

SENTENZA

Cassazione civile sez. II - 07/04/2023, n. 9556

**Intestazione**

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

|                |         |   |                  |   |
|----------------|---------|---|------------------|---|
| Dott. MANNA    | Felice  | - | Presidente       | - |
| Dott. ORILIA   | Lorenzo | - | Consigliere      | - |
| Dott. MOCCI    | Mauro   | - | Consigliere      | - |
| Dott. FALASCHI | Milena  | - | rel. Consigliere | - |
| Dott. OLIVA    | Stefano | - | Consigliere      | - |

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 08770/2019 R.G. proposto da:

COMUNE DI BERGAMO, (c.f.: (Omissis)), in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso, come da mandato in calce al ricorso, dagli Avv.ti Silvia Mangili, Vito Gritti, e Gabriele Pafundi, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, viale Giulio Cesare n. 14;

- ricorrente -

contro

D.M.F., (c.f.: (Omissis)), rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al controricorso, dall'Avv. Enrico Pollini, e domiciliato ex lege in Roma, presso la Cancelleria civile della Corte di Cassazione, p.zza Cavour;

- controricorrente -

avverso la sentenza del Tribunale di Bergamo n. 1884/2018, pubblicata il 19 settembre 2018;

Udita la relazione svolta nella Camera di consiglio del 24 novembre 2022 dal Consigliere Dott. Milena Falaschi.

**OSSERVA IN FATTO E IN DIRITTO**

Ritenuto che:

- il Giudice di pace di Bergamo, con sentenza n. 588 del 2017, rigettava il ricorso in opposizione a sanzione amministrativa ex L. n. 689 del 1981, proposto da D.M.F. per l'annullamento del verbale di accertamento di infrazione n. (Omissis) elevato e redatto dalla Polizia Locale di Bergamo il 6 aprile 2016 per la violazione, rilevata con telelaser, del D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 142, comma 9, e successive modifiche;

- sul gravame interposto dal D.M., il Tribunale di Bergamo, nella resistenza del Comune di Bergamo, con sentenza n. 1884/2018, accoglieva l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annullava il provvedimento impugnato, condannando l'Ente locale alla rifusione delle spese di lite.

Più esattamente, per quanto ancora di rilievo in questa sede, il giudice dell'appello riteneva fondato il primo motivo di gravame sulla mancata segnalazione della postazione mobile con una segnaletica di tipo mobile e, per altro verso, sull'omessa segnalazione luminosa a messaggio variabile della presenza della postazione mobile, in quanto la Circolare del Ministero dell'Interno, c.d. direttiva Minniti, in punto di tali segnalazioni disponeva che per le postazioni temporanee potevano essere utilizzati segnali collocati in modo permanente sulla strada solo quando la posizione dei dispositivi di rilevamento fosse stata oggetto di preventiva pianificazione coordinata e il loro impiego in quel tratto di strada non fosse occasionale, ma, per la frequenza dei controlli, assumesse il carattere della sistematicità. Detta Circolare - aggiungeva il giudice del gravame - pur se successiva ai fatti di causa era utile per individuare la "prassi" che doveva essere rispettata dagli organi accertatori per il rilevamento della velocità mediante apparecchiature elettroniche, e così per interpretare il concetto di "buona visibilità". Nel caso di specie, dunque, mentre era pacifico che la postazione temporanea fosse segnalata, non vi era alcuna prova circa il fatto che la medesima fosse occasionale;

- avverso la citata sentenza di appello ha proposto ricorso per cassazione il Comune di Bergamo, basato su tre motivi, cui ha resistito con controricorso il D.M.;

- in prossimità dell'adunanza camerale il Comune di Bergamo ha curato anche il deposito di memoria ai sensi dell'art. 380 bis.1 c.p.c..

Considerato che:

- con il primo motivo parte ricorrente deduce - ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - la violazione e la falsa applicazione del D.Lgs. n. 285 del 1992, art. 142, comma 6-bis, e dell'art. 1 del D.M. 15 agosto 2007 (Ministero dei Trasporti), per aver il giudice del gravame avrebbe fondato la propria decisione su una mera circolare ad uso interno, la Circolare ministeriale 21/7/2017 (c.d. direttiva Minniti), successiva ai fatti di causa, incorrendo nella violazione e

comunque falsa applicazione di legge. Più esattamente, secondo il ricorrente, l'Ente proprietario delle strade godrebbe di un margine di discrezionalità nella scelta dell'obbligatoria segnalazione preventiva della postazione di controllo dei limiti di velocità, ma il Tribunale bergamasco avrebbe disatteso ciò a favore di una mera circolare, quale la direttiva Minniti, che invece disponeva, in punto di presegnalazione delle postazioni mobili, la necessità di cartellonistica mobile, "atto non avente alcuna efficacia normativa e regolamentare esterna e che non può contenere disposizioni derogative di legge".

Con il secondo motivo parte ricorrente deduce - ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - la violazione del principio del tempus regit actum per l'applicazione retroattiva della Circolare del Ministero dell'Interno del 21/7/2017 (c.d. direttiva Minniti) ad un accertamento di infrazione elevato in data 6 aprile 2016. Con la citata doglianza, il D.M. ritiene di censurare la decisione del Tribunale bergamasco in quanto avrebbe non soltanto attribuito efficacia applicativa cogente ad un parere non vincolante ma addirittura avrebbe considerato applicabile, con effetti retroattivi, una Circolare ministeriale del 2017 ad un accertamento elevato nel 2016.

I primi due motivi di ricorso - da esaminare unitariamente vertendo entrambi sulla medesima questione della disciplina applicabile al caso di specie, seppure prospettata sotto profili diversi - sono fondati.

L'art. 142 C.d.S., stabilisce al comma 6-bis, 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. Le modalità di impiego sono stabilite con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno".

Ciò posto, la previsione attuativa rimessa al decreto ministeriale delle modalità di impiego delle postazioni di controllo della velocità e delle modalità di segnalazione delle stesse, opera nell'ambito del generale obbligo di segnalazione preventiva e ben visibile previsto dalla sopra trascritta disposizione del C.d.S.. Quest'ultima in quanto legge ordinaria dello Stato è fonte di rango superiore e non può essere derogata da una di rango inferiore e secondario come quella emanata con il decreto ministeriale sicché ove si manifesti un contrasto fra le previsioni della legge e quelle del decreto ministeriale, è quest'ultimo che cede dovendo essere disapplicato dal giudice ordinario.

Il principio, fissato dalla costante giurisprudenza di questa Corte in materia di regolamento di esecuzione (cfr. Cass. 28 giugno 1966 n. 1672; Cass. 12 novembre 1958 n. 3699), è nel senso che il regolamento di esecuzione, pur non potendo contenere norme che superino la necessità di dare attuazione alla legge cui si riferiscano o addirittura siano contrarie alla legge medesima, ad altra legge o ai principi generali dell'ordinamento giuridico, possa contemplare sia le norme secondarie derivabili, per via di interpretazione o di deduzione, dalle norme

primarie poste dalla legge (norme infra legem), sia norme di carattere complementare od integrativo (norme extra o praeter legem), talché una deroga alla legge (sempre che non si tratti di principi costituzionali) deve considerarsi possibile quando possa fondarsi sulla premessa di una deroga da parte del legislatore (cfr. Cass. 1836 del 1975). Se ne ricava che la possibilità di deroga alla legge per essere legittima deve essere chiaramente consentita e prevista dalla legge stessa che rimette alle fonti secondarie la specifica individuazione dei casi in cui la deroga opera.

Nella specie appare decisiva la considerazione che il disposto dell'art. 142 C.d.S., comma 6 bis, rimette al decreto ministeriale la (mera) individuazione delle modalità di impiego di cartelli o di dispositivi di segnalazione luminosi al fine di presegnalare la postazione di controllo senza alcuna possibilità di derogare alla generale previsione dell'obbligo di preventiva segnalazione né da parte del regolamento di esecuzione né, a maggior ragione, da parte del decreto ministeriale stesso (v. in termini, Cass. n. 29595 del 2021).

Alla luce del quadro normativo sopra illustrato la interpretazione della disciplina fornita dal giudice dell'appello non è persuasiva.

Il Tribunale non chiarisce perché una interpretazione che predichi il requisito della visibilità (anche) per la postazione mobile (ovvero temporanea) di rilevamento della velocità debba ritenersi che escluda la rilevanza e la validità a tal fine del cartello fisso che avrebbe ragione di essere nelle sole ipotesi di cartello destinato alla segnalazione preventiva di postazione sistematica realmente esistente.

In realtà, tanto l'interpretazione letterale quanto l'interpretazione teleologica convergono verso la soluzione interpretativa propugnata dall'Amministrazione ricorrente nel senso che il sintagma "preventivamente segnalate" è diverso dal significato del sintagma "ben visibili". Un oggetto o uno stato dei luoghi può essere preventivamente segnalato e non essere ben visibile (generalmente, anzi, la segnalazione preventiva tende ad ovviare proprio ad un deficit di visibilità) e, viceversa, può essere ben visibile e non essere preventivamente segnalato.

La lettura proposta dal Tribunale finisce con risolversi in una interpretatio abrogans della norma là dove prescrive il requisito della visibilità delle postazioni di rilevazione della velocità.

Quanto all'interpretazione teleologica, va considerato che la disposizione che prescrive la preventiva segnalazione della postazione di rilevazione della velocità ha uno scopo diverso da quello della disposizione che prescrive la visibilità di detta postazione. La prima disposizione, infatti, tende a garantire che gli automobilisti vengano informati della presenza di una postazione di controllo della velocità prima di transitare davanti alla stessa, onde orientarne la condotta di guida e preavvertirli del possibile accertamento; la seconda disposizione, per contro, tende a garantire che gli automobilisti vengano posti in condizione di

individuare la postazione di controllo della velocità quando transitano davanti alla stessa, onde avere contezza del tempo e del luogo della rilevazione.

Va altresì aggiunto che tanto il requisito della segnalazione preventiva della postazione di controllo della velocità, quanto il requisito della visibilità di tale postazione, riguardano indistintamente sia le postazioni fisse che quelle mobili. Ciò è stato di recente affermato da questa Corte, con riferimento al requisito della previa segnalazione (Cass. n. 29595/2021 cit).

Tale pronuncia illumina anche la fattispecie oggetto del presente giudizio, giacché è evidente che, se le postazioni di controllo mobile non sono esonerate dal requisito della preventiva segnalazione, non c'è alcuna ragione logica per ritenere che la preventiva segnalazione delle postazioni di controllo fisse, purché visibili, non possa costituire segnalazione regolamentare anche per le postazioni occasionali, tali cioè da soddisfare le modalità indicate dalla normazione secondaria emanata dal Ministero dei trasporti (D.M. 15 agosto 2007) applicabile *ratione temporis*;

- con la terza censura parte ricorrente rileva - ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - la violazione dell'art. 2697 c.c., sulla ripartizione dell'onere della prova, deducendo che il Tribunale di Bergamo aveva errato nel porre in capo all'amministrazione comunale l'onere di dare prova che la postazione temporanea non fosse occasionale, avendo dovuto invece ritenere non assolto da parte del D.M. l'onere della prova circa l'inefficienza in concreto della segnaletica ad essere visibile.

L'accoglimento delle prime due censure e la natura dell'accertamento che involgono, comporta l'assorbimento dell'ulteriore mezzo di gravame.

Il ricorso va quindi accolto e l'impugnata sentenza va cassata con rinvio al Tribunale di Bergamo, in persona di altro magistrato, che si atterrà al seguente principio di diritto: l'art. 142 C.d.S., comma 6-bis, che dispone che le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili, va interpretato nel senso che, tanto per le postazioni fisse quanto per quelle mobili, il requisito della preventiva segnalazione della postazione ed il requisito della visibilità della stessa sono distinti ed autonomi e devono essere entrambi soddisfatti ai fini della legittimità della rilevazione della velocità effettuata tramite la postazione.

Il giudice di rinvio provvederà anche alla regolazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso e cassa l'impugnata sentenza, con rinvio al Tribunale di Bergamo, in persona di altro magistrato, anche per la regolazione delle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Seconda Civile, il 24 novembre 2022.

Depositato in Cancelleria il 7 aprile 2023