

## **Accesso a ZTL con permesso scaduto e responsabilità dei trasgressori**

### **1. La vicenda processuale**

Con l'ordinanza n. 288 del 7 gennaio 2022 la Corte di Cassazione ha confermato la decisione del Tribunale di Roma, con la quale è stato ribadito che, in caso di sanzioni amministrative per l'accesso a zone a traffico limitato (ZTL) con permesso scaduto, **non può essere esclusa la responsabilità dei trasgressori per la buona fede degli stessi**, che avrebbero confidato nell'avviso di scadenza che di solito il Comune inviava ai titolari di permesso.

Il Tribunale ha a sua volta aderito alla tesi sostenuta dal Giudice di Pace, che in prima istanza aveva deciso sull'opposizione avverso dieci verbali di contravvenzione, emessi ai sensi dell'art. 7 del Codice della strada (D. Lgs. n. 285/1992), nei confronti dei ricorrenti per accesso alla ZTL in assenza del prescritto permesso.

Secondo la Suprema Corte ed il giudice di merito, l'errore in cui sono incorsi i trasgressori poteva essere evitato con l'uso dell'ordinaria diligenza.

### **2. L'aspetto psicologico**

I ricorrenti hanno fondato la loro tesi difensiva del ricorso in Cassazione in particolare dal punto di vista dell'elemento psicologico che avrebbe guidato la loro azione. Infatti essi hanno sostenuto che la loro buona fede dovesse essere ritenuta *in re ipsa*, poiché il mancato rinnovo del permesso di accesso alla zona a traffico limitato era dipeso soltanto dal fatto che Roma Capitale, a differenza di quanto fatto in passato, non aveva inviato un preavviso di scadenza del permesso medesimo.

Con un ulteriore motivo di impugnazione, logicamente connesso al primo, i ricorrenti hanno lamentato il vizio di motivazione in relazione al mancato riconoscimento, in loro favore, della **buona fede** e dell'**errore scusabile**. Le due censure sono state ritenute inammissibili dalla Suprema Corte.

Già in passato la Cassazione ha affermato che *“in tema di sanzioni amministrative, la buona fede rileva come causa di esclusione della responsabilità amministrativa quando sussistono elementi positivi idonei ad ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e quando l'autore medesimo abbia*

*fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge, onde **nessun rimprovero possa essergli mosso, neppure sotto il profilo della negligenza omissiva***<sup>1</sup>.

In linea generale, la buona fede del trasgressore si può tradurre in un errore sul fatto, che integra l'illecito amministrativo e può assolvere alla finalità giustificativa, se il destinatario della sanzione dimostri che **l'errore non sia dipeso dalla propria negligenza**.

Nel diritto penale l'imputazione soggettiva del reato può essere a titolo di dolo o di colpa. In tale seconda ipotesi, il reato può essere attribuito al soggetto che ha posto in essere la condotta solo se il fatto commesso sia punito a titolo di colpa e se sia stata accertata la violazione delle regole di condotta e di disciplina.

Invece, nelle ipotesi in cui venga commesso un illecito amministrativo, la differenziazione in ordine al criterio di imputazione soggettivo dell'illecito è irrilevante, perché, ai fini della colpevolezza, risulta sufficiente riscontrare in capo al trasgressore la **coscienza e la volontà della condotta attiva o omissiva**, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa.

La buona fede in ambito amministrativo trova la propria disciplina nell'**art. 3 della Legge n. 689/1981**, in base al quale, nelle violazioni alle quali è applicabile una sanzione amministrativa, ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa.

La giurisprudenza di legittimità ritiene che in questa norma sia contenuta una **presunzione semplice di sussistenza dell'elemento psicologico colposo** a carico del destinatario della sanzione, che può essere vinta fornendo prova contraria: *“la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a questi l'onere di provare di aver agito senza colpa”*<sup>2</sup>.

In materia di sanzioni amministrative, quali appunto quelle previste dall'art. 7 del Codice della strada, il legislatore ha individuato una serie di **fattispecie, destinate a salvaguardare procedure e funzioni** ed incentrate sulla mera condotta, secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, ricollegando il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico.

---

<sup>1</sup> Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 11977 del 19/06/2020; lo stesso principio in Cass. Sez. 2, Sentenza n. 13610 del 11/06/2007.

<sup>2</sup> In questo senso si è espressa varie volte la Cassazione, ad esempio con le pronunce nn. 20930/2009, 9546/2018, 1529/2018, 4114/2016.

L'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito viene pertanto limitata all'accertamento della corrispondenza tra quanto vietato dalla norma e il comportamento effettivamente posto in essere nel caso concreto, con la conseguenza che, una volta integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dal citato art. 3 della Legge n. 689/1981, l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza.

Ciò che rileva ai fini della buona fede è l'**errore "scusabile"**, che si realizza quando nessun rimprovero, nemmeno di semplice leggerezza, può essere mosso al soggetto caduto in errore, e che comporta che l'autore dell'infrazione abbia fatto tutto quanto possibile per osservare la legge, al punto che **nessun rimprovero di negligenza** possa essergli mosso.

I ricorrenti avrebbero dovuto quindi dimostrare che la violazione della normativa dettata dall'art. 7 del Codice della strada fosse stata posta in essere in buona fede, e in particolare il convincimento della liceità del loro operato, per avere tenuto una condotta il più possibile conforme a quanto prescritto dalle norme vigenti.

Tale situazione non è ravvisabile nel caso sottoposto alla Corte di Cassazione, in quanto i titolari del permesso erano a conoscenza dell'avvenuta scadenza dello stesso e quindi di non essere più in regola con la normativa che disciplina l'accesso alle zone a traffico limitato.

### **3. L'affidamento sul comportamento del Comune**

Nel caso in esame, non solo non può sostenersi che l'accesso alla ZTL con il permesso scaduto sia avvenuto in buona fede da parte dei conducenti del veicolo, ma il Tribunale di Roma non ha inoltre ritenuto che potesse ravvisarsi nella condotta dei ricorrenti l'esistenza di un loro affidamento su un consolidato comportamento dell'ente locale.

Infatti, l'unica documentazione prodotta dai destinatari delle contravvenzioni a supporto della propria tesi difensiva consisteva in un preavviso di scadenza del permesso in oggetto, risalente al 2012, e quindi a molti anni prima del ricorso inizialmente presentato presso il Giudice di Pace nel 2016.