

Civile Ord. Sez. 2 Num. 21724 Anno 2019

Presidente: MANNA FELICE

Relatore: SCARPA ANTONIO

Data pubblicazione: 27/08/2019

ORDINANZA

sul ricorso 6937-2018 proposto da:

GALLERA GIULIO, elettivamente domiciliato in ROMA, LARGO SOMALIA 67, presso lo studio dell'avvocato RITA GRADARA, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato NADIA RESTIVO;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI MILANO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA POLIBIO 15, presso lo studio dell'avvocato GIUSEPPE LEPORE, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati SALVATORE PEZZULO, IRMA MARINELLI, DONATELLA SILVIA, ANNA TAVANO, ANTONELLO MANDARANO, RUGGERO MERONI;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 3647/2017 della CORTE D'APPELLO di MILANO, depositata il 14/08/2017;

1251
2019

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 14/05/2019 dal Consigliere Dott. ANTONIO SCARPA.

FATTI DI CAUSA E RAGIONI DELLA DECISIONE

Giulio Gallera ha presentato ricorso, articolato in quattro motivi, avverso la sentenza n. 3647/2017 della Corte di appello di Milano, pubblicata in data 14 agosto 2017.

Resiste con controricorso il Comune di Milano.

Le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 380 bis.1 c.p.c.

Giulio Gallera in memoria ha dichiarato di rinunciare alla parte di censura riferita all'art. 360 n. 5 c.p.c. contenuta nel terzo motivo di ricorso.

I. Con ricorso depositato in data 15 ottobre 2014, l'avvocato Giulio Gallera, candidato alle elezioni per il Consiglio Comunale di Milano nel 2011, propose opposizione, dinanzi al Tribunale di Milano, avverso l'ordinanza con cui il Comune di Milano gli aveva ingiunto il pagamento di una sanzione amministrativa, pari ad € 35.844,00, per la violazione reiterata dell'art. 4, comma 2, del Regolamento comunale sulla pubblicità, "per aver effettuato pubblicità elettorale in assenza della prescritta autorizzazione in un periodo antecedente i 30 giorni precedenti il primo giorno della votazione".

Il Tribunale di Milano, con sentenza dell'1 febbraio 2016, accolse parzialmente l'opposizione, riducendo la sanzione irrogata a Giulio Gallera nella minore somma di € 6.180,00, e compensando tra le parti le spese di lite.

Giulio Gallera propose gravame in via principale dinanzi alla Corte di appello di Milano, mentre il Comune di Milano propose appello incidentale.

Con sentenza n. 3647/2017 del 14 agosto 2017, la Corte di appello ha rigettato l'impugnazione principale ed accolto l'appello incidentale del Comune di Milano. Secondo i giudici di secondo grado, alla fattispecie in esame non poteva trovare applicazione la legge n. 212/1956, recante norme per la disciplina della propaganda elettorale, essendo questa immediatamente correlata cronologicamente all'inizio del periodo dei trenta giorni precedenti la data fissata per le elezioni, mentre, nella specie, le condotte contestate a Giulio Gallera erano state accertate tra il 24 marzo 2011 ed il 14 aprile 2011, e le elezioni amministrative erano fissate per i giorni 15 e 16 maggio 2011. Erano piuttosto applicabili gli artt. 18 del d.lgs. 507/1993, in tema di affissioni pubblicitarie, nonché 28 e 29 del Regolamento comunale sulla Pubblicità, sanzionandosi le affissioni effettuate per conto del Gallera giacché prive di autorizzazione e del pagamento del relativo diritto. La Corte d'Appello ha poi ritenuto inammissibile, ex art. 345 c.p.c., la questione dell'incompetenza dell'organo accertatore, sollevata solo in sede di gravame, ed ha di seguito negato l'esimente della buona fede, sul presupposto dell'anticipato posizionamento dei tabelloni elettorali da parte del Comune. Da ultimo, la Corte di Milano ha negato che, ai sensi dell'art. 8 bis legge n. 689/1981, le plurime condotte illecite potessero essere unificate, ed ha concluso che il Tribunale avesse erroneamente evocato l'art. 11 della l. n. 689/1981 a sostegno della rideterminazione della sanzione, consentendo tale disposizione la quantificazione della sanzione nell'ambito del minimo e del massimo sanciti dal precetto violato, e non l'applicazione analogica della continuazione con ulteriore abbassamento della sanzione (configurabile soltanto



ove vi sia prova di distinte violazioni avvenute a brevissimo lasso temporale di pochi secondi e sulla stessa strada).

II.1. Il primo motivo di ricorso di Giulio Gallera censura "la violazione e falsa applicazione di norme di diritto – errore *in iudicando* – mancata applicazione degli artt. 23, 25, comma 2, e 97, comma 2, Costituzione; mancata applicazione dell'art. 7 Conv. Euro. Dir. Uomo e dell'art. 49 Carta fondam. Diritti uomo – violazione e mancata applicazione artt. 1 della Legge n. 689/1981; violazione degli artt. 1 e 3 cod.pen.; violazione dell'art. 14 delle disposizioni preleggi; violazione dei principi di legalità, riserva di legge e tassatività della fattispecie di reato/contravvenzioni; violazione e mancata applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 8 della legge 4.4.1956, n. 212; violazione ed erronea applicazione degli artt. 3, 4, 6, 8, 12, 18, 21, 22, 23, 24, 37 del d.lgs. 15.11.1993, n.507; violazione ed erronea applicazione degli artt. 4, 8, 20, 21, 22, 23, 26, 37 del Regolamento Comunale sulla pubblicità vigente del Comune di Milano; violazione ed erronea applicazione del Regolamento sulle tariffe per il servizio delle pubbliche affissioni vigente del Comune di Milano". Il motivo sottolinea le diversità delle discipline in tema di propaganda elettorale e di affissioni pubblicitarie, evidenziando come nessuna sanzione sia espressamente stabilita dalla legge per l'affissione anticipata dei manifesti di propaganda elettorale sui tabelloni installati dal comune competente.

Tale primo motivo presenta profili di inammissibilità, in quanto, denunciando in rubrica il vizio previsto dall'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., indica poi in rubrica una congerie di norme asseritamente violate, senza far seguire specifiche argomentazioni intelligibili ed esaurienti, intese a motivatamente dimostrare in qual modo determinate

affermazioni contenute nella sentenza della Corte d'Appello di Milano debbano ritenersi in contrasto con ciascuna delle molteplici disposizioni individuate come regolatrici della fattispecie.

Restando comunque possibile scorgere il nucleo essenziale delle denunciate violazioni, il primo motivo di ricorso rimane infondato.

La legge 4 aprile 1956, n. 212, detta le norme speciali per la disciplina della propaganda elettorale. L'art. 1, comma 1, della legge n. 212 del 1956 dispone, in particolare, che "l'affissione di stampati, giornali murali od altri e di manifesti di propaganda, da parte di partiti o gruppi politici che partecipano alla competizione elettorale con liste di candidati o, nel caso di elezioni a sistema uninominale, da parte dei singoli candidati o dei partiti o dei gruppi politici cui essi appartengono, è effettuata esclusivamente negli appositi spazi a ciò destinati in ogni Comune". Il successivo art. 2, comma 1, della stessa legge n. 212/1956, prevede che "in ogni comune la giunta municipale, tra il 33° e il 30° giorno precedente quello fissato per le elezioni, è tenuta a stabilire in ogni centro abitato, con popolazione residente superiore a 150 abitanti, speciali spazi da destinare, a mezzo di distinti tabelloni o riquadri, esclusivamente all'affissione degli stampati, dei giornali murali od altri e dei manifesti di cui al primo [ed al secondo] comma dell'articolo 1, avendo cura di sceglierli nelle località più frequentate ed in equa proporzione per tutto l'abitato".

L'art. 29, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, stabilisce, inoltre, che "dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni, la propaganda elettorale per il voto a liste, a candidati alla carica di sindaco e di presidente della provincia, nonché per il voto di preferenza per singoli candidati

alla carica di consigliere comunale o provinciale a mezzo di manifesti e scritti murali, stampati murali e giornali murali, è ammessa nei limiti consentiti dalla legge 4 aprile 1956, n. 212 e successive modificazioni (...).

Viceversa, il d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, contiene, tra l'altro, la generale disciplina dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni. L'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 507/1993 definisce il servizio delle pubbliche affissioni come quello "inteso a garantire specificatamente l'affissione, a cura del comune, in appositi impianti a ciò destinati, di manifesti di qualunque materiale costituiti, contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica, ovvero, ove previsto, e nella misura stabilita nelle disposizioni regolamentari di cui all'art. 3, di messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche". Il successivo art. 24, lett. e, contempla inoltre, tra le esenzioni dal diritto sulle pubbliche affissioni, "i manifesti relativi ad adempimenti di legge in materia di referendum, elezioni politiche, per il parlamento europeo, regionali, amministrative".

Il Regolamento disciplinante le modalità di effettuazione della pubblicità e del servizio delle pubbliche affissioni nel territorio del Comune di Milano, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, nonché l'applicazione e la riscossione dell'imposta, è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 31/2008; le norme di riferimento sono in particolare contenute negli artt. 28 e ss. di tale regolamento.

Poiché, allora, le condotte attribuite a Giulio Gallera si erano verificate tra il 24 marzo 2011 ed il 14 aprile 2011, e le elezioni amministrative comunali erano fissate per i giorni 15 e 16 maggio 2011, non poteva tornare applicabile alla fattispecie in

esame la speciale disciplina della legge 4 aprile 1956, n. 212, il cui presupposto di operatività è vincolato all'attualità del periodo legale di propaganda elettorale, trovando piuttosto applicazione la generale regolamentazione, ed il conseguente impianto sanzionatorio, inerenti alle "ordinarie" pubbliche affissioni, come contenuti nel d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, e nelle disposizioni comunali di dettaglio. La dedotta estraneità dell'affissione di manifesti di propaganda "ideologica" al d.lgs. n. 507/1993 ed al regolamento comunale attuativo è smentita dalla formulazione letterale dell'art. 18 del medesimo decreto, che ricomprende nel sistema delle affissioni pubbliche non solo i messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche, ma anche i manifesti contenenti comunicazioni "aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica" (cfr. Cass. Sez. 1, 05/03/2004, n. 4506; Cass. Sez. 2, 20/04/2006, n. 9290; si vedano anche Cass. Sez. 5, 18/05/2018, n. 12312; Cass. Sez. 2, 20/04/2006, n. 9290).

II.2. Col secondo motivo di ricorso si denuncia la violazione degli artt. 3 e 6, commi 1 e 3, della legge n. 689/1981; la violazione del principio di buona fede; la mancata prevalenza dell'elemento soggettivo (buona fede del candidato); l'erronea applicazione del principio di solidarietà ed il difetto e l'erroneità della motivazione. Il ricorrente deduce che lo stesso Comune di Milano per decenni ha anticipatamente posizionato i tabelloni da destinare esclusivamente all'affissione degli stampati e dei manifesti di propaganda elettorale, prassi che veniva suffragata "da una consuetudine legislativa scriminante per cui, una volta terminate le elezioni politiche, interveniva una sanatoria per sanare le affissioni anticipate e il ritardo nell'assegnazione". La Corte di appello non avrebbe tenuto conto neanche del fatto che l'incaricato del ricorrente si era

“allineato alla condotta dei candidati sindaci, i quali per primi hanno occupato i tabelloni elettorali in attesa della assegnazione degli spazi da parte del Comune”.

Anche questo secondo motivo di ricorso è infondato.

La Corte di appello ha ritenuto irrilevante, al fine di escludere la responsabilità del Gallera, il mero anticipato posizionamento dei tabelloni destinati ai manifesti elettorali, dovendosi presumere, al contrario, che il ricorrente, quale avvocato e candidato alle elezioni comunali, conoscesse, o potesse agevolmente conoscere, i termini di legge previsti per l'affissione.

Ora, secondo consolidata interpretazione di questa Corte, l'esimente della buona fede, applicabile anche all'illecito amministrativo disciplinato dalla l. n. 689 del 1981, rileva come causa di esclusione della responsabilità amministrativa (al pari di quanto avviene per quella penale in materia di contravvenzioni) solo quando sussistano elementi positivi idonei ad ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e risulti che il trasgressore abbia fatto tutto il possibile per conformarsi al precetto di legge, onde nessun rimprovero possa essergli mosso. Peraltro, essendo sufficiente ad integrare l'elemento soggettivo della violazione amministrativa anche la semplice colpa ex art. 3 legge 689 del 1981, per escludere la responsabilità dell'autore dell'infrazione non basta uno stato di ignoranza circa la sussistenza dei relativi presupposti, ma occorre che tale ignoranza sia incolpevole, cioè non superabile dall'interessato con l'uso dell'ordinaria diligenza (Cass. Sez. 2 , 31/07/2018, n. 20219; Cass. Sez. 2, 15/01/2018, n. 720;



Cass. Sez. L, 12/07/2010, n. 16320; Cass. Sez. 2, 11/06/2007, n. 13610).

Sulla base di tali principi, è agevole escludere che l'anticipato posizionamento degli appositi tabelloni da parte del Comune di Milano, o la stessa condotta dei candidati a sindaco, i quali avevano iniziato ad utilizzare prima del tempo tali tabelloni, avessero potuto ingenerare nell'avvocato Gallera, candidato alle elezioni per il consiglio comunale, una giustificata ignoranza del precetto normativo, ovvero un ragionevole affidamento sulla legittimità dell'affissione dei manifesti prima dell'inizio del periodo stabilito dalla legge per l'inizio della propaganda elettorale. D'altro canto, l'accertamento circa l'incolpevolezza dell'errore del trasgressore sulla liceità del fatto rientra nei poteri del giudice di merito, salvo il controllo in sede di legittimità sotto l'aspetto del vizio logico o giuridico di motivazione, nei limiti di cui al vigente art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c.

II.3. Il terzo motivo di ricorso lamenta la mancata applicazione degli artt. 1, 3, 4, 5, 8, 8 bis, 9 e 11 della legge n.689/1981; la violazione dell'art. 2, comma 3, della legge n. 212/1956; la violazione degli artt. 1 e 3 cod.pen; la violazione dell'art. 14 delle disposizioni preleggi, nonché la "violazione ed erronea applicazione dell'istituto del cumulo giuridico". Tale censura sottolinea l'unitarietà dell'azione e della programmazione, stante la reiterazione della stessa condotta in un breve arco temporale per fini di propaganda elettorale, e perciò arriva alla conclusione della necessaria unicità della sanzione, ovvero al più del necessario cumulo delle sanzioni per ogni giorno di affissione.

Il terzo motivo è fondato nei limiti di seguito precisati.

Questa Corte ha più volte precisato che, in tema di sanzioni amministrative, allorché siano poste in essere inequivocabilmente più condotte realizzatrici della medesima violazione, non è applicabile in via analogica l'istituto della continuazione di cui all'art. 81, comma 2, c.p., ma esclusivamente quello del concorso formale, in quanto espressamente previsto dall'art. 8 della legge n. 689 del 1981, il quale richiede l'unicità dell'azione od omissione produttiva della pluralità di violazioni. La disciplina stabilita dal citato art. 8 non subisce deroghe neppure in base al successivo art. 8 bis della medesima legge che, salve le ipotesi eccezionali del comma 2, ha escluso, sussistendo determinati presupposti, la computabilità delle violazioni amministrative successive alla prima solo al fine di rendere inoperanti le ulteriori conseguenze sanzionatorie della reiterazione (cfr. Cass. Sez. 2, 07/05/2018, n. 10890; Cass. Sez. 6 - 2, 16/12/2014, n. 26434; Cass. Sez. 2, 04/03/2011, n. 5252).

La Corte d'Appello ha affermato al riguardo che "risulta dalle contestazioni la commissione di una molteplicità di violazioni, in diverse zone della città e attraverso una pluralità di condotte".

Dalla esposizione dei fatti e dall'indicazione dei documenti specificati nel ricorso e nel controricorso, emerge, in realtà, che Giulio Gallera fu destinatario di 87 verbali di contestazione, per una sanzione complessiva di € 35.844,00, avendo il Comune di Milano provveduto ad accorpare in un'unica violazione l'affissione di "tre manifesti contigui", ed invece evitando di considerare come unica condotta l'ipotesi della affissione in strade diverse, per "l'evidente lasso temporale tra le diverse azioni commissive" (così il controricorso a pagina

23). Un elenco dettagliato dei verbali di contestazione è contenuto nelle pagine da 3 a 6 del controricorso. Gli accertamenti sono suddivisi per data (24 marzo, 25 marzo, 28 marzo, 29 marzo, 30 marzo, 31 marzo, 1° aprile, 4 aprile, 6 aprile, 12 aprile, 14 aprile 2011), e sono indicate le località di ciascuna contestazione ed il numero di manifesti per la singola via, numero oscillante da uno a quattro per ogni verbale. L'allegazione del controricorrente Comune di Milano è volta a contrastare la ricostruzione operata dal Tribunale nella sentenza di primo grado, secondo cui le affissioni abusive, oggetto di distinte contestazioni, erano avvenute nella medesima giornata ed in strade limitrofe, trattandosi, al contrario, di affissioni che, "come emerge dall'elenco delle vie e dei rispettivi codici di avviamento postale", "riguardavano diverse strade e diverse zone della città, anche notevolmente distanti l'una dall'altra". A pagina 23-24 di controricorso viene ulteriormente specificato che la sanzione irrogata è stata di € 206,00 per l'affissione di un manifesto, € 412,00 per due manifesti, € 618,00 per tre manifesti (ovvero la sanzione minima aumentata sino al triplo).

Risulta, quindi, che sono state oggetto di distinti accertamenti, e quindi autonomamente sanzionate, anche condotte consistenti nell'affissione di più manifesti nella stessa strada e nella stessa giornata (ad esempio, otto manifesti in via Lorenteggio contestati in due separati verbali del 24 marzo 2011; quattro manifesti in via Solari contestati in due separati verbali del 25 marzo 2011; quattro manifesti in Piazza della Repubblica contestati in due separati verbali del 28 marzo 2011; nove manifesti in via Gallarate contestati in cinque separati verbali del 29 marzo 2011).

In tal modo, la sentenza impugnata, in relazione alla fattispecie concreta accertata, non ha esattamente applicato l'art. 8, comma 1, legge n. 689/1981, ritenendo le condotte accertate negli 87 verbali altrettante affissioni abusive e quindi più azioni. E' invece necessario dare applicazione all'art. 8 della legge n. 689 del 1981 (cosiddetto "cumulo giuridico") in tutte le ipotesi di concorso formale omogeneo tra le affissioni abusive contestate, e cioè nelle ipotesi di eventi consistenti in violazioni plurime, ma commesse con un'unica azione od omissione, ovvero poste in essere nel medesimo contesto fattuale, non essendo determinante, al fine di discernere tra unicità e pluralità delle azioni, il fatto che fosse o meno superato il numero di tre manifesti, o che si trattasse di manifesti contigui (arg. da Cass. Sez. 1, 26/06/1999, n. 6625; Cass. Sez. 1, 16/12/2005, n. 27799).

II.4. Il quarto motivo di ricorso deduce l'omesso esame di un fatto decisivo oggetto di discussione fra le parti; "violazione art. 3 legge n. 241/1990 - incompetenza". Si censura che il Comune di Milano abbia utilizzato la "modulistica prevista per le affissioni pubbliche, affidando il controllo al personale del Servizio pubblicità, mentre il verbale di contestazione "avrebbe dovuto essere redatto ed elevato semmai dal Corpo di polizia municipale, che comunque ha poi elevato a sanzione e adottato l'ordinanza. Da qui sicuramente l'incompetenza dell'organo accertatore e di quello che ha effettuato la contestazione". La Corte di appello avrebbe erroneamente ritenuto inammissibile, perché nuova, tale doglianza, essendo stata invece la stessa già tempestivamente dedotta nel ricorso di opposizione innanzi al Tribunale di Milano alle pagine 13 d 14 del ricorso, motivo n. 5.

Il quarto motivo rileva aspetti di inammissibilità ed è comunque infondato.

La questione circa l'incompetenza dell'organo accertatore è stata espressamente ritenuta inammissibile ex art. 345 c.p.c. dalla Corte d'Appello di Milano. Il ricorrente avrebbe perciò dovuto formulare al riguardo motivo di ricorso non per violazione di norma di diritto sostanziale o per omesso esame di fatto storico, ma denunciando un "*error in procedendo*" ex art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c. per violazione dell'art. 345 c.p.c., così attribuendo alla Corte di cassazione il potere-dovere di procedere direttamente all'esame ed all'interpretazione degli atti processuali. In ogni caso, pure ove fosse accertato l'erroneo rilievo di novità dell'eccezione da parte dei giudici di appello, andrebbe omessa la cassazione con rinvio della sentenza impugnata sul punto, in quanto la questione di diritto posta con tale eccezione, senza richiedere ulteriori accertamenti di fatto, risulta infondata. Il ricorrente contesta la competenza all'accertamento delle infrazioni del Servizio pubblicità del Comune per le stesse ragioni già disattese nel dare risposta al primo motivo di ricorso, ovvero sul presupposto che la fattispecie in esame non potesse essere regolata dalla generale normativa in tema di diritti comunali sulle pubbliche affissioni.

Conseguono l'accoglimento, nei limiti indicati, del terzo motivo di ricorso ed il rigetto del primo, del secondo e del quarto motivo. La sentenza impugnata è cassata in relazione al motivo accolto, con rinvio della causa ad altra sezione della Corte d'appello di Milano, che deciderà uniformandosi ai rilievi svolti ed ai principi enunciati e regolerà altresì tra le parti le spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il terzo motivo di ricorso, rigetta il primo, il secondo ed il quarto motivo, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia la causa ad altra sezione della Corte d'appello di Milano anche per la pronuncia sulle spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, il 14 maggio 2019.

Il Presidente
Felice Manna

IL CANCELLIERE ESPERTO
Dott.ssa Giuseppina D'Urso

CORTE DI CASSAZIONE
Sezione II Civile
DEPOSITATO IN CANCELLERIA