



Giurisprudenza di legittimità  
**CORTE DI CASSAZIONE CIVILE**  
Sez. VI, 3 marzo 2015, n. 4251

**Limiti alla circolazione - Zona a traffico limitato - Circolazione con permesso di carico e scarico senza indicazione delle fasce orarie - Violazione della ZTL - Tolleranza da parte della P.A. - Esimente dell'errore incolpevole - Sussistenza - Esclusione.**

*In tema di violazioni di ZTL, la mera tolleranza, ovvero la mancanza di controlli od altri interventi da parte della P.A. non possono essere invocate dall'utente della strada per affermare l'errore incolpevole circa l'illiceità della sua condotta. Per provare la sua buona fede ed escludere l'elemento soggettivo dell'illecito, occorre che l'utente provi la sussistenza di circostanze di fatto positive atte ad ingenerare la convinzione della liceità della sua condotta; e che lo stesso non sia stato negligente od imprudente, ossia che abbia fatto tutto quanto possibile per osservare la legge. (Nella specie, la S.C. ha rigettato il ricorso escludendo la sussistenza dell'esimente invocata da società a cui era stato rilasciato un permesso di circolazione in ZTL per l'effettuazione di operazioni di carico e scarico senza l'indicazione delle fasce orarie in cui tali operazioni erano consentite). (Cass. Civ., sez. VI, 3 marzo 2015, n. 4251) – [Riv-1504P336] (Art. 7 cs.)*

### **Svolgimento del processo**

1. La S. Coop Sociale a responsabilità limitata propone ricorso per la cassazione della sentenza del Tribunale di Terni n. 5/2012, emessa il 29 novembre 2011, depositata e pubblicata il 3 gennaio 2012, notificata il 26 gennaio 2012, con la quale il Tribunale di Terni rigettava la sua opposizione avverso 22 verbali di contestazione elevati dalla Polizia Municipale di Terni per violazione della ZTL.

A fondamento dell'opposizione la ricorrente deduceva la sua buona fede, la tipologia dell'attività espletata all'interno della ZTL, consistente in servizi di pubblica utilità, svolti per conto del Comune di Terni, dell'Azienda Servizi Municipalizzati e di altri enti pubblici, nonché il rilascio di permessi senza fasce orarie, dopo la notifica dei verbali in oggetto e senza che fossero mutati i presupposti per il loro rilascio.

2. Il Giudice di pace di Terni accoglieva il ricorso e annullava i verbali con sentenza n. 2718/2009.

3. Il Tribunale di Terni, su appello del Comune, rigettava il ricorso.

3.1. Rilevava il giudice dell'appello che «il giudice di prime cure ha infatti ritenuto la sussistenza di un errore incolpevole sul fatto costituente l'illecito contestato da parte dell'opponente, titolare di un permesso di tipo M per l'accesso alla zona a traffico limitato del Comune di Terni, sulla base di due distinte *rationes decidendi*: 1) la mancata indicazione dell'assoggettamento a fasce orarie sul permesso cartaceo di circolazione nella zona a traffico limitato rilasciato all'opponente dall'Amministrazione comunale, recando il titolo autorizzatorio solo la generica dicitura fasce orarie, ed in quanto tale ritenuta ingannevole;

2) l'acquiescenza che il Comune di Terni avrebbe fatto all'uso dei permessi senza il rispetto degli



- 2 -

orari nei tre anni precedenti, provata dalla mancanza di reazione sanzionatoria, in precedenza, ad analoghe infrazioni, circostanza affermata in considerazione di una c.d. notorietà locale».

3.2. Il giudice dell'impugnazione riformava la sentenza, con riguardo ad entrambi i motivi proposti.

3.2.1. In particolare, rilevava l'erroneità della sentenza «laddove afferma la sussistenza di un errore scusabile dell'opponente sulla scorta della mancata indicazione delle fasce orarie da rispettare sul contrassegno cartaceo del permesso consegnato alla S. Coop Sociale a r.l.».

Osserva il Tribunale che il permesso rilasciato all'opponente (Tipo M, "rilasciato agli esercizi commerciali ubicati al di fuori della zona a traffico limitato per l'effettuazione di operazioni di carico e scarico di tale zona nelle fasce orarie consentite") riporta la locuzione "Fasce orarie" e, inoltre, «nel fronte di tale contrassegno viene specificato che "La circolazione veicolare nella zona a traffico limitato resta subordinata al rispetto della disciplina stradale con le prescrizioni e limitazioni rese note dalla segnaletica verticale ed orizzontale installata"». Dallo stesso contrassegno rilasciato risultavano, quindi, le "prescrizioni e limitazioni" che l'Amministrazione comunale avrebbe portato a conoscenza attraverso la "segnaletica verticale ed orizzontale installata".

Secondo il giudicante «il soggetto autorizzato era senz'altro onerato dal verificare sulla segnaletica apposta all'ingresso delle zone a traffico limitato quali fossero le limitazioni a cui era assoggettata la circolazione» e quindi «quali fossero le fasce orarie da rispettare per l'effettuazione di operazioni di carico e scarico».

Tale indicazione era sufficiente anche in caso di modifica, nel tempo delle fasce orarie, dovendosi il titolare del permesso rendersi parte diligente nelle relative verifiche.

Né l'opponente aveva contestato che il Comune avesse a ciò provveduto, avendo comunque l'Ente dimostrato di averlo fatto. Il giudicante rilevava poi che «l'espressa indicazione sul contrassegno consegnato al soggetto autorizzato della necessità di rispettare le fasce orarie, peraltro non richiesta per la tipologia di permesso in possesso della S. Coop Sociale a r.l., esclude di per sé che si possa ritenere giustificata la convinzione del sanzionato di essere titolare di un permesso che non imponesse il rispetto di tale limitazione in considerazione dell'attività svolta dal possessore». In ogni caso la Cooperativa era un "operatore commerciale" (pag. 7 della sentenza).

3.2.2. Il giudice dell'appello riteneva fondato anche il secondo motivo, escludendo che si potesse ritenere applicabile, nella vicenda in questione, la norma di cui al secondo comma dell'art. 3 della legge 689 del 1981, non sussistendo un errore non colposo. Osservava che la dedotta «"tolleranza" dell'Amministrazione al mancato rispetto delle fasce orarie per un lungo periodo di tempo, e comunque fino alla prima metà del 2007, epoca a cui risalgono i verbali opposti dalla S. Coop Sociale a r.l. [...]» non poteva integrare l'errore incolpevole, posto che «la mera tolleranza, ovvero la mancanza di controlli od altri interventi da parte della pubblica amministrazione, non possono essere invocate dall'agente come fatti idonei a radicare la sua buona fede e ad escludere l'elemento soggettivo dell'illecito, occorrendo per questo, da un lato, la sussistenza di circostanze



- 3 -

di fatto positive atte ad ingenerare nell'agente la convinzione della liceità della sua condotta e, dall'altro, che lo stesso non sia stato negligente od imprudente, ossia che abbia fatto tutto quanto possibile per osservare la legge (cfr. Cass. 25 gennaio 1999, n. 657)».

4. Impugna tale decisione la Cooperativa, che articola cinque motivi. Resiste con controricorso la parte intimata.

La ricorrente, in data 16 ottobre 2014, ha inviato per fax memoria, pervenuta in originale alla Corte solo in data 20 ottobre 2014, come risulta dal timbro protocollo in entrata in pari data.

### **Motivi della decisione**

In primo luogo va dichiarata l'inammissibilità della memoria pervenuta in originale fuori termine (20 ottobre 2014 - udienza 23 ottobre 2014).

Al riguardo va osservato che «Nel giudizio di cassazione, l'art. 366, ultimo comma, c.p.c., ammette che possano farsi a mezzo fax soltanto le comunicazioni da parte della cancelleria e le notificazioni tra i difensori, di cui agli artt. 372 e 320 c.p.c., con la conseguenza che è inammissibile la memoria fatta pervenire dal ricorrente a mezzo fax inviato alla cancelleria, sia pure spedito da quello di pertinenza del difensore indicato nel ricorso, senza che possa valere a rendere la memoria ammissibile il successivo deposito dell'originale, qualora questo avvenga oltre il termine fissato dall'art. 378 c.p.c.» (Sez. III, ord. n. 22033 del 16 ottobre 2009, Rv. 610003, nonché, conforme, Cass. 2013 n. 25812).

1. Il ricorso è infondato e va rigettato per quanto di seguito si chiarisce con riguardo a ciascun motivo.

1. Col primo motivo di ricorso si deduce: «Violazione e/o errata applicazione degli artt. 15, 116, 281 sexies, 352 e 190 c.p.c., art. 3 L. 689/1981, art. 2697 c.c., in relazione all'art. 360, nn. 3), 4) e 5) c.p.c.; omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione; mancata pronuncia a seguito di trattazione orale».

Osserva il ricorrente che «il Giudicante di secondo grado ha pronunciato la sentenza impugnata senza rispettare le formalità previste dall'art. 281 sexies c.p.c., perché la causa, all'udienza del 29 novembre 2011, pur essendo trattenuta in decisione, all'esito della discussione orale, veniva decisa dal Tribunale con dispositivo e motivazione depositati in Cancelleria solo in data 3 gennaio 2012, in spregio a quanto previsto dalla norma processuale citata, secondo cui, il Giudice, fatte precisare le conclusioni, all'esito della discussione orale, pronuncia immediatamente la sentenza, dando lettura del dispositivo della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione».

1.1. Il motivo è inammissibile e comunque infondato. Presuppone che la causa sia stata assunta in decisione ai sensi dell'art. 281 sexies c.p.c., ma tale circostanza non risulta né dalla sentenza impugnata né dai relativi verbali della causa.



- 4 -

2. Col secondo motivo di ricorso si deduce: «errore scusabile della ricorrente; art. 3 legge 689/1981».

Rileva la ricorrente che «il Tribunale di Terni [...] ha ritenuto in maniera del tutto non conforme ai principi di diritto ed in particolare a quanto stabilito dall'art. 3, L. 689/1981, la non configurabilità della buona fede in capo all'odierna ricorrente, sul presupposto che, sia la cartellonistica esistente in loco, sia la dicitura "fasce orarie", posta sul permesso cartaceo, fossero elementi sufficienti a concludere la predetta infrazione». L'errore incolpevole, secondo la ricorrente «è dato unicamente dall'atteggiamento acquiescente della controparte. [...] e dalla confusione ingenerata dal Comune nella gestione e controllo dei varchi elettronici della ZTL».

2.1. Anche tale motivo è infondato. Il comportamento tenuto dalla pubblica amministrazione, che si è limitata, in tesi, a non predisporre quanto necessario per sanzionare le violazioni in questione, non è sufficiente a integrare il comportamento incolpevole, che solo può integrare l'esimente di cui alla norma invocata dalla ricorrente. Come correttamente indicato dal giudice dell'appello, infatti, l'utente della strada era in grado di conoscere perfettamente quali fossero i limiti apposti al suo permesso di circolazione e quali fossero le prescrizioni vigenti, sulla base delle indicazioni riportate nel permesso e sulla base della cartellonistica esposta. Ai fini della sua buona fede avrebbe dovuto provare la sussistenza di circostanze positive atte ad ingenerare la convinzione della liceità della sua condotta, avendo comunque fatto tutto quanto nella sua possibilità per osservare la legge. Il giudice dell'appello ha fatto, quindi, corretta applicazione dei principi al riguardo costantemente affermati da questa Corte, richiamando la sentenza del 1999 n. 657, alla quale si sono succedute altre conformi e, solo di recente, Cass., sez. II, sentenza n. 29709 del 18 dicembre 2008, Rv. 606002; successiva conforme Cass., sez. II, sentenza n. 5127 del 3 marzo 2011 (Rv. 616492).

3. Col terzo motivo di ricorso si deduce: «acquiescenza del Comune di Terni». Il Tribunale ha errato nel valutare «gli elementi probatori come emersi nel giudizio di primo grado, ritenendo irrilevante e non provato l'atteggiamento acquiescente del Comune di Terni», posto che risultava «pacifica e non contestata la circostanza dell'assenza di contestazioni nei confronti della ricorrente, per violazioni della ZTL, nel periodo dal 2004 al 2007, ovvero dall'attivazione dei varchi elettronici all'ingresso della ZTL, alla notifica dei primi verbali di contestazione». Aggiunge la ricorrente che «le prime contestazioni sono giunte [...] contestualmente con l'aggiornamento del software di gestione dei varchi elettronici, intervento effettuato nei primi mesi del 2007».

3.1. Il motivo è infondato per quanto già chiarito per il precedente motivo, restando del tutto irrilevante il comportamento tenuto al riguardo dalla Amministrazione.

4. Col quarto motivo di ricorso si deduce: «insufficiente contraddittoria motivazione». Secondo la ricorrente «il percorso logico giuridico attuato dal Tribunale di Terni risulta errato, viziato e contraddittorio, non essendo supportato da validi elementi di fatto e di diritto».



- 5 -

In particolare, la ricorrente ritiene di enucleare carenze argomentative, censurabili in questa sede, quanto:

- 1) alla ritenuta irrilevanza della mancanza di una indicazione specifica delle fasce orarie previste;
- 2) «all'assenza di una condotta positiva del Comune tale da ingenerare nell'agente la convinzione della liceità della condotta sanzionata»; 3) alla ritenuta esclusione che i soggetti autorizzati all'utilizzo del permesso abbiano fatto tutto il possibile per l'osservanza del precetto sanzionato; 4) all'assenza di diligenza; 5) «all'impossibilità di affermare che l'onere di conoscenza della norma violata sia da esigere in quanto norme che specificatamente disciplinano l'attività del soggetto che la svolge»; 6) «l'irrilevanza del fatto notorio per problematiche similari, desunto dall'ingente carico di ruolo, come sottolineato ed invocato dal Giudice di pace»; 7) all'irrilevanza della tolleranza del Comune;
- 8) «all'onere probatorio posto comunque a carico della ricorrente di dimostrare fatti pacificamente conclamati»;
- 9) «all'ignoranza dei regolamenti comunali, quale circostanza sufficiente a dimostrare la non scusabilità della condotta della ricorrente»;
- 10) «all'onere a carico del possessore del permesso di verificare di volta in volta se e quali fasce orarie risultano vigenti all'entrata della ZTL»;
- 11) «all'indicazione specifica delle fasce orarie sul contrassegno ritenuta opportuna, ma non necessaria per imporre il rispetto delle stesse da parte del Comune di Terni»;
- 12) «alla circostanza che la ricorrente non ha dedotto che le limitazioni alla circolazione non siano state portate a sua conoscenza e dunque che non fossero conoscibili adottando l'ordinaria diligenza»;
- 13) «alle indicazioni delle fasce orarie, sia pur confuse, riportate nella cartellonistica in loco, ritenute artatamente idonee a sopperire alla mancanza delle stesse indicazioni sul permesso cartaceo».

La ricorrente così conclude il motivo «Alla luce delle suesposte contraddizioni, le stesse per la loro frequenza e la loro evidenza conclamata, sono tali da inficiare nella sua interezza la sentenza impugnata, senza possibilità di apporvi rimedio alcuno».

4.1. Non sussiste il dedotto vizio di motivazione, e, quindi, il motivo è infondato, avendo il giudice dell'appello ampiamente e adeguatamente motivato il suo percorso decisionale, che l'ha portato ad escludere l'applicabilità della esimente invocata sulla base delle motivazioni già riportate nella parte della presente sentenza riservata allo svolgimento del processo. Le censure della ricorrente, sotto vari profili, ripropongono il tema dell'applicazione dell'esimente invocata, per la quale non sussistono le condizioni necessarie, sempre restrittivamente indicate dalla giurisprudenza di questa Corte con onere della prova a carico di chi tale esimente invoca. Per quanto riguarda l'odierno giudizio, i presupposti di applicazione dell'invocata esimente risultano del tutto esclusi, fondandosi il tutto sulla mera tolleranza dell'Amministrazione, comportamento questo che, come



- 6 -

tale, non può assumere, in mancanza di altre significative e univoche circostanze, il significato che la ricorrente intenderebbe attribuire.

5. Col quinto motivo di ricorso si deduce: «impossibilità di tenere un diverso comportamento da parte della ricorrente».

La S., e per essa i propri dipendenti, erano consapevoli di accedere alla ZTL della città senza violare alcuna norma, essendo ciascun veicolo utilizzato, dotato di un permesso di tipo “M” che consentiva l’ingresso nella predetta zona a traffico limitato; la tipologia di servizio espletato [...] non avrebbe consentito di effettuare l’operazione nell’angusto lasso temporale previsto nelle fasce orarie, se non a discapito della sicurezza dell’operatore e di quella dei cittadini, oltre che delle necessità di questi ultimi».

La ricorrente conclusivamente osserva che «la reiterata condotta della ricorrente deve ritenersi oltremodo significativa di una situazione di fatto conclamata e da nessuno contestata, sino a quando non si è intervenuti sul sistema, modificando ed ampliando i criteri di accertamento automatico delle infrazioni, a discapito di quelle categorie di soggetti che fino a quel momento avevano fatto legittimamente affidamento in quel dato di fatto».

5.1. Anche l’ultimo motivo è infondato per le medesime ragioni già ampiamente illustrate. Deve solo richiamarsi ulteriormente al riguardo quanto affermato dal giudice dell’appello circa l’attività commerciale svolta dalla ricorrente, che non consente di invocare altre e diverse circostanze, in tesi utili a giustificare il suo comportamento in chiara (e peraltro consapevole) violazione della disciplina di circolazione pacificamente vigente al momento delle rilevate infrazioni.

6. Le spese seguono la soccombenza. (*Omissis*) (**Cass. Civ., sez. VI, 3 marzo 2015, n. 4251**) – [**Riv-1504P336**] (**Art. 7 cs.**)