

N. R.G. 4835 /2017
TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA - PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Francesca Neri ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I I Grado iscritta al n . r.g. 4835 /2017 promossa da: ASSOCIAZIONE =====, con il patrocinio dell'avv. ===== e dell'avv.===== , elettivamente domiciliato in VIA === il difensore avv. =====, con il patrocinio dell'avv. ===== e dell'avv. , elettivamente domiciliato ===== il difensore avv. =====

APPELLANTI

contro

COMUNE DI BOLOGNA con il patrocinio dell'avv. ===== dell'avv. ===== PIAZZA === C/O AVVOCATURA DEL COMUNE DI BOLOGNA; , elettivamente domicilia to in PIAZZA === C/O AVVOCATURA DEL COMUNE DI BOLOGNA presso il difensor e avv . =====

APPELLATO

CONCLUSIONI

Le parti hanno così concluso:

APPELLANTI:

Voglia l'Ill.mo Tribunale di Bologna, ritenuti fondati i motivi di gravame esposti, in riforma dell'impugnata sentenza, respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa, e previ gli accertamenti e le declaratorie del caso, così giudicare:

1) in via principale: accertare e dichiarare l'erroneità ed ingiustizia della sentenza impugnata, in ragione di tutte le argomentazioni, i motivi, e le eccezioni di cui al presente atto e per l'effetto riformare la sentenza N. 2089/2015 del Giudice di Pace di Bologna del 17.06.2015, depositata in data il 09.02.2017 e notificata in data 24.02.2017, e, conseguentemente, annullare e/o dichiarare inefficaci le ordinanze di ingiunzione N. 3448/2013, N. 3449/2013, N. 3419/2013, N. 47/2014 emesse dal Comune di Bologna - Dipartimento Risorse Finanziarie - Settore Entrate - U.O. Sanzioni Amministrative in data 12.01.2015 e notificate in data 09.03.2015; le ordinanze di ingiunzione N. 452/2014, N. 749/2014, N. 1090/2014, N. 638/2014 emesse dal Comune di Bologna - Dipartimento Risorse Finanziarie - Settore Entrate - U.O. Sanzioni Amministrative in data 09.02.2015 e notificate in data 12.03.2015; e le ordinanze di ingiunzione N. 465/2014 e N. 640/ 2014 emesse dal Comune di Bologna - Dipartimento Risorse Finanziarie - Settore Entrate - U.O. Sanzioni Amministrative in data 17.02.2015 e notificate in data 12.03.2015.

Voglia, altresì, l'Ill.mo Tribunale di Bologna condannare la parte resistente a rimborsare il contributo unificato versato dagli appellanti, per un importo pari ad euro 147,00. Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio.

APPELLATO:

SI CHIEDE

che l'Ill.mo Tribunale adito voglia, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione :

- rigettare, siccome infondato, l'appello proposto dall'Associazione ===== e dal signor === avverso la sentenza n. 2089/2015 del Giudice di Pace di Bologna;

- confermare, per l'effetto, le ordinanze -ingiunzioni nn. 3419/2013 del 12/01/2015, 3448/2013 del 12/01/2015, 3449/2013 del 12/01/2015, 47/2014 del 12/01/2015, 452/2014 del 09/02/2015, 465/2014 del 17/02/2015, 638/2014 del 09/02/2015, 640/2014 del 17/02/2014, 749/2014 del 09/02/2015 e 1090/2014 del 09/02/2015;

pagamento, per ciascuna infrazione contestata, della sanzione amministrativa prevista dall'art. 24, comma 2, D.Lgs. 507/93, maggiorata delle spese di procedimento.

Con ricorso iscritto a ruolo il 7/4/2015 (atto n. 1 fascicolo di primo grado del Comune di Bologna prodotto sub Doc.II del Comune di Bologna) gli ingiunti proponevano opposizione al Giudice di Pace di Bologna, chiedendo l'annullamento, previa sospensione, delle succitate ordinanze - ingiunzioni.

Il Comune di Bologna, con memoria depositata in Cancelleria il 12/6/2015 (atto n. 2 in DOC.II), si costituiva in giudizio, chiedendo respingersi il ricorso, siccome infondato, con condanna dell'opponente al pagamento delle spese di lite.

Il Giudice di Pace di Bologna, Sez. 3^a, con sentenza n. 2089/2015, pubblicata il 9/2/2017 (DOC. III Comune di Bologna), così decideva: «Rigetta l'opposizione proposta e, per l'effetto, conferma le ordinanze -ingiunzioni impugnate. Compensa tra le parti le spese di lite» .

In data 24/03/2017 l'Associazione ===== e il signor === proponevano appello avverso la predetta sentenza al fine di ottenerne la «riforma integrale/parziale, previa sospensione dell'esecutività.

In particolare, il Giudice di prime cure ha respinto l'opposizione, ravvisando di non poter aderire al motivo di ricorso «relativo alla pretesa mancanza di collegamento tra le locandine in parola e l'evento organizzato dall'Associazione ricorrente, della quale l'altro ricorrente ===== è legale rappresentante (quindi coobbligato in solido)» .

Con unico articolato motivo gli appellanti deducono «erroneità ed ingiustizia della sentenza per violazione di legge: in particolare per mancata o erronea valutazione sulla responsabilità solidale dell'Associazione ===== e del suo rappresentante legale» .

Gli odierni appellanti contestano proprio l'addebito di responsabilità solidale in capo ai medesimi, ritenendo insufficiente a tal fine la riscontrata registrazione del sito web indicato nelle locandine in oggetto (=====) al dominio di proprietà dell'Associazione =====.

A tal fine invocano la pronuncia della Corte di Cassazione n. 13770 del 12/06/2009, a mente della quale: In tema di sanzioni amministrative emesse, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, per l'affissione di manifesti contenenti messaggi pubblicitari senza la prescritta autorizzazione, la responsabilità solidale della persona giuridica, o dell'ente privo di personalità giuridica - nel caso di violazione commessa dal rappresentante o dal dipendente degli enti medesimi, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze - consente di includere nell'ambito applicativo della norma non soltanto i soggetti legati alla persona giuridica o all'ente da un formale rapporto organico, ovvero da un rapporto di lavoro subordinato, ma anche tutti i casi in cui i rapporti siano caratterizzati in termini di affidamento (inteso come materiale consegna all'autore della violazione del materiale pubblicitario) o di avvalimento (inteso come attività di cui il committente profitta); ciò tuttavia, a condizione che l'attività pubblicitaria sia comprovatamente riconducibile all'iniziativa del beneficiario quale committente o autore del messaggio pubblicitario o che sia documentato il rapporto tra autore della trasgressione ed ente o persona giuridica opponente, restando comunque escluso che il beneficiario del messaggio pubblicitario sia solidalmente responsabile della violazione per il solo fatto di averne potuto trarre giovamento.

Nel caso in esame, tuttavia, la responsabilità degli appellanti è stata ritenuta non solo per il fatto di avere tratto giovamento dall'attività pubblicitaria, ma per la sussistenza di un oggettivo collegamento con l'attività stessa, in particolare per la circostanza che L'Associazione ===== è risultata essere titolare del dominio «=====» ; la casella di posta elettronica indicata dall'associazione ai fini dell'iscrizione nell'elenco delle Libere Forme Associative tenute dal Comune di Bologna (=====) è la stessa utilizzata per le attività del «Laboratorio Crash» , lo spazio illegalmente occupato in cui si sono svolti tutti gli eventi musicali pubblicizzati.

Inoltre il signor ===== è indicato nello statuto quale presidente dell'associazione .

Occorre innanzitutto richiamare le norme rilevanti nel caso di specie:

Comune di Bologna Regolamento per la collocazione delle insegne di esercizio, dei cartelli pubblicitari, delle tende solari, degli altri mezzi pubblicitari ODG/PRG: 279 PG: 161731/98 Data Seduta: 21/12/98 Data inizio vigore: 08/01/99 - "Art. 6 Limitazioni generali 6. In tutto il territorio comunale le locandine pubblicitarie possono essere collocate esclusivamente all'interno dei negozi e dei pubblici esercizi ancorché visibili dall'esterno."

Art. 21 Sanzioni amministrative e obbligo di rimozione . Per le violazioni alle norme del presente regolamento, tra le quali in particolare l'installazione o l'esposizione di mezzi pubblicitari o di tende solari in mancanza della prescritta autorizzazione nonché l'inosservanza di condizioni dettate con l'autorizzazione stessa, si applicano sanzioni amministrative comprese tra il minimo e il massimo previsto dalla legge.

Sarà altresì sanzionabile in misura ridotta la collocazione o l'esposizione di insegne, cartelli, tende solari ed altri mezzi pubblicitari autorizzati, il cui permesso non sia stato però ancora ritirato presso l'Ufficio che lo ha emesso; sarà sanzionabile nella stessa misura ridotta la mancata esibizione dell'autorizzazione - da conservarsi in originale o in copia presso l'esercizio in modo che esso sia immediatamente presentabile agli agenti accertatori al momento del loro sopralluogo.

La sanzione amministrativa si applica distintamente alla ditta installatrice, alla ditta per la quale viene effettuata la pubblicità ed al soggetto che acconsente alla installazione del mezzo pubblicitario in luogo di propria pertinenza. La determinazione dell'entità delle sanzioni applicabili alle diverse fattispecie di violazioni ha luogo mediante apposito atto amministrativo.

DECRETO LEGISLATIVO 15 novembre 1993, n. 507

Art. 24 Sanzioni amministrative

1. Il comune è tenuto a vigilare sulla corretta osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari riguardanti l'effettuazione della pubblicità. Alle violazioni di dette disposizioni conseguono sanzioni amministrative per la cui applicazione si osservano le norme contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, o, per le violazioni delle norme tributarie, quelle sulla disciplina generale delle relative sanzioni amministrative, salvo quanto previsto nei successivi commi.(17)

2. Per le violazioni delle norme regolamentari stabilite dal comune in esecuzione del presente capo nonché di quelle contenute nei provvedimenti relativi all'installazione degli impianti, si applica la sanzione da lire quattrocentomila a lire tre milioni con notificazione agli interessati, entro centocinquanta giorni dall'accertamento, degli estremi delle violazioni riportati in apposito verbale. Il comune dispone altresì la rimozione degli impianti pubblicitari abusivi facendone menzione nel suddetto verbale; in caso di inottemperanza all'ordine di rimozione entro il termine stabilito, il comune provvede d'ufficio, addebitando ai responsabili le spese sostenute.

3. Il comune, o il concessionario del servizio, può effettuare, indipendentemente dalla procedura di rimozione degli impianti e dall'applicazione delle sanzioni di cui al comma 2, la immediata copertura della pubblicità abusiva, in modo che sia privata di efficacia pubblicitaria, ovvero la rimozione delle affissioni abusive, con successiva notifica di apposito avviso secondo le modalità previste dall'art. 10.

4. I mezzi pubblicitari esposti abusivamente possono, con ordinanza del sindaco, essere sequestrati a garanzia del pagamento delle spese di rimozione e di custodia, nonché dell'imposta e dell'ammontare delle relative soprattasse ed interessi; nella medesima ordinanza deve essere stabilito un termine entro il quale gli interessati possono chiedere la restituzione del materiale sequestrato previo versamento di una congrua cauzione stabilita nella ordinanza stessa. 5. I proventi delle sanzioni amministrative sono devoluti al comune e destinati al potenziamento ed al miglioramento del servizio e dell'impiantistica comunale, nonché alla redazione ed all'aggiornamento del piano generale degli impianti pubblicitari di cui all'art. 3.

5 -bis. I comuni, ai fini dell'azione di contrasto del fenomeno dell'installazione di impianti pubblicitari e dell'esposizione di mezzi pubblicitari abusivi, adottano un piano specifico di repressione dell'abusivismo, di recupero e riqualificazione con interventi di arredo urbano, e disciplinano nel proprio regolamento misure di definizione bonaria di accertamenti e contenziosi in materia di imposta di pubblicità, che tendano a favorire l'emersione volontaria dell'abusivismo anche attraverso l'applicazione di sanzioni

ridotte o sostituite da prescrizioni di recupero e riqualificazione a carico dei responsabili. A tal fine, il funzionario responsabile e i concessionari di cui all'articolo 11, rispettivamente commi 1 e 3, possono utilizzare, previa convenzione non onerosa, le banche dati in titolarità o gestione di soggetti pubblici o loro concessionari utili agli accertamenti incrociati per assicurare tempestività ed efficienza dell'azione di contrasto ai fenomeni abusivi. I concessionari di cui all'articolo 11, comma 3, sono tenuti, a richiesta del comune e previa integrazione contrattuale, a fornire assistenza alla formazione e red azione del piano ed a svolgere le conseguenti attività di servizi e forniture, anche di arredo urbano. Gli accertamenti non definitivi e i procedimenti contenziosi pendenti concernenti violazioni in materia di imposta di pubblicità commesse fino al 30 settembre 2001, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 145, commi 55 e 56, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, possono essere definiti bonariamente ai sensi del presente comma.

Legge 689/1981.

Art. 6. Solidarietà . Il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà. Se la violazione è commessa da persona capace di intendere e di volere ma soggetta all'altrui autorità, direzione o vigilanza, la persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.

Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.

Nei casi previsti dai commi precedenti chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione.

DECRETO LEGISLATIVO 1 settembre 2011, n. 150, art. 6 comma 11. *Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.*

Sulla base della disposizione da ultimo riportata, si rammenta che per consolidato orientamento della Cassazione , nel procedimento di opposizione al provvedimento irrogativo di una sanzione amministrativa pecuniaria, l'amministrazione, pur essendo formalmente convenuta in giudizio, assume sostanzialmente la veste di attrice e spetta ad essa, ai sensi dell'art. 2697 c.c., fornire la prova dell'esistenza de gli elementi di fatto integranti la violazione contestata e della loro riferibilità all'intimato , mentre compete all'opponente, che assume formalmente la veste di convenuto, la prova dei fatti impeditivi o estintivi (ex multis Cassazione 17615/07).

Nel caso di cui si discute, il verbalizzante, nelle proprie deduzioni di cui al doc. n. 12 fascicolo di primo grado del Comune di Bologna , ritualmente confluite negli atti del procedimento sanzionatorio amministrativo , ha documentato l'attività di verifica svolta con l'ausilio degli organi di Polizia Postale e delle Comunicazioni e all'esito della quale, come si è detto, l'Associazione ===== è risultata essere titolare del dominio «=====» ; la casella di posta elettronica indicata dall'associazione ai fini dell'iscrizione nell'elenco delle Libere Forme associative tenute dal Comune di Bologna (=====) è la stessa utilizzata per le attività del «xxxxx» , lo spazio illegalmente occupato in cui si sono svolti tutti gli eventi musicali pubblicizzati. Inoltre, il signor === è indicato nello statuto quale presidente dell'associazione. Peraltro, il sito ===== è stato successivamente rimosso, e il nuovo sito ===== è registrato presso un gestore di servizi di rete non soggetto alla legislazione italiana .

Va sottolineato, in particolare, che parte appellante non contesta e non ha mai contestato che il dominio «===== fosse di proprietà della Associazione ===== .

Simili circostanze di fatto fondano l'obbligo solidale degli ingiunti.

Infatti, l'art. 6, comma 1, L. 689/1981, individua una vera e propria responsabilità aggravata dell'obbligato in solido, laddove statuisce che «Il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà ».

Il comma 3 dell'art. 6 - spingendo la responsabilità aggravata dell'obbligato in solido «fino al limite estremo della responsabilità oggettiva », secondo le parole utilizzate da Cass. SSUU sentenza n. 22082, del 22/09/2017 - stabilisce poi che «se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta» .

Parte appellante non ha fornito alcun elemento atto a vincere tale presunzione di responsabilità; allegando e dimostrando che il posizionamento illecito del mezzo pubblicitario fosse avvenuto per volontà e per fatto di terzi ad essa estranei o, comunque, che in concreto fossero stati adottati dagli interessati tutti gli accorgimenti necessari e sufficienti ad impedire l'uso illecito del materiale affissivo.

Inoltre, L'art. 21, comma 3, del «Regolamento per la collocazione delle insegne di esercizio, dei cartelli pubblicitari, delle tende solari, degli altri mezzi pubblicitari» , sopra riportato, estende «distintamente» la responsabilità per l'esposizione pubblicitaria abusiva anche a soggetti diversi dal materiale autore, tra cui la « ditta per la quale viene effettuata la pubblicità »

L'estensione della responsabilità per l'infrazione al committente pubblicitario è pienamente coerente con i principi che regolano la contestazione dell'illecito amministrativo e con quelli che, in particolare, si applicano alle violazioni delle norme regolamentari stabilite dal Comune in esecuzione del D.Lgs. 507/93.

Quest'ultimo, nel caso delle violazioni di norme regolamentari comunali in tema di pubbliche affissioni, all'art. 24, comma 2, stabilisce che la sanzione si applichi con la notifica del verbale agli «interessati », correttamente non identificandoli con i soli materiali autori della violazione (Cass. 3630/04).

Negli stessi termini si esprime parimenti l'art. 14 L. 689/81 che esige, infatti, che la violazione, quando possibile, sia contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona obbligata in solido o, altrimenti, che gli estremi della violazione siano notificati agli «interessati» residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni dall'accertamento.

Per costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, l'imputazione della responsabilità per le affissioni non autorizzate in capo al committente pubblicitario discende dalla «proprietà del mezzo usato per la commissione della infrazione», e dal « rapporto oggettivo e funzionale della condotta tenuta con l'interesse ovvero gli scopi » del coobbligato, ossia del committente del messaggio pubblicitario (Cass. 1040/12; 15000/06; 27799/05 cfr. sentenza Trib. Bologna 1777/14 prod otta sub DOC.IV faSC. Comune di Bologna).

Relativamente agli scopi dell'evento, si osserva che l'art. 1 del regolamento comunale elenca le installazioni di «insegne, targhe e pannelli d'esercizio, cartelli pubblicitari, tende solari» , ma estende in via residuale la propria disciplina agli «altri mezzi pubblicitari, che siano visibili dalle vie e dalle piazze pubbliche» .

Il successivo art. 5 precisa che «per altri mezzi pubblicitari si intendono le scritte o simboli o richiami di ogni tipo, esposti in luogo di verso da quello ove ha sede l'attività, di qualsiasi natura essa sia ».

Le disposizioni regolamentari comunali sull'effettuazione della pubblicità sono attuative del D.Lgs. 507/93, «che disciplina il sistema delle affissioni pubbliche anche con riguardo ad aspetti diversi da quello fiscale e che, all'art. 18, espressamente prevede l'istituzione del servizio comunale delle pubbliche affissioni, volto ad assicurare non solo i messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche , ma anche a garantire l'affissione di manifesti di qualunque materiale

costituiti, contenenti comunicazioni 'aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica'» (Cass. 9290/06).

In definitiva, quali che fossero nel caso di specie l e finalità dell'evento, gli stampati affissi abusivamente avevano natura di mezzo pubblicitari, seppure, in ipotesi, non finalizzati alla promozione di un'attività commerciale.

Irrilevante è, infine , il fatto che il riferimento alla registrazione del sito ===== presso l'Associazione appellante figuri esclusivamente su uno dei dieci verbali .

Occorre, infatti, ricordare che il giudizio di opposizione non ha ad oggetto l'atto ma il rapporto, con conseguente cognizione piena del giudice al riguardo (Cass. S z. 2 - , Sentenza n. 12503 del 21/05/2018); inoltre L'obbligo di motivare l'atto applicativo della sanzione amministrativa deve considerarsi soddisfatto quando dall 'ingiunzione risulti la violazione addebitata, in modo che l'ingiunto possa far valere le sue ragioni e il giudice esercitare il controllo giurisdizionale (Cass. Sez. L, Sentenza n. 17104 del 22/07/2009); nel caso di specie l 'interessato ha potuto far valere le sue ragioni nell 'ambito del procedimento sanzionatorio amministrativo, oltre che nella presente sede giudiziale; si ribadisce che il riferimento alla registrazione del sito ===== presso l'Associazione appellante non è stato mai contestato.

La sentenza di primo grado va dunque confermata integralmente (In materia di procedimento civile, il potere del giudice d 'appello di procedere d'ufficio ad un nuovo regolamento delle spese processuali, quale conseguenza della pronuncia di merito adottata, sussiste in caso di riforma in tutto o in parte della sentenza impugnata, in quanto il relativo onere deve essere attribuito e ripartito in relazione all'esito complessivo della lite ; mentre in caso di conferma della decisione impugnata la decisione sulle spese può essere dal giudice del gravame modificata soltanto se il relativo capo della decisione abbia costituito oggetto di specifico motivo d'impugnazione (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 58 del 07/01/2004).

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così

dispone :

1 - respinge l'appello e conferma la sentenza impugnata;

2 - condanna altresì la parte appellante a rimborsare alla parte appellata le spese di lite, che si liquidano

in EUR 1.620 per compensi , oltre 15 % per spese generali e accessori come per legge;

3 - dà atto che, ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater , come modificato dalla L.

n. 228 del 2012 , ricorrono i presupposti per il versamento, da parte dell'appellante, dell'ulteriore importo per contributo unificato, pari a quello dovuto per l'appello.

Bologna , 13 agosto 2019

Il Giudice

dott. Francesca Neri

Sentenza n. 1861/2019 pubblicata il 28/08/2019