ANALISI GIURIDICA E SINTESI OPERATIVA TAR VENETO, III, 20/10/26 N° 2004

Pubblicità stradale e sicurezza della circolazione

Art. 23 D.Lgs. 285/1992 – Artt. 49 e 51 D.P.R. 495/1992 – Installazione di pannelli pubblicitari luminosi e a messaggio variabile in corrispondenza di un'intersezione stradale – Divieto assoluto, nozione funzionale di intersezione, distanze regolamentari.

Principio centrale della decisione: ***Il divieto di installazione dei mezzi pubblicitari «in corrispondenza delle intersezioni», previsto dall'art. 51, comma 3, lett. b), del Regolamento di esecuzione del Codice della strada, non riguarda soltanto il punto geometrico in cui si incrociano gli assi stradali, ma comprende l'area funzionale nella quale si svolgono la confluenza e lo smistamento delle correnti di traffico.***

Una volta accertato che l'impianto ricade in tale area, opera un divieto assoluto di installazione, che non può essere superato invocando:

- il limite di velocità di 50 km/h;
- le deroghe alle distanze minime;
- la collocazione dei pannelli all'interno di un edificio o dietro una vetrina;
- la possibilità di introdurre prescrizioni meno restrittive;
- l'assenza di una prova specifica della concreta capacità di distrazione del singolo impianto.

La questione sottoposta al TAR

Il ricorrente contestava il diniego di ANAS sostenendo, in sintesi, che:

1. i pannelli non si trovavano esattamente nel punto geometrico d'incrocio delle strade;
2. il limite di velocità di 50 km/h avrebbe comportato l'applicazione delle distanze ridotte;
3. la posizione parallela al senso di marcia e in aderenza al fabbricato avrebbe consentito di beneficiare di una deroga;
4. i pannelli, essendo collocati dietro le vetrine di un esercizio commerciale, non sarebbero stati soggetti alla medesima disciplina dei cartelli esterni;
5. ANAS non avrebbe dimostrato la concreta pericolosità dei dispositivi luminosi;
6. il provvedimento definitivo avrebbe introdotto motivi ostativi nuovi rispetto al preavviso di rigetto;
7. sarebbe stato possibile autorizzare l'impianto con prescrizioni meno restrittive.

Il TAR ha respinto tali censure, ritenendo decisiva la violazione del divieto di installazione in corrispondenza dell'intersezione.

Quadro normativo: le disposizioni da conoscere

Art. 23 Codice della strada

L'art. 23 D.Lgs. 285/1992 disciplina la collocazione della pubblicità lungo le strade e in vista di esse, con la finalità di evitare che i mezzi pubblicitari:

- arrechino disturbo visivo agli utenti della strada;
- distraggano l'attenzione dei conducenti;

- compromettano la sicurezza della circolazione;
- interferiscano con la leggibilità della segnaletica stradale.

La disciplina non dipende esclusivamente dal fatto che il manufatto sia materialmente installato all'esterno di un edificio. È determinante anche la sua relazione visiva con la strada.

Art. 51 D.P.R. 495/1992: il nodo della controversia

La sentenza distingue tre regimi normativi che, nella pratica, non devono essere confusi.

Disposizione	Contenuto essenziale	Natura del vincolo
Art. 51, comma 2	Distanze minime fuori dai centri abitati e nei tratti extraurbani indicati dalla disposizione	Limiti distanziali
Art. 51, comma 3, lett. b)	Divieto di installazione «in corrispondenza delle intersezioni»	Divieto assoluto
Art. 51, comma 4	Disciplina delle installazioni nei centri abitati e nei tratti extraurbani con limite non superiore a 50 km/h; richiama i divieti del comma 3	Distanze specifiche, ma permanenza dei divieti assoluti

La distinzione è fondamentale: il rispetto di una distanza minima non rende legittima un'installazione che ricada comunque nell'area di un'intersezione.

Le definizioni dell'art. 3 Codice della strada

La decisione valorizza due definizioni:

- art. 3, comma 1, n. 1: «area di intersezione», ossia la parte dell'intersezione a raso nella quale si intersecano due o più correnti di traffico;
- art. 3, comma 1, n. 26: «intersezione a raso (o a livello)», ossia l'area comune a più strade organizzata per consentire lo smistamento delle correnti di traffico.

Ne deriva una concezione non meramente geometrica, ma spaziale e funzionale dell'intersezione.

Art. 51, comma 6: deroga alle distanze

Il comma 6 consente, a determinate condizioni, deroghe alle distanze indicate nei commi 2 e 4 per cartelli e altri mezzi pubblicitari collocati parallelamente al senso di marcia e in aderenza a fabbricati. La disposizione, però, esclude espressamente le distanze relative alle intersezioni. La deroga non permette quindi di superare il divieto autonomo di collocazione in corrispondenza dell'intersezione previsto dal comma 3, lett. b).

Il principio più importante: che cosa significa «in corrispondenza dell'intersezione»

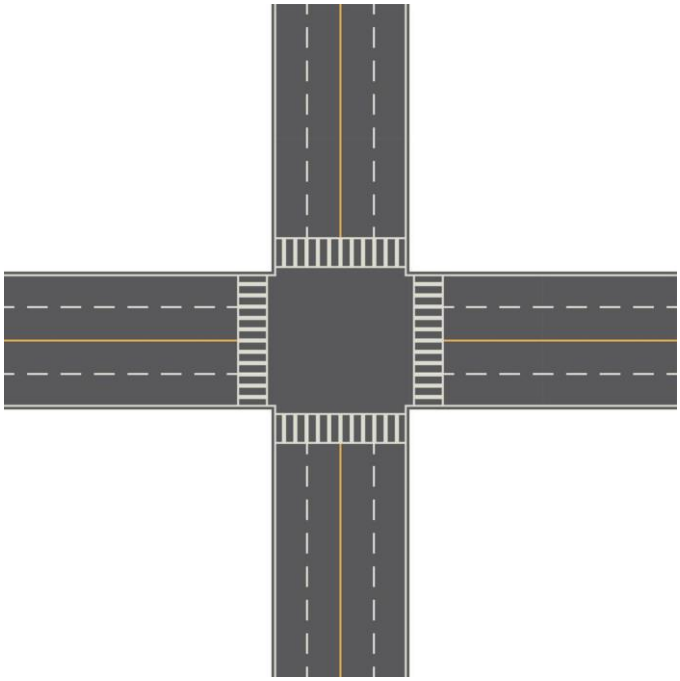
Non conta soltanto il punto geometrico d'incrocio

Il ricorrente sosteneva che il divieto dell'art. 51, comma 3, lett. b), dovesse riguardare esclusivamente il punto esatto in cui si incrociano gli assi delle due strade, ma il TAR respinge questa interpretazione. L'intersezione, ai fini della disciplina pubblicitaria, deve

essere individuata considerando l'area nella quale le correnti di traffico si incontrano, confluiscono e vengono smistate. La valutazione deve quindi tener conto della configurazione concreta dei luoghi e delle manovre stradali.

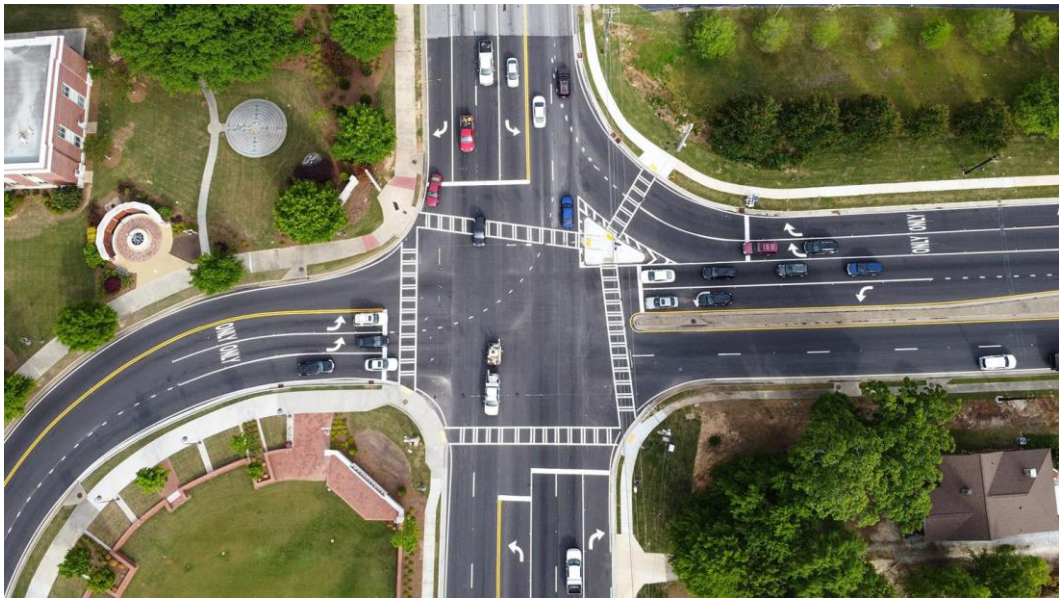
La Corte richiama anche il D.M. 19 aprile 2006, relativo alle norme funzionali e geometriche per la costruzione delle intersezioni stradali, con particolare riferimento alle condizioni di visibilità e ai triangoli di visibilità.

Schema interpretativo



Interpretazione restrittiva

Considera soltanto il punto geometrico d'incrocio.



Interpretazione accolta dal TAR

Considera l'area funzionale interessata dalla confluenza e dallo smistamento dei flussi.

Le immagini sono puramente illustrative e non rappresentazioni planimetriche del caso deciso.

La sentenza richiama, sul punto, TAR Liguria, Sez. I, 24 agosto 2026, n. 1037, secondo cui la corrispondenza non si misura applicando una distanza fissa in metri, ma verificando se l'impianto ricada nell'area d'intersezione o nei relativi triangoli di visibilità, interferendo con essa.

Come il TAR ha accertato la collocazione dei pannelli

Nel caso concreto il Collegio ha ritenuto sufficienti gli elementi documentali già presenti nel procedimento:

- fotografie prodotte da ANAS;
- planimetria in scala 1:1000 presentata dallo stesso richiedente;
- posizione delle vetrine destinate a ospitare i pannelli;
- distanza di circa 7,8 metri dalla viabilità comunale;
- distanza di circa 10 metri della vetrina dalla sede stradale;
- immediata contiguità dell'installazione rispetto all'innesto della strada comunale sulla S.S. 13.

Il TAR ha considerato questi dati congiuntamente, non come soglie legali autonome, ma come elementi fattuali idonei a dimostrare che i pannelli ricadevano nell'area funzionale dell'intersezione.

Conseguenza: non è sufficiente che il richiedente dimostri che il pannello non è collocato esattamente sull'incrocio. Occorre dimostrare, sulla base della configurazione dei luoghi, che esso non ricade nell'area funzionale dell'intersezione.

La differenza tra distanza e corrispondenza

Questa è probabilmente la parte più importante della decisione per chi si occupa di autorizzazioni e controlli sulla pubblicità stradale.

Distanza dall'intersezione	Collocazione in corrispondenza dell'intersezione
È un parametro quantitativo, espresso in metri.	È un parametro spaziale e funzionale.
Si verifica misurando la distanza prevista dalla disposizione applicabile.	Si verifica ricostruendo l'area d'intersezione e la posizione dell'impianto rispetto ad essa.
Può essere soggetta a specifiche deroghe, nei limiti previsti dalla legge.	È soggetta al divieto assoluto dell'art. 51, comma 3, lett. b).
Il regime applicabile può variare in relazione al tipo di strada e al limite di velocità.	Il divieto permane anche nei tratti con limite non superiore a 50 km/h.
La misurazione è centrale.	Sono centrali planimetria, fotografie, geometria stradale e interferenza funzionale.

La sentenza chiarisce che le misure rilevate nel caso concreto servivano a dimostrare la posizione dei pannelli, non a trasformare il concetto di «corrispondenza» in una distanza fissa.

Il limite di velocità di 50 km/h non elimina il divieto

Il ricorrente sosteneva che, essendo presente un limite di velocità di 50 km/h, dovessero applicarsi le distanze ridotte previste dall'art. 51, comma 4, e non quelle di 250 metri contemplate dal comma 2.

Il TAR osserva che la questione delle distanze non risolve il diverso problema del divieto di installazione in corrispondenza dell'intersezione.

Il comma 4 richiama infatti i divieti del comma 3: anche nei tratti con limite non superiore a 50 km/h resta vietato collocare mezzi pubblicitari nei punti indicati da quest'ultimo comma.

Due verifiche autonome

Prima verifica – Distanze

Quale distanza minima si applica in relazione alla classificazione della strada, alla collocazione e al regime normativo?

Seconda verifica – Intersezione

L'impianto ricade nell'area funzionale dell'intersezione? Se sì, opera il divieto dell'art. 51, comma 3, lett. b).

Il superamento della prima verifica non neutralizza il divieto della seconda.

Il TAR ritiene quindi irrilevante, per la ragione ostativa decisiva, stabilire se dovessero applicarsi le distanze del comma 2 o quelle del comma 4.

Pannelli LED all'interno delle vetrine: si applica comunque la disciplina stradale

Un'altra censura riguardava la collocazione dei pannelli all'interno delle vetrine dell'esercizio commerciale.

Il ricorrente sosteneva che l'art. 51 fosse concepito per mezzi pubblicitari esterni e che la sua applicazione ai pannelli LED interni costituisse un'interpretazione analogica in malam partem.

Il TAR respinge la tesi: ciò che rileva ai fini dell'art. 23 C.d.S. non è soltanto il luogo fisico in cui il dispositivo è installato, ma il suo rapporto visivo con la strada.

Nel caso concreto, i videowall erano collocati all'interno delle vetrine proprio per essere visibili dalla S.S. 13.

La presenza del vetro o della parete dell'edificio tra il pannello e la strada non sottrae automaticamente l'impianto alla disciplina pubblicitaria stradale.

Principio operativo: un pannello collocato all'interno di un locale può essere assoggettato alle regole del Codice della strada quando è visibile dagli utenti della strada e presenta i caratteri di un mezzo pubblicitario disciplinato dall'art. 23 C.d.S.

Non occorre dimostrare la pericolosità concreta del singolo impianto

La sentenza distingue due situazioni:

- la valutazione preventiva effettuata dal legislatore regolamentare, che vieta in assoluto l'installazione in determinati punti;
- la valutazione tecnica della concreta capacità del singolo pannello di distrarre i conducenti.

Una volta accertato che il manufatto ricade in corrispondenza dell'intersezione, il divieto dell'art. 51, comma 3, lett. b), è già sufficiente a sorreggere il diniego.

Non occorre quindi dimostrare, mediante specifiche misurazioni, che quel particolare pannello abbia effettivamente una luminosità eccessiva o sia concretamente in grado di provocare un incidente.

La natura luminosa e variabile dei messaggi e il richiamo all'art. 49 del Regolamento costituiscono, nel provvedimento esaminato, argomenti ulteriormente esplicativi, ma non il presupposto indispensabile del diniego.

Conseguenze per l'istruttoria

Accertamento	Necessità secondo il principio applicato
Verifica della posizione rispetto all'intersezione	Essenziale
Acquisizione di planimetria e documentazione fotografica	Strumenti probatori rilevanti
Ricostruzione dell'area funzionale e dei triangoli di visibilità	Rilevante per delimitare l'intersezione
Misurazione della luminosità	Non necessaria per applicare il divieto assoluto, una volta accertato il presupposto
Verifica della frequenza di variazione dei messaggi	Non necessaria per applicare il divieto assoluto
Valutazione di prescrizioni alternative	Non consentita per superare il divieto assoluto

Deroghe e principio di proporzionalità

La deroga dell'art. 51, comma 6

Il ricorrente invocava la deroga prevista per i cartelli collocati parallelamente al senso di marcia e in aderenza a un fabbricato.

Il TAR rileva che il comma 6 esclude espressamente le distanze relative alle intersezioni.

La deroga riguarda quindi determinate distanze minime, non il divieto assoluto di installazione in corrispondenza delle intersezioni.

Non sono ammesse prescrizioni alternative per superare il divieto

Il ricorrente proponeva di autorizzare i pannelli con condizioni quali:

- riduzione dell'intensità luminosa;
- funzionamento soltanto in determinati orari;
- orientamento specifico;
- limitazione della frequenza di variazione dei messaggi.

Il TAR esclude questa possibilità: il principio di proporzionalità opera quando l'amministrazione può scegliere tra diverse misure legittime, ma non consente di disapplicare un divieto normativo assoluto.

Una volta accertato che l'impianto ricade nell'area vietata, ANAS non può sostituire il diniego con prescrizioni tecniche meno restrittive.

Il provvedimento plurimotivato: è sufficiente una ragione ostativa autonoma

Il TAR richiama il principio per cui, quando un provvedimento amministrativo si fonda su più ragioni autonome, la legittimità di una sola di esse è sufficiente a mantenerlo.

Nel caso concreto ANAS aveva fondato il diniego su più ragioni, tra cui:

- violazione delle distanze previste dall'art. 51, commi 2 e 4;
- violazione del divieto di collocazione in corrispondenza delle intersezioni previsto dal comma 3, lett. b).

Il Collegio ha ritenuto decisiva e autonoma quest'ultima ragione. Di conseguenza, l'infondatezza delle censure contro tale motivo ha reso superfluo l'esame decisivo delle altre doglianze.

La sentenza richiama Consiglio di Stato, Sez. III, 14 novembre 2025, n. 8924.

Ricaduta pratica per gli uffici: nei provvedimenti di diniego è opportuno individuare e motivare separatamente ciascuna ragione ostativa autonoma, distinguendo quelle che costituiscono divieti assoluti da quelle che riguardano distanze, prescrizioni o valutazioni tecniche.

Sintesi operativa per Polizia Locale, uffici tecnici e autorizzazioni pubblicitarie

La decisione è particolarmente utile per:

- uffici comunali che rilasciano autorizzazioni per mezzi pubblicitari;
- SUAP e uffici attività produttive;
- uffici tecnici e viabilità;
- organi di Polizia Locale incaricati dei controlli;
- enti proprietari e gestori delle strade;
- ANAS e altri enti competenti sulle strade statali.

Procedura operativa per l'istruttoria di una richiesta di installazione

Procedura di verifica dell'impianto pubblicitario

1. Individuazione della strada

   Accertare classificazione, ente proprietario, centro abitato, eventuali tratti extraurbani soggetti a limite particolare di velocità e competenza autorizzatoria.

2. Individuazione dell'impianto

   Verificare tipologia, dimensioni, luminosità, messaggio fisso o variabile, collocazione esterna o interna, orientamento e visibilità dalla strada.

3. Verifica dell'intersezione

   Individuare gli innesti, le correnti di traffico, le manovre consentite, l'area d'intersezione e i triangoli di visibilità.

4. Verifica delle distanze

   Applicare le distanze previste dall'art. 51, distinguendo i regimi dei commi 2 e 4.

5. Verifica dei divieti assoluti

   Accertare se ricorra una delle ipotesi del comma 3, tra cui la collocazione in corrispondenza delle intersezioni.

6. Valutazione delle deroghe

   Verificare se la deroga invocata sia effettivamente applicabile alla specifica prescrizione violata. Non estenderla ai divieti assoluti.

7. Preavviso e contraddittorio

   Comunicare i motivi ostativi ai sensi dell'art. 10-bis L. 241/1990, consentendo al richiedente di presentare osservazioni.

8. Provvedimento conclusivo

   Motivare il provvedimento indicando le norme applicate, gli elementi tecnici e documentali e le eventuali ragioni ostative autonome.

Massima

Il divieto di installazione dei mezzi pubblicitari «in corrispondenza delle intersezioni» comprende l'intera area funzionale interessata dalla confluenza e dallo smistamento delle correnti di traffico, e non soltanto il punto geometrico d'incrocio. Il divieto è assoluto, permane anche nei tratti con limite di velocità non superiore a 50 km/h e non è superabile mediante deroghe alle distanze minime o prescrizioni tecniche alternative. La disciplina si applica anche ai pannelli installati all'interno di edifici quando visibili dalla strada.

Tabella finale dei principi da ricordare

Principio	Ricaduta pratica
L'intersezione è un'area funzionale, non un semplice punto	Esaminare la configurazione effettiva della strada
Il divieto del comma 3 è autonomo	Non confonderlo con le distanze minime
Il limite di 50 km/h non elimina il divieto	Il comma 4 mantiene i divieti del comma 3
La deroga del comma 6 non supera il divieto sulle intersezioni	Non autorizzare sulla sola base della collocazione parallela e in aderenza
Conta la visibilità dalla strada	Anche i pannelli interni possono ricadere nella disciplina
Il divieto è preventivo e assoluto	Non occorre provare la concreta pericolosità del singolo impianto, una volta accertato il presupposto
Una ragione ostativa autonoma può bastare	Motivare separatamente i diversi motivi di diniego

Valutazione conclusiva per l'attività amministrativa e di Polizia Locale

La sentenza offre un criterio particolarmente importante per evitare un errore ricorrente nella gestione della pubblicità stradale: non confondere la distanza dall'intersezione con la collocazione in corrispondenza dell'intersezione.

Sono due fattispecie differenti, con presupposti e conseguenze differenti.

Per gli uffici comunali e per gli organi di Polizia Locale, la maggiore attenzione deve essere rivolta alla documentazione dell'effettiva configurazione dei luoghi: fotografie, planimetrie, localizzazione dei manufatti, innesti stradali, correnti di traffico e condizioni di visibilità.

Per le amministrazioni autorizzanti, invece, il punto fondamentale è motivare il provvedimento indicando con precisione quale disposizione risulti violata e quali elementi tecnici consentano di ricondurre il manufatto all'area vietata.

La regola da utilizzare nella pratica è questa: prima si accerta se l'impianto ricade nell'area funzionale dell'intersezione; soltanto dopo, se necessario, si passa alla verifica delle distanze e delle eventuali deroghe.

Giovanni Paris