

08986/09



LA CASSAZIONE - SEZIONE CIVILE

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Cartelli
pubblicitari,
ordine
rimozione,
opposizione,
giurisdizione,
a.g.o.

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VINCENZO CARBONE	- Primo Presidente -	R.G.N. 23409/2005
Dott. SERGIO MATTONE	- Presidente di sezione -	Cron. 8986
Dott. ENRICO PAPA	- Presidente di sezione -	Rep.
Dott. GUIDO VIDIRI	- Consigliere -	Ud. 03/03/2009
Dott. MICHELE D'ALONZO	- Consigliere -	PU
Dott. GIOVANNI SETTIMI	- Rel. Consigliere -	
Dott. ANTONIO SEGRETO	- Consigliere -	
Dott. RENATO RORDORF	- Consigliere -	
Dott. ALFONSO AMATUCCI	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 23409-2005 proposto da:

COMUNE DI ROMA (02438750586), in persona del Sindaco
pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEL
TEMPIO DI GIOVE 8, presso l'Avvocatura Comunale,
rappresentato e difeso dagli avvocati FRIGENTI
GUGLIELMO, ROCCHI ROSALDA, giusta delega a margine del
ricorso;

- *ricorrente* -

2009

244

contro

S.P.M. - SPAZI PUBBLICITARI MULTIMEDIALI S.R.L., in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA GERMANICO 24, presso lo studio dell'avvocato SCAVUZZO GIUSEPPE, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati ROSSETTO EMILIANO, LUZZA MARCO, giusta delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 35326/2004 della GIUDICE DI PACE di ROMA, depositata il 22/09/2004;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 03/03/2009 dal Consigliere Dott. GIOVANNI SETTIMI;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. DOMENICO IANNELLI che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Oggetto: cartelli pubblicitari, ordine rimozione, opposizione, giurisdizione, A.G.O.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso innanzi al Giudice di pace di Roma proposto ai sensi degli artt. 22, 22 bis e 23 della Legge n. 689/1981, la S.r.l. SPM ha chiesto l'annullamento, previa sospensione, della Determinazione Dirigenziale n. 1118 del 23.3.2003, con la quale il Comune di Roma aveva disposto la rimozione d'ufficio d'un impianto pubblicitario abusivo di proprietà della ricorrente.

La S.r.l. SPM ha sostenuto l'illegittimità dell'agire dell'Amministrazione comunale in quanto aveva adottato i provvedimenti di rimozione e proceduto all'esecuzione senza attendere l'esito del ricorso avverso il verbale di violazione, poi annullato, quindi in carenza di un titolo che giustificasse la rimozione, stante il disposto degli articoli 205 e 211 del C.d.S., per il quale la sentenza di annullamento dell'ordinanza prefettizia da parte del Giudice di Pace si estende alla sanzione accessoria della rimozione.

Il Comune di Roma, costituendosi, ha eccepito, in via preliminare, il difetto di giurisdizione dell'A.G.O., l'inammissibilità della domanda e, nel merito, l'infondatezza dell'opposizione.

Con sentenza n. 28122/04 il Giudice di Pace di Roma, ritenuta la propria giurisdizione, ha annullato la Determinazione Dirigenziale impugnata.

Avverso tale decisione il Comune di Roma ha proposto ricorso per cassazione affidato a cinque motivi.

La S.r.l. SPM resiste con controricorso.

Con le argomentazioni di cui ai primi due motivi - che, per essere evidentemente tra loro connesse e per organicità di trattazione, possono essere congiuntamente esaminate - il Comune di Roma deduce, in sostanza, con riferimento al problema della giurisdizione: in primo luogo, che il provvedimento di cui all'art. 23, comma 13 *quater*, del C.d.S. costituisce esercizio del potere d'autotutela della P.A. su i beni demaniali, onde il privato, conseguentemente titolare d'un semplice interesse legittimo, può impugnare tali determinazioni, secondo i principi generali, solo innanzi al giudice amministrativo; in secondo luogo, che al riguardo non opera la deroga prevista dall'art. 211 del C.d.S., in quanto il provvedimento in questione non è connesso all'applicazione di una sanzione amministrativa.

Tali considerazioni non possono trovare accoglimento.

Le sanzioni amministrative per violazioni riguardanti l'effettuazione della pubblicità sulle (o in prossimi-

mità delle) strade sono regolate in generale dall'art. 24 del D. Lgs. 507/1993 e successive modificazioni

Il citato art. 24 prevede che all'illecito contestato conseguano sia le sanzioni pecuniarie sia l'obbligo di rimozione, che, peraltro, può essere ingiunto con procedimento distinto da quello che eroga la sanzione pecuniaria (Cass. 19.4.02 n. 5709), indiscusso essendo che non può essere considerata sanzione accessoria l'ordine di cessazione di un'attività illecita (Cass. SS.UU. 7.12.99 n. 858, 13.2.99 n. 59), quale deve ritenersi vada qualificata l'abusiva installazione di impianti pubblicitari, con conseguente generale impugnabilità innanzi all'A.G.A..

Giurisdizione che, peraltro, non può essere riconosciuta in materia di pubblicità sulle strade o in vista di esse, dacché il codice della strada, di cui al D.Lgs. 30.04.1992 n. 285, ha introdotto al riguardo, all'art. 23, una disciplina particolare che, sulla base del principio di specialità, prevale sulla richiamata disciplina generale.

Per la violazione delle disposizioni contenute nel detto articolo e di quelle regolamentari, il testo originario (commi 11, 12 e 13) prevedeva sanzioni amministrative pecuniarie e la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo, a carico dell'autore ed a proprie spese, di rimuovere le opere abusive, richiamando a tal

fine la particolare procedura di cui al capo I, sezione II, del titolo VI, in specie l'art. 211.

Dalla qual norma si dispone che avverso l'accertamento della violazione e l'applicazione delle sanzioni pecuniaria ed accessoria della rimozione, può essere proposto ricorso al Prefetto, il quale, ove lo rigetti (come pure ove ricorso non sia proposto) può ordinare al trasgressore l'adempimento dell'obbligo di rimozione; ove questi non provveda nel termine stabilito, il Prefetto dà facoltà all'ente proprietario di compiere, in danno, le opere necessarie.

Il rimedio giudiziale contro l'ordinanza-ingiunzione, anche in ordine alla sola sanzione accessoria, è costituito dall'opposizione di cui agli artt. 22 ss. della L n. 689 del 1981 (ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 211/VII e 205 C.d.S.).

Il sistema normativo di cui ai predetti commi è stato sostanzialmente modificato dall'art. 30 della legge 7.12.1999 n. 472 nell'intento, reso palese dai lavori parlamentari, di rendere più efficace la lotta all'abusivismo "dei mezzi pubblicitari che si affastellano lungo le nostre strade e che deturpano l'ambiente e il paesaggio, creando pericolo per la circolazione".

Sono gli enti proprietari, per le strade di rispettiva competenza, ad assicurare il rispetto delle disposizioni in materia.

Accanto alle sanzioni amministrative pecuniarie, è previsto l'obbligo, per l'ente proprietario della strada, di diffidare i soggetti responsabili a rimuovere il mezzo pubblicitario a loro spese e, decorso inutilmente il termine previsto, d'effettuare direttamente la rimozione, ponendo il relativo onere a carico dell'autore della violazione.

Nel caso in cui l'installazione dei mezzi pubblicitari sia realizzata su suolo demaniale ovvero rientrante nel patrimonio degli enti proprietari delle strade, o nel caso in cui la loro ubicazione lungo le strade e le zone di pertinenza costituisca pericolo per la circolazione, è previsto, inoltre, che l'ente proprietario, senza previa diffida, esegua senza indugio la rimozione del mezzo pubblicitario, trasmettendo quindi la nota delle spese sostenute al Prefetto, che emette ordinanza-ingiunzione di pagamento.

Sostiene la ricorrente che la riforma legislativa avrebbe comportato un potere di rimozione (in particolare quello di cui al comma 13 *quater*) disgiunto dal potere d'applicare le sanzioni pecuniarie, tesi che sarebbe avvalorata dal mancato richiamo alla procedura di cui al cit. art. 211; tratterebbesi, quindi, d'un potere pubblicistico d'autotutela, a fronte del cui esercizio sarebbe data la sola possibilità di tutela dell'interesse legittimo innanzi al giudice amministrativo.

Costituisce, per contro, principio ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che ove, in relazione ad un'infrazione amministrativa, siano previste cumulativamente una sanzione pecuniaria ed una sanzione ripristinatoria, conseguente di diritto all'applicazione della prima, sussista, a norma della legge n. 689 del 1981, la giurisdizione del giudice ordinario sull'opposizione al provvedimento sanzionatorio anche nell'ipotesi in cui si controverta in ordine alla sola sanzione ripristinatoria (e pluribus, Cass. 17.7.06 n. 16128, 23.7.02 n. 10790, 25.5.01 n. 223 ed, implicitamente, 12.1.06 n. 461, 27.8.07 n. 18061, talune delle quali relative proprio alla rimozione dei mezzi pubblicitari).

Si rileva, infatti, che quando alla misura amministrativa di tipo ripristinatorio si accompagna la sanzione pecuniaria, se il potere d'infliggere entrambi i tipi di sanzione è previsto dall'ordinamento come alternativo, la posizione soggettiva del privato destinatario ha consistenza d'interesse legittimo, in quanto investe la legittimità del concreto esercizio del potere autoritativo da parte dell'Amministrazione medesima e la valutazione della scelta da questa operata tra la sanzione pecuniaria e quella ripristinatoria; questa, infatti, non assume, in tal caso, il carattere dell'accessorietà ma si configura quale sanzione principale di natura ri-

paratoria dell'interesse lesa, ed è quella pecuniaria a restare attratta nell'area del discrezionale potere di governo e di tutela dell'interesse pubblico cui attiene la prima.

Quando, invece, la disposizione normativa prescrive cumulativamente entrambe dette sanzioni, anche quella ripristinatoria è ricollegata al verificarsi concreto della fattispecie legale, restando esclusa ogni discrezionalità in ordine alla sua applicabilità, con la conseguenza che la contestazione da parte dell'intimato si risolve nel dedurre il proprio diritto soggettivo a non subire la misura repressiva.

Nel caso di specie, è indubbio che l'art. 23, ed in particolare i commi 13, 13 *bis* ("trascorso il suddetto termine l'ente proprietario provvede ad effettuare la rimozione" - "chiunque viola le prescrizioni indicate al presente comma e al comma 7 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma ...") e 13 *quarter* ("l'ente proprietario esegue senza indugio la rimozione del mezzo pubblicitario") prevedono obbligatoriamente il cumulo delle due sanzioni.

La circostanza, poi, che l'ordine di rimozione non venga più adottato con la procedura di cui all'art. 211 C.d.S. non rende incompatibile il sopravvenuto sistema sanzionatorio con la disciplina prevista dalla legge n. 689 del 1981.

A conforto di tale conclusione può, anche, rilevarsi come il secondo comma del ricordato art. 24 del DLgs. n. 507 del 1993 prevedesse già che fosse l'ente proprietario a disporre la rimozione degli impianti pubblicitari abusivi - eseguendo in danno nel caso d'inadempimento - con provvedimento impugnabile mediante l'opposizione prevista dalla legge n. 689 del 1981 (Cass. n. 5709/2002 cit.), e come le fattispecie prese in considerazione in alcune delle pure sopra ricordate pronunzie fossero attinenti proprio ad ordini di rimozione e riduzione in pristino adottati dal detto ente.

Deve ritenersi, pertanto, che la modifica introdotta con l'art. 30 della legge n. 472 del 1999 si sia limitata ad abbreviare il procedimento inteso alla rimozione dell'impianto pubblicitario (stante anche la possibile condizione di pericolo), senza incidere sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte e, di riflesso, sull'individuazione del giudice dotato di giurisdizione.

Ne discende che le controversie riguardanti la materia relativa al divieto di collocare i mezzi pubblicitari, ai sensi del richiamato art. 23 CdS, sono devolute, anche per quanto attiene alla sola sanzione della rimozione della pubblicità abusiva, alla giurisdizione del giudice ordinario secondo il paradigma procedimentale fissato dagli artt. 22 e ss. della L n. 689 del 1981,

con la conseguenza che detto giudice, anche rispetto all'ordine di ripristino, è titolare di una giurisdizione piena, che gli consente di sindacare sia la sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento e la ritualità del relativo procedimento, sia la concreta individuazione delle modalità del ripristino e quantificazione della relativa spesa.

In tal senso, peraltro, si sono ripetutamente pronunziate queste Sezioni Unite, tra le altre, con le recenti decisioni n. 16128 del 2006, 13230 del 2007, 27334 del 2008.

Dalle quali si è anche evidenziato che l'installazione d'impianti pubblicitari su strade facenti parte del demanio o del patrimonio pubblico ovvero in guisa da costituire pericolo per la circolazione, se comporta la rimozione "senza indugio" ad opera del proprietario della strada in danno del proprietario di tali impianti ai sensi dell'art. 23 C.d.S., comma 13 *quater*, deve evidentemente considerarsi vietata e, quindi, tale da comportare anche la sanzione amministrativa di cui al cit. art. comma 11, prevista per "chiunque viola le disposizioni del presente articolo".

La mancata espressa previsione dell'applicabilità della sanzione è verosimilmente da ascrivere ad un difetto di coordinamento dovuto al fatto che il comma 13 *quater*, è stato aggiunto successivamente.

Diversamente opinando, si avrebbe l'assurda conseguenza che l'apposizione dei manufatti di cui all'art. 23 C.d.S., comma 1, lungo le strade o in vista di esse sarebbe assoggettata sia a sanzione amministrativa che all'ulteriore sanzione di cui al comma 13 *bis*, in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione, mentre la collocazione di manufatti su suolo demaniale o patrimoniale ovvero in modo che rechi pericolo alla circolazione, come previsto dal comma 13 *quater*, (comportamento illegittimo di maggiore gravità) sarebbe sanzionata dalla sola rimozione a spese del contravventore.

Deve, quindi, concludersi che l'ingiunzione per il pagamento della rimozione in danno costituisce un accessorio alla sanzione amministrativa cui è consentito reagire innanzi al Giudice ordinario secondo il procedimento di cui alla L. n. 689 del 1981.

Né potrebbe sostenersi che il difetto di giurisdizione del giudice ordinario vada affermato con riferimento al D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, come modificato dall'art. 7 L. n. 205/2000, trattandosi di impugnazione di provvedimento in materia urbanistica, dacché, nella specie, non vertesi in tema di uso del territorio, ma di godimento abusivo di beni demaniali ovvero di sicurezza della circolazione sulle strade, con riferimento alle quali materie il legislatore detta una disciplina specifica sostanziale e processuale.

Alla luce di tali assorbenti considerazioni, deve ribadirsi l'infondatezza della tesi del difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Con gli ulteriori tre motivi il Comune di Roma, oltre a riproporre la questione del difetto di giurisdizione del giudice ordinario, deduce sotto altri profili l'erroneità della sentenza impugnata.

In ordine alla questione di giurisdizione si rinvia quanto già detto; le altre doglianze devono ritenersi inammissibili, considerato che il Comune di Roma ha, comunque, concluso per la sola declaratoria di difetto di giurisdizione del giudice ordinario con conseguente cassazione "senza rinvio" della sentenza impugnata.

Il ricorso va, pertanto, rigettato, con affermazione della giurisdizione dell'A.G.O..

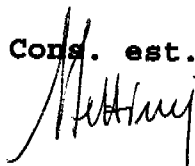
Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

LA CORTE

pronunziando a Sezioni Unite, rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario condannando il ricorrente alle spese, che liquida in complessivi € 2.200,00 dei quali € 2.000,00 per onorari.

Così deciso in Camera di Consiglio il 03.03.2009.

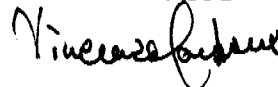
Il Cons. est.



IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista



Il Presidente



Depositata in Cancelleria
oggi, 16 APR. 2009
IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

