

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONE II CIVILE

Sentenza 17 aprile 20 giugno 2019, n. 16622

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CAMPANILE Pietro - Presidente -

Dott. GORJAN Sergio - Consigliere -

Dott. CARRATO Aldo - rel. Consigliere -

Dott. PICARONI Elisa - Consigliere -

Dott. CASADONTE Annamaria - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso (iscritto al N. R.G. 19507/'15) proposto da:

M.P., (C.F.: (OMISSIS)), rappresentato e difeso, in forza di procura speciale in calce al ricorso, dall'Avv. Marco Barbaro e domiciliato presso la Cancelleria della Corte di cassazione, in Roma, piazza Cavour;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI FIRENZE, (C.F.: (OMISSIS)), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso, in virtù di procura speciale in calce al controricorso, dall'Avv. Andrea Sansoni ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Giuseppe Lepore, in Roma, v. Polibio, n. 15;

- controricorrente -

Avverso la sentenza del Tribunale di Firenze n. 4013/2014, emessa ai sensi dell'art. 281 sexies c.p.c., e depositata il 17 dicembre 2014 (non notificata);

Udita la relazione della causa svolta nell'udienza pubblica del 17 aprile 2019 dal Consigliere relatore Dott. Aldo Carrato;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. PATRONE Ignazio, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi l'Avv. Marco Barbaro per il ricorrente e l'Avv. Maria Romana Ciliutti (per delega) nell'interesse del Comune controricorrente.

Svolgimento del processo

Con sentenza adottata ai sensi dell'art. 281 sexies c.p.c., e pubblicata in data 17 dicembre 2014, il Tribunale di Firenze, in totale riforma della sentenza del Giudice di pace di Firenze n. 3769/2012, rigettava l'opposizione proposta da M.P. avverso il verbale di accertamento n. 511143 del 15 febbraio 2012 elevato dalla Polizia municipale di Firenze in ordine alla violazione dell'art. 142 C.d.S., comma 8, per aver circolato con il proprio veicolo in viale (OMISSIS) alla velocità di 76 km/h (ridotta a 71 km/h, per il computo della prescritta tolleranza), 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 la qualificazione del viale (OMISSIS) come strada di scorrimento era corretta, avendone le caratteristiche strutturali, con la conseguenza che il posizionamento di un autovelox fisso e la contestazione differita dell'accertamento della violazione in questione si sarebbero dovuto considerare legittimi.

Motivi della decisione

1. Avverso la suddetta sentenza di appello ha proposto ricorso per cassazione M.P., riferito a tre motivi. L'intimato Comune di Firenze si è costituito con controricorso.

In un primo momento, per la trattazione e la definizione del ricorso era stato scelto di procedere nelle forme di cui all'art. 380 bis.1 c.p.c., ma, all'esito della svolta adunanza in camera di consiglio, il collegio ravvisava l'opportunità di rimettere la trattazione e la discussione del ricorso alla pubblica udienza, in prossimità della quale i difensori di entrambe le parti hanno depositato memoria ex art. 378 c.p.c..

2. Con il primo motivo il ricorrente ha dedotto - in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 434 e 436 bis c.p.c., con riferimento al D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 7, avuto riguardo alla mancata dichiarazione di inammissibilità dell'appello proposto dal Comune di Firenze, sull'assunto che lo stesso non poteva considerarsi rispondente ai requisiti prescritti dalle suddette norme del codice di rito civile.

3. Con la seconda censura il ricorrente ha denunciato - ancora ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 115 c.p.c., e dell'art. 2697 c.c., in ordine all'asserita violazione del principio di disponibilità delle prove con riferimento all'accertamento di tutte le caratteristiche della strada - sulla quale era stata rilevata la violazione dell'art. 142 C.d.S., comma 8, a mezzo apparecchiatura elettronica - denominata "(OMISSIS)" ubicata nel Comune di Firenze in tutta la sua estensione.

4. Con la terza doglianza il ricorrente ha prospettato - sempre con riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12 preleggi, degli artt. 2 e 3 C.d.S., in relazione al D.L. n. 121 del 2002, art. 4, (conv. nella L. n. 168 del 2012) e agli artt. 200 e 201 C.d.S., avuto riguardo alle definizioni delle caratteristiche, riferite alla strada richiamata nel secondo motivo, di "strada urbana di scorrimento" ovvero ai requisiti minimi che tale tipo di strade devono avere per essere considerate tali, ai sensi del citato art. 2 C.d.S., comma 3, lett. d), e per consentire, a norma del menzionato D.L. n. 121 del 2002, art. 4, (conv. nella L. n. 168 del 2002), 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..

5. Rileva il collegio che il primo motivo - con il quale risulta erroneamente dedotta anche la supposta violazione dell'art. 436 bis c.p.c., del tutto inconferente in relazione al vizio processuale come prospettato - è palesemente infondato, avendo lo stesso giudice di secondo grado ritenuto che, dal contenuto del ricorso in appello, si desumevano, in modo chiaro, quali dovessero essere, secondo il Comune appellante, la ricostruzione in fatto e le argomentazioni in diritto che il giudice di pace avrebbe dovuto compiere per pervenire al rigetto dell'opposizione proposta "ab origine" e, quindi, quali le critiche giuridiche dedotte avverso la sentenza del giudice di prime cure.

Del resto deve considerarsi ormai pacifico (v., ad es., Cass. n. 2143/2015 e, da ultimo, Cass. SU n. 27199/2017) che l'art. 434 c.p.c., comma 1, nel testo introdotto dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54, comma 1, lett. c) bis, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, in coerenza con il paradigma generale contestualmente introdotto nell'art. 342 c.p.c., non richiede che le deduzioni della parte appellante assumano una determinata forma o ricalchino la decisione appellata con diverso contenuto, ma impone al ricorrente in appello di individuare in modo chiaro ed esauriente il "quantum appellatum", circoscrivendo il giudizio di gravame con riferimento agli specifici capi della sentenza impugnata nonché ai passaggi argomentativi che la sorreggono e formulando, sotto il profilo qualitativo, le ragioni di dissenso rispetto al percorso adottato dal primo giudice, sì da esplicitare la idoneità di tali ragioni a determinare le modifiche della decisione censurata.

6. Il secondo motivo e il terzo motivo, siccome tra loro all'evidenza connessi, possono essere esaminati congiuntamente.

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 insussistenti con l'impugnata sentenza avuto riguardo a quella corrispondente al "(OMISSIS)" 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 un percorso stradale deve presentare, ai fini indicati dal D.L. n. 121 del 2002, art. 4, conv., con modif., dalla L. 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 nella successiva sentenza n. 4090/2019.

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 della 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 del 1992 (meglio noto come "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 dell'infrazione al codice della strada 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 al ricorrente, l'art. 2 C.d.S., comma 3, lett. d), 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 nel D.L. 20 giugno 2002, n. 121, art. 4, conv. dalla L. 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 C.d.S., comma 3, sicchè 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 il D.L. n. 121 del 2002, art. 4, 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 D.L. n. 121 del 2002, art. 4.

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

Orbene, con i motivi in esame, il 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 (OMISSIS), 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.

Senonchè, 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" deve interessare tutta 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 al D.L. n. 121 del 2002, art. 4.

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 C.d.S., n. 4), ha considerato irrilevante che, in alcuni tratti, la striscia a margine destro del (OMISSIS) 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 (OMISSIS).

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 benchè 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 "(OMISSIS)" nel Comune di Firenze - non può considerarsi idonea a svolgere le riportate funzioni nè, 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 dal D.L. 20 giugno 2002, n. 121, art. 4, può includere soltanto le strade del tipo imposto dalla legge mediante rinvio alla classificazione di cui all'art. 2 C.d.S. 1992, commi 2 e 3, 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 citato art. 2 C.d.S., comma 2, lett. D)" (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.

P.Q.M.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Sezione Seconda Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 17 aprile 2019.

Depositato in Cancelleria il 20 giugno 2019.