

ESENTE

01661-19

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**SECONDA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VINCENZO CORRENTI - Presidente -  
Dott. UBALDO BELLINI - Consigliere -  
Dott. ELISA PICARONI - Consigliere -  
Dott. ANNAMARIA CASADONTE - Consigliere -  
Dott. GIUSEPPE DONGIACOMO - Rel. Consigliere

Oggetto

SANZIONI  
AMMINISTRATIVE

Ud. 12/10/2018 -  
CC

R.G.N. 2540/2016

Ud. 1661  
Rep.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso 2540-2016 proposto da:

(omissis) , difensore di sé stesso

**- ricorrente-**

**contro**

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO DELLA PROVINCIA DI  
PARMA, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA GENERALE  
DELLO STATO presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi 12  
domicilia per legge

**- intimato-**

avverso la sentenza n. 880/2015 del TRIBUNALE DI PARMA,  
depositata il 21/5/2015;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio  
non partecipata del 12/10/2018 dal Consigliere GIUSEPPE  
DONGIACOMO;

**FATTI DI CAUSA**

3324  
2018



Il tribunale di Parma, con la sentenza in epigrafe, ha respinto l'appello che (omissis) ha proposto nei confronti della sentenza con la quale il giudice di pace di Parma ha rigettato l'opposizione che lo stesso, con ricorso depositato in data (omissis), aveva presentato avverso il verbale n. (omissis) redatto dalla polizia stradale il (omissis).

Il tribunale, in particolare, per quanto ancora interessa, ha, innanzitutto, respinto il motivo con il quale l'appellante ha dedotto che, nell'ambito del giudizio di primo grado, il giudice di pace aveva erroneamente evocato in giudizio la prefettura di Parma e non il ministero degli interni, con la conseguente nullità del procedimento. Il tribunale, sul punto, ha rilevato che, pur a voler accedere alla tesi propugnata dall'appellante, l'eventuale annullamento del giudizio di primo grado non farebbe altro che determinare l'inevitabile conferma del verbale impugnato.

Il tribunale, inoltre, ha ritenuto infondato il motivo con il quale l'appellante ha dedotto l'illegittimità del verbale di contestazione per la mancanza del cartello di preavviso della rilevazione della velocità, non contenendo il verbale alcuna indicazione sul punto. Il tribunale ha evidenziato, al riguardo, che non è previsto da alcuna norma primaria o secondaria che il verbale di contestazione debba fornire indicazioni circa la presenza del cartello di preavviso del dispositivo elettronico e non avendo in ogni caso l'appellante fornito specifica prova della violazione da parte dell'amministrazione delle procedure di accertamento.

Il tribunale, infine, ha ritenuto infondato il motivo con il quale l'opponente ha dedotto l'illegittimità del verbale di accertamento per mancata indicazione in ordine alla taratura dell'apparecchio utilizzato, rilevando, per un verso, che le apparecchiature elettroniche regolarmente omologate (come



quella in esame per come emerge dal verbale impugnato) utilizzate per rilevare le violazioni dei limiti di velocità stabiliti, come previsto dall'art. 142 del codice della strada, non vanno sottoposti ai controlli previsti dalla l. n. 273 del 1992, istitutiva del sistema nazionale di taratura, e, per altro verso, che, nel caso di specie, l'interessato, pur avendone la possibilità, non ha fornito la prova del cattivo funzionamento dell'apparecchiatura elettronica.

(omissis) , con ricorso spedito per la notifica il 23/12/2015, ha chiesto, per quattro motivi, la cassazione della sentenza.

La prefettura di Parma si è costituita con atto del 12/2/2016.

Il ricorrente ha depositato memoria.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

**1.** Con il primo motivo, il ricorrente, lamentando la violazione di legge, con riferimento all'art. 101 c.p.c., in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 4 c.p.c., ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui il tribunale, disattendendo l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal ricorrente già in primo grado, per avere il giudice di pace erroneamente evocato in giudizio la prefettura di Parma e non il ministero degli interni, ha ritenuto che l'eventuale annullamento del giudizio di primo grado non farebbe altro che determinare l'inevitabile conferma del verbale impugnato, laddove, al contrario, l'errore di identificazione del soggetto passivo doveva essere rilevato d'ufficio dal giudice di pace in sede di verifica della regolare costituzione del contraddittorio, con la conseguenza che la violazione dell'art. 101 c.p.c., a differenza di quanto ritenuto dal tribunale, comporta la nullità di tutti gli atti del giudizio e si riflette, così,



sull'impugnata sentenza, così escludendosi l'asserita erronea conseguenza dell'inevitabile conferma del verbale impugnato.

**2.** Il motivo è infondato. In effetti, in tema di sanzioni amministrative irrogate per violazioni al codice della strada, la legittimazione passiva va riconosciuta alle singole amministrazioni cui appartengono i vari corpi autorizzati alla contestazione, vale a dire, nel caso della polizia stradale (quanto meno per i ricorsi che, come quello in esame, sono assoggettati all'art. 204 *bis* del codice della strada nel testo anteriore alle modifiche apportate, con vigore dal 13/8/2010, dall'art. 39 della l. n. 120 del 2010), il ministero dell'interno: pertanto, nel caso in esame, relativo a verbale redatto dalla polizia stradale, doveva essere evocato in giudizio non la prefettura di Parma, priva di qualsivoglia soggettività giuridica, ma il ministero dell'interno, con notificazione dell'atto introduttivo presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato. Si tratta, peraltro, di una circostanza che, in quanto attinente alla regolare costituzione del contraddittorio e, quindi, ad inderogabili disposizioni d'ordine pubblico processuale, è rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, compreso quello di legittimità: con la conseguenza che, in difetto, la violazione dell'art. 101 c.p.c. comporta la nullità di tutti gli atti del giudizio e si riflette sulla sentenza conseguentemente pronunciata (Cass. n. 17189 del 2007; conf., Cass. n. 4695 del 2009; Cass. n. 13886 del 2010). Tuttavia, in tema di opposizione a sanzioni amministrative, al di fuori delle ipotesi in cui la legge prevede la specifica competenza di un organo periferico dell'Amministrazione, con la conseguente inapplicabilità dell'art. 11 del r.d. n. 1611 del 1933, l'errata identificazione dell'organo legittimato a resistere in giudizio non si traduce nella mancata instaurazione del rapporto processuale, ma costituisce una mera irregolarità,



sanabile, ai sensi dell'art. 4 della l. n. 260 del 1958, attraverso la rinnovazione dell'atto nei confronti dell'organo indicato dal giudice, ovvero mediante la costituzione in giudizio dell'Amministrazione, che non abbia sollevato eccezioni al riguardo, o ancora attraverso la mancata deduzione di uno specifico motivo d'impugnazione (Cass. SU n. 3117 del 2006 la quale, in un caso nel quale era stata proposta opposizione ad una cartella esattoriale emessa per la riscossione di una sanzione amministrativa per violazione del codice della strada, e fondata su un verbale di accertamento redatto dalla polizia stradale, ha escluso che la domanda, pur se proposta nei confronti del prefetto, anziché del ministro dell'interno, in qualità di organo di vertice dell'amministrazione dalla quale dipendeva l'organo verbalizzante, fosse inammissibile, prendendo atto che l'amministrazione non aveva proposto alcuna censura al riguardo; conf., Cass. n. 16458 del 2006; Cass. n. 10706 del 2007; Cass. n. 17189 del 2007; Cass. n. 8249 del 2009, per la quale, in tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, a fronte della legittimazione passiva del ministero dell'interno, ove il giudizio venga instaurato nei confronti del prefetto, tutti gli atti processuali compiuti in sede di merito vanno considerati affetti da nullità per carenza di legittimazione passiva del medesimo, salva la possibilità di sanatoria conseguente, a seconda dei casi, alla rinnovazione della notificazione dell'opposizione all'organo legittimato, alla costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato - che, in virtù dei suoi compiti istituzionali, può assumere una scelta difensiva in grado di produrre effetti anche nei confronti di amministrazioni legittimate passivamente, ma non evocate in giudizio, e che nulla abbia eccepito al riguardo - o, infine, alla proposizione del ricorso per cassazione senza la deduzione di uno specifico motivo sul punto). Nel caso di



specie, risulta dalla stessa sentenza impugnata, per un verso, che la prefettura di Parma e la polizia stradale di Parma erano rappresentate in giudizio dall'Avvocatura dello Stato e, per altro verso, che l'Avvocatura dello Stato non ha ritenuto di sollevare eccezioni sul punto, con la conseguente sanatoria del vizio denunciato.

**3.** Con il secondo motivo, il ricorrente, lamentando la violazione di legge, con riferimento all'art. 45, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1993, in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c., ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui il tribunale ha ritenuto infondato il motivo con il quale l'opponente ha dedotto la nullità del verbale di accertamento per mancata indicazione in ordine alla taratura dell'apparecchio utilizzato, laddove, in realtà, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 113 del 2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992, nella parte in cui non prevede che tutte le apparecchiature impiegate nell'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche di funzionalità e taratura.

**4.** Il motivo è fondato. La Corte costituzionale, in effetti, con la sentenza n. 113 del 2015, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 45, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992 nella parte in cui non prevede che tutte le apparecchiature impiegate nell'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche di funzionalità e di taratura. Ne consegue che, in caso di contestazioni circa l'affidabilità dell'apparecchio, come avvenuto nella specie, il giudice è tenuto ad accertare se l'apparecchio è stato o non sottoposto alle verifiche di funzionalità e taratura (Cass. n. 533 del 2018). La sentenza impugnata, quindi, nella parte in cui ha stabilito che spetta all'opponente fornire la prova del cattivo funzionamento dell'apparecchiatura elettronica, implicitamente

escludendo la necessità di procedere in fatto alla relativa verifica, non ha fatto buon governo del predetto principio e dev'essere, pertanto, *in parte qua* cassata.

**5.** Con il terzo motivo, il ricorrente, lamentando la violazione di legge con riferimento all'art. 2697 c.c. e/o la mancata applicazione dell'art. 4 della l. n. 168 del 2002 nonché del decreto del ministero dei trasporti del 15/8/2007, in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 5 c.p.c., ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui il tribunale ha ritenuto che non è previsto da alcuna norma primaria o secondaria che il verbale di contestazione debba fornire indicazioni circa la presenza del cartello di preavviso del dispositivo elettronico e che, in ogni caso, l'appellante non ha fornito specifica prova della violazione da parte dell'amministrazione delle procedure di accertamento, laddove, al contrario, è onere della resistente prefettura la prova della presenza di cartelli e/o della modalità di preavviso obbligatorio prima della postazione di controllo, come stabilito dal d.m. del 15/8/2007.

**6.** Il motivo è fondato. In effetti, ai sensi dell'art. 4 della l. n. 168 del 2002, da considerarsi norma imperativa, la P.A. proprietaria della strada è tenuta a dare idonea informazione dell'installazione e della conseguente utilizzazione dei dispositivi di rilevamento elettronico della velocità, configurandosi, in difetto, l'illegittimità del relativo verbale di contestazione. Al riguardo si è puntualizzato che tale disposizione normativa non può essere considerata una norma priva di precettività, tale da consentire all'interprete di disapplicarla in ragione di un'asserita, ma inespressa *ratio*, che ne limiterebbe l'efficacia nell'ambito dei rapporti organizzativi interni alla P.A. e la cui riscontrata inosservanza non inciderebbe sulla validità dell'atto di accertamento. La cogenza di tale previsione è desumibile anche dall'innesto successivo -



ad opera dell'art. 3 del d.l. n. 117 del 2007, conv., con modif., nella l. n. 160 del 2007 – del comma 6 *bis* nel testo dell'art. 142 del codice della strada alla stregua del quale *"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 ..."*. Con la stessa disposizione veniva rimessa l'individuazione delle modalità di impiego ad apposito decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno: il primo di tali decreti attuativi - adeguatamente richiamato anche dal ricorrente - è stato adottato il 15/8/2007, prevedendosi, in particolare, all'art. 2, comma 1, che *"i segnali stradali e i dispositivi di segnalazione luminosi devono essere installati con adeguato anticipo rispetto al luogo ove viene effettuato il rilevamento della velocità, e in modo da garantirne il tempestivo avvistamento, in relazione alla velocità locale predominante"*, aggiungendosi, nello stesso articolo, che *"la distanza tra i segnali o i dispositivi e la postazione di rilevamento delle velocità deve essere valutata in relazione allo stato dei luoghi; in particolare è necessario che non vi siano tra il segnale e il luogo di effettivo rilevamento intersezioni stradali che comporterebbero la ripetizione del messaggio dopo le stesse, o comunque non superiore a quattro km"*. Come, dunque, può evincersi dal complesso normativo adottato sul punto, la preventiva segnalazione univoca ed adeguata della presenza di sistemi elettronici di rilevamento della velocità costituisce un obbligo specifico ed inderogabile degli organi di polizia stradale demandati a tale tipo di controllo, imposto a garanzia dell'utenza stradale, la cui violazione, pertanto, non può non riverberarsi sulla legittimità degli accertamenti, determinandone la nullità, poiché, diversamente, risulterebbe



una prescrizione priva di conseguenze, che sembra esclusa dalla stessa ragione logica della previsione normativa, laddove si afferma, espressamente, che gli indicatori preventivi della presenza degli autovelox "*devono essere installati con adeguato anticipo...*", senza, quindi, lasciare alcun margine di discrezionalità alla P.A. circa la possibile elusione di siffatto accorgimento o in ordine alla facoltà di ricorrere a sistemi informativi alternativi che, però, non assicurino la medesima trasparenza nell'inerente attività di segnalazione (Cass. n. 7419 del 2009; Cass. n. 21634 del 2009; Cass. n. 5997 del 2014, Cass. n. 15899 del 2016). La validità della sanzione amministrativa irrogata per eccesso di velocità accertato attraverso un dispositivo di rilevamento elettronico, è, in definitiva, subordinata alla circostanza che la presenza di tale dispositivo sia stata preventivamente segnalata. Tale necessità, peraltro, in mancanza di una espressa disposizione in tal senso ed in considerazione del principio della tassatività delle nullità degli atti, non esige che la presenza della segnaletica di preventiva informazione sia anche indicata, a pena di nullità, nel verbale di contestazione: a condizione, però, che di tale segnaletica sia stata accertata o ammessa l'esistenza (Cass. n. 680 del 2011). La sentenza impugnata, quindi, se è corretta nella parte in cui ha affermato che non è previsto da alcuna norma primaria o secondaria che il verbale di contestazione debba fornire indicazioni circa la presenza del cartello di preavviso del dispositivo elettronico, non è tale anche nella parte in cui, invece, ha, sia pur implicitamente, affermato che è onere dell'opponente la prova della violazione da parte dell'amministrazione delle procedure di accertamento quanto alla presenza del cartello di preavviso del dispositivo elettronico: il relativo onere probatorio, infatti, in mancanza di un'attestazione fidefacente al riguardo contenuta nel verbale,



incombe sull'Amministrazione opposta, trattandosi di una condizione di legittimità della pretesa sanzionatoria.

**7.** Con il quarto motivo, il ricorrente, lamentando la violazione di legge con riferimento all'art. 4 del d.l. n. 121 del 2002, conv. con la l. n. 168 del 2002, e l'omessa valutazione delle risultanze istruttorie e l'omessa pronuncia, in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 5 c.p.c., ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui il tribunale ha ommesso di pronunciarsi in ordine alla questione, dedotta in primo grado e riproposta nel successivo, dell'illegittimità del verbale di accertamento poiché non contiene gli elementi per verificare la correttezza del calcolo della velocità della velocità media e dunque la necessaria indicazione della data e dell'ora del primo rilevamento.

**8.** Il motivo è assorbito.

**9.** Il ricorso dev'essere, quindi, accolto relativamente al secondo ed al terzo motivo ed, in relazione ad essi, la sentenza impugnata dev'essere, per l'effetto, cassata con rinvio al tribunale di Parma che, in persona di altro magistrato, provvederà anche sulle spese del presente giudizio.


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

la Corte così provvede: rigetta il primo motivo; accoglie il secondo ed il terzo; assorbito il quarto; cassa, in relazione ai motivi accolti, la sentenza impugnata con rinvio al tribunale di Parma che, in persona di altro magistrato, provvederà anche sulle spese del presente giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Seconda Civile, il 12 ottobre 2018.

Il Presidente

*Dott. Vincenzo Correnti*



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Dott.ssa Simona Cicardello

DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
Roma, 22 GEN. 2019

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Dott.ssa Simona Cicardello