto più se si tien conto che la riserva statale riguarda l'esercizio della pubblicità non solo sui beni demaniali, ma anche su quelli rientranti nel patrimonio dell'Amministrazione ferroviaria.

La riserva allo Stato del potere di autorizzare la pubblicità sui beni patrimoniali dell'Amministrazione ferroviaria, secondo il giudice a quo, sarebbe anche contrastante con gli artt. 3 e 97 Cost.. Ciò in quanto la diversità di trattamento per la pubblicità sui predetti beni a favore unicamente dell'Amministrazione ferroviaria, non troverebbe giustificazione su logiche esigenze obiettive, e determinerebbe una situazione di privilegio, senza alcuna logica giustificazione, unicamente per i concessionari della predetta Azienda, sottratti al potere autorizzatorio del Comune in base alla semplice circostanza della diversità dell'appartenenza dei beni su cui la pubblicità è allocata. Detta riserva, inoltre, impedirebbe all'Autorità comunale di svolgere, nello specifico settore di competenza, una globale ed uniforme azione amministrativa, in contrasto con le esigenze di buon andamento della p.a., garantite dall'art. 97 della Costituzione.

Davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Premesso che la legge impugnata è ancora in vigore, come è stato ritenuto dal TAR, nelle note depositate l'Avvocatura dello Stato sostiene che sussistono interessi generali, i quali giustificano l'attribuzione allo Stato delle competenze riservatagli dalla l. n. 132 del 1959.

Inoltre, non apparirebbe conferente il richiamo dell'art. 3 Cost., in quanto da un lato il principio di eguaglianza giuridica dei cittadini non sarebbe applicabile ai fini della determinazione delle competenze di organizzazioni statali e di enti pubblici, e d'altro canto l'ordinanza di rimessione non avrebbe tenuto conto della situazione differenziata dei beni affidati all'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato in regime di particolare autonomia, in relazione al servizio pubblico dalla stessa Amministrazione gestito.

Infine, ingiustificato sarebbe il richiamo dell'art. 97, giacché deve escludersi che il solo fatto della attribuzione allo Stato di pubbliche funzioni possa nuocere al buon andamento ed alla imparzialità della amministrazione.

Per le stesse ragioni l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, costituitasi, ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

Si è costituito pure - ma fuori termine - il Comune di Roma, chiedendo che la questione sia ritenuta fondata ed, in via pregiudiziale, insistendo nel sostenere la tempestività della sua costituzione, non avendo i termini previsti dall'art. 25 della l. n. 87 del 1953 e dall'art. 3 delle norme integrative carattere perentorio.

Considerato in diritto:

1. - Va pregiudizialmente dichiarata inammissibile la costituzione del Comune di Roma, avvenuta dopo la decorrenza dei termini previsti dagli artt. 25 l. 11 marzo 1953, n. 87 e 3 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Detti termini, infatti, come già affermato da questa Corte, hanno carattere perentorio e il loro decorso determina l'inammissibilità della costituzione successiva alla loro scadenza (ord. 14 maggio 1958; 3 giugno 1970; 29 ottobre 1975; 16 gennaio 1980).

2. - Il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 18 marzo 1959, n. 132 ("Norme per la pubblicità sui fabbricati, manufatti, impianti e materiale rotabile di pertinenza delle FF.SS.") il quale riserva allo Stato il diritto di esercitare la pubblicità sui beni demaniali e patrimoniali affidati alla Amministrazione delle FF.SS., anche quando sia visibile e percettibile da aree di strade pubbliche, aggiungendo che tale pubblicità è

esercitata dalla Azienda autonoma delle FF.SS. direttamente o mediante concessione.

Ad avviso del giudice a quo la norma potrebbe essere in contrasto:

a) con gli artt. 5 e 128 Cost., poiché la riserva, la quale opera in una materia che riguarda l'assetto del territorio e, in generale, la urbanistica e la polizia urbana, rientrerebbe fra le funzioni istituzionali dei Comuni e, quindi, impedirebbe a questi di adottare una regolamentazione uniforme per tutto il territorio comunale;

b) con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la riserva a favore della Azienda ferroviaria non troverebbe giustificazione e determinerebbe per essa una situazione di privilegio sottraendola al potere autorizzatorio del Comune.

3. - La legge n. 132 del 1959, intervenuta a conclusione di una notevole serie di provvedimenti legislativi i quali hanno sempre adottato disposizioni particolari a proposito delle pubblicità che possano interessare la Azienda autonoma delle FF.SS. (l. 22 maggio 1933, n. 608; R.D. 9 maggio 1935, n. 1149; l. 10 agosto 1950, n. 785) trova un suo preciso fondamento nella necessità di garantire la sicurezza dell'esercizio ferroviario e, attraverso questo, la incolumità di coloro che fruiscono del servizio stesso, che ben potrebbe essere turbato da pubblicità le quali per la loro forma o per il loro contenuto potrebbero agevolmente creare confusioni nella condotta dei convogli ferroviari e, quindi, provocare incidenti e disagi anche di grave rilievo.

Queste norme, d'altro canto, trovano riscontro in altre analoghe poste a tutela della sicurezza della circolazione stradale, come risulta evidente dal disposto dell'art. 11 del T.U. 15 giugno 1959, n. 393 ("T.U. delle norme sulla circolazione stradale") nel quale si è avuto cura di precisare la sottoposizione all'intervento di determinate autorità pubbliche (in genere l'ente proprietario della strada) la opposizione di insegne, cartelli ed altri mezzi pubblicitari che per forma, disegno, colorazione o ubicazione possano ingenerare confusione con i segnali stradali ovvero renderne difficile la comprensione.

La ratio di tutte le disposizioni citate appare identica e consiste nella necessità di garantire il massimo di sicurezza alla circolazione su strada, ordinaria o ferrata.

Ed è poi ovvio che il giudizio, essenzialmente tecnico, sulla compatibilità dei mezzi pubblicitari di ogni genere con la regolare condotta dell'esercizio ferroviario sia espresso dalla Azienda ferroviaria, così come, per le strade ordinarie, viene espresso dall'ente proprietario della strada, vale a dire dal soggetto al quale compete adottare in concreto le misure occorrenti per la regolarità e per la sicurezza della circolazione.

Ciò posto e precisato altresì che la sollevata questione non riguarda il regime tributario della pubblicità in parola (non essendo dubbio che anche la pubblicità ferroviaria sia assoggettabile all'imposta comunale, come è stato chiarito in sede amministrativa), non sussistono, ad avviso della Corte, le denunciate violazioni della Costituzione.

Quanto alla violazione delle competenze comunali, anche a prescindere dal considerare che, l'art. 5 Cost. afferma soltanto il carattere tendenziale del decentramento, sta di fatto che in ogni caso non si ha la violazione dell'art. 128.

Infatti la legge n. 132 del 1959 è intesa a tutelare, come si è detto, interessi pubblici di particolare rilievo strettamente connessi ad attribuzioni proprie della Amministrazione statale e, quindi, solo da questa valutabili.

Certamente non mancano rapporti di interferenze con le competenze comunali in tema di pubblicità ma al riguardo la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che in base all'art. 28, ultimo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639 ("Imposta comunale sulle pubblicità e

diritti sulle pubbliche affissioni") occorre sempre il consenso del Comune e quindi un provvedimento autorizzatorio di questo ente anche per la affissione di mezzi pubblicitari da parte delle FF.SS. o dei suoi concessionari. Risulta, quindi, inesatto il presupposto dal quale parte il giudice a quo e cioè che la riserva allo Stato comporti la non assoggettabilità della pubblicità ad autorizzazione comunale: il regime attuale, invece, consente la possibilità di tutelare adeguatamente i vari interessi pubblici che si affacciano nella materia.

Cade, inoltre, anche la censura fondata sull'art. 97 così come prospettata nella ordinanza di rimessione, dato che rimane in vita la autorizzazione comunale e al Comune, contrariamente a quanto si opina nella ordinanza stessa, rimane il potere di adottare una disciplina uniforme per tutto il territorio comunale che comprenda anche le pubblicità in parola.

Va, infine, escluso che la norma impugnata sia in contrasto con l'art. 3 Cost., risultando la disciplina da essa dettata, in base a quanto sopra osservato, giustificata dalla necessità di tutela d'interessi generali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 18 marzo 1959, n. 132 ("Norme per la pubblicità sui fabbricati, impianti e materiale rotabile di pertinenza delle FF.SS."), sollevata con l'ordinanza di cui in epigrafe in riferimento agli artt. 3, 5, 97 e 128 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1985.

F.to: LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.