

GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. II, 21 GIUGNO 2022 N. 19928

Pres. MANNA - Rel. BERTUZZI - P.M. FRESA

Comune di Venezia (avv. N. Paoletti e A. Iannotta) c. D.D. (avv. M. Damadei e J. Molina)

Fonti normative – Regolamento per la circolazione acquea del Comune di Venezia – Limite di velocità – Rilevamento attraverso apparecchi elettronici – Riduzione della velocità rilevata sulla base dell'art. 345 reg. esec. c. strada – Applicabilità – Esclusione.



RIASSUNTO DEI FATTI – Il motoscafo di proprietà dell'impresa individuale di D.D. fu sanzionato per eccesso di velocità a seguito della rilevazione della sua velocità di navigazione in Canal Grande di 11 km/h, a fronte del limite di 7 km/h stabilito dal regolamento per la circolazione acquea del Comune di Venezia (art. 2), considerando il limite di tolleranza di 2 km/h dello strumento di rilevazione telelaser. Il proprietario si oppose all'ordinanza ingiunzione e il Giudice di Pace di Venezia in primo grado accolse l'impugnazione, affermando che, nel caso di specie, il limite di velocità non era stato superato, dovendosi applicare per analogia, in mancanza di disposizioni sul punto da parte del regolamento comunale, l'art. 345 del regolamento di esecuzione del codice della strada, che prevede che la velocità dei veicoli rilevata attraverso gli apparecchi elettronici debba essere ridotta del 5% e, in ogni caso, nella misura di 5 km/h, trattandosi di norma di carattere generale volta a tutelare l'attendibilità del risultato tecnico e ad evitare di sanzionare condotte concretanti violazioni minime difficilmente percepibili dal conducente. La decisione venne confermata dal Tribunale di Venezia. Il Comune di Venezia ricorse per cassazione con tre motivi.

L'art. 1, comma 2, c. nav. costituisce legislazione di carattere speciale e, nel prevedere che, se il caso non è regolato dalla disposizione del diritto della navigazione, debbano applicarsi per analogia le altre disposizioni del diritto della navigazione e, ove non ve ne siano di applicabili, il diritto civile, da intendersi come il complesso delle norme e dei principi di diritto che costituiscono la normativa generale nella quale si inquadra la disciplina particolare del diritto della navigazione, esclude l'applicabilità in via analogica alla materia della navigazione della disciplina della circolazione stradale, che costituisce una normativa a sua volta di carattere speciale ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ V. la nota di E. LENZONI MILLI, a pag. 149.

MOTIVI DELLA DECISIONE – Va premesso che il Tribunale ha giustificato l'applicabilità alla circolazione dei natanti nella laguna di Venezia dell'art. 345 reg. esec. c. strada in forza del ricorso all'*analogia legis*, assumendo che «è pacifico che non sussista alcuna specifica disposizione, né di rango primario né di rango secondario, che disciplini, in materia di accertamento della violazione dei limiti di velocità nella circolazione acquea, la valutazione dei dati raccolti tramite telelaser, prevedendo o escludendo espressamente l'applicabilità di una determinata riduzione della velocità rilevata, in considerazione sia di un margine di errore strumentale sia di eventuali altri fattori». Ha quindi affermato che, stante la mancanza di disposizione sul punto, trova applicazione anche per la circolazione dei natanti la norma secondaria dettata dall'art. 345 citato in materia di valutazione dei dati rilevati da telelaser, rispondendo essa a finalità di carattere generale volte sia ad escludere il possibile margine di errore della strumentazione impiegata che a non sanzionare violazioni del limite di velocità talmente esigue da non risultare nemmeno percepibili dal conducente e quindi nemmeno evitabili.

Le argomentazioni sopra riportate non appaiono giuridicamente corrette, non conformandosi ai principi legali che sovrintendono l'applicazione della analogia nell'interpretazione della legge, secondo il disposto dell'art. 12 preleggi, comma 2, che consente al giudice di ricorrere all'analogia soltanto «se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione».

Questa formula normativa sta a significare che il ricorso all'analogia è consentito solo a condizione che manchi nell'ordinamento una specifica norma regolante la concreta fattispecie e si renda necessario, quindi, porre rimedio ad un vuoto normativo altrimenti non colmabile in sede giudiziaria (Cass. n. 2656 del 2015; Cass. n. 9852 del 2002; Cass. n. 4754 del 1995). Sussiste questa condizione quando la vicenda concreta su cui il giudice deve pronunciarsi non trova previsione in una disposizione normativa e non possa di conseguenza essere risolta. Soltanto in tale evenienza l'*analogia legis* permette di decidere la controversia applicando norme che disciplinano casi simili o materie analoghe ed abbiano lo stesso fondamento razionale.

Sulla base di tali principi, deve innanzitutto osservarsi che non appare corretta la premessa da cui muove la sentenza impugnata, vale a dire che la mancata previsione da parte del regolamento comunale di una disposizione che stabilisca una riduzione della velocità dei natanti rilevata a mezzo di apparecchi elettronici costituisca un vuoto normativo, che come tale debba essere colmato. La mancanza di tale previsione

non rappresenta infatti, di per sé, alcun impedimento alla risoluzione della controversia introdotta con l'opposizione ad ordinanza ingiunzione, tenuto conto che la condotta contestata trova compiuta previsione da parte del suddetto regolamento comunale, laddove prevede, nel tratto del canale percorso dal natante, il limite di velocità di 7 km/h. L'esistenza di precise disposizioni normative al riguardo consentivano quindi al giudice, sulla scorta dell'accertamento dei fatti, di decidere l'opposizione proposta senza ricorrere al criterio della analogia.

In particolare si osserva che una lacuna normativa non può ravvisarsi per il solo fatto che le disposizioni locali che sanzionano il superamento dei limiti di velocità non prevedano una percentuale di riduzione della velocità accertata tramite apparecchi di rilevazione a distanza. L'assenza di una previsione normativa al riguardo non investe gli elementi costitutivi della condotta sanzionata e non impedisce l'accertamento demandato all'Autorità giudiziaria. La regola che si assume omessa non interessa pertanto un fatto che necessariamente debba essere espressamente disciplinato, presupposto che consente al giudice di decidere in forza del criterio dell'analogia. Ed invero se la disposizione di cui all'art. 345 reg. esec. c. strada non fosse stata introdotta, questa mancanza non impedirebbe di per sé l'accertamento della violazione del limite di velocità nella circolazione stradale, ma porrebbe soltanto il problema, affatto diverso, di attendibilità della rilevazione effettuata, stante la possibilità di un margine di errore da parte dello strumento impiegato. Il che porta a rilevare che la questione attinente alla mancanza di una disposizione in materia di riduzione della velocità rilevata attiene alla prova della violazione ovvero alla attendibilità del mezzo di prova impiegato, che è questione di fatto e non di diritto. Ne discende che la mancata previsione da parte del regolamento comunale in materia di navigazione di una disposizione analoga a quella posta dall'art. 345 reg. esec. c. strada non impediva al giudice di decidere la controversia, ma sottoponeva il relativo tema alla eventuale contestazione della precisione e quindi della attendibilità dell'apparecchiatura utilizzata ed alla conseguente regola dell'onere della prova.

Merita aggiungere che la mancata previsione da parte del suddetto regolamento di una previsione analoga a quella prevista per le rilevazioni della velocità effettuate mediante apparecchi elettronici nella circolazione stradale ben può configurarsi, come dedotto dal Comune, come una scelta consapevole, giustificata sia dalle peculiari caratteristiche della navigazione rispetto alla circolazione su strada, che dai particolari interessi tutelati dalla norma sanzionatoria, che non appaiono fermarsi

alla sicurezza delle persone e degli altri natanti, ma comprendono anche la salvaguardia delle strutture e degli edifici rispetto al moto ondoso provocato dalla navigazione nei canali all'interno della città. Scelta che, da parte dell'amministrazione, si è concretizzata e risulta accompagnata nello specifico dal fatto di tenere conto, già in sede di accertamento della velocità del natante, del margine di errore dell'apparecchio nella misura indicata dallo stesso costruttore e quindi nel rimettere all'eventuale giudizio di opposizione ogni contestazione in ordine alla correttezza ed affidabilità del rilevamento.

Ne discende che il ricorso all'analogia da parte della sentenza impugnata è stato posto in essere in difetto del presupposto principale richiesto dall'art. 12 preleggi, con l'ulteriore conseguenza che il risultato raggiunto è stato quello non di colmare un vuoto normativo, ma di integrare la disciplina esistente con una nuova regola di giudizio.

Sotto altro e concorrente profilo deve poi rilevarsi che l'applicazione in via analogica di una disposizione normativa ad una situazione non disciplinata richiede un'attenta considerazione del contesto normativo cui è riconducibile la fattispecie concreta. In particolare laddove essa sia ricompresa in un corpus normativo in cui sono ravvisabili caratteri di specialità, in quanto dotato di proprie regole ispirate alla realizzazione di particolari interessi.

Tali caratteri si riscontrano nel diritto della navigazione, che è retto da un proprio codice e costituisce una legislazione speciale, finalizzata alla realizzazione anche di interessi pubblici. Depono in tal senso la stessa disposizione dettata dal codice della navigazione a proposito dell'analogia (art. 1, comma 2), la quale stabilisce che, se il caso non è regolato dalla disposizione del diritto della navigazione, debbono applicarsi per analogia le altre disposizioni del diritto della navigazione e, ove non ve ne siano di applicabili, il diritto civile (Cass. n. 1023 del 1988; Cass. n. 7571 del 1987; Cass. n. 383 del 1987). La regola in tema di applicazione analogica nel diritto della navigazione si caratterizza così, da un lato, dalla preferenza a colmare il vuoto normativo in forza delle stesse disposizioni del diritto della navigazione (c.d. analogia prioritaria), in quanto considerate più adeguate a regolare il caso concreto, dall'altro dalla previsione, in via graduata, dell'applicabilità del diritto civile, secondo uno schema che conferma il carattere speciale del primo. Secondo la dottrina più autorevole l'espressione «diritto civile» designa il diritto comune, cioè il complesso delle norme e dei principi di diritto che costituiscono la normativa generale nella quale si inquadra la disciplina particolare del diritto della navigazione, con esclusione delle

norme appartenenti a legislazioni speciali, secondo la definizione sopra accolta. Certamente non appartiene al diritto comune, nel senso sopra precisato, il codice della strada ed il relativo regolamento di esecuzione, che danno luogo ad una legislazione speciale dettata per la singola materia, la quale è ispirata alla finalità della sicurezza della circolazione stradale (d.lg. n. 285 del 1992, art. 1).

La censura di violazione dell'art. 1, comma 2, codice della navigazione appare pertanto fondata.

Ancora si osserva che l'applicazione in via analogica di una disposizione normativa ad una situazione non disciplinata richiede, come condizione necessaria, il riscontro di un rapporto di somiglianza tra due fattispecie. È necessario cioè che sia possibile stabilire una corrispondenza di elementi sostanziali suscettibili, al fine di salvaguardare la coerenza del sistema normativo, di essere ricondotti ad una medesima regola giuridica. Ciò significa che il ricorso all'analogia nell'interpretare ed applicare la legge non può prescindere, trovando anzi in esso la sua ragion d'essere, da un fondamento razionale che accomuni gli elementi di fatto delle due fattispecie e gli interessi giuridici perseguiti, giustificando l'applicazione all'una della regola posta per l'altra.

La soluzione accolta dal Tribunale risulta invece, come puntualmente argomentato dalla relazione del Procuratore generale, del tutto disancorata anche da tale fondamento razionale e ciò sotto entrambi gli aspetti evidenziati.

Quanto agli elementi materiali delle due situazioni esaminate, apparendo evidente che la navigazione e la circolazione stradale obbediscono a proprie e distinte leggi dinamiche ed hanno caratteristiche affatto diverse, essendo sufficiente al riguardo considerare lo spazio occorrente per arrestare la corsa di un natante rispetto al veicolo su strada, che costituisce all'evidenza un criterio di grande rilevanza nella fissazione dei limiti di velocità. Gli argomenti spesi dal Comune ricorrente al fine di sottolineare l'assenza di corrispondenza o somiglianza tra le due situazioni sono di immediata evidenza e la circostanza che nel caso concreto la condotta sanzionata sia avvenuta nel canale di Venezia non fa che rendere ancora più marcata la differenza.

Proprio questa diversità, che si riflette sulla fissazione dei limiti di velocità, priva di fondamento razionale la scelta di applicare in via analogica ai natanti la riduzione prevista dall'art. 345 reg. esec. c. strada, la quale è stabilita nella misura minima di 5 km/h, della velocità rilevata ed è evidentemente parametrata e proporzionata a limiti che per gli autoveicoli risultano essere molto superiori e che di fatto stravolge il

contenuto precettivo delle disposizioni dettate in materia dal Comune.

La diversità tra le due fattispecie è altresì riscontrabile anche con riguardo agli interessi perseguiti, costituendo un fatto pacifico ed acquisito che la disciplina dettata in materia di navigazione nella laguna di Venezia risponde, come dedotto dal ricorrente, non soltanto alla salvaguardia della sicurezza di persone e cose, ma anche e soprattutto allo scopo di contenere gli effetti dannosi prodotti del moto ondoso, contrastando l'inquinamento e preservando l'integrità delle strutture e degli edifici cittadini (art. 1, lett. *b*) del regolamento per la circolazione acquea del Comune di Venezia). Difetta pertanto anche sotto tale aspetto il presupposto della *eadem ratio* richiesto ai fini dell'applicazione dell'analogia.

Va infine osservato che, nello specifico, la disposizione di cui all'art. 345 reg. exec. c. strada, non costituisce espressione di un principio di carattere generale, ma appare soprattutto il frutto di una valutazione di opportunità, diretta ad evitare, tenuto conto delle caratteristiche della circolazione stradale e quindi della velocità dei veicoli, un contenzioso alimentato da mere contestazioni in ordine alla precisione della rilevazione effettuata attraverso apparecchi elettronici. Ne discende che, trattandosi di scelta non obbligata ma discrezionale, risulta confermato che il suo ambito di applicazione non può essere esteso al di là della materia in cui la norma si trova inserita.

Sull'inapplicabilità delle disposizioni sulla circolazione stradale in via analogica ex art. 12 delle preleggi e ex art. 1 c. nav. alla circolazione acquea nei canali di Venezia.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni sul contesto normativo della circolazione acquea nel Comune di Venezia. – 3. Sull'assenza dei presupposti per l'applicazione dell'analogia ex art. 12 delle preleggi nel caso *de quo*: a) insussistenza di una lacuna normativa. – 4. Segue: b) diversità tra le discipline. – 5. L'art. 1, secondo comma, c. nav. e il codice della strada.

1. *Premessa* – Con la sentenza in epigrafe la Corte di Cassazione, confermando la propria posizione già espressa in un'altra recente pronuncia ⁽²⁾, san-

⁽²⁾ Ci si riferisce in particolare alla sentenza Cass. 31 maggio 2022 n. 17679, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 104, 2022, 2 ss., con nota L. BIARELLA, *Motoscafo taxi pizzicato dal telelaser: opera la tolleranza di 5 km/h?* Peraltro la medesima questione era già stata in precedenza risolta analogamente anche dal TAR. In particolare T.A.R. Venezia 18 gennaio 2007 n. 105 aveva affermato che «è legittima la diversa disciplina da parte del Comune del

cisce l'inapplicabilità in via analogica delle statuizioni del codice della strada inerenti la cosiddetta «tolleranza strumentale» e la conseguente inoperatività della riduzione automatica della velocità rilevata dall'apparecchiatura in sede di misurazione della velocità delle imbarcazioni a motore sulla base della diversità tra i due tipi di circolazione stradale ed acquatica.

In particolare, nella pronuncia annotata, la Corte, dopo aver più volte perso l'occasione per pronunciarsi esplicitamente sulla possibilità di ricorrere all'analogia attingendo alle disposizioni del codice della strada ed applicando le stesse alla circolazione lagunare ⁽¹⁾, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici del primo e del secondo grado, rileva come, nel caso specifico della circolazione nei canali veneziani, l'assenza di una specifica norma che preveda, analogamente a quanto stabilito dal codice della strada, la tolleranza strumentale volta a porre rimedio alle imprecisioni ed errori prevedibili della strumentazione non costituisca affatto un vuoto normativo.

In ragione di un tanto, nonché in ogni caso della intrinseca diversità degli interessi perseguiti e delle caratteristiche delle situazioni disciplinate rispettivamente dall'art. 345 reg. esec. c. strada e della normativa veneziana, secondo la Suprema corte non sussistono i presupposti per applicare per *analogia legis* il predetto art. 345 che prevede l'automatica riduzione della velocità del veicolo rilevata mediante apparecchi elettronici nella misura del 5%, con un'automatica diminuzione minima di 5 km/h, alle imbarcazioni che transitano lungo i canali veneziani.

La Suprema corte infine precisa che tale disposizione non risulta applicabile alla circolazione acqua nei canali veneziani neppure in base all'art. 1 c.

sistema delle sanzioni per quanto riguarda i limiti di velocità per i taxi acquei rispetto a quelli terrestri poiché la differenza di trattamento deriva dall'ovvia diversità di situazioni, anche in relazione al moto ondoso presente nella città (Venezia), tenuto conto che il superamento dei limiti di velocità nei canali ad opera di natanti a motore causa un aumento di moto ondoso che è più che proporzionale rispetto alla differenza tra la velocità effettiva e quella consentita e che, quindi, la violazione del superamento dei limiti di velocità nei canali e nei rii interni ad opera dei natanti che vi transitano non può essere in alcun modo assimilata con la fattispecie dell'eccesso di velocità su strada; non è stato pertanto previsto un margine di tolleranza pari a quello previsto per la circolazione stradale».

⁽¹⁾ Ci si riferisce, in particolare, a Cass. 22 aprile 2022 n. 12942; Cass. 22 aprile 2022 n. 12940; Cass. 3 dicembre 2021 n. 38228 e Cass. 23 novembre 2021 n. 36357. Tali pronunce hanno affermato la correttezza dell'annullamento delle sanzioni comminate per eccesso di velocità nella laguna di Venezia stante l'accertata omessa periodica taratura dello strumento di rilevazione con sistema Argos. In tali casi, infatti, pur avendo le parti più volte richiamato il principio analogico, la Cassazione ha evitato di pronunciarsi sul punto evidenziando come, a prescindere dall'applicabilità analogica delle disposizioni del codice della strada nel caso di rilevazione della velocità, nel caso specifico la previsione della necessaria omologazione e della periodica taratura discendeva dall'applicazione dei principi enunciati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 113 del 2015 per gli analoghi sistemi di rilevamento a distanza esistenti sulle strade.

nav., invitando il giudice del rinvio ad attenersi al principio di cui alla succitata massima; in particolare la Cassazione, richiamando la previsione dell'art. 1, secondo comma, c. nav., esclude che le disposizioni del codice della strada possano essere applicate al caso in questione posto che, a norma della predetta disposizione, l'analogia può operare solo tra disposizioni interne al diritto della navigazione tra le quali non figura la disciplina del codice della strada; né, secondo la Suprema corte, le disposizioni del codice della strada possono applicarsi in virtù dell'ultima parte del predetto art. 1, comma 2, c. nav. posto che si tratta di normativa speciale e come tale non rientrante nel «diritto civile».

2. *Cenni sul contesto normativo della circolazione acquea nel Comune di Venezia* – Al fine di meglio comprendere la pronuncia annotata risulta opportuno analizzare rapidamente la specifica disciplina della circolazione nei canali veneziani e le relative disposizioni inerenti ai limiti di velocità.

A tale proposito si osserva che la legislazione speciale della laguna veneta è influenzata dalla particolarità morfologica della città e dalla conseguente necessità di tutela della stessa, ed un tanto si riflette sulla disciplina normativa che specifica in più punti che la regolamentazione della velocità ha tra le sue finalità la tutela del contesto storico, urbano ed ambientale e la limitazione degli effetti dannosi provocati dal moto ondoso ⁽²⁾.

In particolare, oltre al codice della navigazione ed ai relativi decreti di approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima e interna, al regolamento internazionale per la prevenzione degli abbordi in mare ed al codice della nautica da diporto, trovano applicazione la l. reg. Veneto 30 dicembre 1993, n. 63 che disciplina l'«esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea nelle acque di navigazione interna e per il servizio pubblico di gondola nella città di Venezia»; il regolamento comunale della città di Venezia di attuazione della succitata legge regionale; il regolamento per la circolazione acquea nel comune di Venezia ed il regolamento per il coordinamento della navigazione locale nella laguna Veneta.

Con particolare riferimento ai limiti di velocità, l'art. 39 del regolamento per il coordinamento della navigazione locale nella laguna Veneta specifica che «ai soli fini della salvaguardia dell'ambiente urbano e lagunare, in relazione agli effetti del moto ondoso, la velocità massima delle unità a motore non può superare in via generale: a) il valore stabilito per il singolo tratto, definito in relazione alle condizioni ambientali e di traffico prevalenti, tra i seguenti: 5 – 7 – 8 – 9 – 10 – 11 – 14 – 20 km/h» e, con particolare riferimento al centro storico di Venezia, l'art. 2 del regolamento per la circolazione acquea nel comune di Venezia stabilisce velocità massime differenti per le imbarcazioni a motore

⁽²⁾ Cfr. in tal senso art. 1 del regolamento per la circolazione acquea nel Comune di Venezia e art. 1 e 39 del regolamento per il coordinamento della navigazione locale nella laguna veneta.

dell'ACTV e per le altre, distinguendo anche tra Canal Grande, ove vi è il limite rispettivamente di 11 (per imbarcazione ACTV) e 7 km/h (per le altre), e gli altri rii e canali ove il limite è di 7 (per imbarcazione ACTV) o 5 km/h (per le altre).

Tale disposizione al sesto comma prevede altresì che, al fine di verificare l'osservanza dei predetti limiti, «sono considerate fonti di prova le risultanze di apparecchiature debitamente omologate, nonché le registrazioni del sistema di rilevamento e controllo della navigazione lagunare effettuate presso i posti di controllo delle forze di polizia della navigazione», senza che vi sia alcuna esplicita menzione all'applicazione di una riduzione automatica della velocità rilevata allo scopo di tenere conto dei prevedibili margini di errore della strumentazione utilizzata.

3. *Sull'assenza dei presupposti per l'applicazione dell'analogia ex art. 12 delle preleggi nel caso de quo: a) in sussistenza di una lacuna normativa* – Illustrate le disposizioni che regolano in generale la circolazione nei canali di Venezia e, più in particolare, la limitazione di velocità, risulta opportuno esaminare la normativa in tema di limitazione della velocità prevista sulle strade al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del meccanismo dell'analogia.

Premesso, infatti, che ai sensi dell'art. 12 delle preleggi, laddove manchi una specifica disposizione «si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe», si pongono due questioni, ossia, in primo luogo, verificare se effettivamente sussista nel caso in esame una lacuna normativa da colmare⁽³⁾ e, quindi, se le due discipline contenute rispettivamente nel codice della strada e nel relativo regolamento di esecuzione e nella normativa della laguna veneta possano considerarsi similari al punto di applicare analogicamente

⁽³⁾ Per un'analisi delle problematiche relative all'applicabilità dell'analogia ed in particolar modo dell'individuazione delle casistiche in cui sussiste effettivamente una lacuna da colmare cfr. N. BOBBIO, *Lacune del diritto*, in *Noviss. dig. it.* 1957/IX, 419 ss. Sul rapporto tra analogia e lacune cfr. V. VELLUZZI, *Analogia giuridica e interpretazione estensiva*, in *Interpretazione giuridica e retorica forense. Il problema della vaghezza del linguaggio nella ricerca della verità processuale* (a cura di M. Manzin - P. Sommaggio), Milano, 2006, 133 ss.; V. VELLUZZI, *Alcune considerazioni su ragionamento analogico e diritto positivo*, in *Analisi e Diritto*, 1997, 204 ss.; L. CAIANI, *Analogia (teoria generale)*, in *Enc. dir.* II/1958, 349 il quale precida che «perché si abbia ricorso alla analogia è necessario quindi: 1) che manchi una norma giuridica positiva e vigente atta a qualificare direttamente un caso su cui il giudice sia chiamato a decidere; 2) che sia possibile ritrovare una o più norme positive (cosiddetta *analogia legis*) ovvero uno o più principi giuridici (espressi o inespressi, parziali o generali: cosiddetta *analogia iuris*) il cui valore qualificatorio sia tale che le rispettive conseguenze giuridiche possano essere “estese” o “applicate” al caso originariamente non previsto, sulla base dell'accertamento di un rapporto di somiglianza o affinità tra alcuni elementi (giuridici o di fatto) della fattispecie regolata ed alcuni elementi di quella non regolata». Sul tema dell'analogia v. anche M. M. FRACANZANI, *Analogia e interpretazione estensiva*, Milano, 2003; L. PELLICCIOLI - V. VELLUZZI (a cura di), *L'analogia e il diritto. Antologia breve*, Pisa, 2011; A. CONDELLO, *Analogica. Il doppio legame tra diritto e analogia*, Torino 2018.

il predetto art. 345 alle rilevazioni effettuate nei canali veneziani.

Quanto alla prima questione, la sentenza annotata, richiamando i precedenti giurisprudenziali sul punto, nega che la mancata previsione da parte del regolamento comunale veneziano di una riduzione automatica in percentuale o in una misura minima della velocità accertata tramite apparecchi di rilevazione a distanza costituisca una lacuna da colmare ed un tanto sulla base del fatto che non manca una norma determinante ai fini della risoluzione della controversia *de quo*. Al contrario, le norme che disciplinano la circolazione acquea a Venezia sono da sole sufficienti a risolvere la controversia: «la regola che si assume omessa – come evidenzia la sentenza in epigrafe- non interessa ... un fatto che necessariamente debba essere espressamente disciplinato, presupposto che consente al giudice di decidere in forza del criterio dell’analogia».

Sul punto risulta rilevante quanto affermato dalla recente sentenza Cass. sez. un. 6 dicembre 2021 n. 38596 che, dopo aver individuato le condizioni necessarie ai fini dell’applicazione analogica di una norma ⁽⁴⁾, evidenzia l’importanza di identificare correttamente la lacuna potendosi considerare quest’ultima sussistente unicamente laddove per il giudice «sia impossibile decidere, secondo l’incipit del precetto»; agendo diversamente, quindi, «la scelta di riempire un preteso vuoto normativo sarebbe rimessa all’esclusivo arbitrio giurisdizionale, con conseguente compromissione delle prerogative riservate al potere legislativo e del principio di divisione dei poteri dello Stato».

Le Sezioni Unite, inoltre, precisano che la mancata previsione in una disposizione in una certa disciplina, in altre invece contemplata, non è *ex se* indice di una lacuna normativa ed un tanto vale a maggior ragione «quando si tratti di estendere l’applicazione di una disposizione specifica oltre l’ambito di applicazione delineato dal legislatore, ovvero di applicarla “analogicamente” a vicenda concreta da questi non contemplata ed in presenza di diversi presupposti integrativi della fattispecie».

In altre parole, è importante non confondere la lacuna, quindi un effettivo vuoto normativo, con la semplice assenza di una disposizione, assenza che spesso l’interprete è spinto a sostituire con la disposizione che regola altri casi. Nel caso in esame, infatti, sarebbe superflua nella normativa veneziana una

⁽⁴⁾ In particolare la predetta sentenza individua nei seguenti termini le condizioni necessarie ai fini dell’applicazione analogica di una norma: «per poter ricorrere al procedimento per analogia, è necessario che: i) manchi una norma di legge atta a regolare direttamente un caso su cui il giudice sia chiamato a decidere; ii) sia possibile ritrovare una o più norme positive (c.d. *analogia legis*) o uno o più principi giuridici (c.d. *analogia iuris*), il cui valore qualificatorio sia tale che le rispettive conseguenze normative possano essere applicate alla situazione originariamente carente di una specifica regolamentazione, sulla base dell’accertamento di un rapporto di somiglianza tra alcuni elementi (giuridici o di fatto) della vicenda regolata ed alcuni elementi di quella non regolata: costituendo il fondamento dell’analogia la ricerca del quid comune mediante il quale l’ordinamento procede alla propria “autointegrazione” (così ancora la menzionata decisione)».

disposizione che prevede la mancata applicazione di alcuna tolleranza nel rilevamento della velocità, posto che la mancata previsione del limite è già di per sé sufficiente ad escluderlo.

La decisione della Suprema corte di cui alla sentenza annotata risulta quindi assolutamente allineata e coerente ai principi espressi dalle Sezioni unite nella sentenza poc'anzi citata.

4. *Segue: b) diversità tra le discipline* – Sebbene da sola la mancanza della prima condizione (la sussistenza di una lacuna) sia sufficiente a motivare l'accoglimento del ricorso in ragione dell'inapplicabilità dell'analogia, la Corte precisa altresì che nello specifico caso in esame non sussiste neppure il secondo presupposto per l'applicazione analogica dell'art. 345, ossia la similarità tra le due discipline ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Sul punto si evidenzia come l'altra recente sentenza Cass. 31 maggio 2022 n. 17679, cit., che si è pronunciata su un caso analogo è giunta alle medesime conclusioni ma senza condividere la prima parte del ragionamento, quindi senza considerare e confermare la completezza della normativa della circolazione nei canali di Venezia e quindi l'assenza di una lacuna da colmare, ricostruendo nei seguenti termini «i passi che avviano il problema *de quo* alla sua soluzione. Il primo passaggio consiste nel richiamare alla mente il criterio generale di validità dell'applicazione analogica del diritto, che è sotteso sia all'art. 12, comma 2 preleggi ... che alla giurisprudenza di questa Corte (tra le pronunce meno remote, cfr. Cass. 2656/2015). Esprimendosi in termini formali: dati due fenomeni, il primo, A, assoggettato alla norma X, e il secondo, B, ipoteticamente in cerca di disciplina giuridica; dato inoltre un aspetto, C, a loro comune; è possibile estendere la norma X al fenomeno B, se (solo se) l'aspetto C è ragione sufficiente (senza necessità di altri elementi) della norma X. Il secondo passaggio consiste nel selezionare il *tertium comparationis* (l'aspetto C di cui alla formula precedente) in vista della finalità di verificare la correttezza dell'operazione ermeneutica compiuta dal Tribunale di Venezia. Esso si focalizza sulla esigenza – comune alla circolazione a mezzo di veicoli a motore, sia terrestre (specificamente: stradale) che acquea – di introdurre accorgimenti per comprimere i margini di errore (meccanici ed umani) che si verificano in relazione alle operazioni di controllo del rispetto dei limiti di velocità. Il terzo passaggio, che è quello decisivo, consiste nel concretizzare il criterio generale con riferimento al caso particolare, cui si può procedere domandandosi se sia sufficiente la predetta esigenza comune alla circolazione stradale e acquea (a mezzo di veicoli a motore) a rendere (da sola) ragione dell'estensione analogica della riduzione automatica di 5 km/h...alla misurazione tecnica della velocità delle imbarcazioni a motore circolanti nelle acque del comune di Venezia per finalità di controllo e di sanzionamento. La risposta (che già si intuisce essere negativa) deriva dalla considerazione della funzione delle limitazioni giuridiche della velocità dei veicoli di trasporto a motore, che è l'anello iniziale della catena che conduce al problema *de quo*. Si tratta della funzione di bilanciare l'esigenza di trasportare persone, animali e cose ad una velocità corrispondente allo stadio evolutivo dei veicoli a motore con l'esigenza di proteggere ragionevolmente le persone e gli ambienti circostanti dai pericoli che tale velocità inevitabilmente comporta. Orbene, tale pericolosità è nozione eminentemente relazionale, scaturisce cioè dalla relazione tra il tipo di veicolo a motore, il grado di velocità che esso può raggiungere, l'elemento terrestre o acqueo su cui esso si muove, la forza d'attrito che il primo oppone al secondo, e - da ultimo, ma non per ultimo - le persone e l'ambien-

A tale proposito la Corte evidenzia come sia assente nel caso *de quo* la necessaria somiglianza tra le due discipline in questione e, quindi, manchi una regola giuridica comune sulla base della quale operare l'applicazione analogica.

Come è evidente, infatti, la navigazione acquea e la circolazione stradale, oltre a rispondere a differenti interessi, seguono leggi fisiche e dinamiche differenti.

Quanto al primo aspetto, dall'esame degli art. 141 e 142 c. strada, risulta evidente come gli interessi richiamati da tale normativa siano differenti rispetto a quelli tutelati dalla normativa veneziana. Se quest'ultima, infatti, come visto sopra, punta alla tutela dell'ambiente urbano e lagunare e, soprattutto, a «contenere al massimo gli effetti dannosi prodotti dai movimenti dell'acqua provocati dal moto delle barche» (v. 1 del regolamento per la circolazione acquea nel comune di Venezia), i predetti art. 141 e 142, invece, riconducono la necessità di regolare la velocità «in modo che, avuto riguardo alle caratteristiche, allo stato ed al carico del veicolo stesso, alle caratteristiche e alle condizioni della strada e del traffico e ad ogni altra circostanza di qualsiasi natura, sia evitato ogni pericolo per la sicurezza delle persone e delle cose ed ogni altra causa di disordine per la circolazione» (art. 141) e di contenerla entro i limiti previsti «ai fini della sicurezza della circolazione e della tutela della vita umana» (art. 142).

Se da un lato, quindi, l'obiettivo della previsione dei limiti di velocità stradali è la sicurezza sulle strade e si vuole quindi diminuire il numero dei sinistri stradali nonché l'entità delle eventuali conseguenze, per tutelare la salute e l'integrità delle persone, la circolazione acquea a Venezia ha tra i principali obiettivi la tutela della città e delle sue fondamenta.

Anche sotto questo aspetto, quindi, le discipline previste dal codice della strada e la disciplina veneziana si discostano. Risulta pertanto sufficiente esaminare il succitato art. 39 del regolamento per il coordinamento della navigazione locale nella laguna veneta, che individua diversi limiti di velocità e, nello specifico i limiti di «5 – 7 – 8 – 9 – 10 – 11 – 14 – 20 km/h» per confutare la tesi della similarità tra circolazione acquea e stradale sostenuta dal soggetto sanzionato per eccesso di velocità.

È infatti evidente che l'applicazione, non tanto della riduzione del 5% rispetto al valore rilevato, quanto del minimo di 5 km/h di tolleranza, vanificherebbe i suddetti limiti previsti per i canali di Venezia. Sul punto non può che condividersi quanto evidenziato dalla precedente sentenza Cass. 31 maggio 2022 n. 17679, cit., secondo cui «costituisce una specie di “prova del nove” della correttezza del risultato uno degli argomenti più persuasivi fra quelli invocati a

te circostanti. Tutti questi elementi costituiscono altrettante differenze specifiche tra la circolazione stradale e la circolazione acquea, specialmente nel comune di Venezia. Tali differenze, se hanno fornito delle ragioni integrative della scelta compiuta dal legislatore con il disporre la riduzione automatica di 5 km/h di cui al D.P.R. n. 495 del 1992, art. 345, comma 2, escludono che essa possa essere estesa per analogia alla misurazione tecnica della velocità delle imbarcazioni a motore circolanti nelle acque del comune di Venezia».

più riprese dal Comune di Venezia nel corso del giudizio: ove il limite di velocità sia di 5 km/h (come nel caso *de quo*), l'estendere analogicamente una riduzione di 5 km/h alla misurazione tecnica della velocità delle imbarcazioni a motore vale esattamente quanto consentire alle autovetture un'andatura di 100 km/h nei centri abitati in cui vige un limite di velocità di 50 km/h».

5. *L'art. 1, secondo comma, c. nav. e il codice della strada* – La Corte, infine, dopo aver trattato dei presupposti dell'applicazione analogica *ex art. 12* delle preleggi, si sofferma sulla possibilità di applicare analogicamente l'art. 345 in virtù del principio enunciato dall'art. 1, secondo comma, c. nav.

Tale disposizione prevede che, nell'ambito della «materia di navigazione»⁽⁶⁾, laddove manchi una disposizione specifica, si possono applicare analogicamente le altre norme del diritto della navigazione e, se non ve ne siano di applicabili, il diritto civile⁽⁷⁾.

Questo principio viene ribadito dalla Suprema corte nella sentenza annotata che specifica altresì che le disposizioni che disciplinano la circolazione stradale costituiscono una normativa di carattere speciale tale per cui le stesse non possono essere applicate analogicamente in base al predetto art. 1, comma 2, c. nav.

La Corte quindi, oltre ad escludere che la disciplina del codice della strada possa considerarsi tra le «disposizioni del diritto della navigazione» richiamate dal predetto art. 1 c. nav., esclude altresì che tale materia possa essere ricondotta al più generale concetto di «diritto civile» al quale la predetta disposizione fa riferimento, precisando che si tratta di una normativa di carattere speciale.

Premesso un tanto, risulta interessante esaminare i rapporti tra i principi contenuti nel succitato art. 12 delle preleggi e l'art. 1 c. nav.

⁽⁶⁾ Quanto alla ricerca del significato di «materia di navigazione» la dottrina ha precisato che «l'indagine sostanzialmente coincide con quella sull'oggetto del diritto della navigazione. La più recente dottrina, cercando di precisare l'oggetto di tale ramo del diritto, ha posto in evidenza come il nucleo centrale di norme del diritto della navigazione consideri l'esercizio della nave e dell'aeromobile. Attorno a tale nucleo si sviluppa la disciplina dell'ambiente, del mezzo, dei rapporti inerenti al mezzo stesso ed all'attività che con esso viene esplicata. È questo dunque l'ambito della "materia di navigazione"», così E. SPASIANO, *Oggetto limiti ed integrazione del diritto della navigazione*, in *Riv. dir. nav.* I, 1961, 43.

⁽⁷⁾ Sulle fonti del diritto della navigazione e sull'analogia di cui all'art. 1, comma 2, c. nav. cfr. M. UDINA, *Le disposizioni preliminari del codice della navigazione*, in *Pubblicazioni dell'Università di Trieste*, 1942; D. GAETA, *Le fonti del diritto della navigazione*, in *Dir. e pratica comm.* 1943; F.M. DOMINEDÒ, *Le fonti del diritto della navigazione*, in *Riv. dir. nav.* 1950, I, 273; E. SPASIANO, *Il diritto della navigazione come sistema unitario ed autonomo*, in *Riv. dir. nav.* 1963, I, 298; con particolare riferimento al rinvio al «diritto civile» cfr. S. PUGLIATTI, *Codice della navigazione e codice civile*, in *Riv. dir. nav.* 1943-48, 7; G. PESCATORE, *Oggetto e limiti del diritto della navigazione*, in *Scritti in onore di Scialoja*, I, 1952, 219; G. PESCATORE, *Codice civile e codice della navigazione: valore dei richiami reciproci*, in *Riv. dir. nav.* 1959, I, 221; E. SPASIANO, *Oggetto limiti ed integrazione del diritto della navigazione*, cit., 47; G. CAMARDA, *Per una collocazione sistematica del diritto dei trasporti*, in *Dir. traspr.* 2015, 609 ss.

Come osservato da autorevole dottrina, qualora non sia possibile colmare il presunto vuoto normativo attraverso l'analogia interna al diritto della navigazione (c.d. analogia prioritaria) ⁽⁸⁾ e «pur dopo il ricorso al diritto comune, sussista in materia di navigazione una lacuna da colmare, l'interprete deve ricorrere all'applicazione analogica delle norme dello stesso diritto comune; riuscendo infruttuosa anche questa via non resta come *extrema ratio* che ricorrere ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, a norma dell'ultima parte dell'art. 12 comma 2 disp. prel. Questi principi non costituiscono una fonte del diritto; essi non sono che norme, anche se di portata più vasta e meno specifica delle norme particolari» ⁽⁹⁾.

Una simile ricostruzione dei rapporti tra le due norme è stata effettuata anche da Pescatore il quale ha affermato che il ricorso ai principi generali dell'ordinamento richiamati dall'art. 12 delle preleggi «entra in funzione dopo che l'ordinamento speciale ha esaurito la sua potenzialità di disciplina con il ricorso all'analogia; ricorso che consiste, appunto, nell'impiego dei principi "speciali"» ⁽¹⁰⁾. Si tratta, a ben vedere, di una logica conseguenza del principio di specialità del diritto della navigazione in base al quale, la norma speciale (in questo caso l'art. 1 c. nav.) si applica con precedenza rispetto a quella generale (art. 12 delle preleggi).

Tale criterio di specialità, in virtù dell'autonomia giuridica del diritto della navigazione ⁽¹¹⁾, prevale sul criterio gerarchico e ciò comporta che le fonti

⁽⁸⁾ Sul tema cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO, *L'analogia prioritaria nel sistema delle fonti del diritto della navigazione*, in *Il cinquantenario del codice della navigazione* (a cura di Tullio – Deiana), Cagliari, 1993, 19 nonché G. PESCATORE, *Diritto della navigazione e principi generali*, in *Foro it.* 1994, 433 ss. Risulta inoltre interessante evidenziare come tale principio per il quale l'analogia doveva essere svolta prioritariamente nell'ambito del diritto della navigazione preesisteva all'adozione del codice del 1942: si esprimevano già in tal senso, infatti, G. MANARA, *La legge del mare. I. – Introduzione allo studio della legge del mare*, Padova, 1929, 18, il quale affermava che «l'autonomia del diritto marittimo impone che la interpretazione analogica si svolga in tutto il campo del diritto marittimo prima di scendere alle materie analoghe costituite dal diritto commerciale, dal diritto civile, o dal diritto amministrativo, internazionale, penale, giudiziario, ecc. ecc.», nonché, ancora prima, A. ASQUINI, *Sull'autonomia del diritto marittimo*, in *Arch. giur.* 1922, II, 206 e A. BRUNETTI, *Diritto marittimo privato italiano*, I, Torino, 1929, 269.

⁽⁹⁾ D. GAETA, *Diritto della navigazione*, in *Enc. dir.* XII/1964, 1093.

⁽¹⁰⁾ G. PESCATORE, *Principi speciali (in materia di navigazione) e principi generali*, in *Dir. trasp.* 2000, 2 ss. Si noti come, in realtà, a differenza della ricostruzione di Gaeta, l'Autore non menziona, nella graduazione dei procedimenti logici, l'applicazione analogica delle norme del diritto comune, omettendo quindi di considerare l'analogia legis disciplinata dall'art. 12 delle preleggi, probabilmente ritenendo la stessa sovrapponibile o assorbita dall'applicazione del diritto civile richiamato dall'art. 1 c. nav.

⁽¹¹⁾ Sull'autonomia del diritto della navigazione v. A. SCIALOJA, *Sistema del diritto della navigazione*, I, ed. III, Roma, 1933, 7 ss.; S. M. CARBONE, *La c.d. autonomia del diritto della navigazione: risultati e in particolare prospettive*, in *Dir. maritt.* 1975, 24 ss.; A. ANTONINI, *L'autonomia del diritto della navigazione, il ruolo del diritto comune e la posizione*

normative proprie del diritto della navigazione hanno valore prevalente, anche laddove le stesse siano di grado gerarchico inferiore rispetto al diritto generale altrimenti applicabile.

Sostanzialmente, quindi, poiché nel caso in esame l'asserita lacuna riguarda la circolazione acque a Venezia e la materia rientra tra quelle oggetto del diritto della navigazione, il ragionamento deve partire dalla verifica dell'applicabilità del predetto art. 345 alla fattispecie in base ai principi dell'art. 1 c. nav. e, una volta esclusa l'applicabilità dello stesso sulla scorta dell'analogia prioritaria, si può verificare la possibilità di applicare la predetta norma in quanto rientrante nel concetto di «diritto civile».

Come correttamente osservato dalla sentenza annotata, è escluso che l'art. 345 possa essere applicato in virtù del predetto richiamo al «diritto civile». Tale espressione individua, infatti, «il complesso dei principi e delle norme di diritto amministrativo, privato, processuale, internazionale, penale, che costituiscono la normativa generale, nella quale s'inquadra la disciplina speciale del codice della navigazione»⁽¹²⁾. Tra tali materie non rientra la circolazione stradale.

A valle di tale ragionamento, ed esclusa dunque l'applicabilità dell'art. 345 in virtù di quanto previsto dall'art. 1 c. nav., si potrà valutarne l'applicazione sulla base dell'art. 12 delle preleggi e, quindi, verificare la sussistenza dei presupposti dell'analogia visti sopra (o, in via subordinata, la riconducibilità della disposizione ai principi generali dell'ordinamento).

In realtà, l'ordine degli argomenti contenuti nella motivazione della sentenza annotata è invertito rispetto a quello appena esposto.

A ben vedere, infatti, la Corte si sofferma principalmente sull'applicabilità del procedimento analogico *ex art. 12* delle preleggi e sui suoi presupposti (peraltro differenti rispetto a quelli dell'analogia prioritaria di cui all'art. 1 c. nav.¹³) e, dopo aver escluso la sussistenza di una lacuna, e prima di analizzare il requisito della somiglianza tra le due fattispecie, nel ricordare la necessità di un'attenta considerazione del contesto normativo, tratta del carattere di specialità del diritto della navigazione analizzando ed escludendo la possibilità di applicare sia la c.d. analogia prioritaria sia, in via graduata del diritto civile (sempre ai sensi dell'art. 1 c. nav.).

ELEONORA LENZONI MILLI

sistematica della legislazione sulla navigazione da diporto, in *Dir. trasp.* 2014, 453 ss.; M. M. COMENALE PINTO, *Il «diritto vivente» e l'autonomia del diritto della navigazione. Interrogativi agli albori del terzo millennio*, in *Riv. dir. nav.* 2021, 3 ss.

⁽¹²⁾ A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2022, 61.

⁽¹³⁾ L'analogia prioritaria, infatti, contrariamente a quanto normalmente accade, opera anche in assenza di una lacuna.