

PROF. AVV. VITTORIO ANGIOLINI

*Professore Ordinario di Diritto Costituzionale  
nell'Università di Milano*

AVV. GIULIO GOMITONI

AVV. STEFANO INVERNIZZI, LL.M.

AVV. ANNA URBANI

DOTT. DAVIDE SCALVINI

*Per consulenze*

AVV. CHIARA ANGIOLINI

*Ricercatrice nel Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Siena*

Spettabile

**Protetti insieme ETS - Associazione Diritti**

Via Alfredo Calzoni n. 1/3

40128 Bologna

*Via email:* insiemeprotetti@gmail.com

All'attenzione del legale rappresentante e degli associati dell'Associazione

**Oggetto: parere legale**

La Vostra Associazione Protetti Insieme ETS – Associazione Diritti ha sottoposto il quesito concernente la liceità, per una società terza, di esercitare un'attività consistente nell'acquisto di veicoli da concedere in comodato d'uso a favore di associazioni non lucrative di utilità sociale, destinati al trasporto di persone con disabilità, provvedendo contestualmente a veicolare, a titolo oneroso, messaggi pubblicitari attraverso tali mezzi.

In particolare, l'Associazione chiede di valutare se un'attività di promozione pubblicitaria a titolo oneroso svolta in questo modo risulti conforme alla normativa vigente o, al contrario, presenti profili di illecitità.

\*.\*.\*

**1.-** Va al riguardo fatta una brevissima premessa circa il quadro normativo che regola la materia, che si rinviene, per quanto qui di d'interesse, nell'art. 23 del codice della strada (d.lgs. n. 285/1992) e nel relativo regolamento di esecuzione e di attuazione, ossia il d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495.

L'art. 23, comma 2, cod. strada, pone al riguardo, da un lato, un divieto assoluto di «*apposizione di scritte o insegne pubblicitarie luminose sui veicoli*»; dall'altro lato, consente l'apposizione di «*scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti* [ossia non luminose né retroilluminate]», ma entro i «*limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento*», stabilendo sul punto un vincolo che neppure la fonte secondaria può derogare, ossia l'esigenza che sia sempre «*escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli*».

PROF. AVV. VITTORIO ANGIOLINI

*Professore Ordinario di Diritto Costituzionale  
nell'Università di Milano*

AVV. GIULIO GOMITONI

AVV. STEFANO INVERNIZZI, LL.M.

AVV. ANNA URBANI

DOTT. DAVIDE SCALVINI

*Per consulenze*

AVV. CHIARA ANGIOLINI

*Ricercatrice nel Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Siena*

A tale specifico riguardo, l'art. 23 del d.lgs. n. 285/1992, nel delineare la disciplina della pubblicità sulle strade e sui veicoli, trova sviluppo, appunto, nel suo regolamento di esecuzione e attuazione, ossia, come sopra anticipato, il d.P.R. n. 495/1992.

A tale materia è dedicato l'intero paragrafo 3 del Titolo II del suddetto d.P.R. (artt. 47-59).

In particolare, l'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495/1992 prevede che «*l'apposizione sui veicoli di pubblicità non luminosa*» sia consentita:

- (i) purché non effettuata per conto terzi a titolo oneroso e con sporgenze non superiori a 3 cm rispetto alla superficie del veicolo;
- (ii) salvo quanto disposto, ai commi 2 e 3, per la pubblicità non luminosa per conto terzi sui veicoli adibiti al trasporto di linea e non di linea ed al servizio taxi;
- (iii) salvo quanto stabilito, al comma 4, per l'apposizione di scritte e messaggi pubblicitari rifrangenti, alle condizioni ivi previste;
- (iv) nel rispetto dei limiti massimi di sagoma (larghezza, altezza, lunghezza) fissati dall'art. 61 cod. strada;
- (v) sulle autovetture ad uso privato, solo se riproduce il marchio o la ragione sociale del proprietario del veicolo.

Da tale disciplina generale emerge pertanto che l'apposizione sui veicoli di pubblicità non luminosa è, di regola, vietata se effettuata per conto terzi a titolo oneroso, ma è consentita – nei limiti stabiliti – per i veicoli adibiti al trasporto di linea, al trasporto non di linea e al servizio taxi.

2.- Poiché le deroghe alla disciplina generale, come risulta dalla lettera dell'art. 57 sopra richiamato, riguardano i veicoli adibiti al trasporto di linea, non di linea e al servizio taxi – sui quali è consentita l'apposizione di messaggi pubblicitari a titolo oneroso – occorre interrogarsi se i veicoli utilizzati dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale per il trasporto di persone con disabilità possano ricondursi alla categoria del cosiddetto “trasporto non di linea” (non trattandosi di mezzi destinati al trasporto di linea ovvero di taxi).

Sul punto, è utile richiamare la nota del Ministero dell'Interno prot. 300/A/884/20/105/41 del 3 febbraio 2020, la quale – a seguito di un quesito posto dal Compartimento Lombardia in merito a veicoli concessi in comodato gratuito a ONLUS o associazioni di volontariato – ha chiarito che tali mezzi non sono assimilabili né ai veicoli adibiti a trasporto pubblico di linea, né a quelli destinati al trasporto passeggeri in servizio non di linea (quali noleggio con conducente e taxi), trattandosi di fattispecie disciplinate da normative speciali (L. 21/1992; L. 218/2003) che definiscono in modo puntuale l'attività di trasporto passeggeri.

PROF. AVV. VITTORIO ANGIOLINI

*Professore Ordinario di Diritto Costituzionale  
nell'Università di Milano*

AVV. GIULIO GOMITTONI

AVV. STEFANO INVERNIZZI, LL.M.

AVV. ANNA URBANI

DOTT. DAVIDE SCALVINI

*Per consulenze*

AVV. CHIARA ANGIOLINI

*Ricercatrice nel Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Siena*

Secondo l'Amministrazione, i veicoli in questione devono essere ricondotti all'ambito dei veicoli ad uso privato, per i quali l'art. 57, comma 1, d.P.R. n. 495/1992 consente unicamente l'apposizione di scritte che riproducano il marchio o la ragione sociale del proprietario, escludendo qualsiasi forma di pubblicità nell'interesse di terzi, soprattutto se svolta a titolo oneroso.

Ulteriore conferma di tale inquadramento si trae dal fatto che non ha ancora trovato attuazione l'art. 5, comma 4, della legge 29 luglio 2010, n. 120, il quale imponeva al Governo, entro sessanta giorni, di modificare l'art. 57 del regolamento «*nel senso di prevedere che la pubblicità non luminosa per conto di terzi è consentita, alle condizioni di cui al comma 3 del citato articolo 57, anche sui veicoli appartenenti alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), alle associazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'articolo 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e alle associazioni sportive dilettantistiche in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI».*

La mancata adozione di tale modifica – che avrebbe espressamente “adeguato” il regime delle ONLUS a quello previsto per taxi, trasporto di linea e non di linea – conferma che, allo stato, le organizzazioni in parola non possono essere ricondotte alla categoria del trasporto non di linea o taxi, ma restano sottoposte al regime dei veicoli ad uso privato. Ciò in un contesto in cui la norma primaria sopra richiamata (art. 23, comma 2, cod. strada) demanda al solo regolamento la disciplina delle condizioni per l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti, regolamento che, come appena detto, per quanto concerne le ONLUS, non è stato ad oggi implementato.

Va peraltro aggiunto che, in passato, la Corte costituzionale è stata investita della questione di legittimità dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, nella parte in cui: a) consentendo la pubblicità non luminosa sui veicoli solo «*se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso*», vieta la pubblicità non luminosa sui veicoli effettuata per conto terzi a titolo oneroso; b) per le autovetture ad uso privato, permettendo «*unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo*», vieta l'apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del veicolo.

Si trattava, dunque, di una questione in parte sovrapponibile a quella oggi in discussione, concernente la possibilità di effettuare pubblicità a titolo oneroso mediante veicoli di associazioni non lucrative di utilità sociale.

PROF. AVV. VITTORIO ANGIOLINI

*Professore Ordinario di Diritto Costituzionale  
nell'Università di Milano*

AVV. GIULIO GOMITONI

AVV. STEFANO INVERNIZZI, LL.M.

AVV. ANNA URBANI

DOTT. DAVIDE SCALVINI

*Per consulenze*

AVV. CHIARA ANGIOLINI

*Ricercatrice nel Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Siena*

La Corte, tuttavia, non è entrata nel merito della questione di legittimità costituzionale, dichiarandola inammissibile, sul rilievo che lo scrutinio del “combinato disposto” di una norma legislativa e di una norma regolamentare è ammissibile solo se la seconda si limita a integrare la prima, senza contraddirla. Diversamente, come nel caso scrutinato, qualora si configuri una difformità tra il regolamento e la legge sulla quale esso si fonda, l’eventuale illegittimità non dà luogo a un giudizio di costituzionalità, ma comporta il potere-dovere del giudice ordinario di disapplicare, caso per caso, l’atto regolamentare contrastante.

\*.\*.\*

Alla luce del quadro normativo e degli indirizzi amministrativi sopra richiamati, nonché in mancanza di pronunce della Corte costituzionale che abbiano affrontato nel merito eventuali profili di legittimità dell’art. 23 del d.lgs. n. 285/1992, pare potersi ritenersi che, allo stato, l’apposizione di messaggi pubblicitari per conto di terzi, a titolo oneroso, sui veicoli concessi in comodato a ONLUS o ad associazioni di volontariato per il trasporto di persone con disabilità, non sia consentita, restando invece ammessa la indicazione del marchio o della ragione sociale del soggetto proprietario o utilizzatore del mezzo.

A tale riguardo, è stato sostenuto – in termini non condivisibili – che sia ammissibile l’apposizione di messaggi pubblicitari sui veicoli concessi in comodato a ONLUS o ad associazioni di volontariato, assumendo da un lato l’intervenuta abrogazione implicita dell’art. 57 del Regolamento di esecuzione del Codice della Strada ad opera dell’art. 5, comma 4, della legge n. 120/2010, e dall’altro lato valorizzando un’interpretazione estensiva della nozione di “trasporto non di linea”.

Tuttavia, per le ragioni esposte nel presente parere, tali impostazioni non appaiono condivisibili, risultando in contrasto con il vigente quadro normativo e con gli indirizzi interpretativi dell’Amministrazione sopra richiamati.

Fermo quanto precede, restiamo naturalmente a disposizione per fornire ulteriori chiarimenti o integrazioni alle suddette osservazioni, porgendo nel contempo i nostri più cordiali saluti.

Milano, 30 settembre 2025

(prof. avv. Vittorio Angiolini)

(avv. Giulio Gomitoni)

(avv. Stefano Invernizzi)