

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE SECONDA CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rosa Maria DI VIRGILIO - Presidente  
Antonello COSENTINO - Consigliere  
Aldo CARRATO - Consigliere Rel.  
Antonio SCARPA - Consigliere  
Giuseppe DONGIACOMO - Consigliere

R.G.N 27715/17

Cron. 19075

Rep. CT

C.C.2/03/2021

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

Sanzioni  
amministrative

sul ricorso (iscritto al N.R.G. 27715/17) proposto da:

COMUNE DI MILANO (C.F.: (omissis) ), in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso, in virtù di procura speciale apposta in calce al ricorso, dagli Avv.ti (omissis) ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. (omissis), in (omissis) (omissis) ;  
- ricorrente -

contro

(omissis) (C.F.: (omissis) ) in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale in calce al controricorso, dagli Avv.ti (omissis) e (omissis) (omissis) ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in (omissis) (omissis) ;  
- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte di appello di Milano n. 983/2017 (pubblicata in data 18 aprile 2017);

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 2 marzo 2021 dal Consigliere relatore Dott. Aldo Carrato;

letta la memoria depositata dalla difesa del ricorrente ai sensi dell'art. 380-bis.1. c.p.c. .

**RITENUTO IN FATTO**

1. Con sentenza n. 10330 del 2015 il Tribunale di Milano rigettava l'opposizione proposta dalla (omissis) per l'indipendenza della Padania avverso 4 distinte ordinanze-ingiunzioni del 2014, con le quali il Comune di Milano le aveva

ingiunto il pagamento della sanzione amministrativa complessiva di euro 364.002,00 irrogata ai sensi dell'art. 1 d. lgs. n. 507/1993, per aver installato manifesti elettorali senza alcuna autorizzazione prima del periodo previsto dalla legge per le affissioni elettorali con riferimento alla consultazione elettorale amministrativa stabilita per i giorni 15 e 16 maggio 2011.

2. Decidendo sull'appello interposto dalla citata (omissis) e nella costituzione dell'appellato Comune di Milano, la Corte di appello di Milano, con sentenza n. 983/2017 (pubblicata il 18 aprile 2017), accoglieva, per quanto di ragione, il gravame e, in suo parziale accoglimento, ravvisata, nella vicenda sottoposta al suo giudizio, la configurazione della diversa violazione contemplata dall'art. 8 comma 1, della legge n. 212/1956 e succ. modif. e integr. rispetto a quella posta a fondamento delle opposte ordinanze-ingiunzioni, rideterminava la sanzione pecuniaria a carico dell'appellante in complessivi euro 182.001,00, condannando la stessa al pagamento della metà delle spese processuali del grado, compensandole per la residua metà.

A sostegno dell'adotta<sup>ta</sup> decisione la Corte territoriale rilevava come fosse rimasto accertato che la (omissis) aveva proceduto, successivamente all'indizione dei comizi ed in vista esclusivamente della richiamata competizione elettorale, ad occupare con materiale di propaganda elettorale, gli spazi a tal fine predisposti dal Comune, ma realizzando tale condotta prima della ripartizione degli spazi stessi da parte dello stesso ente comunale, con conseguente riconducibilità delle condotte stesse alla violazione prevista dall'art. 8, comma 1, della legge n. 212/1956, concretatasi nell'aver occupato detti spazi pur "non avendone titolo".

Pertanto, rigettando tutti gli altri motivi, rideterminava "in melius" per l'appellante la sanzione irrogata con le opposte ordinanze-ingiunzioni in dipendenza dell'applicazione della più lieve sanzione comminata dal citato art. 8, comma 1, della legge n. 212/1956 nella misura corrispondente alla metà di quella inflitta con le suddette ordinanze e, quindi, in euro 182.001,00.

3. Avverso la sentenza di appello ha proposto ricorso per cassazione, affidato ad un unico complesso motivo, il Comune di Milano, resistito con controricorso dalla (omissis) 1.

La difesa del Comune ricorrente ha depositato anche memoria ai sensi dell'art. 380-bis.1. c.p.c. .

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Con il proposto motivo il Comune di Milano ha denunciato - ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. - la violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 8 della legge n. 212/1956, nonché dell'art. 29, comma 1, della legge n. 81/1993, degli artt. 1, 3, 8, 18 e 24 del d. lgs. n. 507/1993 e del principio di legalità e tipicità degli illeciti, oltre che dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale.

Con tale motivo il citato Comune ha inteso confutare l'interpretazione data dalla Corte di secondo grado sulla normativa in concreto applicabile con riferimento alle condotte poste in essere dall'appellante, dovendosi, in senso contrario, ritenere che le affissioni accertate in un arco temporale anteriore all'inizio della competizione elettorale non avrebbero dovuto essere considerate rientranti nella normativa speciale di cui alla legge n. 212/1956, bensì in quella generale prevista dal d. lgs. n. 507/1993 e dal correlato Regolamento sulle pubbliche affissioni, riferibili a tutte le affissioni di manifesti di qualunque materiale costituiti, contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica.

2. Rileva il collegio che il motivo è fondato e merita, perciò, accoglimento

Deve, in generale, osservarsi che, sul piano dell'inquadramento normativo di riferimento attinente alla normativa che viene in rilievo a seguito del proposto ricorso, in tema di sanzioni per l'abusiva affissione di manifesti da parte di appartenenti ad un partito o un movimento politico, le previsioni di cui alla legge n. 212 del 1956 (che hanno la funzione di garantire la correttezza e la regolarità della competizione elettorale) si applicano esclusivamente alle affissioni relative alla propaganda elettorale, mentre quelle contenute nel d. lgs. n. 507 del 1993 (che tutelano, oltre all'interesse finanziario del Comune, anche l'ambiente, il decoro urbano, l'igiene, ecc.) disciplinano il normale sistema di affissioni pubblicitarie, sia sotto il profilo fiscale (e dei diritti da percepire) sia sotto quello amministrativo, afferente alle modalità ed alle procedure ca

seguire per effettuare legittimamente le affissioni (già, in questo senso, v. Cass. n. 4506/2004 e n. 9290/2006).

Come è stato recentemente argomentato nella materia in questione (cfr., da ultimo, Cass. n. 20707/2019 e Cass. n. n. 21724/2019), la legge n. 212/1956, 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, ed è effettuata esclusivamente negli appositi spazi a ciò destinati in ogni Comune.

L'art. 2 della stessa legge 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 al primo comma dell'articolo 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 della medesima legge 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. L'art. 29, comma primo, della legge n. 81/1993 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 legge n. 212/1956 solo a partire dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni, mentre l'art. 1, comma sessantanovesimo, della legge n. 549/1995 dispone che le affissioni effettuate fuori dal periodo elettorale sono disciplinate da un apposito regolamento comunale.

Orbene, dall'esame delle citate disposizioni e dall'analisi delle singole fattispecie sanzionatorie di cui all'art. 8, si desume che la legge n. 212/1956 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 e per le quali vigono le previsioni generali di cui al d. lgs. n. 507/1993.

L'art. 1 di questo d. lgs. n. 507/1993 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 contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica, mentre l'art. 24 individua le sanzioni irrogabili in caso di violazione

della normativa di rango primario o regolamentare per la cui applicazione si osservano le norme contenute nelle *sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689*. 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 terzo).

Pertanto, la predetta normativa non è 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 (cfr. la già cit. 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, benché i messaggi pubblicitari di natura politica o ideologica non siano soggetti al pagamento dell'imposta sulla pubblicità (Cass. 12312/2018; Cass. 9290/2006).

Orbene, poiché le condotte di affissione attribuite alla (omissis) erano state poste in essere in difetto dei presupposti temporali di cui alla legge n. 212/1956, avuto riguardo alla competizione elettorale fissata per i giorni 15 e 16 maggio 2011 (e, quindi, al di fuori dell'attualità del periodo legale di propaganda elettorale), avrebbe dovuto, nel caso di specie, trovare applicazione - diversamente da quanto sostenuto dalla Corte di appello nell'impugnata sentenza - la disciplina generale (e, quindi, il conseguente trattamento sanzionatorio previsto) inerente alle "ordinarie" pubbliche affissioni, come per l'appunto contenuta nel d. lgs. n. 507/1993 e nelle relative disposizioni di dettaglio.

3. In definitiva, in accoglimento del ricorso, deve essere cassata l'impugnata sentenza, con il rinvio della causa, anche ai fini della regolazione delle spese del presente giudizio di legittimità, ad altra Sezione della Corte di appello, che si

uniformerà al seguente principio di diritto: "i manifesti politici affissi all'infuori del periodo elettorale non sono assoggettati alla disciplina fissata dalla legge 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".

**P.Q.M.**

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese del presente giudizio di legittimità, ad altra Sezione della Corte di appello di Milano.

Così deciso nella camera di consiglio della 2<sup>a</sup> Sezione civile in data 2 marzo 2021.

IL CANCELLIERE  
Dott.ssa Giuseppina D'Urso

Il Presidente  
Dott.ssa Rosa Maria Di Virgilio

CORTE DI CASSAZIONE  
Sezione II Civile  
DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
06 LUG. 2021

IL CANCELLIERE ASPETTANTE  
Dott.ssa