

**Civile Ord. Sez. 6 Num. 288 Anno 2018**

**Presidente: PETITTI STEFANO**

**Relatore: D'ASCOLA PASQUALE**

**Data pubblicazione: 09/01/2018**

### **ORDINANZA**

sul ricorso 5074-2015 proposto da:

SISTILLI BRUNO quale titolare e legale rappresentante della ditta Publisismar, elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR presso la CANCELLERIA della CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'avvocato LORENZO GIULIANI;

*- ricorrente -*

*contro*

COMUNE DI ROSETO DEGLI ABRUZZI;

*- intimato -*

avverso la sentenza n. 940/2014 del TRIBUNALE di TERAMO, depositata il 30/06/2014;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 12/07/2017 dal Consigliere Dott. PASQUALE D'ASCOLA.

## Fatti di causa e ragioni della decisione

1) Con sentenza n. 940/2014, pubblicata in data 30.6.2014, il Tribunale di Teramo, in riforma della sentenza emessa in primo grado dal Giudice di Pace di Notaresco, accoglieva l'appello proposto dal Comune di Roseto degli Abruzzi.

Confermava la sanzione amministrativa di cui il verbale redatto dalla Polizia Municipale a carico della Ditta Publismar di Bruno Sistilli recante il n. 09/08. Riteneva, per l'effetto, sussistente l'illecito amministrativo di abusiva installazione di cartelli pubblicitari contemplato all'art. 23, commi 1, 4 e 11 c.d.s. e 51, comma 4, del reg. attuativo.

Publismar si era opposta deducendo di aver richiesto il permesso per l'installazione degli impianti e che sull'istanza si era formato il silenzio assenso, come sempre ritenuto in precedenza dal Comune.

1.2) Per la cassazione della sentenza, Bruno Sistilli, in qualità di titolare e legale rappresentante della Ditta Publismar, ha proposto ricorso notificato in data 16.02.2015, articolato in un unico mezzo.

Il Comune intimato non ha svolto attività difensiva.

Il consigliere relatore ha avviato il ricorso a trattazione camerale formulando proposta di accoglimento del ricorso.

2) Il provvedimento impugnato si è fondato su una duplice ratio decidendi: in primo luogo ha ritenuto l'inapplicabilità del silenzio-assenso al caso di specie, in quanto ha considerato il procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione *de qua* estraneo all'elenco di cui alla tabella B) del d.p.r. 300/1992, il quale, in attuazione dell'art. 20 della l. 241/1990, annovera i casi in cui il comportamento silente della Pubblica Amministrazione assume il significato di tacito provvedimento ampliativo.

In secondo luogo il tribunale ha ravvisato l'inconfigurabilità dell'esimente soggettiva della buona fede.

Ha affermato pertanto che il convincimento nutrito dal titolare della ditta circa la liceità dell'affissione non integrerebbe un legittimo affidamento, giacché addebitabile anche a un comportamento negligente del trasgressore, tanto più elevato in rapporto alla qualità di operatore professionale.

3) Con unica doglianza il ricorrente deduce violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20 della l. 241/1990, dell'art. 18 del d.p.r. n. 407/1994, degli artt. 2, 3 e 41 Cost., dell'art. 23 del dlgs. 285/1992, dell'art. 53 del d.p.r. n. 495/1992, dell'art. 9 del



regolamento sulla pubblicità adottato dal Comune di Roseto degli Abruzzi e dell'art. 3 della l. 689/1981, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3) e n. 5) c.p.c.

Il Tribunale sarebbe incorso in *error iuris* e vizio di motivazione escludendo la formazione tacita del provvedimento abilitativo. Il ricorrente richiama l'art. 18 del d.p.r. 407/1994, che includerebbe le pubbliche affissioni tra le attività private soggette all'applicazione dell'art. 20 della l. 241/1990; nonché il regolamento del Comune di Roseto degli Abruzzi, che all'art. 9 autorizza il privato a procedere all'installazione del mezzo pubblicitario trascorsi 30 giorni dalla presentazione della richiesta, senza che sia stato emesso il provvedimento espresso; mentre, all'art. 19, comma 3, stabilisce che la dichiarazione della pubblicità annuale ha effetto anche per gli anni successivi.

Il ricorrente deduce che l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso costituiva una prassi ormai consolidata seguita dal Comune al fine di snellire e sgravare l'attività amministrativa da oneri burocratici. Tale prassi, confermata dalle dichiarazioni testimoniali assunte in primo grado, induceva il privato a confidare in una situazione di fatto apparente, fonte esclusiva dell'*error iuris* circa la liceità dell'affissione.

Infine, Bruno Sistilli censura la decisione impugnata nella misura in cui avrebbe obliterato, nella valutazione del legittimo affidamento, l'assenza di una formale determinazione di revoca dell'autorizzazione tacita e il mancato previo annullamento in sede di autotutela del regolamento comunale invocato.

Con ciò, la sentenza impugnata si porrebbe in contrasto con la tendenza evolutiva mostrata dalla giurisprudenza interna, costituzionale e di legittimità, nonché di matrice comunitaria, di valorizzare il legittimo affidamento, come precipitato della buona fede e principio cardine di regolazione dei rapporti tra cittadino e Amministrazione.

4) Il ricorso va rigettato.

L'installazione di impianti pubblicitari è indubbiamente soggetta ad un provvedimento autorizzatorio da parte del Comune, come si evince dal chiaro tenore letterale degli artt. 3, comma 3, del d.lgs. 507/1993 e dall'art. 23, comma 4, del codice della strada, d.lgs. 285/1992, a mente del quale "la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle presenti norme. Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni, salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale".

Ora, è ben vero che, in un'ottica di agevolazione delle attività private subordinate all'assenso della Pubblica amministrazione, con l'art. 20 della l. 241/1990, in attuazione del principio del buon andamento e della semplificazione amministrativa, il legislatore ha equiparato in linea di principio il silenzio al provvedimento di accoglimento dell'istanza per l'ottenimento di un titolo abilitativo.

Tuttavia, la portata generale dell'istituto non è illimitata.

L'art. 20, comma 4, della l. 241/1990 configura ragguardevoli eccezioni a tale principio; tra esse rientra la materia della pubblica sicurezza. Proprio alla pubblica sicurezza si impronta la *ratio* dell'art. 23, comma 4, dlgs. 285/1992. Nel richiedere un provvedimento espresso per l'autorizzazione dell'attività di affissione, quest'ultima norma demanda alla Pubblica Amministrazione un preciso onere di verifica circa le condizioni ed i presupposti per lo svolgimento di essa, cosicché risulta illegittima la previsione del meccanismo del silenzio assenso ad opera di fonti secondarie.

Per giunta, in attuazione dell'art. 20, comma 4, della l. 241/1990, il d.p.r. 26 aprile 1992, n. 300, concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, specifica i casi in cui il silenzio assume valenza significativa circa l'accoglimento dell'istanza. La normativa regolamentare è stata implementata dal d.p.r. 9 maggio 1994, n. 407 richiamato dal ricorrente.

Tale ultimo regolamento, all'allegato 1, punto 81, integra la tabella C del d.p.r. 300 del 1992, includendo la materia "pubbliche affissioni" in relazione al "d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 639, art. 28, comma 4", ricollegandovi la formazione del silenzio assenso trascorsi 30 giorni dalla presentazione dell'istanza al Comune competente.

Nondimeno, come è agevole ricavare dal collegamento sistematico con l'art. 28, comma 4, del d.p.r. 639/1972 (peraltro abrogato) frutto del rinvio recettizio operato dal d.p.r. 407/1994, l'ambito di operatività del silenzio-assenso è limitato, giacché destinato a surrogare il consenso del Comune solo per l'ipotesi di "affissione diretta in spazi di pertinenza propri degli interessati", mentre il provvedimento ampliativo tacito non è ammesso per il procedimento in esame, relativo alla installazione di cartelli pubblicitari su strada statale (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, III, 17 aprile 2002, n. 1490 e 16 dicembre 2004, n. 6479; T.A.R. Piemonte, I, 14 novembre 2005, n. 3523; v. anche T.A.R. Sardegna, 23 gennaio 2002, n. 56 e T.A.R. Lombardia, Milano, III, 24 ottobre 2005, n. 3891; T.A.R. Umbria, 3 febbraio 2010, n. 50).

Definita la cornice normativa, correttamente il Tribunale di Teramo ha disapplicato il regolamento comunale "per la disciplina della pubblicità e delle affissioni e per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle affissioni" del 1995, per contrasto con la normativa di rango superiore, escludendo di conseguenza la formazione del silenzio-assenso. Del resto, il mancato ricorso all'annullamento d'ufficio in autotutela non esonera il giudice dal sindacato sugli atti amministrativi, secondo le cadenze e gli effetti di cui agli artt. 4 e 5 All. E. l. 20 marzo 1865, n. 2248.

5) Quanto alla configurabilità di un legittimo affidamento in capo al ricorrente, poiché, ai sensi dell'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, per integrare l'elemento soggettivo dell'illecito è sufficiente la semplice colpa, l'errore sulla liceità della condotta, collegato alla buona fede, può rilevare in termini di esclusione della responsabilità amministrativa solo quando esso risulti inevitabile.

A tal fine è necessario rintracciare un elemento positivo, estraneo all'autore dell'infrazione, idoneo ad ingenerare in lui la convinzione della suddetta liceità, oltre alla condizione che da parte dell'autore sia stato fatto tutto il possibile per osservare la legge e che nessun rimprovero possa essergli mosso, così che l'errore non sia suscettibile di essere impedito dall'interessato con l'ordinaria diligenza (v. Cass., 19759/2015, 16320/10, 13610/07, 11012/06, 9862/06, 5426/06 e 11253/04).

L'onere della prova degli elementi positivi che riscontrano l'esistenza della buona fede è a carico dell'opponente e la relativa valutazione costituisce un apprezzamento di fatto di stretta competenza del giudice di merito, non sindacabile in sede di legittimità se non sotto il profilo del vizio di motivazione (Cass. n. 23019/09).

In tale prospettiva, la valutazione compiuta dal Tribunale di Teramo va esente da censure. Il giudice *a quo* ha correttamente escluso che il concorso dell'amministrazione comunale abbia avuto efficacia scusante sull'erronea credenza del privato di agire in forza di un titolo abilitativo tacito. La concomitanza di una pluralità di fattori, tra i quali l'imprudente comportamento dell'autore della violazione – da ritenersi ravvisabile nel caso in cui, in una situazione di dubbio sulla liceità dell'affissione, il privato abbia ommesso di attivarsi per dissipare la situazione di incertezza – non elide il nesso tra colpa e illecito amministrativo compiuto (Cass. 1781/2008).

Di qui, il Tribunale ha ritenuto con motivazione completa e congrua che, in quanto fondato su un regolamento comunale illegittimo, in palese contrasto con il chiaro dato derivante dalla normativa di rango superiore, l'*error iuris* fosse evitabile. Il

ricorrente, infatti, di fronte ad una prassi illegittima avviata dal Comune avrebbe potuto e dovuto chiedere chiarimenti alla Pubblica Amministrazione (Cass. 1781/2008) o, davanti alla persistente inerzia, attivare i rimedi giurisdizionali a sua disposizione contro il silenzio inadempimento.

Conforme alla giurisprudenza di legittimità, inoltre, è l'apprezzamento del giudice *a quo* circa l'irrilevanza del fatto per cui il Comune abbia chiesto ed incamerato la relativa imposta sulla pubblicità (Cass. 17625/2007).

In proposito, va soggiunto che il ricorso non fornisce alcun elemento in grado di inficiare l'impianto motivazionale, limitandosi ad invocare una rivalutazione degli elementi già apprezzati dal giudice *a quo* senza addurre specifici rilievi sul punto.

Nel dettaglio, il consolidamento della situazione di affidamento è asserzione generica, priva di un parametro che consenta al giudicante di misurare la consistenza del lasso temporale intercorso tra la presentazione dell'istanza e l'irrogazione della sanzione amministrativa.

Ancora, gli argomenti di parte ricorrente non superano i rilievi analitici svolti dal Tribunale circa l'incompletezza della domanda. Sul punto, la decisione del giudice *a quo* ha rimarcato, nella valutazione della buona fede, l'assenza di una richiesta del privato volta ad ottenere il nulla osta tecnico dell'ente proprietario della strada, letta in uno con il grado di diligenza richiesto ad un operatore professionale in rapporto al livello di affidamento rilevante a norma dell'art. 3 della l. 689/1981.

Infatti, in tema di illecito amministrativo, l'inevitabilità dell'ignoranza del precetto violato va apprezzata anche alla luce della conoscenza e dell'obbligo di conoscenza delle leggi che grava sull'agente in relazione alle sue qualità professionali e al suo dovere di informazione sulle norme e sulla relativa interpretazione (Cass. 18471/2014).

Discende da quanto sopra il rigetto del ricorso.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese in mancanza di attività difensiva dell'intimato.

Va dato atto della sussistenza delle condizioni per il raddoppio del contributo unificato.

PQM

La Corte rigetta il ricorso

Dà atto della sussistenza delle condizioni di cui all'art.13, comma 1, *quater* del

d.p.r 30 maggio 2002, n. 115, introdotto dal comma 17 dell'art. 1 della legge n. 228/12 per il versamento di ulteriore importo a titolo di contributo unificato.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio della Sesta/2<sup>a</sup> sezione civile tenuta il 12 luglio 2017.

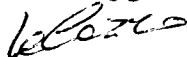
Il Presidente

Dr Stefano Petitti



Il Funzionario Giudiziario

Paolo TALARICO



DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
= 9 GEN. 2018  
Roma, \_\_\_\_\_  
Il Funzionario Giudiziario