

**Corte di Cassazione, sez. II Civile, ordinanza 7 luglio – 9 ottobre 2017, n. 23566**

*Presidente Petitti – Relatore Varrone*

*Fatto e diritto*

Ritenuto che

1.- I controricorrenti sopra indicati, nonché gli altri intimati, con separati ricorsi tempestivamente depositati, convenivano in giudizio davanti il giudice di pace di Terralba il comune di Arborea proponendo ciascuno ricorso avverso distinti verbali di contestazione emessi dalla polizia municipale per le violazioni dell'articolo 142 del decreto legislativo numero 285 del 1992, come accertate dalle postazioni di controllo della velocità fissa poste su entrambi i sensi di marcia della strada provinciale numero 49 al km 7 + 900 e al km 9 + 200;

2.- Il giudice di pace di Terralba pronunciava la sentenza numero 86 del 2011, con la quale annullava tutti i provvedimenti sanzionatori impugnati, condannando la pubblica amministrazione resistente alla rifusione delle spese di lite in favore dei ricorrenti;  
con distinti atti di citazione in appello il comune di Arborea impugnava la suddetta sentenza separatamente nei confronti di ciascuna delle controparti;

3.- il Tribunale di Oristano in funzione di giudice di appello riuniva le impugnazioni ai sensi dell'articolo 335 cod. proc. civ. e confermava, quanto al dispositivo, la sentenza del Giudice di Pace appellata, modificandone la motivazione;

in particolare il giudice d'appello prendeva le mosse dall'articolo 142, comma 6, del codice della strada e dall'articolo 4, comma 1, del d.l. n. 121 del 2002, convertito con modificazioni dalla l. n. 168 del 2002 secondo cui: sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), del d.lgs n. 285 del 1992, nonché sulle strade di cui all'art. 2, comma 2, lettere c) e d), del citato decreto legislativo ovvero su singoli tratti, individuati con apposito decreto prefettizio, gli organi di Polizia Stradale possono utilizzare o installare dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico di cui viene data informazione agli automobilisti, finalizzati a rilevamento a distanza delle violazioni alle norme di comportamento di cui agli articoli 142, 148 e 176 del medesimo d.lgs.;

3.1- la necessità della preventiva informazione dell'esistenza di postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità veniva ribadita dall'articolo 3 del d.l. n. 117 del 2007, convertito con modificazioni dalla l.n. 160 del 2007, il quale aggiungeva all'articolo 142 del codice della strada il comma 6-bis, secondo cui le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili, ricorrendo all'impiego di cartelli, di dispositivi di segnalazione luminosi, conformemente alle norme stabilite nel regolamento di esecuzione del codice; il giudice del Tribunale di Oristano evidenziava che la giurisprudenza della Corte di Cassazione aveva chiarito che "la ratio dell'informazione risiede nell'obbligo di civile trasparenza gravante sulla pubblica amministrazione il cui potere sanzionatorio in materia di circolazione stradale non è ispirato all'intento della sorpresa ingannevole dell'automobilista indisciplinato, in una logica patrimoniale captatoria, ma da uno scopo di tutela della sicurezza stradale, di riduzione dei costi economici, sociali ed ambientali derivanti dal traffico veicolare, nonché di fluidità della circolazione. Per questi motivi la preventiva informazione non costituisce un obbligo rilevante esclusivamente nell'ambito dei servizi organizzativi interni della pubblica amministrazione, ma costituisce un presupposto di validità dell'accertamento dell'illecito. Ne consegue che la violazione dell'obbligo di informativa forma oggetto di sindacato del giudice ordinario e cagiona la nullità della sanzione eventualmente irrogata";

3.2- in sentenza si aggiungeva che i contenuti dell'obbligo di informazione non sono rimessi all'arbitrio della pubblica amministrazione, ma sono puntualmente stabiliti dalla normativa secondaria, in particolare, il D.M. del 15 agosto 2007. Venivano poi richiamate le norme che regolano forma, dimensioni, colori e caratteristiche dei segnali stradali per la loro migliore conoscibilità, ribadendosi che l'insieme dei segnali deve possedere i requisiti di congruenza, coerenza e omogeneità per assicurare un sistema segnaletico armonico integrato ed efficace garanzia della sicurezza della fluidità della circolazione pedonale e veicolare;

nel caso di specie tutti i ricorrenti in vario modo avevano contestato la validità dell'accertamento delle infrazioni loro addebitate sul presupposto dell'irregolarità della segnaletica stradale, indicante la presenza

delle postazioni fisse di rilevamento della velocità, segnaletica definita inadeguata per dimensioni dei cartelli, loro posizione, colore e per dimensioni dei caratteri impiegati. I cartelli stradali non sarebbero stati visibili e le scritte in essi contenute non sarebbero risultate agevolmente leggibili dagli automobilisti al tempo delle accertate infrazioni;

3.3- il giudice d'appello, fatte queste premesse, riteneva che l'onere della prova della conformità dei cartelli rispetto a quanto prescritto dalla legge, ai sensi dell'articolo 2697 cod. civ., spettasse all'amministrazione. In particolare il giudicante rilevava che, in materia di opposizione a sanzioni amministrative, la cognizione del giudice comprendesse sia la verifica della legittimità formale dell'atto, sia l'esame nel merito della pretesa fatta valere con l'ingiunzione di pagamento. Le vesti sostanziali di attore e convenuto, ai fini della ripartizione dell'onere della prova, spettano rispettivamente alla pubblica amministrazione e all'opponente. In presenza di una specifica contestazione dell'opponente è, dunque, onere della pubblica amministrazione quello di dimostrare la sussistenza dei presupposti di legittimità formale dell'atto, nonché degli elementi costitutivi dell'illecito amministrativo;

3.4- nell'ambito del giudizio di primo grado, di fronte alla specifica contestazione dei ricorrenti circa l'inesatto adempimento da parte del Comune dell'obbligo di informativa della presenza delle apparecchiature di rilevamento elettronico della velocità, sarebbe stato onere della stessa amministrazione quello di dimostrare, non solo la presenza dei relativi cartelli di indicazione, ma, anche, la rispondenza degli stessi per visibilità e intelligibilità delle scritte alla loro funzione di informativa. Dunque, sarebbe stato onere dell'amministrazione dimostrare quale fosse all'epoca dei fatti la posizione dei cartelli, la loro distanza dalla postazione fissa di rilevamento della velocità, la loro dimensione, la dimensione dei caratteri delle scritte in essi contenute da valutarsi in rapporto ai parametri legali prestabiliti con specifico riferimento a quello della velocità locale predominante, rilevata sul tratto di strada interessato;

l'istruttoria espletata non aveva consentito di verificare quale fosse la velocità locale predominante al tempo dell'installazione dei cartelli lungo il tratto di strada interessato agli accertamenti degli illeciti; il giudice di pace di Terralba per calcolare le dimensioni che avrebbero dovuto possedere i caratteri impiegati nelle scritte dei cartelli non disponendo di tale dato, lo aveva sostituito arbitrariamente con quello, non previsto dalla legge, del limite massimo di velocità in vigore sulla strada su cui erano posizionati i sensori di rilevamento. Confrontando le dimensioni dei caratteri ricavate in base ai calcoli stabiliti dalla tabella del regolamento di esecuzione del codice della strada, con le dimensioni reali dei caratteri stampati nei cartelli, il giudice di pace era pervenuto alla conclusione secondo cui queste ultime sarebbero state inferiori rispetto a quelle prescritte per legge;

ad avviso del giudice dell'appello tale affermazione era insanabilmente inficiata dall'impiego di un parametro di riferimento diverso da quello legale;

nel caso di specie, inoltre, il giudice di Terralba non aveva chiarito le ragioni per le quali il mancato rispetto dei requisiti dei cartelli, avrebbe impedito agli stessi di svolgere la funzione informativa loro propria;

3.5- il Tribunale di Oristano, una volta escluso che la dimensione dei caratteri impiegati per la stampa dei cartelli fosse inferiore a quella legale e che il mancato rispetto dei requisiti dell'essenzialità e dell'omogeneità avesse inciso in concreto sulla conoscibilità delle informazioni contenute nei cartelli stessi, riteneva che comunque, in assenza del dato relativo alla velocità locale predominante sul tratto di strada per cui è causa, non era stato dimostrato dal Comune di Arborea, gravato dal relativo onere probatorio, ai sensi dell'articolo 2697 cod. civ., che le dimensioni delle scritte dei cartelli fossero idonee a rendere intellegibile il contenuto da parte degli utenti della strada, da una distanza congrua a consentire a costoro di conformare la propria condotta di guida ai limiti massimi di velocità, in tempo utile prima delle postazioni di rilevazioni;

l'omesso assolvimento dell'onere probatorio sul punto si traduceva nella soccombenza del comune di Arborea;

il giudice di appello rigettava anche il motivo di appello relativo alle spese di lite del giudizio di primo grado e poneva a carico dell'appellante anche quelle del giudizio d'appello;

4.- avverso la suddetta sentenza propone ricorso il comune di Arborea sulla base di due motivi; resistono con controricorso Z.M.I. e M.S. , chiedendo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, e nel

merito il rigetto;

in prossimità dell'udienza i contro ricorrenti hanno depositato memorie con le quali hanno ribadito le loro richieste;

Considerato che:

1.- Occorre preliminarmente superare la censura di inammissibilità sollevata dai controricorrenti nel controricorso, con la quale si lamenta il difetto di autosufficienza del ricorso, per avere il ricorrente omissso di riportare quanto emerso dalla complessa istruttoria di primo grado;

l'eccezione è infondata in quanto il ricorso è sufficientemente dettagliato in ordine alla ricostruzione dei fatti, in conformità ai requisiti di cui all'art. 366, cod. proc. civ., in modo da rendere edotto il collegio in ordine ai punti della sentenza oggetto di gravame e da consentire una verifica afferente la fondatezza o meno delle questioni;

2.- con il primo motivo di ricorso viene censurata la violazione o falsa applicazione degli articoli 112 cod. proc. civ. e 2697 cod. civ., sulla ripartizione dell'onere della prova, nonché degli articoli 3, 22 e 23 della l. n. 689 del 1981 in relazione all'articolo 360, n. 3, cod. proc. civ.;

il ricorrente lamenta in primo luogo il fatto che il giudice di appello abbia arbitrariamente ampliato il petitum rispetto a quanto si era cristallizzato con i ricorsi introduttivi del primo grado di giudizio; inoltre lamenta che sia stato posto in capo al Comune di Arborea l'onere di fornire la prova della legittimità della cartellonistica di segnalazione, anche in relazione alla prova della velocità locale predominante;

2.1- il ricorrente, quanto al primo profilo, evidenzia che nessuno degli oppositori aveva sollevato contestazioni sulla non visibilità della segnaletica a causa delle sue dimensioni in rapporto alla velocità dei veicoli su quel tratto di strada;

2.2- quanto al secondo profilo concernente l'onere della prova, il Comune ricorrente lamenta che l'onere di dimostrare la visibilità e l'intelligibilità delle scritte apposte sui cartelli di segnalazione sia a carico degli intimati e non dell'amministrazione opposta;

si sostiene, pertanto, che la sentenza è palesemente errata nella parte in cui pone a carico dell'amministrazione l'onere di provare l'esigibilità della condotta sanzionata e non sul responsabile della violazione come da costante insegnamento delle giurisprudenza di legittimità, anche a Sezioni Unite;

3.- con il secondo motivo di ricorso si fa valere la violazione e falsa applicazione dell'articolo 2700 cod. civ., in relazione all'articolo 360, numero 3, cod. proc. civ., e anche l'omessa motivazione ex articolo 360, n. 5, cod. proc. civ.;

il ricorrente censura il fatto che il giudice d'appello non abbia tenuto conto che nei verbali di contestazione era riportata chiaramente l'attestazione che ogni postazione di controllo della velocità era presegnalata, ai sensi dell'articolo 142, comma 6-bis, codice della strada;

tale attestazione, sul rispetto delle prescrizioni di cui alla norma citata, gode di fede privilegiata, ai sensi dell'articolo 2700 cod. civ., e non può essere disattesa dal giudice di merito se non dopo la proposizione della querela di falso. Tale assunto è stato più volte ribadito nel corso del giudizio di merito tanto che ne dà atto lo stesso giudice di pace laddove afferma che tale attestazione era riportata nel verbale di contestazione;

4.-esposti, doverosamente, tutti i motivi del ricorso in esame, deve procedersi immediatamente allo scrutinio del primo motivo in ragione del carattere dirimente di ogni altro profilo della controversia;

4.1- il primo motivo è fondato;

come noto, l'art. 142 C.d.S., comma 6-bis, stabilisce che "le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili, ricorrendo all'impiego di cartelli o di dispositivi di segnalazione luminosi, conformemente alle norme stabilite nel regolamento di esecuzione del presente codice";

l'art. 3 del decreto del Ministro dei trasporti 15 agosto 2007 (Attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera b) del D.L. 3 agosto 2007, n. 117, recante disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione) pubblicato nella Gazz. Uff. 23 agosto 2007, n. 195 stabilisce che: "Le postazioni di controllo per il rilevamento della velocità sulla rete stradale possono essere segnalate: a) con segnali stradali di indicazione, temporanei o permanenti, b) con segnali stradali luminosi a messaggio variabile, c) con dispositivi di segnalazione luminosi installati su veicoli. I segnali

stradali di indicazione di cui al comma 1, lettera a), devono essere realizzati con un pannello rettangolare, di dimensioni e colore di fondo propri del tipo di strada sul quale saranno installati. Sul pannello deve essere riportata l'iscrizione "controllo elettronico della velocità" ovvero "rilevamento elettronico della velocità", eventualmente integrata con il simbolo o la denominazione dell'organo di polizia stradale che attua il controllo. I segnali stradali luminosi a messaggio variabile di cui al comma 1, lettera b), sono quelli già installati sulla rete stradale, ovvero quelli di successiva installazione, che hanno una architettura che consenta di riportare sugli stessi le medesime iscrizioni di cui al comma 2. I dispositivi di segnalazione luminosi di cui al comma 1, lettera c), sono installati a bordo di veicoli in dotazione agli organi di polizia stradale o nella loro disponibilità. Attraverso messaggi luminosi, anche variabili, sono riportate le iscrizioni di cui al comma 2. Se installati su autovetture le iscrizioni possono essere contenute su una sola riga nella forma sintetica: "controllo velocità" ovvero "rilevamento velocità";

l'ultimo comma della norma citata afferma che: "Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 77, 78, 79, 80, 81, 82, 124, 125 e 170 d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495";

4.1- il Tribunale di Oristano ha ritenuto di valorizzare il comma 4 dell'art. 80 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 secondo cui: "Le dimensioni dei segnali, in caso di necessità, possono essere variate in relazione alla velocità predominante e all'ampiezza della sede stradale, previa autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici - Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale", ritenendo che l'amministrazione non avesse assolto l'onere della prova, ad essa spettante, circa la velocità predominante sul tratto di strada interessato;

4.2- risulta evidente il duplice errore della decisione in esame;

in primo luogo deve rilevarsi che il comma 4 dell'art. 80 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 si applica solo allorché, in caso di necessità, in relazione alla velocità predominante e all'ampiezza della sede stradale, si voglia variare le dimensioni dei segnali rispetto a quanto stabilito dai commi precedenti; secondo i commi da 1 a 3 del citato art. 80, invece, "Il formato e le dimensioni dei segnali verticali, esclusi quelli di indicazione e quelli di cui ai commi 4, 5, 6 e 7, sono stabiliti nelle tabelle II.1, II.2, II.3, II.4, II.5, II.6, II.7, II.8, II.9, II.10, II.11, II.12, II.13, II.14 e II.15 che fanno parte integrante del presente regolamento. I segnali di formato "grande" devono essere impiegati sul lato destro delle strade extraurbane a due o più corsie per senso di marcia, su quelle urbane a tre o più corsie per senso di marcia e nei casi di installazione al di sopra della carreggiata. Se ripetuti sul lato sinistro, essi possono essere anche di formato "normale". I segnali di formato "piccolo" o "ridotto" si possono impiegare solo allorché le condizioni di impianto limitano materialmente l'impiego di segnali di formato "normale"; tali norme, peraltro, giova ribadirlo, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 3 del citato d.m. 15 agosto 2007 sono applicabili solo in quanto compatibili;

dunque, nessuna rilevanza poteva assumere il dato della velocità predominante sul tratto di strada interessato dalla presenza della segnaletica che avvisava gli automobilisti della presenza delle postazioni di controllo della velocità;

secondo la giurisprudenza di questa Corte "In materia di accertamento di violazioni delle norme sui limiti di velocità, compiuto mediante dispositivi o mezzi tecnici di controllo, il cartello di avviso della presenza della postazione di rilevamento deve essere apposto in modo da garantirne la corretta percepibilità e leggibilità, ex art. 79, comma 5, del d.P.R. n. 495 del 1992, sicché è illegittimo l'accertamento eseguito mediante foto-rilevazione avvenuta prima (nella specie, a più di duecento metri) del cartello mobile di avviso" (Cass. civ. Sez. II, 05-052016, n. 9033);

ciò che rileva, dunque, è la concreta percepibilità e leggibilità dell'avviso della presenza delle postazioni di controllo della velocità, per questo motivo il legislatore ha stabilito che le disposizioni di cui al D.P.R. 16/12/1992, n. 495 si applichino in quanto compatibili;

4.3- su questo aspetto si innesta il secondo errore operato dal Tribunale di Oristano, in quanto grava su colui che propone l'opposizione all'ordinanza ingiunzione, e non sull'amministrazione, l'onere di provare l'inidoneità in concreto della segnaletica di cui al citato d.m. 15 agosto 2007 ad assolvere la funzione di avviso della presenza delle postazioni di controllo della velocità, in modo da garantire il rispetto del limite di velocità, in una logica ispirata non dalla volontà di cogliere di sorpresa l'automobilista indisciplinato, ma dalla tutela della sicurezza stradale, di riduzione dei costi economici, sociali ed ambientali derivanti

dal traffico veicolare, nonché di fluidità della circolazione;  
d'altra parte questa Corte ha già affermato che: "In tema di opposizione a sanzione amministrativa in materia di circolazione stradale, per violazione di limite di velocità, qualora l'opponente deduca non già la mancanza della segnalazione stradale relativa a tale limite, ma soltanto la sua inadeguatezza, incombe a lui di dare prova, attraverso la dimostrazione di circostanze concrete, della sussistenza dell'allegata inadeguatezza, per inidoneità od insufficienza della segnaletica, e non invece alla P.A. di provare l'adeguatezza della segnaletica stessa" (sez. 1, Sentenza n. 6242 del 21/06/1999);

5.- l'accoglimento del primo motivo del ricorso, con la conseguente cassazione con rinvio della causa, comporta l'assorbimento dell'ulteriore mezzo di gravame.

In conclusione, il ricorso va accolto, limitatamente al primo motivo, assorbito il secondo, e la sentenza impugnata va cassata, con rinvio al Tribunale di Oristano in persona di altro magistrato, il quale procederà ad un riesame della causa uniformandosi agli enunciati principi e regolerà anche le spese del giudizio di cassazione.

*P.Q.M.*

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, dichiara assorbito il secondo, cassa l'impugnata sentenza e rinvia la causa al Tribunale di Oristano in persona di altro magistrato, che provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione.