

SENTENZA CORTE CASSAZIONE
16 febbraio 2016, n. 2973

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Presidente:

Ettore BUCCIANTE

Consigliere:

Lorenzo ORILIA, Antonello COSENTINO, Luigi ABETE

Rel. Consigliere:

Mauro CRISCUOLO

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato in data 13 maggio 2009 A. A. chiedeva al Giudice di pace di Torino l'annullamento ovvero la dichiarazione di inefficacia del verbale n. 000, emesso dall'ausiliare del traffico "XXX" con il quale le era stata contestata la violazione dell'art. 7 del C.d.s. per la sosta della propria auto in Torino alla via Nino Bixio, angolo Corso Ferrucci in data 2 febbraio 2009.

Assumeva la carenza di legittimazione del soggetto che aveva elevato la contravvenzione in ragione dell'applicabilità nella fattispecie dei commi 132 e 133 dell'art. 17 della legge n. 127 del 15 maggio 1997, in quanto il verbalizzante non era abilitato a rilevare l'infrazione contestata.

Si costituiva la Città di Torino che insisteva per il rigetto dell'opposizione, deducendo che in realtà l'autore del verbale era munito dei necessari poteri.

Il Giudice di Pace di Torino con la sentenza n. 14376/2009 rigettava l'opposizione, ritenendo che il verbalizzante avesse agito nell'esercizio dei poteri ad esso conferiti ai sensi dell'art. 17 c. 133 della citata legge, attesa anche l'indicazione del suo nominativo nel decreto di nomina.

Avverso tale sentenza proponeva appello la A. A. con atto notificato in data 24 febbraio 2010, ribadendo la tesi della carenza di legittimazione del soggetto che aveva elevato la contravvenzione.

Si costituiva la Città di Torino che ribadiva la piena competenza del verbalizzante, trattandosi di un ispettore della società di trasporti torinese YYY, che era stato espressamente autorizzato anche ad accertare le violazioni in materia di sosta su tutto il territorio comunale, come previsto dall'art. 17 co. 133 della legge n. 127 del 1997.

Il Tribunale di Torino con la sentenza n. 1246 del 24 febbraio 2011 rigettava l'appello, ritenendo in breve che gli ispettori della YYY fossero investiti delle medesime funzioni di cui sono titolari i dipendenti comunali, e che per l'effetto potessero elevare contravvenzione per la violazione al divieto di sosta in tutto il territorio comunale.

Ha proposto ricorso per la cassazione di tale sentenza A. A. sulla base di un motivo, ed ha resistito la Città di Torino con controricorso.

Predisposta relazione ex art. 380 bis c.p.c., e depositate memorie da parte del difensore della ricorrente, il quale presentava altresì istanza di rimessione alle Sezioni Unite, la VI Sezione, con ordinanza del 13 giugno 2013, ravvisando che non ricorressero i presupposti per l'evidenza decisoria, rimetteva la causa alla pubblica udienza.

Nell'imminenza dell'udienza la Città di Torino ha depositato memorie ex art. 378 c.p.c.

Motivi della decisione

Con un unico motivo di ricorso si censura la sentenza del Tribunale di Torino denunziando la violazione e falsa applicazione dell'articolo 17, commi 132 e 133 della legge n. 127 del 15/5/1997, assumendosi che erroneamente sarebbe stata ritenuta la legittimazione a redigere il verbale di contestazione dell'infrazione al codice della strada nei confronti della ricorrente, in capo ad un dipendente di azienda esercente il trasporto pubblico avente funzioni ispettive, e ciò sebbene la violazione riscontrata esuli da quelle relative alla circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico, ai sensi dell'articolo 6 co. 4 lett. c) del decreto legislativo 30/4/1992 n. 285.

Si assume altresì che il precedente di legittimità richiamato dall'estensore della sentenza impugnata (Cass. n. 22676/2009), ed alle cui argomentazioni si era ampiamente rifatto, era in realtà contrastato da altra pressoché coeva decisione della Suprema Corte (Cass. n. 551/2009), che aveva invece optato per un'interpretazione restrittiva del plesso normativo sopra indicato.

È emerso pacificamente nel corso del giudizio, che l'autore del verbale oggetto di causa è appunto un ispettore dell'azienda di trasporto pubblico urbano, cosicché non appare sicuramente invocabile nella fattispecie quanto affermato da Cassazione civile Sezioni Unite 9/3/2009 n. 5621, che, nel delimitare il potere di accertamento alle sole aree oggetto di concessione e agli spazi necessari alle manovre dei veicoli ivi parcheggiati, ha riguardo unicamente ai soggetti di cui all'articolo 17 comma 132.

Effettivamente, quanto ai soggetti contemplati dal successivo comma 133, così come segnalato da parte della stessa ricorrente, sussiste una disparità di soluzioni all'interno di questa Corte, per quanto attiene all'esatta delimitazione dei poteri di accertamento, suscettibili di esser loro conferiti.

La sentenza impugnata ha infatti fatto propria la soluzione alla quale è pervenuta Cassazione civile sez. II 27/10/2009 n. 22676, secondo la quale i dipendenti comunali (nonché gli ispettori *de quibus*), cui siano state conferite, ai sensi dell'art. 17, comma 132, l. n. 127/1997, funzioni di prevenzione e accertamento delle infrazioni in materia di sosta, possono esercitare le loro attribuzioni su tutto il territorio comunale.

Nella motivazione, il Collegio decidente, dopo avere ricordato che la L. 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 132, ha attribuito ai Comuni la possibilità di conferire, con provvedimento del sindaco, funzioni di prevenzione ed accertamento delle infrazioni in materia di sosta ai dipendenti comunali od ai dipendenti delle società di gestione dei parcheggi, entro i confini delle aree oggetto di concessione, ha evidenziato che ai sensi del successivo comma 133, L. cit., le stesse funzioni sono conferite al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone, il quale può anche svolgere funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie di trasporto pubblico.

La L. 23 dicembre 1999, n. 488, art. 68, comma 1, ha successivamente chiarito che la L. n. 127 del 1997, art. 17, commi 132 e 133, "si interpretano nel senso che il conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni, ivi previste, comprende, ai sensi del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 12, comma 1, lett. e), e successive modificazioni, i poteri di contestazione immediata nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento con l'efficacia di cui agli artt. 2699 e 2700 c.c." e che queste funzioni, "con gli effetti di cui all'art. 2700 c.c., sono svolte solo da personale nominativamente designato dal sindaco previo accertamento dell'assenza di precedenti o pendenze penali, nell'ambito delle categorie indicate dalla citata L. n. 127 del 1997, art. 17, commi 132 e 133", disponendo, altresì, che a detto personale "può essere conferita anche la competenza a disporre la rimozione dei veicoli, nei casi previsti, rispettivamente, dal D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 158, lett. b) e c), e comma 2, lett. d)".

Da tale complesso di previsioni, si è tratta la conclusione secondo cui il legislatore ha inteso conferire agli ausiliari del traffico, ai fini di semplificazione dell'attività amministrativa, il potere di prevenire ed accertare infrazioni al codice della strada in alcune ipotesi tassative.

Una prima, è costituita dalle infrazioni concernenti la sosta di autoveicoli nelle aree soggette a concessione di parcheggio, in ordine alla quale le funzioni di prevenzione ed accertamento possono essere svolte dagli stessi dipendenti della società concessionaria (nei limiti appunto segnati dal detto intervento delle Sezioni Unite).

Una seconda, concernente la sosta nell'ambito del territorio del Comune, nella quale le funzioni di prevenzione ed accertamento delle relative infrazioni sono attribuite ai dipendenti comunali.

Una terza, infine si riferisce agli ispettori delle aziende di trasporto pubblico urbano, ai quali è conferito il controllo della sosta non solo sulle corsie riservate ai mezzi pubblici, ma anche nell'intero territorio comunale.

La vicenda peraltro si era conclusa con la cassazione della sentenza impugnata, in ragione del fatto che, essendo il verbalizzante "un dipendente comunale con attribuzione di ausiliario del traffico", non poteva escludersi la legittimità dell'accertamento da parte sua della violazione al divieto di sosta dei veicoli, sul duplice rilievo che la via ove era stata rilevata l'infrazione non era inclusa tra le "Zone individuate da dare in gestione a parcheggio" nel capitolato apposito redatto dal Comune e che tale capitolato costituiva parte integrante del contratto di appalto per la gestione dei parcheggi, non trovando l'esercizio da parte degli ausiliari dipendenti comunali delle funzioni di prevenzione ed accertamento delle infrazioni in materia di sosta nell'ambito del territorio del Comune, il limite della soggezione delle aree a concessione di parcheggio, che caratterizza invece il corrispondente potere dei dipendenti della società o delle società concessionarie.

La questione relativa alla posizione del personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico non risulta quindi in quel caso direttamente interessata dalla questione sottoposta all'attenzione della Corte, la quale tuttavia nella ricostruzione del plesso normativo in esame, effettivamente afferma che tale personale dovrebbe ritenersi abilitato al rilievo delle infrazioni in tutto il territorio comunale.

A tale conclusione sembra avere aderito successivamente anche Cassazione civile sez. VI 8/10/2014 n. 21268, la cui massima recita: "in tema di violazioni al codice della strada consistenti in infrazioni al divieto di sosta nel territorio del comune, qualora le funzioni di prevenzione ed accertamento siano attribuite ad ausiliari del traffico dipendenti comunali, non si applica il limite, previsto per i dipendenti delle società concessionarie, della soggezione delle relative aree a concessione di parcheggio, pur sussistendo la necessità, funzionale all'esigenza che gli ausiliari del traffico posseggano specifici requisiti fissati dalla legge, della nominativa individuazione dell'accertatore con specifico provvedimento di investitura, come tale soggetto a verifica sia in sede di accesso agli atti sia in sede di giudizio".

Infine, e di recente è intervenuta l'ordinanza della VI Sezione civile n. 18982 del 24 settembre 2015, che, effettivamente in relazione ad una contravvenzione elevata da un ispettore dell'azienda di trasporto pubblico torinese, ha rigettato il ricorso proposto dal contravventore richiamando e facendo proprio il principio espresso da Cass. n. 22676/2009 e da Cass. n. 20268/14.

In posizione diametralmente opposta si pone invece Cassazione civile sez. II 13/01/2009 n. 551, a mente della quale il potere di accertamento delle infrazioni al codice della strada da parte dei soggetti di cui all'art. 17, comma 132, l. 15 maggio 1997 n. 127 (c.d. ausiliari del traffico) deve ritenersi limitato a quelle condotte che possano, in qualunque modo, ostacolare o limitare l'ordinato e corretto esercizio dell'attività (di trasporto pubblico o di gestione di parcheggi pubblici) svolta dall'impresa dalla quale dipendono.

La pronuncia in oggetto, dopo avere richiamato il menzionato art. 17 co. 132, il quale prevede che "i comuni possono, con provvedimento del sindaco, conferire funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione", nonché il successivo comma 133, che dispone che "le funzioni di cui al comma 132 sono conferite anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone nelle forme previste dalla L. 8 giugno 1990, n. 142, arti. 22 e 25, e successive modificazioni. A tale personale sono inoltre conferite, con le stesse modalità di cui al primo periodo del comma 132, le funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico, ai sensi del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 6, comma 4, lett. c)", ha evidenziato che, in presenza ed in funzione di particolari esigenze del traffico cittadino, quali sono la gestione delle aree da riservare a parcheggio e l'esercizio del trasporto pubblico di persone, il legislatore con le norme sopra richiamate ha disposto che determinate funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere eccezionalmente svolte anche da soggetti privati i quali abbiano una particolare investitura da parte della pubblica amministrazione, in relazione al servizio svolto, in considerazione "della progressiva rilevanza dei problemi delle soste e parcheggi".

Pertanto, tenuto conto della rilevanza e del carattere eccezionalmente derogatorio delle funzioni conferite a soggetti che, sebbene siano estranei all'apparato della pubblica amministrazione e non compresi nel novero di quelli ai quali esse sono ordinariamente attribuite (art. 12, C.d.S.), vengono con provvedimento del sindaco legittimati all'esercizio di compiti di prevenzione ed accertamento di violazioni del codice della strada sanzionate in via amministrativa, ha ritenuto che le norme richiamate siano di stretta interpretazione, cosicché le funzioni attribuite, mentre, per i dipendenti delle imprese gestrici di pubblici posteggi, riguardano soltanto le "violazioni in materia di sosta" e "limitatamente alle aree oggetto di concessione", essendo strumentali rispetto allo scopo di garantire la funzionalità dei posteggi, per quanto concerne i soggetti di cui al comma 133, le funzioni di prevenzione e accertamento devono intendersi limitate alla "sosta nelle aree oggetto di concessione", ove ne siano state concesse alle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone, ed "inoltre" alle ipotesi di "circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico" attribuite al personale ispettivo delle dette aziende.

Ne consegue che gli ausiliari del traffico, dell'una e dell'altra categoria, in tanto sono legittimati ad accertare e contestare violazioni a norme del codice della strada, in quanto dette violazioni concernano disposizioni in materia strettamente connessa all'attività svolta dall'impresa - di gestione dei posteggi pubblici o di trasporto pubblico delle persone - dalla quale dipendono ove l'ordinato e corretto esercizio di tale attività impediscano od in qualsiasi modo ostacolino o limitino.

Nel caso deciso - poiché la violazione concerneva la sosta su di un marciapiedi non funzionale al posteggio od alla manovra in un'area in concessione e neppure alla circolazione in corsie riservate ai mezzi pubblici - si è ritenuto che l'accertamento potesse essere compiuto esclusivamente dagli agenti di cui all'art. 12 C.d.S. e non anche dagli ausiliari del traffico, di cui alla L. n. 127 del 1997, art. 17, comma 132 e, per quanto più interessa in questa sede, comma 133.

Va altresì segnalata Cassazione civile sez. II 24/04/2010 n. 9847, la cui massima recita: "gli ausiliari del traffico - alla stregua dell'art. 17, comma 132, l. 15 maggio 1997 n. 127, integrato ed interpretato autenticamente dall'art. 68, comma 1, l. 23 dicembre 1999 n. 488 - sono legittimati ad accertare e contestare le violazioni al codice della strada solo se queste ultime concernano le disposizioni in materia di sosta, ma non sono abilitati a rilevare infrazioni inerenti a condotte diverse, come quelle attinenti alla circolazione in corsie riservate ai mezzi pubblici, le quali possono essere contestate, oltre che dagli agenti di cui all'art. 12

del c. strad., anche dal personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico di persone. Ne consegue che, proprio perché la legittimazione degli ausiliari del traffico e dei suddetti agenti accertatori ispettivi è ricondotta al possesso di requisiti specifici fissati dalla legge che devono essere recepiti negli appositi provvedimenti amministrativi di nomina, qualora, nel conseguente giudizio di opposizione a verbale di accertamento, l'autorità amministrativa convenuta, a fronte di una specifica contestazione da parte dell'opponente, non offra la prova della legittimità della loro nomina (e, quindi, della loro assegnazione alla legale esplicazione dell'attività di accertamento di competenza), la domanda di annullamento del verbale deve essere accolta secondo i principi generali sulla ripartizione dell'onere probatorio in siffatto tipo di processo. (Fattispecie relativa all'accoglimento del ricorso di un privato, con conseguente annullamento del verbale impugnato, in un caso in cui era stata rilevata un'infrazione al codice della strada per circolazione in area riservata ai mezzi pubblici, senza, però, che fosse stata riscontrata dalla convenuta p.a. l'effettiva qualifica dell'ausiliario accertatore e la legittimità della sua nomina)".

Nella motivazione, sebbene si pervenga all'accoglimento del ricorso in ragione dell'assenza dell'indicazione nominativa del verbalizzante nel provvedimento di nomina, sembra però trasparire una sostanziale adesione alle motivazioni della sentenza n. 551 del 2009.

Orbene, alla luce di tale contrasto, ritiene la Corte di dover dare continuità e prevalenza all'orientamento di cui alla sentenza n. 551 del 2009.

In primo luogo va evidenziato che la stessa, rispetto agli altri precedenti contrari citati (con la sola eccezione di Cass. 18982/2015, che come visto si limita unicamente a richiamare i precedenti favorevoli all'ampliamento dei poteri degli ispettori delle aziende di trasporto, senza però dare conto della diversa opinione espressa da Cass. n. 551/09), è l'unica ad essersi effettivamente occupata dell'ipotesi della contravvenzione rilevata da un appartenente al personale ispettivo dell'azienda di trasporti cittadina, laddove nelle altre pronunce sono contenute ricostruzioni di carattere generale, ma funzionali però alla decisione circa la legittimità di una violazione contestata da un ausiliario del traffico.

La tesi restrittiva appare poi confortata anche dal tenore letterale del comma 133, il quale, come sopra riportato, nel prevedere la possibilità di conferimento delle funzioni di cui al precedente comma 132 (accertamento delle violazioni in materia di sosta, limitatamente alle aree oggetto di concessione), chiarisce che le funzioni di prevenzione e di accertamento attengono alla materia della circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico, limitando quindi le aree del territorio comunale relativamente alle quali il personale ispettivo è titolare di poteri in esame, non trovando pertanto riscontro nella stessa lettera della legge, la diversa conclusione secondo cui i poteri *de quibus* sarebbero estesi all'intero territorio comunale (né potendosi opinare diversamente in ragione del tenore di circolari del Ministero dell'Interno, le quali non possono derogare a quanto previsto dalla norma di legge primaria).

Peraltro, la lettura restrittiva offerta dalle Sezioni Unite circa i poteri di accertamento degli ausiliari del traffico, che siano dipendenti delle società di gestione dei parcheggi, intesa per l'appunto a limitare il potere di accertamento alle sole aree adibite al parcheggio a pagamento, seppure commesse nell'area oggetto di concessione, ma solo limitatamente agli spazi distinti con strisce blu, di riflesso porta argomenti all'individuazione di un'analogia limitazione anche per i poteri degli appartenenti al personale ispettivo. Come i primi possono rilevare le infrazioni che appaiono idonee a compromettere la funzionalità della gestione delle sole aree in concessione, così i secondi devono ritenersi abilitati al rilievo delle sole infrazioni che possano pregiudicare il funzionamento del servizio di trasporto pubblico affidato alla società di cui sono dipendenti, non apparendo diversamente giustificabile il richiamo fatto dal legislatore nel comma 133 alle corsie riservate al trasporto pubblico.

Infine conforta tale convincimento l'ulteriore considerazione per la quale, attesa la natura derogatoria delle norme in oggetto rispetto alla regola generale secondo cui la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale compete ai soggetti di cui all'articolo 12 co. 3 del codice della strada, non appare possibile ampliare in via interpretativa il novero delle attività demandabili a soggetti privati.

Deve pertanto essere affermato il seguente principio di diritto: **"i dipendenti di aziende esercenti il trasporto pubblico di persone aventi funzioni ispettive ai quali, ai sensi del comma 133 dell'articolo 17 della legge 15/5/1997 n. 127, siano state conferite le funzioni di cui al comma 132 del medesimo articolo, possono accertare le violazioni in materia di circolazione e sosta in funzione di prevenzione e di accertamento, limitatamente alle corsie riservate al trasporto pubblico, ai sensi dell'articolo 6, co. 4, lettera c) del codice della strada, essendo esclusa la possibilità di estendere l'esercizio di tali poteri all'intero territorio cittadino"**.

Il ricorso va dunque accolto e la sentenza impugnata va conseguentemente cassata.

Peraltro, non risultando necessari ulteriori accertamenti di merito, emergendo dagli atti che la violazione di divieti posti dal codice della strada è stata accertata da un soggetto non legittimato a detto accertamento ai sensi della L. n. 127 del 1997, art 17, comma 133, la causa può essere decisa nel merito, con l'accoglimento dell'opposizione.

Atteso il contrasto di orientamenti all'interno della stessa Corte di Cassazione circa la corretta interpretazione delle norme in esame, si ritiene che sussistano giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese dei vari gradi di giudizio.

Per questi motivi

La Corte accoglie il ricorso e cassa la sentenza impugnata; decide nel merito ed accoglie l'opposizione proposta da A. A. avverso il verbale n 000, annullando lo stesso.

Compensa integralmente le spese di tutti i gradi di lite.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della II Sezione civile della Corte suprema di Cassazione, il 15 gennaio 2016.

Il Presidente: BUCCIANTE
Il Consigliere estensore: CRISCUOLO

Depositato in Cancelleria il 16 febbraio 2016.

Il Funzionario Giudiziario: D'ANNA