

Civile Ord. Sez. 2 Num. 30248 Anno 2019

Presidente: CARRATO ALDO

Relatore: SCARPA ANTONIO

Data pubblicazione: 20/11/2019

### ORDINANZA

sul ricorso 19489-2016 proposto da:

ASSOCIAZIONE IL POPOLO DELLA LIBERTA', elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA MAZZINI 8, presso lo studio dell'avvocato GIORGIO DELLA VALLE, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato LAURA GIULIANA GIRARD;

**- 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 ANTONELLO MANDARANO, RUGGERO MERONI, IRMA MARINELLI;

**- controricorrente -**

avverso la sentenza n. 4133/2016 del TRIBUNALE di MILANO, depositata il 31/03/2016;



ord  
1852  
19

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 11/09/2019 dal Consigliere Dott. ANTONIO SCARPA.

### **FATTI DI CAUSA E RAGIONI DELLA DECISIONE**

L'associazione Il Popolo della Libertà ha proposto ricorso articolato in un unico motivo avverso la sentenza del Tribunale di Milano n. 4133/2016, pubblicata in data 31 marzo 2016.

Il Comune di Milano ha resistito con controricorso.

Con ordinanza n. 00006913 del 26 agosto 2014, il Comune di Milano ingiunse al Popolo della Libertà (PDL) il pagamento dell'importo di € 66.950,00 (oltre spese di notificazione), quale sanzione per l'affissione di manifesti elettorali sulle plance predisposte dal Comune in occasione delle elezioni amministrative del 2011, avvenuta prima della scadenza del termine di trenta giorni antecedenti all'evento elettorale.

Il Popolo della Libertà propose opposizione dinanzi al Giudice di pace sostenendo, tra l'altro, che le affissioni erano state affidate ad una società specializzata e che non vi era comunque prova della proprietà dei manifesti in capo all'associazione opponente.

Il Giudice di pace di Milano, con sentenza del 28 gennaio 2015, respinse l'opposizione, evidenziando che i manifesti riportavano il simbolo del PDL e che tale partito aveva interesse all'affissione degli stessi.

Il Popolo della Libertà propose appello per violazione dell'art. 6 della l. n. 689/1981, atteso che il Comune di Milano non aveva dimostrato che il PDL era proprietario dei manifesti elettorali; deduceva che i verbali di contestazione indicavano diversi committenti responsabili e che comunque non consentivano di individuare il proprietario.

Il Tribunale di Milano, con sentenza del 31 marzo 2016, rigettò l'appello, osservando che "non può seriamente contestarsi che



la propaganda elettorale oggetto delle contestazioni elevate fosse stata effettuata nell'esclusivo interesse del PDL" perché "l'esame dei manifesti per cui è causa porta a riferire gli stessi senza possibilità di dubbio al PDL", (...) " il cui simbolo appare su tutti manifesti in esame", e che ha perciò "tratto beneficio dall'affissione". La sentenza del Tribunale evidenziò anche che "il PDL ha commissionato l'affissione dei manifesti per cui è causa alla Bergomi e Falcone S.r.l.", come documentato da fattura del 29 aprile 2011 allegata dal Comune di Milano.

La trattazione del ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma degli artt. 375, comma 2, e 380 bis.1, c.p.c.

Il motivo di ricorso del Popolo della Libertà censura la violazione e falsa applicazione dell'art. 6, commi 1 e 3, legge 1 24 novembre 1981, n. 689, per avere il Tribunale di Milano ritenuto la legittimità della sanzione irrogata al PDL quale soggetto "interessato" alla pubblicazione di manifesti contenenti il suo simbolo, mentre la legge considera responsabile l'autore dell'affissione e, in via solidale - anche se l'autore materiale rimane ignoto, come avvenuto nel caso in esame -, il "proprietario" del manifesto (art. 6, comma 1, cit.), che è soggetto specifico e ben diverso da chi alla pubblicazione ha un mero interesse, il quale, a sua volta, viene considerato responsabile solidale con l'autore della condotta (art. 6, comma 3, cit.), sempre che, tuttavia, l'autore materiale dell'infrazione sia noto.

Il ricorso è del tutto infondato, alla luce del consolidato orientamento di questa Corte, in base al quale va altresì in parte corretta la motivazione dell'impugnata sentenza, comunque conforme al diritto nel suo dispositivo.

La sanzione amministrativa irrogata con l'ordinanza ingiunzione del 26 agosto 2014 trovava fondamento nel d.lgs. 15

novembre 1993, n. 507, che contiene, tra l'altro, la generale disciplina dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, nonché nel 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. Poiché le condotte si erano verificate prima del trentesimo giorno antecedente le elezioni amministrative comunali, non tornava applicabile alla fattispecie 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, dovendo piuttosto operare la generale regolamentazione, ed il conseguente impianto sanzionatorio, inerenti alle "ordinarie" pubbliche affissioni, come appunto contenuti nel d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, e nelle disposizioni comunali di dettaglio (cfr. da ultimo Cass. Sez. 2, 31/07/2019, n. 20707; Cass. Sez. 2, 27/08/2019, n. 21724).

Ora, l'art. 6, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, prescrive 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 dello stesso art. 6 dispone, invece 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 obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta".



Come da ultimo illustrato da Cass. Sez. U, 22/09/2017, n. 22082, la solidarietà per le sanzioni amministrative, prevista dall'art. 6 della l. n. 689 del 1981, non si limita ad assolvere una funzione di garanzia, ma persegue anche uno scopo pubblicistico di deterrenza generale nei confronti di quanti, persone fisiche o enti, abbiano interagito con il trasgressore rendendo possibile la violazione, sicché l'obbligazione del corresponsabile solidale è autonoma rispetto a quella dell'obbligato in via principale.

Con riguardo ad analoghe fattispecie (invero riguardanti violazioni dell'art. 23 del codice della strada, che punisce l'affissione non autorizzata di manifesti pubblicitari lungo le strade), per fondare l'obbligo di pagamento della sanzione amministrativa, in solido con l'autore materiale della violazione, in capo al partito politico, quale proprietario dei manifesti e beneficiario della relativa propaganda, questa Corte ha, perciò, più volte affermato che l'art. 6, commi 1 e 3, della legge n. 689 del 1981 individua nella proprietà del mezzo usato per la commissione d'una infrazione e nel rapporto oggettivo e funzionale di una condotta tenuta con l'interesse ovvero gli scopi di una persona giuridica o di un ente di fatto, i "titoli" stessi della solidarietà del proprietario o di detti enti "con l'autore della violazione per il pagamento della somma da questi dovuta" come sanzione, indipendentemente dalla identificazione della persona fisica che ha commesso materialmente la violazione amministrativa (così Cass. Sez. 2, 25/01/2012, n. 1040; Cass. Sez. 1, 28/06/2006, n. 15000; Cass. Sez. 1, 16/12/2005, n. 27799; Cass. Sez. 1, 20/07/2001, n. 9935).

Avendo accertato che proprio il PDL aveva "commissionato l'affissione dei manifesti in contestazione alla Bergomi e



Falcone S.r.l.", come documentato dalla allegata fattura del 29 aprile 2011 (tant'è che uno dei motivi esposti in sede di opposizione era che l'associazione non avesse il controllo delle affissioni, essendosi rivolta ad una società specializzata), il Tribunale di Milano ha coerentemente ritenuto soggetto alla sanzione il Popolo della Libertà quale "proprietario" o "titolare" dei manifesti ad esso favorevoli affissi senza autorizzazione, non avendo, del resto, l'associazione ricorrente dato la prova in fatto d'una condotta positiva dei suoi dirigenti o responsabili, volta ad impedire l'abusiva affissione di detti manifesti. Non si riscontra alcuna deroga al principio del carattere personale della responsabilità amministrativa (art. 3, legge n. 689 del 1981), in quanto il Tribunale ha desunto in fatto che i manifesti con pubblicità a favore dell'associazione Popolo della Libertà fossero di proprietà della stessa, che aveva comunque beneficiato dell'affissione, chiunque fosse stato il committente che ne aveva ordinato la stampa. Ove si fosse pervenuti all'identificazione degli autori materiali dell'illecito, questi avrebbero dovuto rispondere personalmente della loro condotta, restando fermo l'obbligo solidale dell'associazione ricorrente. L'associazione PDL avrebbe, del resto, potuto superare la presunzione di fatto di essere proprietaria dei manifesti, in maniera da far venir meno il titolo a base dell'autonoma obbligazione a suo carico, consentendo l'identificazione del titolare di essi o della persona fisica o giuridica che ne aveva disposto l'affissione, e dimostrando quali azioni avesse svolto per ostacolare la condotta illegittima degli autori materiali della violazione. L'obbligazione del "proprietario" o "titolare" della cosa deve, invero, rimanere distinta da quella dipendente dalla responsabilità personale e soggettiva dell'autore della violazione (sicché comunque alcuna



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

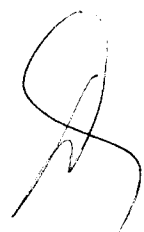
decisività riveste l'allegazione che alcuni dei manifesti oggetto di contestazione recassero l'indicazione quali committenti dei signori Romano o Rossetti, circostanza peraltro esaminata nella sentenza impugnata e non ritualmente censurata in base all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. ).

La ricorrente evidenzia, poi, di aver affermato nelle proprie difese di aver commissionato alla Bergomi e Falcone S.r.l. manifesti diversi da quelli sanzionati, e che perciò la proprietà di questi ultimi non troverebbe un idoneo supporto probatorio nella fattura del 29 aprile 2011. In tal modo, nell'ambito di un motivo di ricorso per violazione di norme di diritto, viene inammissibilmente prospettata una spiegazione dei fatti della controversia e delle prove secondo una logica alternativa a quella seguita dal giudice del merito, chiedendo alla Corte di cassazione di procedere ad un accesso diretto alle risultanze istruttorie e ad una loro rinnovata deliberazione, in modo da scegliere tra due ricostruzioni entrambe supportate dalla possibilità o dalla probabilità di corrispondenza alla realtà fattuale.

Consegue il rigetto del ricorso, regolandosi le spese del giudizio di cassazione secondo soccombenza in favore del controricorrente.

Sussistono le condizioni per dare atto - ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha aggiunto il comma 1-quater all'art. 13 del testo unico di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - dell'obbligo di versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione rigettata.

**P. Q. M.**



La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente a rimborsare al controricorrente le spese sostenute nel giudizio di cassazione, che liquida in complessivi € 4.700,00, di cui € 200,00 per esborsi, oltre a spese generali e ad accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, l'11 settembre 2019.

Il Presidente

Aldo Carrato



Il Funzionario Giudiziario  
Valeria NERI

