

SANZIONI: Amministrative - Pluralità di violazioni - Unificazione della sanzione - In caso di condotte distinte collegate sul piano dell'identità di una stessa intenzione pluri-offensiva - Esclusione - Limiti.

Cass. civ., Sez. II, 22 giugno 2022, n. 20129

- in *Guida al diritto*, 34, 2022, pag. 77 e ss.

“[...] L'unificazione, ai fini dell'applicazione della sanzione - nella misura massima del triplo di quella prevista per la violazione più grave - in ordine a plurime trasgressioni di diverse disposizioni o della medesima disposizione, riguarda, ai sensi dell'art. 8, comma 1, in questione, esclusivamente l'ipotesi in cui la pluralità delle violazioni discenda da un'unica condotta e, quindi, non opera nel caso di condotte distinte, quantunque collegate sul piano dell'identità di una stessa intenzione pluri-offensiva (al di fuori, in via di eccezione, delle violazioni attinenti alla materia previdenziale ed assistenziale, indicate nel comma 2), nella cui ipotesi, perciò, trova applicazione il criterio generale del cumulo materiale delle sanzioni.

Pertanto, la previsione di cui al medesimo L. n. 689 del 1981, art. 8-bis, comma 1, relativa alle "violazioni amministrative commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria", è dettata al solo fine di escludere l'effetto aggravante che deriverebbe dalla reiterazione, e non in funzione di unificazione della condotta [...].”

Svolgimento del processo

1. P.M., candidato a Sindaco per il Comune di Milano, ha proposto opposizione dinanzi al Giudice di pace avverso le ordinanze ingiunzione aventi i nn. 6918/2014, 6925/2014 e 6924/2014, con cui gli era stata contestata la violazione degli artt. 4, 28 e 31 del regolamento sulla pubblicità, per aver effettuato pubblicità elettorale in assenza di autorizzazione comunale nel periodo compreso tra il 20/3/2011 e il 4/4/2011.

Il P. ha dedotto l'illegittimità della sanzione, sull'assunto che l'amministrazione avrebbe dovuto applicare la disciplina delle affissioni elettorali (che non contempla alcuna autorizzazione) e non il regolamento sulla pubblicità, e avrebbe dovuto riconoscere il beneficio contemplato dalla L. n. 689 del 1981, art. 8, dato che le violazioni erano state consumate nell'ambito della medesima campagna elettorale.

Non vi era corrispondenza - secondo l'opponente - tra la condotta descritta nei verbali di accertamento e quelle oggetto delle ordinanze ingiunzioni e inoltre in due ordinanze era stato

sanzionato in qualità di "trasgressore" e in una terza come obbligato in solido ai sensi della L. n. 689 del 1981, art. 6, senza che, peraltro, fosse stato individuato l'autore materiale delle violazioni.

Con sentenza n. 14254/2015, il Giudice di pace ha accolto l'opposizione, annullando le ordinanze impugnate, ritenendo applicabile il regime delle affissioni elettorali e non richiesta alcuna autorizzazione.

Su ricorso del Comune di Milano, il tribunale ha integralmente riformato la decisione.

Il giudice di appello ha posto in rilievo che i manifesti erano stati apposti più di 30 gg. prima dalla data delle elezioni, sostenendo che i fatti ricadevano nel regime autorizzatorio previsto dal regolamento locale sulla pubblicità, autorizzazione che il P. non aveva mai chiesto o ottenuto.

Ha evidenziato che le questioni concernenti l'illegittimità del provvedimento dedotte in primo grado erano precluse, non essendo state riproposte con ricorso incidentale, giudicando insussistente la violazione del principio di corrispondenza tra contestazione e fatto sanzionato ed altresì legittima l'attribuzione di un diverso ruolo al sanzionato in dipendenza di condotte materialmente diverse, oggetto di differenti provvedimenti amministrativi, portanti ciascuno l'irrogazione di autonome sanzioni pecuniarie.

Dalla lettura delle ordinanze nn. 6924/2014 e 6925/2014 era dato evincere - secondo la Corte di merito - che l'indicazione del P. quale "trasgressore" derivava dalla personale assunzione di responsabilità formulata dall'interessato nelle memorie difensive prodotte nel procedimento amministrativo prodromico all'emissione dell'ordinanza ingiunzione, ammissioni poi valorizzate dall'Amministrazione in sede di emissione dell'atto conclusivo.

Con l'ordinanza ingiunzione n. 6918/2014, l'amministrazione aveva ritenuto di attribuire al P. la qualità di obbligato solidale, non essendo stato possibile individuare il responsabile diretto, scelta, quest'ultima del tutto corretta, avendo l'appellato allegato di aver partecipato personalmente a numerose attività di propaganda (pur senza prescrivere specifiche modalità di esposizione dei manifesti) ed essendo comunque indiscussa la riferibilità dei manifesti alla propaganda elettorale dell'incolpato.

Ha ritenuto che la sanzione fosse stata correttamente applicata per ciascuno dei fatti autonomamente contestati, non essendo possibile ritenere che il P. avesse posto in essere un'unica condotta in caso di più affissioni effettuate in tempi e luoghi diversi, ponendo inoltre in rilievo che il Comune, per ragioni di equità, aveva applicato un'unica sanzione aumentata, in luogo di più sanzioni, in caso di affissione di più di tre manifesti nello stesso luogo e alla stessa ora. Per la cassazione della sentenza P.M. propone ricorso affidato ad undici motivi.

Resiste con controricorso il Comune di Milano.

Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative.

Il ricorso è stato trattato in Camera di consiglio, in base alla disciplina dettata dal D.L. n. 137 del 2020, art. 23, comma 8-bis, inserito dalla L. n. 176 del 2020, e dal D.L. n. 105 del 2021, convertito con L. n. 126 del 2021, senza l'intervento del Procuratore Generale e dei difensori delle parti, non avendo nessuno degli interessati fatto richiesta di discussione orale.

Motivi della decisione

1. Il primo motivo denuncia la violazione della L. n. 212 del 1956, L. n. 81 del 1993 e L. n. 507 del 1993, nonché dell'art. 4, comma 12, del regolamento comunale sulla pubblicità, lamentando che per le affissioni per finalità elettorali, pur se effettuate prima del periodo elettorale, non è necessaria alcuna autorizzazione, trovando applicazione esclusivamente la 212/1956, che contiene disposizioni speciali rispetto alla disciplina relativa all'imposta comunale sulla pubblicità e le pubbliche affissioni di cui al D.Lgs. n. 507 del 1993.

Il motivo è infondato.

Proprio con riferimento alle affissioni effettuate all'infuori del periodo elettorale in occasione delle elezioni del Consiglio comunale e del Sindaco di Milano, questa Corte si è già espressa - con orientamento cui si ritiene di dover dare continuità - nel senso che detti manifesti politici non sono assoggettati alla disciplina fissata dalla L. n. 212 del 1956, volta a garantire la correttezza della competizione tra i candidati, la quale sanziona le condotte illecite (affissione fuori dagli spazi individuati ed assegnati dal comune o affissione senza titolo in detti spazi) che si collocano in tale periodo, presupponendo la predisposizione da parte dell'amministrazione di quanto necessario alla pubblicità elettorale da parte dei gruppi o dei candidati.

Fuori dal periodo elettorale trova, viceversa, applicazione il D.Lgs. n. 507 del 1993, posto a protezione degli interessi finanziari del comune e a tutela dell'ambiente e del decoro urbano del territorio amministrato, il cui art. 18 dispone che il servizio delle pubbliche affissioni è inteso a garantire la collocazione, 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 (Cass. 19075/2021; Cass. 20707/2019; Cass. 21724/2019).

1.1. La L. n. 212 del 1956, recante la disciplina della propaganda elettorale, stabilisce 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. L'art. 2 dispone che 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 dell'art. 1, comma 1, avendo cura di sceglierli nelle località più frequentate ed in equa proporzione per tutto l'abitato.

La medesima giunta municipale deve provvedere a delimitare gli spazi e a ripartirli in tante sezioni quante sono le liste o le candidature uninominali ammesse. Ulteriori disposizioni sono dirette a regolare il divieto di propaganda luminosa o figurativa, fissa o mobile, il lancio di volantini a partire dal trentesimo giorno dalla data delle elezioni (art. 6), i divieti di pubblicità a partire dal giorno precedente alle elezioni (art. 9).

L'art. 8 identifica le condotte sanzionate nel comportamento di chiunque: a) sottragga o distrugga stampati, giornali murali od altri, o manifesti di propaganda elettorale previsti dall'art. 1, destinati all'affissione o alla diffusione o ne impedisca l'affissione o la diffusione; b) stacchi, laceri o renda comunque illeggibili quelli già affissi negli spazi riservati alla propaganda elettorale a norma della presente legge; c) non avendone titolo, affigga stampati, giornali murali od altri o manifesti negli spazi suddetti; d) affigga stampati, giornali murali od altri, o manifesti di propaganda elettorale previsti dall'art. 1 fuori degli appositi spazi; e) violi il divieto di iscrizioni murali e quelle su fondi stradali, rupi, argini, palizzate e recinzioni. La L. n. 81 del 1993, art. 29, comma 1, dispone, inoltre, che, in materia di pubblicità nelle competizioni elettorali comunali, 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 4 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 L. n. 212 del 1956, solo a partire dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni, mentre la L. n. 549 del 1995, art. 1, comma 69, dispone che le affissioni effettuate fuori dal periodo elettorale sono disciplinate da un apposito regolamento comunale.

Si è posto in rilievo da questa Corte che dall'esame delle citate disposizioni e dall'analisi delle singole fattispecie sanzionatorie di cui all'art. 8, si desume che la L. n. 212 del 1956, colpisce le condotte illecite (affissione fuori dagli spazi individuati ed assegnati dal comune o affissione senza titolo in detti spazi) che, presupponendo la predisposizione, da parte dell'amministrazione, di quanto necessario alla pubblicità elettorale da parte dei gruppi o dei candidati, si collocano necessariamente nel periodo elettorale (decorrente dal trentesimo giorno anteriore alla data delle elezioni), in coerenza con la ratio di garantire la correttezza e la regolarità della competizione tra i candidati, mentre sono sottratte al suo ambito applicativo le affissioni effettuate all'infuori del periodo elettorale, la cui disciplina è rimessa alla potestà regolamentare delle amministrazioni comunali.

Le previsioni della L. n. 212 del 1956, operano esclusivamente entro i descritti limiti temporali (Cass. 4506/2004), mentre, per le altre affissioni vigono le previsioni generali di cui al D.Lgs. n. 507 del 1993. 1.3. Il D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 1, regola, difatti, non solo la pubblicità "esterna" ma anche - in via generale - le pubbliche affissioni, assoggettandole rispettivamente ad una imposta ovvero ad un diritto a favore del Comune nel cui territorio siano effettuate. Il successivo art. 18, dispone che il servizio delle pubbliche affissioni è inteso a garantire la collocazione, a cura del Comune, in appositi impianti a ciò destinati, di manifesti di qualunque materiale costituiti, 5 contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica, mentre l'art. 24 individua le sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa di rango primario o regolamentare. Infine, l'art. 4 del regolamento sulle pubbliche affissioni del Comune di Milano subordina queste ultime al pagamento di un diritto e alla previa richiesta scritta dell'interessato (art. 31, comma 3).

La predetta normativa non è quindi volta a tutelare la regolarità delle elezioni e ad assicurare pari opportunità ai candidati nella diffusione dei messaggi elettorali, ma è intesa a proteggere interessi finanziari del Comune e a preservare l'ambiente ed il decoro urbano del territorio amministrato (Cass. 4506/2004).

Alla luce del delineato quadro normativo i manifesti politici, tra cui vanno inclusi anche quelli elettorali, rientrano dal punto di vista tipologico nell'ampia categoria delle affissioni prive di rilevanza economica (Cass. 12312/2018; Cass. 22361/2014; Cass. 9290/2006) e sono assoggettati alla relativa disciplina nei limiti temporali descritti, giustificando l'applicazione delle sanzioni previste dal regolamento, se effettuate in assenza dei descritti presupposti normativi, benchè i messaggi pubblicitari di natura politica o ideologica non siano soggetti al pagamento dell'imposta sulla pubblicità (Cass. 12312/2018; Cass. 9290/2006).

2. Il secondo motivo denuncia l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5.

Il tribunale nulla avrebbe statuito riguardo all'eccezione di incompetenza dell'autorità che aveva elevato la sanzione, formulata dal ricorrente nell'atto di opposizione.

Il motivo non può essere accolto.

La censura prospetta - in sostanza - un'omessa pronuncia su un'eccezione sollevata nell'atto di opposizione, senza chiarire anzitutto se - in virtù dell'accoglimento, sotto altro profilo, dell'opposizione - la questione fosse stata quantomeno riproposta in appello ai sensi dell'art. 346 c.p.c., essendo il P. totalmente vincitore (Cass. s.u. 11799/2017; Cass. 24658/2017; Cass. 21264/2018).

La denunciata omissione deve comunque reputarsi insussistente: il tribunale, avendo ritenuto applicabile la disciplina sulla pubblicità, ha implicitamente riconosciuto la competenza sanzionatoria della Polizia Municipale, che l'opponente aveva contestato proprio sul presupposto che le affissioni fossero regolate dalla disciplina dei manifesti elettorali.

Giova ricordare che, per integrare gli estremi della violazione dell'art. 112 c.p.c., non è sufficiente la mancanza di un'espressa statuizione del giudice, ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto, il che non si verifica quando la decisione adottata comporti la reiezione della pretesa fatta valere dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione, dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia (Cass. 24155/2017; Cass. 20311/2011; Cass. 10696/2007).

3. Il terzo motivo denuncia la violazione della L. n. 689 del 1981, art. 8, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, sostenendo che illegittimamente il Comune avrebbe contestato al ricorrente una pluralità di violazioni autonome, configurandosi invece una sola condotta, unificata dal punto di vista teleologico e dalla contestualità delle azioni consumate nell'ambito della medesima campagna elettorale, dovendo trovare applicazione il cumulo giuridico, con applicazione di un'unica sanzione, eventualmente aumentata.

In modo arbitrario il Comune avrebbe applicato il cumulo giuridico solo in caso di affissione di più di tre manifesti con un'unica azione e non per le affissioni di un numero inferiore di manifesti, ricorrendo anche il tal caso più violazioni della medesima disposizione di legge riconducibili ad un'unica condotta.

Il quarto motivo deduce l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, lamentando che il giudice distrettuale, applicando il cumulo giuridico solo in caso di affissione di più di tre manifesti, avrebbe riservato al ricorrente un trattamento peggiore rispetto agli altri sanzionati, poichè solo per 80 verbali su oltre 571, erano stato possibile mitigare l'entità della sanzione.

I due motivi, che possono essere esaminati congiuntamente, sono fondati nei limiti che seguono.

Come chiarisce anche il controricorso, l'amministrazione ha applicato il minimo edittale per singola affissione - pari ad Euro 206,00 per ogni manifesto esposto - con applicazione di una sanzione unica (aumentata) solo in caso di affissione di più di tre manifesti, in considerazione della contestualità di tempo e di luogo delle violazioni accertate.

Anzitutto, in presenza di azioni materialmente distinte, non era invocabile la disciplina del cumulo giuridico e del concorso formale per il fatto che le centinaia di affissioni erano state effettuate nell'ambito della medesima campagna elettorale per l'elezione del Sindaco del Comune di Milano.

Sussiste in materia la possibilità di applicare la disciplina del concorso formale, in quanto espressamente previsto dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 8, solo in caso di unicità dell'azione od omissione, da punto di vista materiale, che dia luogo ad una pluralità di violazioni di legge, requisito che dipende dalla consumazione della condotta in situazione di contiguità temporale e nello stesso luogo (Corte Cost. 14/200).

L'unitaria programmazione delle plurime condotte o la loro riferibilità ad un unico contesto o ad un'attività complessa svoltasi nel tempo (quale una campagna elettorale) non consentiva di applicare in via analogica neppure l'istituto della continuazione di cui all'art. 81 c.p., comma 2, dato che la L. n. 689 del 1981, art. 8, prevede tale possibilità soltanto per le violazioni in materia di previdenza ed assistenza e che la differenza tra reato penale ed illecito amministrativo non consente di estendere in via analogica le norme penali.

La disciplina stabilita dal citato art. 8, non subisce deroghe neppure in base alla successiva previsione di cui all'art. 8-bis medesima legge (inserito dal D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 94, comma 1), 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 (v., per tutte, Cass. n. 26434/2014 e Cass. n. 10890/2018).

L'unificazione, ai fini dell'applicazione della sanzione - nella misura massima del triplo di quella prevista per la violazione più grave - in ordine a plurime trasgressioni di diverse disposizioni o della medesima disposizione, riguarda, ai sensi dell'art. 8, comma 1, in questione, esclusivamente l'ipotesi in cui la pluralità delle violazioni discenda da un'unica condotta e, quindi, non opera nel caso di condotte distinte, quantunque collegate sul piano dell'identità di una stessa intenzione pluri-offensiva (al di fuori, in via di eccezione, delle violazioni attinenti alla materia previdenziale ed assistenziale, indicate nel comma 2), nella cui ipotesi, perciò, trova applicazione il criterio generale del cumulo materiale delle sanzioni.

Pertanto, la previsione di cui al medesimo L. n. 689 del 1981, art. 8-bis, comma 1, relativa alle "violazioni amministrative commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria", è dettata al solo fine di escludere l'effetto aggravante che deriverebbe dalla reiterazione, e non in funzione di unificazione della condotta (Cass. 17347/2007, Cass. 5252/2011 e Cass. n. 10890/2018; Cass. 27707/2019).

3.1. Il Comune ha ritenuto di applicare il cumulo giuridico e quindi un'unica sanzione aumentata, in caso di più violazioni consumate con la medesima azione e nello stesso luogo, ma ciò solo in caso di affissione almeno di tre manifesti, non quando, nella medesima situazione, fossero stati affissi due soli manifesti.

In presenza di due soli manifesti, la sanzione è stata raddoppiata secondo i principi del cumulo materiale, senza svolgere ulteriori verifiche.

In definitiva, è stata unificata la condotta tradottasi nell'affissione di tre o più manifesti nello stesso giorno e nello stesso luogo, ma non quella consistente nell'affissione contestuale di due manifesti, cui è stata applicata una sanzione pari al doppio del minimo edittale (Euro 412,00), in applicazione di un criterio del tutto privo di base normativa.

Nelle ipotesi in cui era possibile ravvisare un'unica azione (per la contiguità spaziale e temporale delle plurime affissioni) doveva trovare applicazione la disciplina del cumulo formale, indipendentemente dal fatto che fossero stati affissi due o più manifesti (in tal senso, Cass. 27707/2019).

Competerà al giudice del rinvio verificare, con riferimento a ciascuna contestazione, la sussistenza di un'unica condotta dal punto di vista materiale, applicando in tal caso un'unica sanzione aumentata, anche in caso di affissione di almeno due manifesti.

4. Il quinto motivo denuncia la violazione degli artt. 343 e 346 c.p.c., ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4, per aver la Corte distrettuale ritenuto precluse le eccezioni non dedotte con appello incidentale, pur trattandosi di questioni oggetto di assorbimento improprio che il ricorrente aveva ritualmente riproposto ai sensi dell'art. 346 c.p.c..

Il motivo è inammissibile per difetto di rilevanza.

E' senz'altro indubbio che, essendo il ricorrente risultato vincitore in primo grado e non avendo il giudice di pace adottato alcuna statuizione che implicasse il rigetto delle contestazioni diverse da quelle connesse all'applicabilità della disciplina sulle affissioni elettorali, per devolvere al tribunale le questioni neppure implicitamente definite non occorre la proposizione dell'appello incidentale, essendo sufficiente la loro riproposizione ai sensi 346 c.p.c. (Cass. s.u. 11799/2017; Cass. 7940/2019; Cass. 9844/2022). Tuttavia il Tribunale ha respinto anche nel merito tutte le questioni concernenti l'illegittimità della sanzione, come in effetti riconosce lo stesso ricorrente (cfr. ricorso, pag. 19).

Il vizio denunciato non ha influito sull'esito del giudizio ed è quindi irrilevante.

5. Il sesto motivo denuncia l'omesso esame di un fatto decisivo ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, dolendosi che il tribunale non abbia considerato che il ricorrente era stato sanzionato, per

talune affissioni, in qualità di autore diretto della violazione e in altri casi come responsabile solidale, contraddizione quest'ultima che era stata conseguenza della lacunosa istruttoria svolta dal Comune quanto all'accertamento delle responsabilità.

Il motivo è infondato.

La sentenza ha spiegato che in taluni casi il P. aveva ammesso di aver proceduto alle affissioni, interpretando tali deduzione come assunzione di responsabilità diretta da parte di quest'ultimo.

Il fatto asseritamente omesso risulta - dunque - valutato e di esso dà conto la sentenza con motivazione esente da vizi logici, essendosi in presenza di una pluralità di violazioni autonome rispetto alle quali era oggettivamente possibile che il ricorrente avesse svolto ruoli diversi nei singoli casi.

Per altro verso, la dedotta contraddittorietà tra i diversi provvedimenti non individua un fatto oggettivo, ma il risultato di un giudizio o una ragione di illegittimità della sanzione, che esula dalla sfera applicativa dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, norma che ha riguardo solo all'omessa valutazione di un dato accadimento oggettivo, risultante dagli atti (Cass. s.u. 8053/2014).

L'art. 360 c.p.c., n. 5, riformulata dal D.L. n. 83 del 2012, art. 54, conv. con L. n. 134 del 2012, ha introdotto nell'ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia; Cass. s.u. 8053/2014).

Costituisce, inoltre, un "fatto", agli effetti dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, non una "questione" o un "punto", ma un vero e proprio "accadimento", in senso storico e normativo, una precisa circostanza naturalistica, un dato materiale, un episodio fenomenico rilevante (Cass. 7983/2014; Cass. 17761/2016; Cass. 29883/2017; Cass. 21152/2014; Cass. s.u. 5745/2015; Cass. 5133/2014, n. 5133), ma non le argomentazioni o deduzioni difensive (Cass. 14802/2017; Cass. 21152/2014).

6. Il settimo motivo denuncia la violazione della L. n. 689 del 1981, art. 3, e vizio di motivazione, evidenziando che il P. era stato sanzionato in taluni verbali come trasgressore, ma interpretando erroneamente le difese svolte dall'incolpato nel procedimento amministrativo, che non contenevano alcuna ammissione riguardo alla materiale consumazione degli illeciti da parte del ricorrente.

Il motivo è inammissibile, sollecitando a questa Corte un controllo sulla sussistenza degli elementi di prova della responsabilità per i fatti contestati al P. quale autore diretto delle violazioni, oltre che

sulla correttezza dell'interpretazione delle difese e delle ammissioni rese nel procedimento di irrogazione della sanzione, questioni che attingono il giudizio di fatto, incensurabile in cassazione.

La sentenza, ponendo in evidenza che la responsabilità per la materiale affissione era stata riconosciuta solo in taluni casi dal P. e che, per altre violazioni, non era stato identificato l'autore materiale, ha adottato - nei due distinti casi - un diverso criterio di imputazione dell'illecito, con argomentazione esente da vizi logici, non essendovi alcun in dubbio - secondo il tribunale - sulla riferibilità delle affissioni stesse alla campagna elettorale del ricorrente.

In ogni caso, i vizi denunciati non integrano la denunciata violazione di legge.

L'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, si riferisce al tipico "error in iudicando" e, nel menzionare la violazione o falsa applicazione di legge, sintetizza i due momenti in cui si articola il giudizio di diritto, cioè quello concernente la ricerca e l'interpretazione della norma ritenuta regolatrice del caso esaminato e - il secondo - l'applicazione della norma alla fattispecie concreta, una volta correttamente individuata ed interpretata. In relazione al primo momento, la violazione di legge investe immediatamente la regola di diritto, risolvendosi nella negazione o affermazione erronea della esistenza o inesistenza di una norma, ovvero nell'attribuzione ad essa di un contenuto che non ha riguardo alla fattispecie in essa delineata. La falsa applicazione consiste invece o nell'assumere la fattispecie concreta sotto una norma non applicabile o nel trarre dalla norma conseguenze giuridiche che contraddicano la sua pur corretta interpretazione (Cass. 13.12.2012, n. 22912; Cass. 26.9.2005, n. 18782; Cass. 11.8.2004, n. 15499; Cass. 7.8.2003, n. 11936).

L'allegazione di un'erronea ricognizione della fattispecie concreta a mezzo delle risultanze di causa è esterna all'esatta interpretazione della norma di legge e invade la tipica valutazione del giudice di merito.

7. L'ottavo motivo denuncia la violazione della L. n. 689 del 1981, artt. 3 e 6, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, lamentando che, affinché il P. potesse rispondere come obbligato in solido, era necessario che fosse provata la proprietà dei manifesti o la riferibilità alla campagna elettorale del ricorrente anche delle affissioni effettuate per le liste collegate, non essendo l'opponente titolare di poteri di vigilanza o di direzione, nè potendo rispondere per il fatto di aver semplicemente beneficiato delle affissioni.

Il nono motivo denuncia l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, per aver la sentenza trascurato che, in presenza di violazioni identiche a quelle contestate, il Comune aveva già disposto l'archiviazione del procedimento in favore di altri candidati, per carenza di prova del rapporto intercorrente tra l'autore delle affissioni e i singoli candidati. I due motivi, che possono essere esaminati congiuntamente, sono infondati.

L'addebito mosso al P. in qualità di coobbligato in solido si fonda non già sul solo vantaggio ottenuto dalla pubblicità elettorale, ma sull'accertamento in concreto che i manifesti si riferivano alla campagna elettorale del ricorrente ed erano stati affissi per conto del candidato a Sindaco, ciò sulla base delle ammissioni e dell'atteggiamento difensivo dell'incolpato nel corso del procedimento di irrogazione della sanzione e, quindi, nel successivo giudizio di opposizione (cfr. sentenza, pagg. 4).

Ad avviso del giudice di appello, dal contenuto delle ordinanze emergeva che il ricorrente aveva ammesso di aver partecipato alle attività di propaganda, pur senza impartire istruzioni per le affissioni dei manifesti, e in ogni caso non era stata contestata la riferibilità di tutti i manifesti, oggetto di contestazione (quindi inclusi quelli delle liste collegate), alla sua campagna elettorale (cfr. sentenza, pagg. 7 e 8).

Non appare dunque eluso l'accertamento del rapporto intercorrente tra l'autore materiale, per quanto non identificato, e il responsabile in solido ai sensi della L. n. 689 del 1981, art. 6.

E' esplicita - nella pronuncia - l'adesione al precedente 13770/2009, conforme al più recente indirizzo di questa Corte secondo cui, in tema di affissioni pubblicitarie, la responsabilità solidale L. n. 689 del 1981, ex art. 6, è configurabile, oltre che nei casi di cui al comma 1 (proprietà della cosa impiegata per la violazione) anche ai sensi del comma 3, quando sia provata la riconducibilità dell'attività pubblicitaria all'iniziativa del beneficiario quale committente o autore del messaggio pubblicitario, ovvero sia documentato il rapporto tra autore della trasgressione e l'opponente, non essendo sufficiente che questi ne abbia tratto giovamento, ma essendo necessario che l'affissione dei manifesti sia avvenuta per suo conto, e, ai sensi del comma 1, in caso di titolarità della proprietà della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione (Cass. 129/2022; Cass. 1040/2012).

La riscontrata sussistenza dei presupposti della responsabilità solidale del ricorrente, sulla scorta delle evidenziate risultanze processuali, esclude un'identità di situazioni o una disparità di trattamento rispetto agli altri candidati per i quali non erano stati acquisiti sufficienti elementi di responsabilità, nè accertati i rapporti intercorrenti con gli autori materiali dell'illecito.

8. Il decimo motivo deduce la violazione della L. n. 689 del 1981, art. 14, delle regole del giusto procedimento e del diritto di difesa oltre che della necessaria corrispondenza tra il fatto contestato e la sanzione, sostenendo che il verbale di accertamento riguardava violazioni diverse da quelle contestate nelle ordinanze ingiunzioni, poichè nei primi era attestato che sui manifesti elettorali mancava il timbro comprovante l'assolvimento del competente diritto di affissione, mentre l'illecito oggetto delle ordinanze consisteva nell'affissione di manifesti senza la prescritta autorizzazione.

Il motivo è infondato.

La sentenza di merito ha dato atto che nei verbali di accertamento era stata chiaramente rilevata anche la violazione dell'art. 4 del regolamento comunale in tema di affissioni in carenza di autorizzazione comunale. Al momento dell'accertamento, l'assenza del timbro comprovante l'assolvimento del diritto che si accompagna al rilascio dell'autorizzazione era, in effetti, rivelatore della sussistenza della violazione ascritta al ricorrente con le ordinanze impugnate.

Come ha ricordato la Corte distrettuale, la violazione della necessaria correlazione tra contestazione e fatto sanzionato sussiste solo quando l'autorità pronunci l'ordinanza per un fatto, individuato nei suoi elementi oggettivi, costitutivi della fattispecie astratta della infrazione amministrativa, e nelle circostanze che comunque influenzino la pronuncia, che non sia stato attribuito al trasgressore in sede di contestazione, ovvero applichi norme diverse da quelle richiamate nella stessa contestazione, sempre che ciò determini una lesione del diritto di difesa, la cui tutela costituisce la finalità della norma (Cass. 10145/2005; Cass. 9790/2011; Cass. 18883/2017). La relativa indagine rientra tra i compiti del giudice di merito il cui apprezzamento, se congruamente motivato, è insindacabile in sede di legittimità (Cass. 1876/2000).

9. L'undicesimo motivo denuncia l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, nonché la violazione del diritto ad un giusto processo, alla difesa e alla trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, per aver la Corte distrettuale omesso di prendere in esame le contestazioni del ricorrenti concernenti il fatto che l'amministrazione aveva annullato una prima volta, per difetto di motivazione, talune ordinanze ingiunzioni relative ai fatti di cui si discute, ed aveva emesso nuovamente i provvedimenti sanzionatori, poi oggetto di opposizione, senza valutare gli scritti difensivi del ricorrente.

Il motivo è inammissibile.

Anzitutto l'omesso esame di argomentazioni difensive non configura una violazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, ma un'omessa pronuncia ai sensi dell'art. 112 c.p.c..

Inoltre, come evidenzia lo stesso ricorso (cfr. pag. 32), le contestazioni erano state proposte direttamente in appello: in tale situazione non sussisteva neppure un obbligo di pronuncia a fronte di allegazioni difensive che andavano sollevate con l'atto di opposizione (Cass. 20363/2021; Cass. 22784/2018; Cass. 24445/2010).

Va aggiunto, sotto il profilo della decisività dei rilievi formulati in ricorso, che nell'ordinanza-ingiunzione di una sanzione amministrativa, l'autorità pubblica non è tenuta a rispondere analiticamente e diffusamente alle censure avanzate dall'intimato, potendo semplicemente richiamare il verbale di accertamento, a meno che non siano dedotte o fatti nuovi non indicati nel verbale o rilevanti per la configurabilità della contravvenzione o la sua gravità (evenienza,

quest'ultima, neppure prospettata in ricorso), nel qual caso la motivazione del provvedimento autoritativo deve, pur sinteticamente, tener conto delle ulteriori prospettazioni difensive, affinché, in applicazione dei principi del giusto processo, il giudice dell'opposizione possa compiere una valutazione esaustiva dei fatti posti a fondamento della pretesa sanzionatoria (Cass. 3128/2010; Cass. 20189/2008).

In conclusione, sono quindi accolti il terzo motivo e il quarto di ricorso nei sensi di cui in motivazione, con rigetto di tutte le altre censure.

La sentenza è cassata in relazione ai motivi accolti, con rinvio della causa al tribunale di Milano, in persona di altro magistrato, anche per la pronuncia sulle spese di legittimità.

P.Q.M.

accoglie il terzo e il quarto motivo di ricorso nei limiti di cui in motivazione, respinge tutte le altre censure, cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia la causa al tribunale di Milano, in persona di altro magistrato, anche per la pronuncia sulle spese di legittimità.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Seconda Civile della Suprema Corte di Cassazione, il 5 maggio 2022.

Depositato in Cancelleria il 22 giugno 2022
