

**TRIBUNALE DI MILANO**

**RICORSO**

**ex Art. 22 Legge n. 689/1981**

del dott. **BASILIO RIZZO** (XXXXXXXXXX) rappresentato e difeso, come da delega in calce al presente atto, dagli avvocati Stefano Nespor (XXXXXXX), Federico Boezio (XXXXXXX), Laura Hoesch (XXXXXXX), Monica Gambirasio (XXXXXXX), Mario Fezzi (XXXXXXX), Prof. Giovanni Cocco (XXXXXXX) e Davide Steccanella (XXXXXXX), ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli Avv.ti Nespor e Boezio in Milano, via Cadore 36.

Per le comunicazioni relative al presente giudizio si indicano le PEC stefano.nespor@milano.pecavvocati.it e federico.boezio@milano.pecavvocati.it e/o i numeri di fax 0255192705 - 0254101742);

**contro**

il **COMUNE DI MILANO** in persona del Sindaco *pro tempore*, con sede in Milano, Palazzo Marino

**per l'annullamento**

dell'ordinanza ingiunzione n. 30423/2019/8/1/1 in data 10 settembre 2019 (notificata in data 17/9/2019) con la quale è stato ingiunto al ricorrente di pagare la somma di € 500, 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 (**doc. 1**)

**FATTO**

**1.** Nelle tarda mattinata del 18 maggio 2019 il dott. Basilio Rizzo, Consigliere comunale di Milano, espone sul balcone prospiciente la finestra del proprio 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" (**doc. 2**).

Lo striscione è fissato al parapetto con delle cordicelle.

**2.** Nello stesso pomeriggio, si svolge in Piazza Duomo a Milano una manifestazione indetta dal Sen. Matteo Salvini, Ministro dell'Interno (l'inizio della manifestazione è prevista alle ore 17,30). Sono presenti 11 esponenti dell'ultradestra europea. Dal discorso del Ministro Salvini come riportato dai quotidiani: *“Se fate di noi il primo partito in Europa la politica sui migranti la portiamo in tutta Europa e non entra più nessuno”*; *“E' un momento storico importante per liberare il continente dall'occupazione abusiva organizzata a Bruxelles da molti anni”*; *“Mi affido al cuore immacolato di Maria che ci porterà alla vittoria”* (**doc. 3**).

**3.** Prima dell'inizio della manifestazione, il dott. Rizzo riceve una telefonata dal Presidente del Consiglio comunale di Milano che gli chiede di rimuovere lo striscione. Lo stesso fa la Vice Sindaco e Assessore alla Sicurezza, dott.ssa XXXXXXXX, con un messaggio su whatsapp ove gli ricorda che *“non c'è autorizzazione”* (**doc. 4**).

**Il dott. Rizzo rifiuta**, sostenendo che lo striscione non è offensivo e ripropone valori in cui Milano ha sempre creduto.

Dopo aver fotografato la striscione appeso al suo balcone (cfr. doc. 2) il dott. Rizzo si allontana.

**4.** Il giorno dopo, recandosi in ufficio, il dott. Rizzo scopre che lo striscione non c'è più: è stato rimosso da persone sconosciute che si sono introdotte nel balcone prospiciente i locali.

**5.** Nei giorni seguenti il dott. Rizzo si mette dunque alla ricerca del proprio striscione, interpellando sia i funzionari del Comune che i responsabili del servizio di Polizia presso il Municipio. Poiché nessuno sa nulla e non risulta che qualcuno si sia introdotto nei locali del Comune per rimuovere lo striscione, interPELLa anche agenti della Polizia di Stato (DIGOS): anch'essi escludono di aver rimosso lo striscione, non ravvisando peraltro alcun motivo di ordine pubblico.

**6.** Risultate inutili le ricerche, il dott. Rizzo contatta telefonicamente la Polizia locale, avvertendo che intende presentare una denuncia per il furto dello striscione. Solo dopo molti giorni è informato da un funzionario della Polizia locale che lo striscione si trova presso uno dei loro uffici.

7. In data 20 giugno 2019, circa un mese dopo la scomparsa dello striscione, il dott. Rizzo si reca presso il Comando della Polizia locale al fine di recuperarlo e scoprire cosa è avvenuto. Viene ricevuto dal Commissario XXXXXXXXX che lo informa che sarebbe stato sentito *“in merito a uno striscione apposto sulla balconata della Galleria Vittorio Emanuele II quale persona in grado di riferire su circostanze utili sulla ricostruzione dei fatti e a tal fine <viene> reso edotto dell’obbligo di rispondere secondo verità...”* (**doc. 5**).

Il dott. Rizzo – trasformato così da vittima di un furto (commesso tra l’altro in pertinenze del Consiglio comunale) in persona informata sui fatti con riferimento a un imprecisato reato e ritenendo di fornire informazioni sul furto dello striscione – dichiara quindi alle ore 15 del 20 giugno:

*“Nella giornata del 18 maggio 2019 ho ritenuto di esporre dalla balconata prospiciente l’ufficio che ho in dotazione lo striscione che ritengo non offensivo, anzi positivo, riportante le seguenti scritte <<**Milano città aperta ma dice no alle adunate fasciste e razziste**>>, firmato dal mio gruppo consigliere (Milano in Comune) di cui sono l’unico rappresentante. Mi è stato chiesto di rimuoverlo, ho ritenuto di non farlo, comunicandolo espressamente perché giudicavo importante la manifestazione politica del mio pensiero. Successivamente apprendevo della rimozione dello striscione, per più giorni ho cercato di sapere dove fosse, rivolgendomi sia alla Polizia di stato sia ai responsabili di Palazzo Marino, senza ottenere risposta. Anzi, alcuni funzionari della Polizia di Stato mi hanno manifestato, avendolo verificato, che non vi era stato alcun intervento da parte loro, in quanto non lo avevano ritenuto necessario per ragioni di ordine pubblico. Ho quindi pensato ....”* (cfr. doc. 5).

È questa la prima occasione in cui quanto avvenuto il 18 maggio viene riferito in via ufficiale all’Autorità. Di conseguenza, le informazioni che il Commissario Brianzoli premette *“prima di procedere all’assunzione delle informazioni”* sono... le stesse informazioni che il dott. Rizzo fornisce nelle sue successive dichiarazioni.

8. Sempre alle ore 15 del 20 giugno 2019, il Commissario Brianzoli procede alla redazione di un verbale di sequestro amministrativo dello striscione scomparso, in quanto *“il signor Rizzo Basilio dichiarava a s.i.t. che era responsabile della violazione amministrativa avvenuta in data 18/5/2019 alle ore 15 in Galleria Vittorio Emanuele II”* (**doc. 6**). In questo momento – sempre

alle 15 del 20 giugno – il dott. Rizzo apprende di essere responsabile di una violazione amministrativa e che lo striscione è stato oggetto di “*un sequestro amministrativo <ex art. 13 Legge 689/1981> emesso il 18 maggio 2019 contro ignoti*” e che la cosa sequestrata “*si trova in custodia presso l’ufficio verbali del servizio radiomobili polizia locali, Milano via P. Custodi 13*”.

Il dott. Rizzo ribadisce, come già fatto anche in sede di s.i.t., “*che fin dal 19 maggio 2019 era noto che fossi io il responsabile dell’esposizione*”.

Il verbale di sequestro, seppur sottoscritto dal dott. Rizzo in qualità di “trasgressore”, gli viene poi notificato il successivo 1 luglio a mani (**doc. 7**).

**9.** Sempre alle ore 15 del 20 giugno 2019, il Commissario Brianzoli redige anche il verbale di contestazione n. 7633612-0 a carico del dott. Rizzo, responsabile della violazione dell’art.35 del Regolamento decoro urbano del Comune. Nel verbale viene indicato, tra le sanzioni accessorie, che si è disposto il “*sequestro cautelare delle cose (come da apposito verbale allegato)*” (**doc. 8**).

**10.** In data 18 luglio 2019, il dott. Rizzo propone ricorso ex art. 18 L. 689/1981, ove – dopo aver ribadito di essere il responsabile dell’esposizione e di non aver proceduto alla rimozione dello striscione “*perché pensavo, e penso, che fosse giusto e doveroso esprimere i concetti lì riportati e che lo stesso non fosse motivo di tensione ma di civile manifestazione di pensiero*” – chiede, previa audizione, il dissequestro dello striscione e l’annullamento della sanzione in via gerarchica (**doc. 9**).

**11.** In data 4 settembre 2019, il dott. Rizzo viene convocato presso il l’Ufficio Regolamenti della sezione procedure sanzionatorie del Corpo di Polizia Locale per essere sentito in merito al ricorso gerarchico presentato. Nel verbale di audizione il dott. Rizzo conferma “*quanto riportato nella memoria (rectius “ricorso”)*” e ribadisce di “*aver espresso una mia opinione politica coerente con l’interesse della città*” (**doc. 10**).

**12.** Con ordinanza prot. n. 7633612/19 in data 22 agosto 2019 (notificata in data 4/9/2019), il Direttore *ad interim* dell’Area Procedure Sanzionatorie e Traffico del Comune di Milano, richiamato il ricorso del dott. Rizzo, dispone il dissequestro dello striscione (**doc. 11**).

**13.** Con il provvedimento qui impugnato, il Vice Comandante della Polizia Locale – su delega del Direttore ad interim dell’Area Procedure Sanzionatorie e Traffico del Comune di Milano – ingiunge al dott. Rizzo il pagamento di una somma pari a € 500 (quindi il massimo edittale previsto dalla norma) precisando che detta determinazione sarebbe stata effettuata in *“applicazione del criterio della gravità della violazione commessa, con particolare riguardo all’allarme sociale provocato nella comunità rispetto alla percezione della violazione della legalità, nonché quello della totale assenza di una condotta atta ad eliminare o ridurre le conseguenze della violazione commessa”* (cfr. doc. 1)

\*

L’ordinanza-ingiunzione di pagamento qui impugnata è illegittima per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

**1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 35 DEL “REGOLAMENTO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI E LA TUTELA DEL DECORO E DELL’IGIENE AMBIENTALE” (C.D. REGOLAMENTO DECORO URBANO) DEL COMUNE DI MILANO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE.**

Il Consigliere comunale rappresenta l’intera comunità locale nei cui confronti ha una specificata responsabilità politica nell’esercizio del suo mandato.

Nel caso di specie, come esposto in narrativa, il Consigliere Rizzo è stato sanzionato per aver esposto fuori dalla finestra del proprio ufficio consiliare una striscione recante la scritta ***“Milano città aperta ma dice no alle adunate fasciste e razziste”***.

L’art. 35 contestato al ricorrente, inserito nel “Regolamento per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati e la tutela del decoro e dell’igiene ambientale”, è titolato “Divieto d’imbrattare e deturpare segnaletica e manufatti nelle aree pubbliche”.

Ne segue che, affinché la sanzione comminata sia legittima, la condotta posta in essere (e astrattamente punibile) debba rientrare all’interno dei “confini” stabiliti dalla rubrica della disposizione: **deve quindi sussistere una violazione del divieto di imbrattare e deturpare segnaletica e manufatti nelle aree pubbliche**.

Il parapetto del balcone dell'edificio pubblico non rientra nella "segnaletica" o nei "manufatti" collocati nelle aree pubbliche (individuati nel testo seguente come "strutture" o "arredi").

Ciò, di per sé, rende illegittimo il provvedimento qui impugnato.

La sanzione è illegittima anche con riferimento al testo dell'articolo 35 in questione che conferma il contenuto della rubrica: *"È vietato imbrattare, affiggere manifesti o adesivi e deturpare muri, segnaletica ed i manufatti permanenti presenti nelle aree pubbliche o di uso pubblico, nonché fare uso delle strutture e degli arredi in modo non conforme alla loro destinazione"*.

Secondo il Grande dizionario della lingua italiana di Salvatore Battaglia in 24 volumi:

- "imbrattare" significa "insudiciare, macchiare, inzaccherare (con liquidi o materie luride o appiccicose)";

- "affiggere" significa "attaccare saldamente, fissare cose destinate a rimanere esposte; fermare stabilmente; conficcare" e non riguarda quindi un'esposizione attuata in modo provvisorio senza un contatto permanente con la parete o il manufatto che lo sorregge. È questo il senso attribuito al termine affiggere anche da Corte Costituzionale 26/06/1991, n.299.

- "deturpare" significa "render brutto, sfigurare, imbruttire; rovinare, deformare, corrompere".

**L'esposizione dello striscione in esame non rientra in nessuna delle tre fattispecie sopra descritte.**

Non può qualificarsi come imbrattamento (ipotesi che generalmente si applica all'uso di bombolette o scritte difficilmente deletabili sui muri): *"La condotta di imbrattamento presuppone che l'evento conseguente consista in un pregiudizio sul versante della pulizia, nettezza, tale da rendere sudicia, sporca la superficie interessata"* (così Cass. penale sez. II, 19/12/2012, n.845).

Non può neppure qualificarsi come affissione, trattandosi di un'esposizione attuata in modo provvisorio (alcune ore) senza un contatto permanente con la parete o il manufatto che lo sorregge. È questo il senso attribuito al termine affiggere anche da Corte Costituzionale 26/06/1991, n.299.

Quanto avvenuto non può infine rientrare nelle ipotesi di deturpamento: lo striscione, infatti, non aveva caratteristiche tali (ad esempio per forma, materiale impiegato e/o scelta degli accostamenti cromatici) da rendere brutto, rovinare o deformare il manufatto su cui è stato temporaneamente appeso.

Le stesse considerazioni valgono a maggior ragione per il “contenuto” (inteso come scritta o mero contenuto grafico) dello striscione esposto dal consigliere Rizzo: “Milano città aperta, ma dice no alle adunate fasciste e razziste”.

Questa scritta, infatti, esprime **valori costituzionali** – la libertà, l'uguaglianza e l'antifascismo – che, in quanto tali, **devono essere condivisi da tutta la comunità nazionale**. Detti valori valgono a maggior ragione per Milano, medaglia d'oro della Resistenza.

Sul punto vale la pena citare un passaggio di una recente sentenza resa dal TAR Piemonte in un giudizio ove è stato rigettato un ricorso presentato dall'organizzazione fascista Casapound: *“I valori dell'antifascismo e della Resistenza e il ripudio dell'ideologia autoritaria propria del ventennio fascista sono valori fondanti la Costituzione repubblicana del 1948, non solo perché sottesi implicitamente all'affermazione del carattere democratico della Repubblica italiana e alla proclamazione solenne dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, ma anche perché affermati esplicitamente sia nella XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, che vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista, sia nell'art. 1 della legge "Scelba" n. 645 del 20 giugno 1952, che, nel dare attuazione alla predetta norma costituzionale, ha individuato come manifestazioni esteriori di ricostituzione del partito fascista il perseguire finalità antidemocratiche proprie del partito fascista attraverso, tra l'altro, la minaccia o l'uso della violenza quale metodo di lotta politica, il propugnare la soppressione delle libertà costituzionali, lo svolgere propaganda razzista, l'esaltare principi, fatti e metodi propri del predetto partito, il compiere manifestazioni esteriori di carattere fascista e il denigrare la democrazia, le sue istituzioni o i "valori della Resistenza"; inoltre, l'art. 5 della stessa legge Scelba n. 645/1952 punisce le manifestazioni usuali del disciolto partito fascista, quando siano compiute durante eventi pubblici”* (TAR Piemonte, Sez. II, Torino, 18/4/2019 n. 447).

Nel caso di specie, pertanto, siamo in presenza di uno striscione che, oltre a non essere potersi considerare “affisso”, non ha in alcun modo imbrattato o deturpato un manufatto pubblico, ma si è limitato – in una particolare giornata (come descritta in fatto)<sup>1</sup> – a ricordare quali sono i valori storici, culturali e costituzionali su cui si fondano Milano e l’Italia: nulla di indecoroso dunque, ma solo la legittima esposizione dei principi democratici alla base della nostra Repubblica, in un periodo in cui, troppo spesso, si “tendeva” a propagandare il razzismo e la necessità di una svolta autoritaria (e antidemocratica) per la risoluzione dei problemi, nazionali e internazionali.

La sanzione comminata è quindi illegittima e va annullata in quanto non sussiste alcuna violazione dell’art. 35 del Regolamento Decoro Urbano del Comune di Milano.

**2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 35 DEL “REGOLAMENTO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI E LA TUTELA DEL DECORO E DELL’IGIENE AMBIENTALE SOTTO ALTRO PROFILO.**

A conferma del fatto che l’esposizione di uno striscione su un edificio pubblico non viola automaticamente l’art.35 del Regolamento decoro urbano, è sufficiente ricordare che sulla facciata di Palazzo Marino vengono abitualmente esposti striscioni che, in relazione a importanti fatti di rilevanza nazionale o internazionale, esprimono proprio quei valori di Milano (peraltro pubblicamente condivisi dall’attuale Sindaco di Milano)<sup>2</sup> che il ricorrente ha richiamato nello striscione oggetto della presente controversia: è il caso degli striscioni riguardanti, per esempio, i marò detenuti in India o l’omicidio di Giulio Regeni. Si tratta di striscioni certamente autorizzati dal Consiglio comunale o dal Sindaco: ma ciò dimostra che non costituiscono imbrattamento o deturpamento della facciata, se non ipotizzando che l’autorizzazione amministrativa trasformi qualcosa di deturpante o imbrattante in qualcosa di bello e lecito.

---

<sup>1</sup>A conferma del “clima” che si viveva a Milano in quei giorni è sufficiente ricordare le migliaia di cittadini che hanno esposto fuori dai propri immobili scritte e striscioni inneggianti la libertà, la condanna del razzismo e la lotta a ogni forma di totalitarismo (**doc. 12**).

<sup>2</sup>Lo stesso Sindaco, Giuseppe Sala, proprio in occasione di una manifestazione indetta nel novembre 2016, aveva scritto sulla propria pagina facebook, “*Milano, medaglia d’oro alla Resistenza, che ha tra i suoi valori fondanti l’antinazismo e l’antifascismo non vuole permettere che si svolga nella nostra Città il raduno neonazista previsto per il 19 novembre*” (**doc. 13**).

La sanzione comminata va quindi annullata in quanto la condotta posta in essere – consistendo (al limite) nell'esposizione non autorizzata di uno striscione – non può essere sussunta nelle fattispecie previste dall'art. 35 del Regolamento Decoro Urbano del Comune di Milano.

**3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 11 DELLA LEGGE 24/11/1981 N. 689. DIFETTO DI MOTIVAZIONE E ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, PERPLESSITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA.**

Nella denegata ipotesi in cui non si ritengano fondati i motivi che precedono, il provvedimento è comunque illegittimo per non aver in alcun modo giustificato la determinazione della sanzione nel suo ammontare massimo.

L'art. 11 della Legge 689/1981, richiamato espressamente nel provvedimento impugnato, stabilisce infatti che *“Nella determinazione della azione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche”*.

Il provvedimento impugnato, invece, dopo aver precisato che *“la violazione commessa è punibile con il pagamento di una somma da un minimo di Euro 25,00 ad un massimo di Euro 500,00”*, ha determinato l'ammontare della sanzione nel massimo edittale richiamando la *“gravità della violazione commessa, con particolare riguardo all'allarme sociale provocato nella comunità rispetto alla percezione della violazione della legalità, nonché quello della totale assenza di una condotta atta ad eliminare o ridurre le conseguenze della violazione commessa”*.

Al di là del pessimo italiano utilizzato, si tratta di una motivazione che non ha alcuna attinenza con la realtà dei fatti: richiamando quanto già esposto nei motivi che precedono è infatti evidente che esporre uno striscione che inneggia alla libertà, all'antifascismo e al razzismo non può in alcun modo aver provocato un *“allarme sociale nella comunità”*.

A conferma di ciò, e del fatto che si tratti di una motivazione illegittima, si rileva che la suddetta motivazione “prestampata” viene utilizzata indifferentemente dal

Comune di Milano in moltissime ordinanze ingiunzioni, anche con riferimento a questioni completamente diverse da quella oggetto del presente giudizio (**doc. 13**).

Qualora la sanzione non venga annullata per difetto di motivazione e violazione dell'art. 11 L. 689/1981, si chiede quindi – considerato il “contenuto” e i valori espressi nello striscione – che la stessa venga rideterminata nel minimo edittale, pari a 25 euro.

\*

Per questi motivi, il dott. Basilio Rizzo, anche nella sua qualità di Consigliere comunale di Milano, confida nell'accoglimento delle seguenti

### **CONCLUSIONI**

Voglia l'ill.mo Tribunale, disattesa ogni contraria istanza,

previa emissione di ordinanza di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato,

in via principale: dichiarare illegittima l'ordinanza ingiunzione impugnata e disporre 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 depositano i documenti indicati in ricorso.

Si dichiara che il contributo versato è pari a € 43.

Milano, 8 ottobre 2019

Avv. Stefano Nespor

Avv. Federico Boezio

Avv. Laura Hoesch

Avv. Monica Gambirasio

Avv. Mario Fezzi

Avv. Prof. Giovanni Cocco

Avv. Davide Steccanella