

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONE II CIVILE

Sentenza 21 ottobre 2010 - 6 aprile 2011, n. 7872

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. - La controversia trae origine dalla violazione dei limiti di velocità consentiti su strada compresa all'interno del perimetro urbano del Comune di Treviso, toponomasticamente denominata viale ****, illecito accertato da autovelox collocato in posizione fissa secondo quanto previsto dal D.L. 20 giugno 2002, n. 121, art. 4, (conv. in legge, con modificazioni, dalla L. 1 agosto 2002, n. 168).

2. - Giudicando in grado di appello, il Tribunale di Treviso, con la sentenza impugnata, ha rigettato il gravame proposto dall'odierno ricorrente, nei confronti del Comune di Treviso. L'appellante aveva sostenuto l'illegittimità dell'uso dell'apparecchio di rilevazione della velocità con postazione fissa, perchè effettuato all'interno di una strada di viabilità, priva delle caratteristiche richieste dalla legge per essere classificata, ai sensi dell'art. 2 C.d.S., come strada urbana di scorrimento (in mancanza di impianti semaforici nelle intersezioni a raso e delle aree di sosta così come descritte nell'art. 2 C.d.S., comma 3), con conseguente illegittimità del relativo provvedimento prefettizio adottato, ai sensi della normativa su richiamata, che stabilisce i limiti entro i quali è possibile utilizzare le apparecchiature automatiche non presidiate ai fini di operare il controllo e la repressione degli eccessi di velocità.

L'illegittimità del provvedimento prefettizio di inserimento della strada in questione nell'apposito elenco predisposto ai sensi della L. del 2002, art. 4, comma 2, determinava l'illegittimità dell'uso della apparecchiatura in questione e di conseguenza dell'accertamento della sanzione.

Il Tribunale ha ritenuto legittimo, incidentalmente, il provvedimento prefettizio col quale era stata disposto l'inserimento della strada in questione nell'apposito elenco ai fini dell'utilizzo delle apparecchiature di rilevazione della violazione dei limiti di velocità con apparecchiature fisse non presidiate. Riteneva il giudicante che il prefetto, nel qualificare la strada come "strada urbana di scorrimento", avesse correttamente interpretato la norma contenuta nell'art. 2 C.d.S., comma 3, che indica i requisiti minimi che una strada deve possedere per poter essere classificata "strada urbana di scorrimento" ai sensi della lettera "D" del precedente comma dello stesso articolo. In particolare, quanto al requisito della presenza dei semafori nelle intersezioni a raso e dell'assenza di requisiti ivi previsti per le aree di sosta, il Tribunale rilevava quanto segue. Quanto alla presenza dei semafori, che non tutte le intersezioni dovessero necessariamente essere presidiate da semaforo, sia in relazione alla natura della intersezione, sia in relazione alla necessaria discrezionalità tecnica dell'amministrazione al riguardo. Quanto poi alla presenza di aree di sosta non aventi le caratteristiche descritte dalla norma, rilevava che la presenza di un'area "non recintata o comunque non delimitata non fa venir meno la qualifica di strada urbana di scorrimento posto che le aree o fasce laterali esterne alla carreggiata di cui al citato art. 2 lett. D) del Codice della Strada non debbono necessariamente fiancheggiare la strada per tutta la sua lunghezza e altre aree con caratteristiche di per sè non essendo espressamente vietate risultano ammissibili oltre che compatibili, mentre nulla prevede la norma circa l'obbligatorietà di corsie di accelerazione/decelerazione". 3. - Per la cassazione della sentenza in epigrafe è stato proposto ricorso in via principale da parte del ricorrente con due motivi, nonchè ricorso in via incidentale dell'Amministrazione con un motivo.

4. - Il primo e il secondo motivo del ricorso principale denunciano violazione e falsa applicazione dell'art. 2 C.d.S., in relazione al D.L. n. 121 del 2002, art. 4, nonché difetto di motivazione, in ordine alla ritenuta corretta interpretazione della norma dell'art. 2 C.d.S., nel quale sono indicati i requisiti minimi che deve possedere una strada urbana per essere classificata come "strada urbana di scorrimento". Il prefetto, in contrasto con tale normativa, aveva ritenuto la strada in questione come strada di scorrimento, pur in assenza del rispetto delle prescrizioni di legge quanto alla presenza di impianti semaforici nelle intersezioni a raso (primo motivo) e delle aree di sosta a lato della carreggiata con entrate ed uscite concentrate (secondo motivo). Si trattava di requisiti minimi previsti dalla norma non interpretabile estensivamente.

5. - Con l'unico motivo di ricorso incidentale si chiede di affermare che la qualificazione di una strada in una ovvero in altra delle categorie indicate nell'art. 2 C.d.S., commi 2 e 3, costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte della pubblica amministrazione, insindacabile da parte del giudice.

6. All'esito della disposta trattazione del ricorso in camera di consiglio ai sensi dell'art. 375 c.p.c., il ricorso veniva rinviato alla pubblica udienza.

Le parti depositavano memorie e il Procuratore Generale concludeva per il rigetto del ricorso.

7. - La questione posta dal ricorso incidentale assume carattere preliminare, posto che in presenza di una completa discrezionalità amministrativa in ordine alla classificazione delle strade ai sensi della normativa richiamata, il ricorso principale risulterebbe infondato.

8. - Si chiede di affermare col ricorso incidentale che la qualificazione di una strada in una ovvero in altra delle categorie indicate nell'art. 2 C.d.S., commi 2 e 3, costituisce attività discrezionale per la pubblica amministrazione, sicché il giudice ordinario non potrebbe sindacare la scelta operata.

Si tratta di stabilire se in ordine alla qualificazione delle strade urbane come strade di scorrimento ai fini della applicazione della normativa citata per il controllo delle infrazioni ai limiti di velocità, si sia in presenza di una completa discrezionalità amministrativa, oppure se l'Amministrazione ne sia priva, dovendo al riguardo soltanto verificare puntualmente la presenza dei requisiti strutturali previsti. Occorre osservare al riguardo che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (Sez. 2^a, 9 gennaio 2009, n. 310), al fine della disapplicazione, in via incidentale, dell'atto o del provvedimento amministrativo, il giudice ordinario può sindacare tutti i possibili vizi di legittimità - incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere estendendo il proprio controllo alla rispondenza delle finalità perseguite dall'Amministrazione con quelle indicate dalla legge, ma non ha il potere di sostituire l'Amministrazione stessa (operando un sindacato di merito di tipo sostitutivo del giudizio espresso dall'Amministrazione) negli accertamenti e valutazioni di merito, quali sono quelli inerenti alla scelta in concreto degli strumenti adeguati per assicurare gli interessi generali contemplati dalla legge o nella valutazione delle situazioni di fatto in funzione dell'applicabilità o meno delle misure previste dalla legge, che sono d'esclusiva competenza degli organi ai quali è attribuito il potere di perseguire in concreto le finalità di pubblico interesse normativamente determinate. Nella fattispecie regolata dal D.L. 20 giugno 2002, n. 121, art. 4, è rimessa al Prefetto, previa consultazione degli organi di Polizia Stradale competenti per territorio e su conforme parere dell'ente proprietario, l'individuazione delle strade (o di singoli tratti di esse), diverse dalle autostrade o dalle strade extraurbane principali, nelle quali non è possibile il fermo di un veicolo, ai fini della contestazione immediata delle infrazioni, senza recare pregiudizio alla sicurezza della circolazione, alla fluidità del traffico od all'incolumità degli agenti operanti o dei soggetti controllati, e ciò sulla base della valutazione del tasso d'incidentalità nonché delle condizioni strutturali, plano- altimetriche e di traffico. E' del tutto evidente come nella formazione del

provvedimento in questione converga una pluralità di valutazioni, effettuate da parte degli organi ed uffici indicati (anche con efficacia vincolante: parere conforme dell'ente proprietario), di natura non solo strettamente tecnica, ma anche ampiamente discrezionale, in quanto formulate sulla base d'apprezzamenti ponderati sia delle situazioni di fatto, sia delle molteplici esigenze da prendersi in considerazione al fine di regolare il traffico sulla strada considerata, o tratto di essa, nell'ambito della gestione complessiva della circolazione stradale sul territorio. Tali valutazioni, che costituiscono le condizioni dell'esercizio del potere prefettizio previsto dalla norma in esame, in quanto attinenti al merito dell'attività amministrativa, non sono suscettibili di sindacato da parte dell'autorità giudiziaria, ordinaria od amministrativa che sia, il cui potere di valutazione, ai fini della disapplicazione per l'una e dell'annullamento per l'altra, è limitato all'accertamento dei soli vizi di legittimità dell'atto.

Ma le valutazioni attinenti al merito dell'attività amministrativa, e quindi insindacabili, sono esclusivamente quelle relative al tasso d'incidentalità, alle condizioni strutturali, plano-altimetriche e di traffico per le quali non è possibile procedere al fermo di un veicolo senza recare pregiudizio alla sicurezza della circolazione, alla fluidità del traffico o all'incolumità degli agenti operanti e dei soggetti controllati. L'art. 4 del D.L. citato non conferisce al Prefetto il potere di inserire nello specifico elenco una strada, facendo uso di criteri diversi da quelli previsti dall'art. 2 C.d.S., comma 3: di talchè, ove il Prefetto ecceda dai limiti segnati dalla norma del codice della strada, il giudice ordinario può disapplicare, in via incidentale, l'atto o il provvedimento amministrativo.

9. - Il ricorso incidentale va, quindi, respinto alla luce delle considerazioni svolte al precedente punto.

10. - Il ricorso principale è invece fondato.

Una volta stabilito che non si verte nell'ambito della discrezionalità amministrativa, il provvedimento prefettizio, reso allo scopo di consentire la possibilità di usare apparecchiature automatiche senza presidio per il rilevamento delle infrazioni ai limiti di velocità, non può che essere adottato in presenza dei requisiti di legge, che all'evidenza ha inteso limitare l'uso di tale modalità di accertamento. Di conseguenza quando l'art. 4 della L. citata ha operato il richiamo all'art. 2 C.d.S., lo ha fatto in modo da rendere applicabile tale normativa, evidentemente richiedendo per l'adozione del provvedimento prefettizio il preventivo e puntuale accertamento della presenza nella strada considerata di tutti gli specifici elementi strutturali descritti in tale norma, senza possibilità di interpretazione estensiva, proprio in relazione alla finalità della norma dell'art. 4 L. citata. Per quanto interessa in questa sede la norma richiamata dalla L. del 2002, art. 4, citata è l'art. 2 C.d.S., comma 2, lett. D che tra le tipologie di strade prevede le "strade urbane di scorrimento", ulteriormente precisando al successivo terzo comma che per poter essere inserite in tale classificazione le strade urbane devono "avere le seguenti caratteristiche minime": "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 possibilità da parte del Prefetto di inserire nell'apposito elenco una strada urbana è condizionata, quindi, alla verifica della presenza di tali caratteristiche, senza le quali la strada non potrebbe essere classificata "strada urbana di scorrimento". Nel caso oggi in esame, l'odierno ricorrente ha appunto 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, essendo pacifico che il (OMISSIS), strada ad unica carreggiata con due corsie, seppure a senso unico, non presenta intersezioni a raso tutte presidiate da semafori e presenta aree di sosta non dotate delle caratteristiche indicate dalla norma stessa. La dizione letterale della norma

di cui all'art. 2 C.d.S., commi 2 e 3, appare chiara, avendo essa riguardo alla mera descrizione ed elencazione delle caratteristiche "minime" che deve possedere una strada urbana per essere classificata come "strada urbana di scorrimento". La norma, quindi, esclude che si possano classificare come tali - ai fini di cui all'art. 2 C.d.S. - strade urbane che non presentino tutti i requisiti indicati, che appunto sono indicati come "minimi". Tale dizione evidentemente fa salva la presenza di ulteriori caratteristiche aggiuntive a quelle indicate, ma certo esclude la classificazione in presenza di requisiti inferiori o non presenti costantemente. Sicchè solo per i tratti di strada che presentino tali caratteristiche è in ipotesi possibile la classificazione e non per gli altri. La norma della L. del 2002, art. 4, fa espressamente richiamo, al suo comma 1, esclusivamente alle "strade di cui all'art. 2, comma 2, lettere C e D" non prevedendo al riguardo alcuna attività interpretativa da parte del Prefetto, al quale invece la stessa norma demanda gli ulteriori accertamenti, ritenuti rientranti della sua discrezionalità amministrativa, meglio descritti all'art. 4 citato, comma 2. Sicchè il prefetto per adottare il decreto in questione deve effettuare due operazioni, una vincolata e l'altra discrezionale, consistenti la prima nell'operare una semplice verifica della sussistenza di tutti i requisiti minimi necessari per classificare la strada come "strada urbana di scorrimento" ed una volta compiuta positivamente tale verifica, compiere la seconda operazione prevista dalla L. del 2002, art. 4, comma 2, questa sì discrezionale per quanto su indicato.

Il provvedimento adottato dal prefetto risultava quindi illegittimo e doveva essere disapplicato con conseguente illegittimo accertamento della violazione dei limiti di velocità operata mediante l'uso di una apparecchiatura non consentita.

11. - Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto - in quanto dall'accoglimento del ricorso deriva logicamente il giudizio di fondatezza dei motivi posti a base dell'opposizione avverso il verbale di contestazione in questione - è consentito in questa sede pronunciare nel merito ai sensi dell'art. 384 c.c., comma 1, ed accogliere l'originaria opposizione.

12. - Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La corte accoglie il ricorso principale, rigetta l'incidentale. Cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito annulla la sanzione amministrativa irrogata. Condanna la parte intimata alle spese di giudizio, liquidate in 300,00 Euro per onorari e diritti e 100,00 Euro per spese per il giudizio di merito, nonchè in 400,00 Euro per onorari e 200,00 Euro per le spese del giudizio di legittimità, oltre accessori di legge.