

Corte di Cassazione sez. II civ. – 19 ottobre 2011, n. 21606 – Pres. Petitti – Rel. Giusti

Pubblicità sulle strade – Installazione di cartelli pubblicitari abusivi su terreni privati – Art. 23 c.s., comma 13 bis - Obbligo del proprietario del terreno di rimuovere i mezzi pubblicitari – Inadempimento – Sanzione amministrativa pecuniaria – Preventiva contestazione della violazione di abusiva installazione – Necessità - Esclusione

In caso di abusiva collocazione di cartelli pubblicitari lungo le strade o in vista di esse, il proprietario del suolo su cui è avvenuta l'installazione è tenuto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 23 c.s., comma 13 bis, se, previa diffida da parte dell'ente proprietario della strada, non ha provveduto nei termini di legge alla rimozione dei mezzi pubblicitari.

Ai fini dell'applicazione della sanzione de qua, non è necessario che al proprietario del suolo sia stata preventivamente contestata o notificata la violazione amministrativa di abusiva installazione di cartelli pubblicitari essendo questa prevista a carico di soggetti diversi da una autonoma fattispecie sanzionatoria.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 25 giugno 2007, (omissis) propose opposizione ex art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, avverso il verbale n. (omissis), redatto dalla Polizia stradale di Pesaro e notificato il 28 maggio 2007, con cui era stata contestata la violazione dell'art. 23 comma 13 bis, del codice della strada, perché, quale proprietaria del suolo, non aveva osservato l'obbligo di rimozione di un cartello pubblicitario su di esso installato, nonostante la diffida in tal senso dell'ente concessionario Autostrade per l'Italia, ricevuta dall'interessata in data 24 marzo 2007, che faceva seguito a un verbale di contestazione della violazione di posa di mezzi pubblicitari non autorizzati.

La ricorrente dedusse, come motivo di illegittimità della contestazione, il fatto che non le era stato previamente notificato anche l'accertamento della violazione presupposta, cioè di quella relativa alla abusiva installazione del cartello pubblicitario, prevista dal comma 7 del medesimo art. 23 del codice della strada, nel caso contestata soltanto a carico dell'autore materiale dell'illecito.

Con sentenza in data 17 aprile 2008, l'adito Giudice di pace di Fano rigettò l'opposizione.

Il Tribunale di Pesaro, sezione distaccata di Fano, con sentenza pubblicata il 25 febbraio 2009 ha accolto l'appello della (omissis) e, in riforma della pronuncia di primo grado, ha annullato il verbale oggetto di opposizione.

A tale convincimento il giudice del gravame è pervenuto dopo avere osservato che "il destinatario della diffida alla pronta eliminazione del manufatto, così come del verbale con il quale è stata irrogata la sanzione per cui è causa, debba essere destinatario, nei termini di legge, anche del verbale di infrazione presupposto".

Per la cassazione della sentenza del Tribunale la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Pesaro e Urbino ha proposto ricorso, con atto notificato il 12 aprile 2010, sulla base di un motivo.

L'intimata ha resistito con controricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - Con l'unico mezzo, la Prefettura ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 23 comma 13 bis, del codice della strada, in riferimento all'art. 360 n. 3, cod.proc.civ. e pone il quesito "se sia legittima la contestazione e l'irrogazione della sanzione amministrativa per violazione dell'art. 23 comma 13 bis, del codice della strada posta a carico del proprietario del suolo che non ottemperi all'obbligo di rimuovere, previa diffida, i cartelli abusivamente installati sulla proprietà lungo il tratto autostradale - senza necessità di dover previamente contestare e notificare al medesimo proprietario del suolo anche il verbale della violazione prevista dal precedente comma 7 del medesimo art. 23 a carico dell'autore materiale dell'abusiva installazione".

2. - La censura - scrutinabile nel merito, essendo il motivo corredato da idoneo quesito di diritto (non essendo condivisibile la richiesta, formulata dal pubblico ministero, di inammissibilità del motivo per omessa osservanza della prescrizione dell'art. 366-bis cod. proc. civ.) - è fondata.

2.1. - L'art. 23, comma 7, del codice della strada vieta qualsiasi forma di pubblicità lungo ed in vista delle autostrade e delle strade extraurbane principali e dei relativi accessi. Soltanto in alcune ipotesi (ad esempio, nelle aree di servizio o di parcheggio, o quando si tratti di cartelli o insegne particolari, quali quelli di valorizzazione e promozione del territorio o indicanti servizi di interesse generale) è consentita l'apposizione di cartelli ed insegne, purché autorizzata dall'ente proprietario della strada.

Per la violazione delle disposizioni contenute nell'art. 23 il testo originario del codice della strada, al comma 13, prevedeva, oltre ad una sanzione amministrativa pecuniaria, anche la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo, a carico dell'autore e 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 e, quindi, l'art. 211.

Questo sistema normativo è stato sostanzialmente modificato, dapprima, dall'art. 30 della legge 7 dicembre 1999, n. 472 (Interventi nel settore dei trasporti), 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".

In particolare, il comma 13-bis del novellato art. 23 del codice della strada prevede che in caso di collocazione di cartelli, insegne di esercizio o altri mezzi pubblicitari privi di autorizzazione o comunque vietati, l'ente proprietario della strada diffida l'autore della violazione e il proprietario o il possessore del suolo privato, nei modi di legge, a rimuovere il mezzo pubblicitario a loro spese entro e non oltre dieci giorni dalla data di comunicazione dell'atto. Decorso il suddetto termine, l'ente proprietario provvede ad effettuare la rimozione del mezzo pubblicitario e alla sua custodia, ponendo i relativi oneri a carico dell'autore della violazione e, in via tra loro solidale, del proprietario o possessore del suolo.

E' poi intervenuto l'art. 1 del decreto legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2003, n. 214, che, modificando ancora l'impianto del codice, ha assoggettato chiunque viola le prescrizioni del comma 13-bis alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma di danaro, originariamente da euro 4.000,00 ad euro 16.000,00, prevista, nella stessa misura, anche per la violazione del comma 7 dello stesso art. 23.

Un'ulteriore modificazione al comma 13-bis - ma non applicabile *ratione temporis* e comunque non rilevante nella specie - è stata apportata dall'art. 5 della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in tema di sicurezza stradale), che, al fine di provvedere alla rimozione, autorizza tutti gli organi di polizia stradale ad accedere sul fondo privato ove è collocato il mezzo pubblicitario.

2.2. - Così ricostruito il quadro normativo di riferimento,- è da escludere che il proprietario del suolo, inottemperante alla diffida di cui al comma 13 bis dell'art. 23, debba, nei termini di legge, essere destinatario, per poter andare soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria, anche del verbale di infrazione relativo alla violazione del comma 7.

La ragione di ciò sta nella palese distinzione tra le due fattispecie sanzionatorie e nella diversità dei soggetti responsabili.

L'una, quella prevista per la violazione del comma 7, punita ai sensi del novellato comma 13-bis, concerne l'abusiva collocazione di insegne pubblicitarie, ed è posta a carico dell'autore materiale della non consentita collocazione, dei soggetti obbligati in solido (ai sensi dell'art. 196 dello stesso codice e dell'art. 6 della legge n. 689 del 1981:cfr. Cass., Sez. I, 14 settembre 2006, n. 19787) e, nel caso in cui non sia possibile individuare l'autore della violazione, di chi utilizza gli spazi pubblicitari privi di autorizzazione (art. 1 del decreto legge n. 151 del 2003, cit.).

L'altra fattispecie sanzionatoria - quella che viene qui in considerazione - concerne l'inosservanza dell'obbligo di rimozione nel termine di dieci giorni dalla comunicazione della preventiva diffida e vede come destinatari, accanto all'autore materiale della violazione, anche il proprietario o il possessore del suolo privato su cui è avvenuta la collocazione abusiva.

Siccome il proprietario (o il possessore) del suolo, in quanto tale, è estraneo alla fattispecie sanzionatoria prevista, dal comma 7 in combinato con il comma 13-bis, per l'abusiva installazione dei cartelli pubblicitari, è da escludere che al proprietario o al possessore debba essere contestata (anche) l'abusiva installazione del manufatto.

Il proprietario (o il possessore) del suolo su cui è avvenuta l'installazione entra in scena soltanto in un momento successivo, con la diffida, proveniente dall'ente proprietario della strada, a rimuovere il mezzo pubblicitario, e si rende responsabile, accanto all'autore materiale della pregressa violazione, di un autonomo e diverso illecito amministrativo ove, nel termine di legge, sia inadempiente all'obbligo di rimozione di cui alla diffida preventivamente comunicatagli.

Resta fermo che il proprietario (o il possessore) del suolo, raggiunto dalla contestazione della violazione dell'art. 23, comma 13-bis, del codice della strada per non aver rimosso, nonostante la diffida dell'ente proprietario, il cartello pubblicitario abusivo, potrà sempre e comunque contestare, in sede

di ricorso al prefetto o al giudice, la sussistenza di tutti i presupposti di legge della violazione e della sanzione e, quindi, anche l'effettiva installazione del manufatto o il suo carattere abusivo.

2.3. - Conclusivamente, deve affermarsi il seguente principio di diritto: "In tema di violazioni previste dal codice della strada, ai fini dell'applicazione, a carico del proprietario (o del possessore) del suolo su cui è avvenuta l'abusiva installazione di cartelli pubblicitari, della sanzione prevista dall'art. 23, comma 13-bis, per l'omessa rimozione di detti cartelli nel termine di legge nonostante la previa diffida dell'ente titolare della strada, non occorre che al proprietario (o possessore) venga, altresì, contestata o notificata, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981, la violazione amministrativa di abusiva installazione di detti cartelli, essendo questa prevista a carico di soggetti diversi da una autonoma fattispecie sanzionatoria (commi 7 e 13-bis del citato art. 23,)), ferma restando la possibilità, per il proprietario (o il possessore) del suolo, di dedurre, in sede di ricorso amministrativo o giurisdizionale, l'illegittimità derivata del verbale a lui rivolto per l'insussistenza della violazione presupposta, ossia per la mancata installazione dei cartelli pubblicitari o per la non abusività dei medesimi".

3. - Il ricorso è accolto e la sentenza impugnata cassata.

La causa deve essere rinviata al Tribunale di Pesaro che la deciderà in persona di diverso magistrato facendo applicazione del principio di diritto sub 2.3.

Il giudice del rinvio provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa, la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese del giudizio di cassazione, al Tribunale di Pesaro, in persona di diverso magistrato.