

IL DIRITTO VIVENTE NELL'AUTOVELOX

Davide Fornaro

SOMMARIO: 1. Retroterra di Corte cost. 113/2015 – 2. Uno sguardo a ciò che è, oggi, il diritto (*rectius*: diritto sanzionatorio) della circolazione stradale.

1. – La sentenza della Consulta 13 giugno 2015, n. 113¹ – quella che, giornalmisticamente parlando, ha bloccato gli autovelox non tarati – tocca diversi temi, giuridici e tecnici, che ora non proveremo nemmeno a tratteggiare; né ci occuperemo delle prime ripercussioni della pronuncia, rilevabili tanto nel dibattito sulla sicurezza stradale² quanto nella prassi amministrativa³. Vogliamo, invece, soffermarci un istante sulla “tecnica decisoria” adottata dal Giudice delle leggi, proponendo una piccola considerazione.

La “tecnica decisoria” sottesa alla sent. 113/2015 fa capo alla nozione di diritto vivente⁴, ormai abbondantemente approfondita in letteratura⁵. Un

¹ Per il testo della decisione, tratto dal sito ufficiale della Corte costituzionale, www.giureta.unipa.it/Corte_Cost_113_2015.pdf

² U. Terracciano, *Ragionamenti sulla sentenza della Consulta sulla taratura degli autovelox e altre storie*, in *Il Centauro*, settembre 2015, 4 s.

³ A pochi giorni dalla sentenza della Corte cost., è stata diramata una circolare ministeriale esplicativa; la si può leggere in *Arch. giur. circolaz.*, 2015, 779 s. La sentenza stessa ha già avuto applicazioni giurisprudenziali: vedasi, per esempio, la recentissima Cass. Civ. Sez. II 25125/2015.

⁴ Parliamo del diritto vivente come “tecnica decisoria” progressivamente affinata dalla Consulta, ma nello sforzo di concettualizzazione di tale nozione sarebbe pure legittimo scorgere, oltre che una mera “tecnica”, un vero e proprio dovere connaturato al ruolo, istituzionale e costituzionale, rivestito dalla Consulta stessa. Stimolanti, al riguardo, le riflessioni di A. Pugiotto, *Il riferimento al diritto vivente*, in *Foro it.*, 1998, V, 366 s.; e si veda, altresì, la bibliografia citata alla nota successiva.

⁵ Per un inquadramento: A. Anzon, *La corte costituzionale e il “diritto vivente”*, in *Giur. cost.*, 1984, 300 s.; G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 285 s.; M. Cavino, *Diritto vivente*, in *Dig. disc. pubbl., agg.*, Torino, 2010, 134 s. Una recente ricostruzione (2015), di ottimo livello analitico, è quella fornita da L. Salvato, *Profili del “diritto vivente” nella giurisprudenza costituzionale*, agevolmente reperibile sul sito web della Corte costituzionale. (http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_276.pdf). Sono,

diritto vivente, potremmo dire, a diciotto carati: è stato lo stesso organo della nomofilachia, in veste di giudice *a quo*, a riconoscere che l'interpretazione dell'art. 45 del Codice della Strada, e del suo comma 6 in particolare, si era assestata⁶, anche a livello di giurisprudenza di legittimità, nel ritenere le apparecchiature per l'accertamento degli eccessi di velocità esonerate da verifiche periodiche di funzionalità e taratura⁷; con il conseguente sospetto di un'incostituzionalità per irragionevolezza.

Al par. 1 del 'Ritenuto in fatto' si trova una chiara esposizione del *punctum dolens*: «Ritenuta pertanto la perdurante rilevanza della questione, e reputando ormai consolidato il diritto vivente a seguito degli uniformi e co-

evidentemente, innumerevoli le occasioni in cui la dottrina ha avuto modo di occuparsi del tema, per sottolinearne svariate implicazioni anche di teoria generale e/o sociologia del diritto. Solo a titolo esemplificativo: L. Carlassare, *Il diritto vivente di origine regolamentare all'esame della corte*, in AA.VV., *Giudizio 'a quo' e promovimento del processo costituzionale*. Atti del seminario svoltosi in Roma palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, 1990, 83 s.; O. Fanelli, *L'interpretazione giurisprudenziale e dottrina come diritto vivente, e la sua conoscibilità mediante lo strumento informatico*, in AA.VV., *Dottrina e giurisprudenza: l'integrazione informatica*. Atti del Convegno Vico Equense 5-7 aprile 1990, Milano, 1994, 190 s.; R. Meneghelli, *Breve nota sulla tanto diffusa nozione di diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1994, 2305 s.; I. Sigismondi, *La Corte costituzionale salva il "diritto vivente"*, in *Giur. it.*, 2012, 1267 s.; F. Longobucco, *Istituti civilistici e nomofilachia della Corte di cassazione nella complessità del vigente ordinamento*, in *Contr. e Imp.*, 2013, 839 s.

⁶ Quando a sollevare la questione di costituzionalità è lo stesso giudice della nomofilachia, che attribuisce carattere di "diritto vivente" all'interpretazione fatta propria, non si pongono problemi di sorta e il Giudice delle leggi non procede ad alcuna ricognizione in proposito: si dà cioè per scontato che il diritto vivente esista, e sia esattamente "quello". Alcuni esempi in Salvato, *Profili del "diritto vivente"*, cit., nota 41.

⁷ Laddove, naturalmente, la disposizione dell'art. 45 comma 6 C.d.S. – "*Nel regolamento sono precisati i segnali, i dispositivi, le apparecchiature e gli altri mezzi tecnici di controllo e regolazione del traffico, nonché quelli atti all'accertamento e al rilevamento automatico delle violazioni alle norme di circolazione, ed i materiali che, per la loro fabbricazione e diffusione, sono soggetti all'approvazione od omologazione da parte del Ministero (...), previo accertamento delle caratteristiche geometriche, fotometriche, funzionali, di idoneità e di quanto altro necessario. Nello stesso regolamento sono precisate altresì le modalità di omologazione e di approvazione*" – lascia il campo aperto a più opzioni interpretative riguardo la taratura, visto che tratta direttamente non già di quest'ultima, ma di "approvazione" e "omologazione". Come notato dalla Corte costituzionale al paragrafo 4 del 'Considerato in diritto', «è vero che l'art. 45 (...) non esonera espressamente le apparecchiature destinate all'accertamento dei limiti di velocità dalle operazioni di verifica periodica inerenti alla taratura ed al funzionamento, e che ben si potrebbe nel caso in esame ricavare dal testo della disposizione un'interpretazione opposta a quella della Corte di cassazione nel senso di un'implicita prescrizione di verifica periodica di tali sofisticate apparecchiature»; tuttavia, in casi come questi, la Consulta si inchina senz'altro al diritto vivente (per il quale quelle apparecchiature possono essere legittimamente adoperate senza taratura): salvo, beninteso, il dichiararne l'incostituzionalità.

stanti indirizzi ermeneutici della Corte di cassazione, della cui legittimità costituzionale egli dubita, il rimettente [*i.e.*: la stessa Corte di cassazione] assume che la norma impugnata consentirebbe, in modo del tutto irragionevole, che le apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità possano essere utilizzate nello svolgimento di accertamenti irripetibili sulla base di una presunzione di corretto funzionamento “anche a distanza di lustri” basata “sulla sola conformità al modello omologato”. In effetti, l'ordinanza di rimessione (del 2014) descriveva in maniera icastica tale irragionevolezza, lamentando il concretizzarsi di «un incredibile risultato: quello per cui una qualunque bilancia di un mercato nazionale è soggetta a periodica verifica della taratura, mentre non lo è una complessa apparecchiatura, come quella per la verifica della velocità, che svolge un accertamento irripetibile e fonte di gravi conseguenze per il cittadino proprietario e/o conducente di veicolo».

2. – Ma proprio il riferimento, correttissimo, al diritto vivente molto ci dice su che cosa sia diventato, in una prospettiva storica di ampio raggio, il diritto della circolazione stradale in genere, e il diritto sanzionatorio da circolazione stradale in particolare: un diritto socialmente pervasivo, tale da caratterizzare in maniera marcata il nostro rapporto con il fenomeno normativo, e la percezione di noi stessi come consociati soggetti all'applicazione di regole da parte di apparati a ciò preposti. Se si è formato un “diritto vivente”, è perché – fino all'intervento della Consulta – “parecchie” sentenze⁸ (ol-

⁸ In effetti, con l'espressione “*diritto vivente*” si intende un approdo interpretativo sufficientemente stabilizzato (nel linguaggio della Corte costituzionale: “un consolidato indirizzo giurisprudenziale”, sent. 210/1992; “una lettura, allo stato, consolidata della norma sottoposta a scrutinio”, sent. 233/2011). Le perplessità sorgono, appunto, al momento di capire quando una certa interpretazione possa dirsi “sufficientemente stabilizzata”. Di certo, prevale un profilo qualitativo: una sentenza di cassazione, data la funzione nomofilattica svolta da quell'organo giurisdizionale, è molto più importante di qualsiasi altra. Come ha giustamente osservato la dottrina, “(...) la Corte [*scil.*: costituzionale] è venuta anche elaborando puntuali criteri per l'individuazione del c.d. diritto vivente, agli effetti indicati. Nel laboratorio del giudice delle leggi la nozione correlativa è venuta così a legarsi a quella di giurisprudenza consolidata, intesa però in una accezione più ampia di giurisprudenza ‘costante’ qualificata da una sequenza continua di pronunzie uniformi. Ma (...) sul criterio quantitativo predomina il criterio qualitativo del grado e della funzione rivestiti dall'autorità giudiziaria da cui promana la scelta interpretativa. Basta, pertanto, anche una sola decisione della Corte di legittimità in presenza di interpretazioni contrastanti, per determinare il vincolo del diritto vivente, specie se pronunciata a sezioni unite, e viceversa è sufficiente una ‘isolata’ recente sentenza contraria,

tretutto di cassazione!) hanno dato all'art. 45 comma 6 del Codice della Strada una lettura secondo cui le apparecchiature elettroniche di rilevamento della velocità non necessitano di sottoposizione a verifica periodica.

Riflettiamoci a mente fredda: c'è un corpus di norme di comportamento che disciplina il nostro "muoverci per strada" (mano da tenere, sorpassi, velocità, arresto/sosta del veicolo, ecc.); c'è un apparato sanzionatorio, assai articolato, a tutela di quel corpus; e l'irrogazione di tali sanzioni, a torto o a ragione, è sentita come operazione talmente invasiva, delicata, problematica (gli aggettivi potrebbero formare un lungo elenco) da portare, nel corso degli anni, a ricorsi imperniati su un tecnicismo assoluto; e non basta ancora: i ricorsi non rimangono curiosità giudiziarie isolate, ma fanno massa critica a tal punto da consolidare, in sede decisoria, un diritto vivente. In altri settori del diritto sanzionatorio amministrativo, le questioni interpretative – e quindi, in definitiva, i gangli del "diritto vivente" – possono toccare gli elementi costitutivi della fattispecie (rilevanza o irrilevanza di una certa condotta, quantificazione della sanzione); è ben difficile che arrivino a un livello di dettaglio simile (funzionamento di una certa apparecchiatura strumentale all'accertamento di una certa infrazione) e, comunque, questo "scervellarsi" di avvocati e giudici sui dettagli sarebbe percepito come "anomalo", mentre non desta alcuna sorpresa nel settore della circolazione stradale.

Si può constatare, un po' banalmente, che non c'è nessuno di noi che non sia stato almeno una volta nella vita destinatario di un verbale d'infrazione a norme del Codice della Strada, se non altro per divieto di sosta. Ma è legittimo convertire questa stessa constatazione in una riflessione di più ampio respiro, che parte dal fenomeno storico-sociale della motorizzazione di massa per prendere consapevolezza degli enormi effetti da esso prodotti, a livello tanto di attività amministrativa quanto di psicologia collettiva ⁹.

che abbia interrotto il corso della giurisprudenza della Cassazione, per togliere la qualità di diritto vivente a un indirizzo interpretativo pur nettamente prevalente" (così M.R. Morelli, *Il diritto vivente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giust. civ.*, II, 1995, 172). E tuttavia, pure il profilo quantitativo ha un suo significato: per aversi diritto vivente valutabile ai fini del giudizio di costituzionalità, serve "un certo numero" di pronunce; occorre, insomma, "una serie di decisioni (...) tutte dello stesso segno" (Corte cost. 107/2013), di talché l'interpretazione giurisprudenziale si presenti con "caratteri di costanza e ripetizione" (Corte cost. 242/2008). Segnala la stranezza/inopportunità di un richiamo al diritto vivente quando le sentenze siano "non numerose" M. Comba, *La Corte costituzionale tra diritto vivente e diritto in embrione*, in *Giur. it.*, I, 1992, 399.

⁹ Come notava, già negli anni '60, uno studioso: "L'impiego dei veicoli a motore è pene-

Stabilire, aggiornare e soprattutto applicare regole per una corretta circolazione stradale è divenuto un fronte enormemente impegnativo per gli apparati pubblici, centrali e locali. Parallelamente, il vedersi contestare una violazione e il subire una sanzione nell'ambito di tutto ciò che attiene all'utilizzo dell'autoveicolo privato è percepito in termini di "aggressione" a uno spazio di libertà; da cui la propensione, elevatissima, ad attivare le tutele giurisdizionali anche scandagliando la "pretesa punitiva"¹⁰ della PA con una profondità di argomentazioni sconosciuta ad altri settori del diritto sanzionatorio amministrativo (senza questa propensione, si ripete, mai si sarebbe formato un "diritto vivente" su una questione di taratura di apparecchiature).

Non diciamo che ciò sia un bene o un male. Ci limitiamo a evidenziare un dato di fatto incontestabile: le sanzioni in materia di circolazione stradale sono, quanto a percezione sociale, uno dei punti d'impatto più sentiti tra il mondo del diritto positivo (regole, poteri, obblighi) e il livello della vita di tutti i giorni. Ora che, come sembra, si sta per riscrivere *funditus* il Codice della Strada, converrà tenerne in qualche modo conto.

trato così intimamente nel nostro stesso costume, e nelle nostre più radicate abitudini di vita, da diventare uno dei modi atti a misurare lo sviluppo economico raggiunto, ed uno dei segni più palesi della differenza esistente tra la vita moderna e quella delle generazioni che ci hanno preceduto. L'estensione che sono venute a prendere le città, i rapporti che oggi esse possono avere coi centri minori, la nostra stessa maniera di vivere, di divertirci, di lavorare, sono stati profondamente modificati dallo sviluppo di questi nuovi strumenti di trasporto più di quanto non avvenne a suo tempo con l'avvento delle ferrovie, che pur dettero un'impronta ad un'epoca di progresso economico" (F. Santoro, *Economia dei trasporti*, Torino, 1966, 569).

¹⁰ Sembra del tutto appropriato parlare di "punizione" anche per la sanzione amministrativa, avendo quest'ultima, come insegna la migliore dottrina (su tutti: A.M. Sandulli, *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, 1992, 2; P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, in *Tratt. dir. amm.*, diretto da S. Cassese, Milano, 2003, I, 579 s.; G. Vassalli, *Potestà punitiva*, in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, 796 s.), una finalità prettamente ed eminentemente afflittiva. In altri termini, la "sanzione" – non importa se amministrativa o penale – è individuata, sul piano funzionale, proprio dal suo essere una "reazione" dell'ordinamento a un illecito priva di profili risarcitori e/o ripristinatori dell'interesse che si assume leso. A livello più divulgativo, un illuminante contributo è apparso a giugno 2015 nella pubblicazione telematica SmartInnovation (C. Sgandurra, *Una proposta per la smart mobility: rivedere il sistema delle multe?*, in http://smartinnovation.forumpa.it/story/120196/una-proposta-la-smart-mobility-rivedere-il-sistema-delle-multe?utm_source=newsletter&utm_medium=smartinnovation&utm_campaign=MAILUP).