

Cass. civ. sez. I – 7 aprile 2005 n. 7336 - XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Art. 17 comma 32 legge 127/97 – art. 68 comma 3 legge 488/99 – attribuzione ai dipendenti di società di gestione di parcheggi del potere di accertare le infrazioni – art. 158 C.d.S – violazione del divieto di sosta sui marciapiedi – mancanza di competenza

La possibilità per i privati di svolgere funzioni pubbliche presuppone un atto di investitura da parte della pubblica amministrazione. In tal senso l'art. 17 comma 32 della legge 127/97 stabilisce che i comuni possono conferire funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta, a dipendenti comunali o a dipendenti di società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione. Al suddetto personale l'art. 68 comma 3 della legge 488/99 attribuisce in determinati casi la possibilità di disporre la rimozione dei veicoli, fermo restando il potere di contestazione immediata e di redazione e sottoscrizione del verbale, avente valore di atto pubblico, ex artt. 2699 e 2700 c.c.

La loro competenza, secondo quanto stabilito da circolari del Ministero dell'Interno, si estende anche alle aree poste a servizio di quelle a pagamento, immediatamente limitrofe a esse e che costituiscono lo spazio necessario ed indispensabile per compiere le manovre necessarie a garantire la concreta fruizione del parcheggio in concessione.

Pertanto il potere di contestazione dell'infrazione del divieto di sosta è normalmente escluso sui marciapiedi.

Essi, infatti, ex art. 3 comma 1, n. 33 C.d.S., costituiscono, quella parte della strada, delimitata o protetta, comunque rialzata dalla carreggiata, destinata ai pedoni e sulla quale sono vietate fermata e sosta.

L'accertamento da parte del personale in questione delle violazioni a tale divieto è ammessa solo ove sul marciapiede (ex art. 158, comma 1 lettera h C.d.S) sussista la deroga al divieto di sosta, ovvero sia, eventualmente, compreso nell'area oggetto della concessione, ovvero allo stesso, possano eccezionalmente accedere i veicoli.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - P.P. proponeva opposizione innanzi al GdP di Firenze avverso il verbale di accertamento della violazione dell'articolo 158 Cds, redatto a suo carico dal personale della "società Firenze parcheggi" (*infra*, società), per avere egli parcheggiato il proprio ciclomotore su un marciapiede sito in Via Benedetto Varchi, in Firenze. Il ricorrente deduceva la nullità del verbale, in quanto l'infrazione contestata non avrebbe potuto essere accertata dai dipendenti della succitata società.

Il comune di Firenze contestava la fondatezza dell'opposizione e ne chiedeva il rigetto.

Il GdP di Firenze, con sentenza dell'8/15 gennaio 2001, rigettava l'opposizione, dichiarando compensate tra le parti le spese del giudizio.

Per la cassazione di questa sentenza ha proposto ricorso P.P., affidato a due motivi, illustrati con memoria depositata ex articolo 378 Cpc; ha resistito con controricorso il comune di Firenze, in persona del direttore del corpo di polizia municipale, che ha poi depositato, ex articolo 372, comma 2, Cpc, atto di ratifica del Sindaco pro-tempore, con autorizzazione della delibera di Giunta municipale e designazione di un nuovo difensore, in sostituzione di uno dei due inizialmente designati.

MOTIVI DELLA DECISIONE - Il ricorrente, con due motivi, trattati contestualmente, denuncia “violazione e falsa applicazione degli articoli 17 comma 132, legge 127/97, dell’articolo 68 della legge 488/99 e dell’articolo 158 Cds”, nonché “omessa insufficiente e contraddittoria motivazione sopra un punto decisivo della controversia”.

P.P. sostiene che l’articolo 17, comma 132, legge 127/97, stabilisce 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”, mentre l’articolo 68, comma 3, legge 488/99 ha disposto che “al personale di cui al comma 132 ... dell’articolo 17 della legge 127/97, può essere conferita anche la competenza a disporre la rimozione dei veicoli, nei casi previsti, rispettivamente, dalle lettere b) e c) e dalla lettera d) del comma 2 dell’articolo 158 del D.Lgs 285/92”.

A suo avviso, il GdP ha erroneamente applicato queste norme al caso di specie, poiché il ciclomotore era stato parcheggiato su di un marciapiede e non nell’area oggetto della concessione comunale.

Inoltre, la contestazione non riguardava la violazione della segnaletica a terra indicante l’area riservata alla sosta, né i tempi della sosta, ed il motoveicolo neppure impediva l’accesso o l’uscita da queste aree, sicché l’infrazione non avrebbe potuto essere accertata dal personale dipendente della società.

Secondo il ricorrente, la sentenza impugnata avrebbe erroneamente rigettato l’opposizione, ritenendo che la circolare del ministero dell’Interno 300/26467/120/26 abbia legittimamente esteso il potere di accertamento, della violazione anche alle aree immediatamente limitrofe a quella oggetto della concessione e che il sindaco di Firenze, con ordinanza del 22 febbraio 2000, legittimamente abbia attribuito al personale dipendente della Società il potere di accertare la violazione prevista dall’articolo 158, lett.h), D.Lgs 285/92, che appunto sanziona la sosta sui marciapiedi.

Il P. sostiene che i succitati atti non possono modificare la legge e, in ogni caso, non può essere considerata “area limitrofa” a quella oggetto della concessione il marciapiede anche perché, come ammette il comune di Firenze, l’estensione del potere di accertamento delle infrazioni anche a queste aree è stata giustificata dalla necessità di potere “compiere tutte le manovre utili alla concreta fruizione del parcheggio in concessione”, con la conseguenza che il marciapiede non può certo essere ritenuta zona utilizzabile a questo scopo.

Pertanto, l'opposizione avrebbe dovuto essere accolta, in quanto l'accertamento dell'infrazione deve ritenersi illegittimo, perché effettuato da personale non abilitato.

I due motivi, da esaminare congiuntamente, in quanto giuridicamente e logicamente connessi, sono fondati e devono essere accolti.

In linea preliminare, va osservato che, in riferimento al comune di Firenze, il deposito degli atti indicati in narrativa da parte del sindaco pro-tempore, ed anche della delibera della Gm di autorizzazione alla proposizione del controricorso, permettono di ritenere ininfluenza la questione, altrimenti da esaminare, dell'ammissibilità del conferimento della procura alle liti da parte di un dirigente comunale, quindi rituale la difesa svolta dal controricorrente delle cui argomentazioni il collegio ha tenuto conto.

Nel merito, va osservato che l'articolo 17, comma 132, legge 127/97, ha stabilito 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".

L'articolo 68, comma 1, legge 488/99, ha successivamente chiarito che "i commi 132 e 133 dell'articolo 17 della legge 127/97, si interpretano nel senso che il conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni, ivi previste, comprende, ai sensi del comma 1, lettera e), dell'articolo 12 del D.Lgs 285/92, e successive modificazioni, i poteri di contestazione immediata nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento con l'efficacia di cui agli articoli 2699 e 2700 Cc" (comma 1).

La norma ha, inoltre, stabilito che queste funzioni, "con gli effetti di cui all'articolo 2700 Cc, sono svolte solo da personale nominativamente designato dal sindaco previo accertamento dell'assenza di precedenti o pendenze penali, nell'ambito delle categorie indicate dai medesimi commi 132 e 133 dell'articolo 17 della citata legge 127/97" (comma 2), disponendo, altresì, che a detto personale "può essere conferita anche la competenza a disporre la rimozione dei veicoli, nei casi previsti, rispettivamente, dalle lettere b) e c) e dalla lettera d) del comma 2 dell'articolo 158 del D.Lgs 285/92" (comma 3).

Le norme non sono state esaminate da questa Corte in riferimento alla questione qui in esame. Precedenti pronunce hanno infatti avuto ad oggetto il verbale redatto nell'ambito della competenza puntualmente assegnata all'ausiliare del traffico (Cassazione, 18150/02), ovvero sono anteriori all'emanazione dell'articolo 68, ult.cit. (Cassazione, 11949/99, che peraltro riguardava un caso di mera collaborazione dell'ausiliare con i vigili urbani).

Il legislatore, con le norme sopra richiamate, ha stabilito che determinate funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere svolte anche da soggetti privati i quali abbiano una particolare investitura da parte della Pa, in relazione al servizio svolto, in considerazione "della progressiva rilevanza dei problemi delle soste e parcheggi" specie nei centri urbani (Corte costituzionale, ordinanza 157/01). Inoltre, con la norma interpretativa sopra richiamata (articolo 68, cit.) ha impresso ai verbali redatti dal succitato personale l'efficacia probatoria di cui agli articoli 2699 e 2700 Cc.

L'articolo 17, comma 132, cit, tenuto conto della rilevanza delle funzioni conferite a soggetti che, sebbene siano estranei all'apparato della Pa e non compresi nel novero di quelli ai quali esse sono ordinariamente attribuite (articolo 12, Cds), sono legittimati all'esercizio di compiti di prevenzione ed accertamento di violazioni del Cds sanzionate in via amministrativa, deve ritenersi norma di stretta interpretazione. Il legislatore, evidentemente proprio per queste ragioni, ha quindi avuto cura di puntualizzare che le funzioni riguardano soltanto le "violazioni in materia di sosta" e "limitatamente alle aree oggetto di concessione", poiché la loro attribuzione è apparsa strumentale rispetto allo scopo di garantire la funzionalità dei parcheggi, che concorre a ridurre, se non ad evitare, il grave problema del congestionamento della circolazione nei centri abitati. In tal senso, è significativo che al personale in esame "può essere conferita anche la competenza a disporre la rimozione dei veicoli", ma esclusivamente nei casi previsti dall'articolo 158, comma 2, lett. b), c) e d) (articolo 68, comma 3, cit.), ovvero "dovunque venga impedito di accedere ad un altro veicolo regolarmente in sosta, oppure lo spostamento dei veicoli in sosta", "in seconda fila", "negli spazi riservati allo stazionamento e alla fermata" dei veicoli puntualmente indicati.

Nei succitati casi e, in particolare, per quanto qui interessa, in quello previsto dall'articolo 158, comma 2, lett. b) Cds, la violazione pregiudica la piena funzionalità del parcheggio e, perciò, giustifica la attribuzione dei compiti in esame.

Delle ragioni e dei chiari e ben definiti limiti entro i quali sono stati attribuiti i compiti di prevenzione ed accertamento al personale in questione si è dimostrato consapevole il ministero dell'Interno, che costituisce l'autorità amministrativa di vertice titolare del potere di coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati (articolo 11, comma 3 Cds).

Il ministero dell'Interno, con due circolari, alle quali può farsi riferimento, in quanto recano una corretta interpretazione delle norme in esame, nell'immediatezza dell'emanazione della norma del 1997 ha ritenuto che al personale dipendente dalle società di gestione dei parcheggi – che è quello solo che interessa nella presente fattispecie – "è da riconoscersi un ambito circoscritto di competenza riconducibile essenzialmente all'accertamento delle violazioni di cui all'articolo 7, comma 15, e all'articolo 157, commi 5,6 e 8, del Cds, commesse in aree comunali, urbane o extraurbane, che con apposita delibera della giunta comunale sono state specificamente destinate al parcheggio o alla sosta sulla carreggiata e per la cui fruizione è imposto il pagamento di una somma di denaro.

La loro competenza si estende anche a quelle aree poste al servizio di quelle a pagamento (su strade, piazze, ecc.), immediatamente limitrofe a esse e che costituiscono lo spazio minimo indispensabile e necessario per compiere le manovre che ne consentano in concreto l'utilizzo da parte degli utenti della strada: solo in tali zone, *per relationem*, deve intendersi estesa la facoltà di accertamento di tutte le violazioni relative alla fermata o alla sosta vietata da apposita segnaletica o dalle norme del codice della strada" (§1.a della circolare 25 settembre 1997, n. 300/a/26467/110/26).

Il ministero dell'Interno, successivamente, ha avuto cura di precisare che "il personale dipendente dalla società di gestione dei parcheggi ha possibilità di accertare violazioni relative alla sosta o alla fermata anche nelle aree immediatamente limitrofe alle aree concesse solo a condizione che queste costituiscono lo spazio minimo indispensabile per compiere le manovre necessarie a garantire la concreta fruizione del parcheggio in concessione.

Solo per queste situazioni sembra, perciò, potersi prescindere dal rapporto rigoroso che lega il personale operante all'area in concessione alla società da cui dipendono" (§A della circolare 17 agosto 1998 n. 300/a/55042/110/26).

Nel quadro di queste norme e di questi principi, va affermato che il potere di accertamento delle infrazioni in esame da parte del personale dipendente delle società di gestione dei parcheggi richiede: a) che l'area destinata alla sosta sia stata data in concessione dal comune alla società ex articolo 7, comma 8, Cds; b) che i dipendenti della società titolare del potere di accertamento dell'infrazione siano stati designati con le modalità sopra precisate.

Il potere del succitato personale, nel caso in cui sussistano i suddetti presupposti, deve ritenersi limitato all'accertamento delle sole violazioni in materia di sosta che interessano l'area oggetto della concessione (in particolare delle violazioni dell'articolo 7, comma 15, 157, commi 5, 6 ed 8), giusta l'espressa previsione dell'articolo 17, comma 132, legge 127/97.

La ratio dell'attribuzione di questi compiti – individuata nell'esigenza di garantire la piena funzionalità del parcheggio – e, soprattutto, la considerazione che al personale in questione è stato attribuito anche il potere di rimuovere dei veicoli che impediscano di accedere ad un altro veicolo regolarmente in sosta, ovvero di spostare i veicoli in sosta (articolo 68, comma 3, legge 488/99), permette inoltre di ritenere che la funzione di accertamento comprende anche la violazione del divieto di sosta nelle aree immediatamente limitrofe a quelle oggetto della concessione, ma esclusivamente se ed in quanto precludano, nei termini precisati, la funzionalità del parcheggio.

Soltanto in presenza di detti presupposti del personale in questione ha il potere di accertare l'infrazione, redigendo un verbale di accertamento dell'infrazione, redigendo un verbale di accertamento dell'infrazione che fa piena prova, ex articoli 2699 e 2770, Cc, fino a querela di falso, con riguardo ai fatti attestati come avvenuti in sua presenza e conosciuti senza alcun margine di apprezzamento o da lui compiuti, nonché alla provenienza del documento ed alle dichiarazioni delle parti, e, in mancanza, il documento non può avere l'efficacia stabilita dell'articolo 68, comma 2, legge 488/99 e fondare *ex se* l'irrogazione della sanzione amministrativa.

Il sindaco è titolare del potere di conferire ai dipendenti della società di gestione del parcheggio le funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta entro i limiti spaziali così identificati, e cioè con esclusivo riferimento all'area oggetto della concessione, comprendendo queste funzioni l'area a questa limitrofa, purché sussistano le condizioni sopra indicate.

Pertanto, il provvedimento che attribuisca le funzioni in esame al di fuori ed oltre detti limiti deve ritenersi in contrasto con le succitate norme e, perciò, illegittimo e suscettibile di disapplicazione.

Le norme esaminate impongono, quindi, di affermare che, poiché, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, n.33 Cds, il "marciapiede" è quella "parte della strada esterna alla carreggiata, rialzata o altrimenti delimitata e protetta, destinata ai pedoni", in relazione alla quale sono vietate la fermata e la sosta, "salvo diversa segnalazione" (articolo 158, comma 1, lettera h), Cds), la violazione del divieto di sosta sul marciapiede può essere accertata dal personale in esame, con un atto avente la natura e gli effetti si cui all'articolo 68, cit., esclusivamente nel caso in cui sussista la deroga al divieto o il marciapiede sia eventualmente compreso nell'area oggetto della concessione (nel senso che fa parte della superficie oggetto della concessione), ovvero allo stesso, eccezionalmente, possano accedere i veicoli.

Se ciò non accada, il marciapiede non è, infatti, una zona destinata alla sosta ed alla circolazione, con la conseguenza che, anche se limitrofo all'area oggetto della concessione, non può costituire una superficie utilizzabile per compiere le manovre indispensabili a garantire la fruizione del parcheggio.

La sentenza impugnata non ha correttamente applicato questi principi. Il GdP, interpretando inesattamente le norme sopra richiamate, ma anche la circolare ministeriale sopra indicata, ha infatti ritenuto che il potere di accertamento sia esteso alla violazione del divieto di sosta sui marciapiedi, "in quanto deve essere in esse consentito il compimento di tutte le manovre utili alla concreta fruizione dei parcheggi in concessione", ritenendo, erroneamente, che il sindaco possa legittimamente estendere i compiti di prevenzione ed accertamento oltre i limiti precisati.

Ed invece, egli avrebbe dovuto accertare, in concreto se, in riferimento al marciapiede, sussistesse o meno la deroga dell'articolo 158, comma 1, lettera h) Cds, nei termini sopra precisati, ovvero, in presenza di questa deroga, fosse compreso nella superficie oggetto della concessione, costituendo queste condizioni imprescindibili per la legittimità dell'accertamento, poiché, diversamente, non essendo il marciapiede destinato alla sosta, e neppure alla circolazione, la violazione del divieto di sosta che li concerne non può essere accertata dal personale in questione, mediante la redazione di un verbale che ha l'efficacia di cui all'articolo 68, cit.

Il ricorso va, quindi, accolto e la sentenza impugnata cassata, con rinvio della causa al GdP di Firenze, in persona di diverso magistrato, che provvederà al riesame della controversia, provvedendo altresì sulle spese di questa fase.

P.Q.M. la Corte, accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia al GdP di Firenze, in persona di diverso magistrato, anche per le spese di questo giudizio.