

Corte di Cassazione, II Sezione Civile - Ordinanza 15 settembre 2021, n. 24936

Autovelox – installazione – provvedimento prefettizio – strada urbana - illegittimo - strada urbana di scorrimento – caratteristiche – art. 2 comma 2 cds

È illegittimo il provvedimento prefettizio che ha autorizzato l'installazione di apparecchiature automatiche per il rilevamento della velocità in una strada urbana priva di tutte le caratteristiche della "strada urbana di scorrimento", indicate nel comma 2, lett D) dell'art. 2 del codice della strada. Infatti il provvedimento prefettizio che individua le strade lungo le quali è possibile installare apparecchiature automatiche per il rilevamento della velocità, senza obbligo di fermo immediato del conducente, ai sensi dall'art. 4 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, può includere soltanto le strade del tipo previsto dalla legge di cui all'art. 2, commi 2 e 3 del codice della strada.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Presidente:

Alberto GIUSTI

Rel. Consigliere:

Aldo CARRATO

ha pronunciato la seguente

Ordinanza

Rilevato in fatto

Con sentenza adottata ai sensi dell'art. 281-sexies c.p.c. e pubblicata in data 19 febbraio 2018, il Tribunale di Firenze, in totale riforma della sentenza del Giudice di pace di Firenze n. 3325/2016, rigettava l'opposizione proposta dalla Società XXX avverso il verbale di accertamento n. xxx del 12 agosto 2016, che perciò confermava, elevato dalla Polizia municipale di Firenze in ordine alla violazione dell'art. 142, comma 8, c.d.s., per aver circolato con il proprio veicolo in viale Etruria alla velocità di 67 km/h, in violazione del limite di 50 km/h vigente su quel tratto di strada.

A fondamento dell'adottata decisione il Tribunale fiorentino, nell'accogliere il gravame del Comune di Firenze, riteneva, in particolare, che il Viale Etruria, percorso dall'autoveicolo dell'appellata, fosse qualificabile come strada urbana di scorrimento, avendone le caratteristiche strutturali, con la conseguenza che il posizionamento di un autovelox fisso e la contestazione differita dell'accertamento della violazione del prescritto limite di velocità si sarebbero dovuti considerare legittimi.

Avverso la suddetta sentenza di appello ha proposto ricorso per cassazione la Società XXX riferito a tre motivi.

L'intimato Comune di Firenze si è costituito con controricorso, illustrato da memoria ai sensi dell'art. 380-bis.1. c.p.c.

Considerato in diritto

1. Con il primo motivo la ricorrente ha dedotto - in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. - il vizio di omesso esame di un fatto da ritenersi decisivo per la causa e che aveva formato oggetto di discussione tra le parti, relativamente alla mancata valutazione della circostanza da parte del Tribunale della contestata funzionalità dell'apparecchio rilevatore della velocità non solo prima della sua installazione ma anche nel corso del suo

utilizzo per la rilevazione della velocità dei veicoli transitanti su Viale Etruria del Comune di Firenze.

2. Con la seconda censura la ricorrente ha prospettato - con riferimento all'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c. - la violazione e/o falsa applicazione all'art. 4 del d.l. n. 121/2002 (conv. nella legge n. 168/2012), nonché dell'art. 2, comma 2, lett. D, del d. Igs. n. 285/1992, avuto riguardo alle definizioni delle caratteristiche, riferite alla strada in questione, di "strada urbana di scorrimento", ovvero ai requisiti minimi che tale tipo di strada deve avere per essere considerata tale da far ritenere legittima, con specifico riguardo alla necessità della presenza anche di banchina e di marciapiede, l'installazione di apparecchi automatici per il controllo della velocità a distanza, senza obbligo di contestazione immediata della violazione dei relativi limiti prescritti ai sensi dei predetti artt. 200 e 201 c.d.s.

3. Con la terza doglianza la ricorrente ha denunciato - con riguardo all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. - la carenza, insufficienza, contraddittorietà ed illogicità dell'impugnata sentenza su punti decisivi della controversia, sempre avuto riguardo all'individuazione delle indispensabili caratteristiche di cui devono essere dotate le strade urbane a scorrimento veloce per essere qualificate tali, in relazione, in special modo, alla necessaria presenza della banchina pavimentata e all'inesistenza di intersezioni a raso.

4. Rileva il collegio che il primo motivo è del tutto infondato dal momento che, nell'impugnata sentenza, il Tribunale ha dato atto, sulla scorta degli accertamenti provenienti dalla documentazione prodotta dal Comune di Firenze, oltre che della circostanza che l'apparecchio autovelox utilizzato era provvisto di regolare certificato di taratura e della dichiarazione di conformità al campione omologato, anche del fatto che, nello stesso verbale oggetto di opposizione, gli agenti accertatori avevano attestato e verificato la perfetta funzionalità dell'apparecchio stesso, il quale, perciò, era da ritenersi funzionante e legittimamente adoperato anche nel corso della sua utilizzazione al fine della rilevazione della velocità dei veicoli su Viale Etruria.

5. Il secondo motivo e il terzo motivo (con i quali, in effetti, si deducono - per come essi sono complessivamente svolti - le violazioni e false applicazione di legge riferite alle norme indicate) - possono essere esaminati congiuntamente in quanto, all'evidenza, connessi.

Essi sono fondati per le ragioni che seguono.

Le relative censure attengono all'individuazione, anche per effetto dei necessari riscontri probatori utili allo scopo, delle caratteristiche indispensabili che devono ricorrere per la qualificazione di una strada come "strada urbana di scorrimento" - nel caso di specie ritenute sussistenti con l'impugnata sentenza avuto riguardo a quella corrispondente al "Viale Etruria" nel Comune di Firenze - ai fini della legittima installazione degli strumenti rilevatori elettronici di velocità fissi senza il correlato obbligo di contestazione immediata delle accertate violazioni.

La questione controversa riguarda, dunque, l'individuazione dei requisiti che una determinata strada deve presentare, ai fini indicati dall'art. 4 del decreto legge n. 121 del 2002, conv., con modif., dalla legge n. 168 del 2002, stante il rinvio alla classificazione contenuta nel codice della strada.

Con riguardo a tale questione è intervenuta recentemente la sentenza di questa Sezione, dalla quale non si ha motivo di discostarsi, n. 4451 del 2019, il cui percorso logico-argomentativo è stato reiterato nelle successive pronunce n. 4090/2019, n. 16622/2019, 10362/2020 e, da ultimo, n. 9682/2021.

Deve, in generale, osservarsi che l'utilizzazione degli apparecchi di rilevazione elettronica della velocità (cc.dd. "autovelox") nei centri urbani è consentita solo con le postazioni mobili alla presenza degli agenti accertatori di polizia, mentre le postazioni fisse e automatiche possono considerarsi legittimamente installabili solo sulle strade urbane a scorrimento, previa autorizzazione del Prefetto.

Difatti, il sistema delineato dal d. lgs. n. 285/1992 (Nuovo codice della strada) è improntato sulla regola della contestazione immediata delle infrazioni, ammettendo la contestazione differita esclusivamente quando la strada abbia determinate caratteristiche tecniche che rendono pericoloso ordinare l'arresto del mezzo per effettuare la contestazione immediata (con riferimento alla valutazione di molteplici fattori, tra i quali il tasso di incidentalità, le condizioni strutturali del piano viabile, del traffico e quelle afferenti alla salvaguardia della sicurezza nell'effettuazione dell'accertamento).

In particolare, il c.d.s. - con la previsione di cui all'art. 201, comma 1-bis - ammette la possibilità di procedere alla contestazione non immediata delle violazioni di cui all'art. 142, commi 8 e 9, dello stesso mediante la postazione di un autovelox esclusivamente sulle autostrade, strade extraurbane principali, strade extraurbane secondarie e strade urbane di scorrimento, delineando nel contempo le caratteristiche minime che ciascuna delle stesse tipologie di strade devono presentare per potersi qualificare come tali (art. 2, commi 2 e 3, lett. a) b) c) e d).

Per quanto rileva in questa sede con riferimento specifico alla violazione contestata alla ricorrente, l'art. 2, comma 3, lettera d), c.d.s. individua i requisiti minimi per qualificare una strada quale "strada urbana a scorrimento". In particolare, il dettato normativo sancisce che per strada urbana di scorrimento si deve intendere una strada a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico, ciascuna con almeno due corsie di marcia, ed una eventuale corsia riservata ai mezzi pubblici, banchina pavimentata a destra e marciapiedi, con le eventuali intersezioni a raso semaforizzate; per la sosta sono previste apposite aree o fasce laterali esterne alla carreggiata, entrambe con immissioni ed uscite concentrate.

La relativa disciplina normativa integrativa di riferimento (specificamente ricompresa nell'art. 4 del d.l. 20 giugno 2002, n. 121, conv. dalla legge n. 168 del 2002) stabilisce, inoltre, che mentre nelle autostrade e strade extraurbane principali gli organi di polizia stradale possono utilizzare o installare dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico - secondo le direttive fornite dal Ministero dell'Interno e sentito il Ministro delle

Infrastrutture e dei Trasporti, nel caso, invece, delle strade extraurbane secondarie e delle strade urbane a scorrimento è necessario un apposito provvedimento del Prefetto che autorizzi la relativa installazione o utilizzazione (avendo, infatti, tale autorità amministrativa il compito di selezionare le strade sulle quali procedere con il controllo a distanza).

Detto provvedimento prefettizio, reso allo scopo di consentire la possibilità di usare apparecchiature automatiche senza presidio per il rilevamento delle infrazioni relative al superamento dei limiti di velocità, deve essere adottato in presenza dei requisiti dettati dalla legge, non potendo il Prefetto fare riferimento, mediante un'interpretazione estensiva, a criteri diversi da quelli previsti dal codice della strada.

A tal proposito si osserva come la precedente giurisprudenza di questa Corte (v., ad es., Cass. n. 7872/2011) ha chiarito che il legislatore del 2002, nel rinviare alla previsione classificatoria contenuta nel codice della strada, ha vincolato la Pubblica Amministrazione ad utilizzare i criteri dettati dall'art. 2, comma 3, c.d.s., sicché la questione controversa si "riduce" all'interpretazione della norma classificatoria per stabilire quali siano i requisiti strutturali indefettibili che il percorso stradale deve presentare per poter essere sottoposto al controllo con sistema automatizzato, nel ricorso degli altri presupposti che l'art. 4 d.l. n. 121 del 2002 affida alla valutazione della stessa Pubblica Amministrazione.

Nella definizione di strada urbana di scorrimento, il dato testuale chiaramente circoscrive gli elementi "eventuali" alla corsia riservata ai mezzi pubblici e alle intersezioni a raso semaforizzate, mentre impone la presenza della banchina pavimentata a destra, del marciapiede e delle aree di sosta, i quali costituiscono perciò elementi strutturali necessari della strada urbana di scorrimento, ovvero ne rappresentano i requisiti minimi, anche ai fini dell'adozione del provvedimento amministrativo previsto dal citato art. 4 d.l. n. 121 del 2002.

Trattandosi di interpretare una norma classificatoria - tale essendo l'art. 2, comma 3, lett. d), c.d.s. - una lettura che disattendesse il dato letterale si risolverebbe in una interpretatio abrogans.

Orbene, con i motivi in esame, la ricorrente ha:

- per un verso, lamentato l'illegittimo inserimento della strada in questione nell'elenco prefettizio in assenza del requisito della presenza di impianti semaforici ad ogni intersezione e di aree di sosta così come descritte nella norma citata, sul presupposto che il viale Etruria, strada ad unica carreggiata con due corsie, seppure a senso unico, non presenta - per il suo tracciato considerato nella sua interezza - intersezioni a raso tutte presidiate da semafori e presenta aree di sosta non dotate delle caratteristiche indicate dalla norma in discorso;
- per altro verso, contestato il ritenuto accertamento dell'esistenza di una banchina in senso proprio.

Entrambe le doglianze colgono nel segno.

Quanto alla prima, il Tribunale fiorentino ha ritenuto, nell'impugnata sentenza, che l'intersezione a raso si configura non ogni qualvolta due strade si incrociano, ma solo quando vi sia una "un'area comune a più strade, organizzata in modo da consentire lo smistamento delle correnti di traffico dall'una all'altra di esse", definendo, poi, area comune quella che fa parte sia di una strada che di quella che la interseca, in modo da poter essere percorsa lungo le corsie di marcia di ambedue le vie.

Senonché, di recente è stato sostenuto (v. Cass. n. 8934/2019) che per intersezione deve intendersi qualsiasi incrocio, confluenza o attraversamento tra due o più strade, contraddistinti dall'esistenza di un'area comune alle medesime, indipendentemente dalla provenienza e dalla direzione delle varie diramazioni di traffico insistenti sulle predette strade (aggiungendosi, poi, che, ai fini della legittimità dell'installazione di apparati di rilevamento automatico delle infrazioni al c.d.s. sulle strade urbane qualificate come di scorrimento nel relativo decreto prefettizio, non rilevano le - sole - eventuali intersezioni non semaforizzate interessanti il

solo controviale, a condizione, in ogni caso, che l'apparato automatico interessi soltanto la sede centrale del viale di scorrimento).

Da ciò si è fatto conseguire che - pur essendo irrilevante la circostanza che i veicoli provenienti dalla strada laterale possano attraversare la strada principale in tutto o in parte - è comunque sufficiente che le due direttrici di traffico, ossia quella presente lungo la strada principale e quella proveniente dalla via secondaria intersecante, impegnino un'area comune. Pertanto, si è affermato che non soltanto l'attraversamento (come, invece, rilevato dal Tribunale di Firenze nell'impugna pronuncia), ma anche l'intersezione a "T" o ad "Y" e la semplice confluenza costituiscono "intersezioni" secondo la definizione del Codice della strada.

In ogni caso è necessario che l'esistenza delle caratteristiche minime per la configurazione di una strada urbana come "a scorrimento veloce" interessi tutta la strada considerata nella sua interezza e non solo il singolo tratto di essa in prossimità del posizionamento dell'apparecchio fisso di rilevazione elettronica della velocità. Pertanto, deve puntualizzarsi che, ai fini della verifica della legittimità del rilevamento a mezzo di dispositivi elettronici fissi (non implicanti l'obbligo di contestazione immediata), occorre procedere alla valutazione delle caratteristiche strutturali complessive della strada lungo la quale il rilevamento sia stato autorizzato dal Prefetto, non già quelle di un uno o più tratti della stessa strada, e ciò alla stregua di quella che la ratio fondante la previsione di cui all'art. 4 del d.l. n. 121/2002.

L'impugnata sentenza è, altresì, incorsa nell'erronea valutazione circa la ritenuta esistenza di una banchina in senso proprio, che costituisce - come già sottolineato - un requisito necessario ed imprescindibile per la configurazione e la qualificazione di una strada urbana come strada "di scorrimento".

Il Tribunale fiorentino, dopo aver richiamato la definizione prevista nell'art. 3, n. 4), del c.d.s., ha considerato irrilevante che, in alcuni tratti, la striscia

a margine destro del Viale Etruria si trovi a breve o brevissima distanza dal marciapiedi o da altri elementi esterni alla carreggiata, giustificando tale asserzione sul presupposto che la legge non prevede un'obbligatoria misura della stessa o una sua particolare destinazione, ravvisando, inoltre, la derogabilità della prescrizione presente nel D.M. n. 6792/2011, alla stregua della quale la banchina dovrebbe avere una larghezza di almeno un metro.

Così decidendo, però, il giudice di appello ha elaborato un concetto di banchina non corrispondente a quello propriamente riconducibile alla suddetta previsione normativa del c.d.s., fermo rimanendo il compiuto accertamento di fatto che la striscia della sede stradale ad essa riconducibile era ridotta, in alcuni punti, a dimensioni molto ristrette rispetto al marciapiedi e che, perciò, la stessa non rispettava comunque una larghezza costante ed idonea alla sua funzione per tutto il percorso di Viale Etruria.

Rileva il collegio che, in effetti, per banchina deve considerarsi uno spazio all'interno della sede stradale, esterno rispetto alla carreggiata, destinato al passaggio dei pedoni o alla sosta di emergenza; pertanto, essendo la banchina pavimentata elemento comune alle autostrade, alle strade extraurbane e alle strade urbane di scorrimento, essa, per sua natura, si identifica con uno spazio avente questa precipua attitudine e, dunque, oltre a dover restare libero da ingombri, deve avere una larghezza tale da consentire l'assolvimento effettivo delle predette funzioni, tenuto conto che anche la strada urbana di scorrimento è caratterizzata da un intenso flusso stradale veicolare ininterrotto per lunghi tratti e per la quale si profila, quindi, la medesima necessità di garantire l'esistenza di fasce laterali in cui poter effettuare una sosta di emergenza o un transito pedonale.

La banchina fa, dunque, parte della struttura della strada e la sua relativa utilizzabilità, anche per sole manovre saltuarie di breve durata, comporta esigenze di sicurezza e prevenzione assimilabili a quelle che valgono per la carreggiata, in quanto anch'essa, in assenza di specifica segnalazione contraria e benché non pavimentata, deve suscitare negli utenti - per la sua apparenza esteriore - un affidamento di consistenza e sicura transitabilità (cfr., anche se con riferimento ad ipotesi di ravvisata responsabilità extracontrattuale della P.A. per danni provocati agli utenti per difetto di

diligente manutenzione, Cass. n. 5445/2006, Cass. n. 22755/2013 e, da ultimo, Cass. n. 18325/2018).

Da ciò deriva che una banchina di ridottissima larghezza - come quella insistente su "Viale Etruria" nel Comune di Firenze - non può considerarsi idonea a svolgere le riportate funzioni né, in generale, rispondente alle caratteristiche imposte dal codice della strada, ragion per cui la sua mancata conformazione a tali caratteristiche comporta l'insussistenza di un elemento essenziale per la qualificazione di una strada urbana come "strada di scorrimento".

Da ciò consegue, quindi, l'affermazione del principio - al quale dovrà uniformarsi il giudice di rinvio - secondo cui "il provvedimento prefettizio di individuazione delle strade lungo le quali è possibile installare apparecchiature automatiche per il rilevamento della velocità, senza obbligo di fermo immediato del conducente, previsto dall'art. 4 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, può includere soltanto le strade del tipo imposto dalla legge mediante rinvio alla classificazione di cui all'art. 2, commi 2 e 3, c.d.s. 1992, e non altre, dovendo perciò, considerarsi illegittimo - e, pertanto, disapplicabile nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa - il provvedimento prefettizio che abbia autorizzato l'installazione delle suddette apparecchiature in una strada urbana che non abbia tutte le caratteristiche "minime" della "strada urbana di scorrimento", in base alla definizione recata dal comma 2, lett. D), del citato art. 2 c.d.s." (cfr. Cass. n. 7872/2011 e Cass. n. 5532/2017).

7. In definitiva, alla stregua delle argomentazioni complessivamente svolte, respinto il primo motivo, devono essere invece accolti il secondo ed il terzo, con la conseguente relativa cassazione dell'impugnata sentenza e il rinvio della causa al Tribunale monocratico di Firenze, in persona di altro magistrato, che, oltre a conformarsi all'enunciato principio di diritto, provvederà a regolare anche le spese del presente giudizio di legittimità.

Per questi motivi

La Corte accoglie il secondo e terzo motivo del ricorso e ne rigetta il primo; cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, al Tribunale di Firenze, in composizione monocratica ed in persona di altro magistrato.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda sezione civile della

Corte Suprema di Cassazione il 29 aprile 2021.

Il Presidente: GIUSTI

Il Consigliere estensore: CARRATO

Depositato in Cancelleria il 15 settembre 2021.