N. R.G. 49605/2019

TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO

PRIMA CIVILE

VERBALE DELLA CAUSA n. r.g. **49605/2019**

tra

BASILIO RIZZO

ATTORE

e

COMUNE DI MILANO

CONVENUTO

Oggi **7 luglio 2020**

Il Giudice,

letti gli atti introduttivi,

lette le note scritte nelle quali il sig. Basilio Rizzo ed il Comune di Milano hanno precisato le conclusioni,

decide come da dispositivo e motivazione.

Il Giudice

dott. Martina Flamini

Firmato Da: FLAMINI MARTINA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 4a154bc7a05f4b99244612 7dbf1ca7e8
Firmato Da: BELPERIO ANGELA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 48b1062dde713cdeff573d9142def84

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO

PRIMA CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Martina Flamini ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. **49605/2019** promossa da:

BASILIO RIZZO (C.F. RZZBSL46S24F205L), con il patrocinio dell'avv. BOEZIO FEDERICO NICOLA, dell'avv. NESPOR STEFANO (NSPSFN47T20F205L) dell'avv. ZOPPOLATO MAURIZIO (ZPPMZP67L13F205S), dell'avv. FEZZI MARIO ANTONIO (FZZMNT46C27D150E) dell'avv. HOESCH LAURA CLELIA (HSCLCL38C70F205O), dell'avv. STECCANELLA DAVIDE (STCDVD62D16A944W) e dell'avv. GAMBIRASIO MONICA BARBARA (GMBMCB60B41A794V), elettivamente domiciliato in MILANO, VIA CADORE, 36 presso il difensore

ATTORE

contro

COMUNE DI MILANO (C.F. 01199250158), con il patrocinio dell'avv. MANDARANO ANTONELLO, dell'avv. ELISABETTA D'AURIA e dell'avv. Angela BARTOLOMEO, elettivamente domiciliato in MILANO, VIA DELLA GUASTALLA, 6 presso il difensore

CONVENUTO

CONCLUSIONI: Le parti hanno concluso come da fogli allegati al verbale d'udienza.

Fatto e Diritto

Con ricorso depositato l'11.10.2019 Basilio Rizzo ha proposto opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 30423/2019/8/1/1 del 10 settembre 2019 (notificata in data 17/9/2019) con la quale il Comune di Milano ha ingiunto al ricorrente di pagare la somma di € 500,00, oltre spese di notifica pari a € 11,36, a titolo di sanzione per la violazione dell'art. 35 del Regolamento Decoro Urbano del Comune di Milano.

A sostegno dell'opposizione, parte ricorrente ha dedotto in fatto che: il 18 maggio 2019 il sig. Basilio Rizzo, Consigliere comunale di Milano, aveva esposto sul balcone prospiciente la finestra del proprio

Firmato Da: FLAMINI MARTINA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 4a154bc7a05f4b99244612 7dbf1ca7e8
Firmato Da: BELPERIO ANGELA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 48b1062dde713cdeff573d9142def84

ufficio nella Galleria Vittorio Emanuele uno striscione di carta bianco, lungo 5,90 metri e largo 0,90 metri, con la scritta "Milano città aperta ma dice no alle adunate fasciste e razziste"; nel pomeriggio dello stesso giorno si era svolta, in Piazza Duomo a Milano, una manifestazione indetta dal senatore Matteo Salvini, all'epoca dei fatti Ministro dell'Interno; prima dell'inizio della manifestazione il Vice Sindaco e il Presidente del Consiglio Comunale avevano chiesto al sig. Rizzo di rimuovere lo striscione, ma egli si era rifiutato; il giorno dopo il ricorrente, tornato in ufficio, aveva notato che lo striscione era stato rimosso da persone sconosciute; il 20.6.2019 era stato redatto il verbale di contestazione n. 7633612-0 a carico del sig. Rizzo, ritenuto responsabile della violazione dell'art.35 del Regolamento decoro urbano del Comune ed era contestualmente disposto il sequestro cautelare delle cose; nel corso del procedimento amministrativo, il ricorrente aveva ribadito come egli si fosse limitato ad esprimere un'opinione politica, coerente con l'interesse della città.

Premessi tali elementi, l'opponente ha contestato la legittimità del provvedimento impugnato per i seguenti motivi: la norma indicata nell'ordinanza ingiunzione, l'art. 35 del Regolamento Decoro Urbano si riferiva alle violazioni del divieto di imbrattare e deturpare segnaletica e manufatti nelle aree pubbliche e non poteva riguardare, pertanto, la fattispecie in esame (atteso che il ricorrente si era limitato ad esporre, solo per poche ore, uno striscione); le parole contenute nello striscione esprimevano valori costituzionali – la libertà, l'uguaglianza e l'antifascismo – che, in quanto tali, dovevano essere condivisi da tutta la comunità nazionale; lo striscione non aveva violato l'art. 35 del Regolamento, anche in considerazione del fatto che, sulla facciata di Palazzo Marino, venivano abitualmente esposti striscioni che, in relazione ad importanti fatti di rilevanza nazionale o internazionale, esprimevano quei valori di Milano, richiamati dal ricorrente; l'ordinanza era priva di motivazione specifica sui criteri di determinazione della sanzione.

Ha, dunque, concluso, chiedendo: "*in via principale: dichiarare illegittima l'ordinanza ingiunzione impugnata e disporne l'annullamento; in subordine: rideterminare la sanzione comminata nel minimo edittale pari a 25 euro o nella diversa somma che verrà ritenuta di giustizia. Con vittoria di spese e onorari di giudizio e, in ogni caso, con la restituzione del contributo unificato versato*".

Si è costituito il Comune di Milano chiedendo l'integrale rigetto dell'opposizione. In particolare ha dedotto: che l'art. 35 del Regolamento puniva la condotta di chi faceva uso delle strutture e degli arredi in modo non conforme alla loro destinazione e che appendere uno striscione alla balconata di un edificio pubblico, tutelato dalla Soprintendenza, integrava un comportamento vietato dalla norma; che il verbo affiggere si riferiva a qualsiasi manufatto e non presupponeva una collocazione stabile e permanente; che la violazione contestata non poteva trovare giustificazione nella libertà di espressione o nella critica politica, atteso che il comportamento del consigliere era stato sanzionato non per il suo

Firmato Da: FLAMINI MARTINA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 4a154bc7a05f4b99244612 7dbf1ca7e8
Firmato Da: BELPERIO ANGELA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 48b1062dde713cdeff573d9142def84

contenuto, ma per le modalità attraverso le quali la libertà di espressione era stata esercitata; che l'ordinanza era motivata anche con riferimento alla determinazione della sanzione in misura pari al massimo edittale, atteso che la gravità della violazione era da ravvisarsi nel fatto che il ricorrente rivestiva da tempo una carica pubblica e che egli aveva persistito nel proprio comportamento, nonostante specificamente invitato dalla Vice Sindaco a rimuovere il predetto striscione; che, in particolare, il riferimento all'allarme sociale doveva intendersi riferito all'aver indotto nei cittadini la percezione di un comportamento del tutto inusuale circa l'utilizzo di un palazzo comunale. Ha concluso chiedendo il rigetto dell'opposizione, con vittoria di spese.

Con decreto del 16.6.2020 il Giudice, in ossequio al disposto dell'art. 83 del D.L. 18/2020, ha disposto la trattazione scritta del presente procedimento ed ha assegnato alle parti termine per note.

Con note scritte depositate il 29.6.2020, la difesa di parte ricorrente ha chiesto, ex art. 420 comma 5 c.p.c., l'acquisizione di un documento (relativo all'organigramma dell'Area procedure sanzionatorie del Comune di Milano) che non era stato possibile reperire prima del deposito del ricorso. Ha dedotto, in particolare, che la sanzione nel caso in esame era stata irrogata dal Vice Comandante della Polizia Locale, senza una delega specifica, atteso che la delega prevista nell'Area procedure sanzionatorie si riferiva alle sanzioni amministrative relative al Codice della Strada.

Nelle note depositate il 30.6.2020 la difesa del Comune di Milano si è opposta all'acquisizione del documento, rilevando come lo stesso, peraltro liberamente consultabile *on line*, ben avrebbe potuto essere depositato al momento del deposito del ricorso.

Lette le note scritte, all'esito dell'udienza (con trattazione scritta) del 7.7.2020, il Giudice ha deciso la causa.

L'opposizione è solo parzialmente fondata e può trovare accoglimento solo con riferimento alla domanda volta ad ottenere una riduzione della sanzione.

In primo luogo, con riferimento all'istanza ex art. 420, comma 5, c.p.c., osserva il Collegio come, nel caso in esame, non sussistano i presupposti per l'acquisizione di un documento prodotto solo con la memoria depositata il 29.6.2020. Il ricorso introduttivo, infatti, è stato depositato l'11.10.2019, in epoca precedente all'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha reso molto più complicato anche l'accesso agli uffici pubblici. Il documento in oggetto, peraltro, ben avrebbe potuto essere prodotto unitamente al ricorso, atteso che trattasi di documento liberamente rinvenibile nel sito internet del Comune di Milano.

Tanto premesso, nel merito si osserva quanto segue.

Parte ricorrente si duole dell'applicazione dell'art. 35 del Regolamento Decoro Urbano, ritenendo la fattispecie in esame del tutto estranea alla previsione della norma applicata.

Firmato Da: FLAMINI MARTINA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 4a154bc7a05f4b99244612 7dbf1ca7e8
Firmato Da: BELPERIO ANGELA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 48b1062dde713cdeff573d9142def84

Le censure di parte ricorrente sono infondate.

L'art. 35 del Regolamento – "Divieto di imbrattare e deturpare segnaletica e manufatti presenti nella aree pubbliche" -, infatti, dispone: "1. E' vietato imbrattare, affiggere manifesti o adesivi o deturpare muri, segnaletica ed i manufatti permanenti presenti nelle aree pubbliche o di uso pubblico, nonché fare uso delle strutture o degli arredi in modo non conforme alla loro destinazione".

L'interpretazione letterale della norma, che rende inutile il ricorso agli ulteriori criteri interpretativi, rivela come la disposizione in esame sia volta a vietare una pluralità di condotte. Tra dette condotte rientra, per espressa previsione del Regolamento, anche la condotta di chi affigge manifesti e fa uso della struttura pubblica in modo non conforme alla loro destinazione.

Nel caso di specie, il è pacifico che il sig. Rizzo abbia affisso alla balconata dello stabile comunale che affaccia in Galleria Vittorio Emanuele uno striscione della lunghezza di circa sei metri per un metro di altezza, recante la scritta su fondo bianco "Milano è città aperta ma dice no alle adunate fasciste e razziste".

Non può revocarsi in dubbio che la condotta di chi affigga un manifesto come quello in esame su uno stabile comunale integri una delle fattispecie sanzionate dall'art. 35 del Regolamento citato, atteso che, attraverso tale comportamento, si fa uso di una struttura pubblica in modo non conforme alla sua destinazione.

Le difese di parte ricorrente, relative al fatto che il contenuto del messaggio indicato nello striscione fosse legato al valore costituzionale dell'antifascismo, non possono trovare accoglimento atteso che la libertà di espressione e di critica politica, sicuramente tutelate dall'ordinamento, devono essere esercitate con modalità rispettose delle diverse disposizioni che regolano l'esercizio del predetto diritto. Ciò che viene sanzionato, nel caso in esame, infatti, non è il contenuto delle affermazioni presenti nello striscione, ma l'affissione dello stesso su un bene pubblico in modo non conforme alla sua destinazione.

L'utilizzo di uno spazio pubblico e, segnatamente, l'affissione di altri manifesti o striscioni su edifici pubblici, indicato da parte ricorrente, non rileva atteso che nel caso in esame la predetta affissione non era stata autorizzata (ma, al contrario, era stata espressamente vietata, come indicato dallo stesso ricorrente nel riferimento agli inviti alla rimozione rivolto dal Vice Sindaco).

Per tali motivi, si ritiene che la condotta posta in essere dal ricorrente integri la violazione dell'art. 35 del regolamento.

Tanto premesso, occorre esaminare la domanda subordinata volta alla riduzione della sanzione, determinata in misura pari al massimo edittale.

In via generale si osserva che nel procedimento di opposizione avverso le sanzioni amministrative

Firmato Da: FLAMINI MARTINA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 4a154bc7a05f4b99244612 7dbf1ca7e8
Firmato Da: BELPERIO ANGELA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 48b1062dde713cdeff573d9142def84

pecuniarie il giudice nel caso di contestazione della misura della stessa, è autonomamente chiamato a controllarne la rispondenza alle previsioni di legge, senza essere soggetto a parametri fissi di proporzionalità ed ha il potere discrezionale di quantificarne l'entità, entro i limiti edittali previsti, allo scopo di commisurarla all'effettiva gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi; dalla motivazione deve emergere come, nella determinazione, si sia tenuto conto dei parametri previsti dall'art. 11 della l. n. 689 del 1981, quali la gravità della violazione, la personalità dell'agente e le sue condizioni economiche (*ex multis*, Cass. nn. 9126/2017; 6778/2015).

La Suprema Corte ha altresì chiarito che la motivazione dell'ordinanza - ingiunzione in ordine alla concreta determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria non assume rilievo, risolvendosi semplicemente nell'esposizione dei criteri seguiti dall'autorità ingiungente per pervenire alla liquidazione della somma pretesa, ed il giudice dell'opposizione, investito della questione relativa alla congruità della sanzione, non è chiamato propriamente a controllare la motivazione dell'atto sul punto, ma a determinare la sanzione applicando direttamente i criteri previsti dall'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Cass. n. 24127/2010).

L'art. 11 L. 689/81 regola la determinazione della sanzione amministrativa, fissata dalla legge tra un minimo e un massimo. A tale scopo la norma prevede l'utilizzabilità dei seguenti parametri di valutazione: gravità della violazione, opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, personalità, condizioni economiche.

Tanto premesso, occorre valutare se possa essere ritenuta congrua, nel caso di specie, la determinazione della sanzione nella misura pari al massimo edittale.

A tal fine devono essere considerati i seguenti elementi:

- La gravità della violazione non può prescindere dall'esame del contenuto delle affermazioni contenute nello striscione affisso dal ricorrente;
- L'opera svolta dal sig. Rizzo per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione;
- La personalità del ricorrente.

Con riferimento a tali ultimi due elementi, occorre evidenziare che il ricorrente è consigliere comunale e che, ricevuta la richiesta di rimozione dello striscione da parte del vice sindaco, ha rifiutato di rimuoverlo e si è allontanato dall'edificio comunale. Tali elementi portano a ritenere condivisibile una determinazione della sanzione in misura sicuramente superiore al minimo edittale.

In merito alla gravità della violazione, però, osserva il Tribunale come il messaggio contenuto nello striscione - "Milano città aperta ma dice no alle adunate fasciste e razziste"- ed i valori costituzionali che lo stesso esprime portino a ritenere non congrua la determinazione della sanzione nella misura massima.

Firmato Da: FLAMINI MARTINA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 4a154bc7a05f4b99244b127dbf1ca7e8
Firmato Da: BELPERIO ANGELA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 48b1062dde713cdeff573d9142def84

Con riferimento a tale aspetto, merita, infatti, di essere sottolineato che in base all'art 2 del Trattato sull'Unione Europea la dignità umana costituisce uno dei valori sui quali pone le fondamenta lo stesso tessuto comunitario.

Il preambolo della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea sancisce i valori comuni sui quali l'unione si fonda: ".. *l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione*.." e all'art 1 sancisce che "*La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata*".

L'art. 2 della Costituzione prevede che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

Recentemente (Cass. pen 23 marzo 2019 n. 21409) la Suprema Corte è tornata a pronunciarsi sul delitto c.d. di «esibizionismo razzista» di cui all'art. 2, co. 1, d.l. 26 aprile 1993, n. 122, conv. con mod. in l. 25 giugno 1993, n. 205 (c.d. Legge Mancino), che punisce chiunque in pubbliche riunioni compie manifestazioni esteriori od ostenta emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni 'razziste' di cui all'art. 3, co. 3, l. 13 ottobre 1975, n. 654 (oggi art. 604 bis, co. 2, c.p.), vale a dire delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (tra cui non vi è dubbio rientrino tutti i simboli del disciolto partito fascista o riferibili al nazismo ed al fascismo).

I valori dell'antifascismo e il ripudio dell'ideologia autoritaria propria del ventennio fascista, inoltre, sono valori fondanti la Costituzione repubblicana del 1948, sottesi implicitamente all'affermazione del carattere democratico della Repubblica italiana e alla proclamazione solenne dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo (gli stessi, peraltro, sono affermati esplicitamente sia nella XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, sia nell'art. 1 della legge "Scelba" n. 645 del 20 giugno 1952).

I predetti elementi portano il Tribunale a ritenere che il riferimento a valori fondamentali della Repubblica italiana – l'antifascismo e il ripudio di ogni forma di razzismo -, sebbene non possa portare a ritenere insussistente la violazione accertata (atteso che i detti valori sono stati ribaditi attraverso l'esercizio di un diritto in forme diverse da quelle consentite dall'ordinamento), giustifichi una diversa determinazione della sanzione pecuniaria.

In conclusione, in ragione della personalità del ricorrente, del comportamento dallo stesso posto in essere subito dopo la violazione e della gravità della sanzione, ritiene il Tribunale che la sanzione pecuniaria possa essere determinata in misura inferiore alla metà del massimo edittale e, dunque, in euro 200,00.

Firmato Da: FLAMINI MARTINA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 4a154bc7a05f4b99244612 7dbf1ca7e8
Firmato Da: BELPERIO ANGELA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 48b1062dde713cdeff573d9142def84

In ragione dei motivi della presente pronuncia e dell'accoglimento solo parziale dell'opposizione, si ritengono sussistenti ragioni per compensare integralmente le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale di Milano, definitivamente pronunciando sull'opposizione proposta da Basilio Rizzo nei confronti del Comune di Milano, nel contraddittorio tra le parti, *contrariis reiectis*, così provvede:

1. Accoglie parzialmente l'opposizione proposta e, per l'effetto, determina la sanzione pecuniaria in euro 200,00;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

Milano, 7 luglio 2020

Il Giudice
dott. Martina Flamini

Firmato Da: FLAMINI MARTINA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 4a154bc7a05f4b99244612 7dbf1ca7e8
Firmato Da: BELPERIO ANGELA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 48b1062dde713cdeff573d9142def84