

## **Cassazione Civile Sent. n. 19787 del 14-09-2006**

Svolgimento del processo La Bendis s.r.l. proponeva opposizione innanzi al Giudice di pace di Cesena avverso sette ordinanze-ingiunzioni del Prefetto di Forlì - Cesena del 15 giugno 2000, di irrogazione di sanzione amministrativa pecuniaria per violazione degli artt. 23 e 24 C.d.S., in riferimento alla installazione di cinque cartelli pubblicitari, senza la prescritta autorizzazione comunale e la targhetta identificativa obbligatoria.

Il convenuto, nel costituirsi in giudizio, contestava la fondatezza dell'opposizione.

Il Giudice adito, con sentenza dell'11 dicembre 2000, accoglieva l'opposizione e compensava le spese del giudizio. In particolare, il Giudice di pace: a) premetteva che la ricorrente aveva commissionato alla Promo s.r.l. la pubblicità da svolgere in riferimento alla apertura di un punto di vendita e che quest'ultima, proprietaria dei cartelli pubblicitari in questione, a sua volta, si era rivolta ad un'altra società per la selezione dei luoghi e la collocazione della pubblicità; b) osservava che la ricorrente non poteva ritenersi responsabile dell'infrazione, per carenza di una condotta cosciente e volontaria L. n. 689 del 1981, ex art. 3; c) sottolineava che nello stesso verbale di contravvenzione la ricorrente era indicata quale azienda pubblicizzata, quindi obbligata in solido; d) concludeva affermando che la ricorrente non poteva ritenersi solidalmente obbligata con il trasgressore, in quanto nessuna norma prevede la solidarietà tra il soggetto che colloca i cartelli pubblicitari ed il soggetto che fruisce della pubblicità. Per la cassazione di questa sentenza ha proposto ricorso il Prefetto di Forlì - Cesena, affidato ad un motivo; l'intimata ha svolto difese nei termini precisati in motivazione.

### **Motivi della decisione**

1.- Il ricorrente, con un unico motivo, denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 23 C.d.S., comma 4, artt. 11 e 13 C.d.S e art. 55 reg. esec. C.d.S., in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5, deducendo che l'azienda pubblicizzata deve ritenersi responsabile in solido con il trasgressore, in quanto ciò risulterebbe dall'art. 23, comma 11, cit.. Pertanto, qualora non sia possibile identificare la ditta che ha installato il cartello pubblicitario, deve considerarsi autore della violazione il soggetto in cui favore è svolta la pubblicità e, nella specie, sussisterebbe la responsabilità della Bendis s.r.l., in quanto la pubblicità era consistita nella collocazione di un cartello "non di locandina così come indicato in sentenza, privo di targhetta identificativa", con conseguente erroneità della pronuncia. 2.- In linea preliminare, va osservato che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la parte contro la quale il ricorso per cassazione è diretto, se intende contraddire deve farlo mediante controricorso da notificare al ricorrente nelle forme e nei termini di cui all'art. 370 c.p.c., comma 1. In mancanza, la detta parte non può presentare memorie ma solamente partecipare alla discussione orale, purchè il difensore sia munito di procura speciale che, in assenza di controricorso, deve essere conferita con atto pubblico o scrittura privata autenticata e non può essere apposta validamente a margine di un atto di costituzione diretto a conferire il ministero difensivo, trattandosi di un atto che esula dalla previsione normativa di cui al terzo comma dell'art. 83 c.p.c., ed estraneo al sistema processuale disegnato dal legislatore per il giudizio di cassazione (Cass. Sez. Un. n. 3602 del 2003; Cass. n. 1737 del 2005; n. 11160 del 2004).

Nella specie, dagli atti non risulta che la Bendis s.r.l. abbia notificato controricorso, mentre i suoi difensori, avvocati Roberto Cestaro e Vittorio Nuzzaci si sono limitati a depositare la procura ad litem conferita con un atto non formato nei modi sopra indicati, inidoneo anche a permettere la rituale partecipazione alla pubblica udienza e, conseguentemente, anche ai fini della disciplina delle spese della presente fase, va escluso che l'intimata abbia ritualmente svolto attività difensiva.

2.1.- Nel merito, il ricorso è infondato e va rigettato. Preliminarmente va ricordato che l'oggetto del procedimento di opposizione L. n. 689 del 1981, ex art. 22, secondo un principio già affermato da questa Corte, che va qui ribadito, è circoscritto al sindacato della legittimità formale e sostanziale del provvedimento denunciato e, quindi, in siffatto giudizio è preclusa ogni valutazione di fatti distinti da quelli contestati, indipendentemente dalla loro eventuale sanzionabilità con la stessa pena pecuniaria, in quanto non è consentito al giudice di sostituirsi alla pubblica amministrazione nell'individuazione del comportamento punibile (Cass. n. 14021 del 2002, n. 6274 del 2004; n. 22213 del 2004).

Il giudice dell'opposizione deve accertare, l'esistenza degli estremi dell'infrazione così come contestata nell'ordinanza-ingiunzione (Cass., n. 13365 del 1999), tenendo conto che l'applicazione di norme diverse da quelle indicate nella contestazione della violazione, anche qualora non comporti una modificazione dei fatti contestati, è ammissibile esclusivamente qualora non determini una lesione del diritto di difesa del trasgressore (Cass., n. 13267 del 2000; n. 22213 del 2004). Infine, in virtù del principio della corrispondenza tra contestazione e condanna l'ordinanza-ingiunzione non può essere pronunciata per un fatto non attribuito al trasgressore in sede di contestazione (Cass., n. 9528 del 1999).

Nella specie, la sentenza impugnata ha puntualizzato che la sanzione è stata irrogata in danno della Bendis s.r.l. non "quale trasgressore, bensì quale azienda pubblicizzata e quindi obbligata in solido", ovvero quale "proprietaria e solidale" obbligata, con affermazione che non è stata censurata dal ricorrente. Pertanto, è incontestato che la Bendis s.r.l. non è stata sanzionata in quanto ha installato i cartelli e neppure in quanto, in tesi, quale concorrente nella commissione dell'infrazione (L. n. 689 del 1981, art. 5) - e ciò, eventualmente, sulla scorta di una presunzione semplice fondata sul beneficio ricevuto dalla effettuazione della pubblicità -, bensì soltanto perchè è stata ritenuta solidalmente obbligata, con la conseguenza che è in riferimento a questo titolo di responsabilità che devono essere deliberate le censure.

La sentenza impugnata ha altresì accertato, senza che neanche tale punto sia stato contestato con il ricorso, che i cartelli pubblicitari non sono di proprietà della Bendis s.r.l., bensì di una differente società (Pronto) alla quale l'intimata si era rivolta per la realizzazione di una campagna pubblicitaria e che la predetta, a sua volta, aveva dato incarico ad una terza società, che ha direttamente provveduto all'installazione. La pronuncia ha quindi escluso che la Bendis s.r.l. possa essere considerata autore materiale della violazione e che possa essere ritenuta obbligata solidale, in difetto dell'espressa previsione di tale titolo di responsabilità.

Secondo la ricorrente, la lettera dell'art. 23 C.d.S., fonderebbe invece la responsabilità dell'intimata, quale obbligata in solido, con tesi incentrata esclusivamente sulla circostanza che il comma 11 di detta norma stabilisce la sanzionabilità di chiunque viola le prescrizioni nella stessa stabilite e che è immeritevole di accoglimento.

L'art. 23 C.d.S., al comma 4, stabilisce che "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"; il comma 11 dispone che "chiunque viola le disposizioni del presente articolo e quelle del regolamento è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma". Il regolamento di esecuzione del codice della strada (D.P.R. n. 495 del 1992) disciplina la modalità del rilascio dell'autorizzazione (art. 53), gli obblighi del titolare dell'autorizzazione (art. 54), le caratteristiche delle targhette di identificazione dei cartelli pubblicitari (art. 55).

La lettera dell'art. 23 cit., contrariamente alla deduzione del ricorrente, menzionando la condotta di colui il quale colloca cartelli e mezzi pubblicitari, fa riferimento, chiaramente ed esclusivamente, alla condotta di chi si rende specificamente responsabile di una siffatta attività. Nella norma non si rinvencono elementi che permettano di ritenere derogato il principio della natura personale della responsabilità di colui il quale pone in essere la condotta tipica indicata

dalla norma e che il sistema della L. n. 689 del 1981 preserva, disciplinando rigorosamente i profili della “imputabilità” (art. 2), dell’“elemento soggettivo” della violazione (art. 3), delle “cause di esclusione della responsabilità” (art. 4), del “concorso di persone” (art. 5). Ed infatti, come questa Corte ha già sottolineato, anche il profilo di deroga apportato a detto principio attraverso l’istituto della “solidarietà” (art. 6) resta rigorosamente circoscritto e delimitato, non tollerando la sua disciplina interpretazioni che, estendendo l’ambito delle fattispecie in essa espressamente contemplate, comportino il mancato rispetto di detto principio e di quello della riserva di legge (Cass. n. 12321 del 2004; n. 11954 del 2003). Analogamente accade nel sistema del codice della strada, nel quale il legislatore ha stabilito il principio di solidarietà quale principio di ordine generale (Corte cost. n. 188 del 2006; n. 319 del 2002), sia mediante la puntuale disciplina dettata in riferimento ad una ampia gamma di fattispecie (art. 196), sia mediante il generale rinvio alle norme della L. n. 689 del 1981 (art. 194), quindi anche all’art. 6 di detta legge, al quale occorre avere riguardo.

L’art. 6 cit., nello stabilire il principio di solidarietà, dispone che è obbligato in solido con l’autore della violazione “il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l’usufruttuario”, ovvero “la persona giuridica o l’ente o l’imprenditore”, qualora la violazione sia “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 (non interessano qui i casi della proprietà di un bene immobile e della violazione commessa da persona incapace di intendere e di volere). Relativamente a quest’ultima ipotesi, la lettera della norma rende palese che nel suo ambito applicativo vanno ricondotti i casi in cui l’autore materiale è legato alla persona giuridica o all’ente da un formale rapporto organico, ovvero da un rapporto di lavoro subordinato e anche tutti i casi nei quali i rapporti siano caratterizzati in termini di affidamento ed avvalimento, sempre che l’attività sia sostanzialmente riconducibile al beneficiario e possa ritenersi svolta sotto il controllo e su indicazioni e direttive del beneficiario dell’attività, e cioè sotto la sua direzione.

La lettera della norma, alla luce dei principi generali sopra richiamati, rende chiaro che per l’affermazione della responsabilità a titolo di solidarietà non è sufficiente l’accertamento che un soggetto, il quale non sia stato l’autore materiale della violazione, abbia tratto beneficio dalla stessa, occorrendo invece l’accertamento dell’esistenza di una delle situazioni sopra identificate.

Nella specie, la sentenza impugnata ha anzitutto escluso, con accertamento incontestato in questa sede, che l’intimata fosse proprietaria dei cartelli pubblicitari in questione ed ha, altresì, accertato - senza che il punto sia stato censurato - che la campagna pubblicitaria è stata realizzata da una diversa società, specializzata nel settore, alla quale la Bendis s.r.l. aveva commissionato la realizzazione della campagna pubblicitaria e che dunque, in mancanza di uno dei rapporti sopra indicati, l’opponente non poteva essere ritenuta solidalmente obbligata per le eventuali violazioni commesse nella sua attuazione. Pertanto, risulta chiara l’inesistenza dei presupposti sopra indicati, con la conseguente irrilevanza, al fine dell’affermazione della solidarietà, della sola circostanza che l’intimata sia stata il soggetto pubblicizzato, in mancanza di uno dei rapporti che, ex art. 6 cit., avrebbero consentito di ritenerla obbligata in solido per l’attività commessa da un soggetto diverso.

In conclusione, il ricorso deve essere rigettato. Nulla per le spese, in quanto, come sopra è stato precisato, la Bendis s.r.l. non ha svolto rituale attività difensiva.

### **P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, il 15 giugno 2006.

Depositato in Cancelleria il 14 settembre 2006

