

**Gli ausiliari della sosta e l'accertamento delle violazioni al di fuori delle aree in
concessione -
Ferdinando Longobardo – Riccione 2020**

Gli ausiliari della sosta, figura professionale che non ha mai riscosso una benevola accoglienza da parte della maggioranza dei conducenti, per le Polizie Locali hanno rappresentato, e rappresentano, una risorsa importata a cui delegare un lavoro “sporco”, riguardo al quale non vi è mai stato un rilevante gradimento professionale, ma che non si può pensare di eludere, soprattutto se osserviamo le condizioni di traffico della gran parte delle città italiane.

Una figura professionale che ha vissuto, nel tempo, forzature e contrapposizioni riguardo all'inquadramento giuridico ed alla potestà di accertamento, che ha coinvolti, a vari livelli, la dottrina, la prassi, la giurisprudenza ed il legislatore.

Probabilmente oggi, dopo più di vent'anni della loro individuazione nell'ambito del nostro ordinamento, si può affermare senza grossi ambiti di incertezza quale sia l'inquadramento giuridico di questi “professionisti della sosta”, quali le loro competenze e le loro qualifiche. Ma forse è già arrivato il momento di andare oltre a quelle definizioni, che fanno proprie alcune limitazioni, per alcuni versi anacronistiche, che li caratterizzano sia sul piano delle competenze “territoriali” che su quello della potestà di accertamento, pur rimanendo saldamente nell'ambito della disciplina della sosta dei veicoli.

La normativa

La figura dell'ausiliare della sosta è stata introdotta dall'articolo 17, commi 132 e 133, della legge 15 maggio 1997, n. 127, c.d. Legge Bassanini.

Secondo il disposto del comma 132, 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. La procedura sanzionatoria amministrativa e l'organizzazione del relativo servizio sono di competenza degli uffici o dei comandi a ciò preposti. I gestori possono comunque esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti, ivi compresi il rimborso delle spese e le penali.

Con il comma 133, si conferiscono le stesse funzioni di cui al comma 132 anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone ed inoltre, sempre con provvedimento del sindaco, sono inoltre conferite le funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Da tale complesso di previsioni, si deduce che il legislatore abbia inteso conferire agli ausiliari della sosta, 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.
- 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, i quali non hanno il limite della soggezione delle aree a concessione di parcheggio, che caratterizza invece il corrispondente potere dei dipendenti delle società concessionarie.
- Una terza, infine si riferisce agli ispettori delle aziende di trasporto pubblico urbano, ai quali è conferito il controllo della sosta solo sulle corsie riservate ai mezzi pubblici, ma non

all'intero territorio comunale, oltre alla circolazione non autorizzata sulle corsie riservate al trasporto pubblico.

La legge 23 dicembre 1999, n. 488, art. 68, comma 1, ha successivamente chiarito che la legge 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 legge 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)", in particolare:

- Articolo 158, comma 2, lettera b): dovunque venga impedito di accedere ad un altro veicolo regolarmente in sosta oppure lo spostamento dei veicoli in sosta;
- Articolo 158, comma 2, lettera c): in seconda fila, salvo si tratti di veicoli a due ruote;
- Articolo 158, comma 2, lettera d): negli spazi riservati allo stazionamento e alla fermata degli autobus, dei filobus e dei veicoli circolanti su rotaie e, ove questi non siano delimitati, a una distanza dal segnale di fermata inferiore a 15 m., nonché negli spazi riservati allo stazionamento dei veicoli in servizio di piazza.

Con Ordinanza 10 maggio 2001, n. 157, la Corte Costituzionale dichiarò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, commi 132 e 133, della legge 127/1997, come interpretato dall'articolo 68 della legge 488/99, inquadrando gli ausiliari nella figura giuridica dell'esercizio privato di pubbliche funzioni. Secondo la Corte che la P.A. non deve necessariamente svolgere le proprie funzioni mediante l'utilizzo del modulo tradizionale del rapporto stabile di servizio (si pensi al rapporto di pubblico impiego), ma anche attraverso l'instaurazione di un rapporto di verso "anche meramente onorario o volontaristico o di mero servizio o di obbligo ovvero di utilizzazione, anche non esclusiva, sulla base di previsione e dei requisiti fissati dalla legge.

Pertanto, sulla base di queste indicazioni legislative e giurisprudenziali possiamo affermare che gli ausiliari possono essere sia dei dipendenti pubblici, ma anche dei privati dipendenti delle società concessionarie delle aree di sosta a pagamento o delle aziende di trasporto pubblico locale, che sono abilitati a prevenire ed accertare determinate violazioni al codice della strada, con ambiti di intervento diversi a seconda del soggetto da cui si dipende. 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).

Le prassi ministeriali

Il ministero dell'Interno, in fase di prima applicazione delle norme relative agli ausiliari della sosta ha emanato il 25 settembre 1997, una circolare "Personale addetto all'accertamento delle violazioni in materia di sosta e di circolazione e sosta sulle corsie riservate - Art. 17, commi 132 e 133, della legge n. 127 del 1997", con la quale ha specificato una serie di elementi della disciplina, alcuni dei quali innovativi rispetto al dettato normativo:

Soggetti Accertatori

Si distinguono due categorie:

1) Accertatori delle violazioni in materia di sosta:

Quelli individuati dal comma 132, che si possono, a loro volta, distinguere in due gruppi in funzione del rapporto di dipendenza con l'amministrazione locale e dei poteri di accertamento loro conferiti:

- Dipendenti comunali, diversi da quelli della Polizia municipale e da quelli muniti dell'abilitazione di cui all'art. 12, comma 3, del codice della strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), che hanno funzioni di accertamento delle violazioni relative alla sosta o alla fermata in tutte le strade del territorio comunale:
 - in cui queste manovre sono vietate da apposita segnaletica ovvero dalle norme del codice della strada;
 - in cui esistono parcheggi o aree di sosta a pagamento.
- Dipendenti di enti o di imprese (quali, ad esempio, aziende speciali, altri enti di gestione comunque denominati ovvero società private), alle quali è stata affidata la gestione di parcheggi ovvero di aree di sosta a pagamento, che, diversamente dai dipendenti comunali - i quali in materia di sosta hanno gli stessi poteri concessi agli altri soggetti indicati dall'art. 12 del codice della strada - hanno funzioni di accertamento delle violazioni relative alla sosta solo sui parcheggi o sulle strade del territorio comunale in cui esistono aree di sosta a pagamento concesse all'azienda o all'impresa da cui dipendono. A questi soggetti è da riconoscersi un ambito circoscritto di competenza riconducibile essenzialmente all'accertamento delle violazioni di cui all'art. 7, comma 15, e all'art. 157, commi 5, 6 e 8, del codice della strada, 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 ad 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.

Ancorché commesse nell'ambito di loro competenza, gli addetti all'accertamento delle violazioni riguardanti la sosta non possono accertare violazioni a norme del codice della strada diverse da quelle sopra richiamate.

2) Accertatori delle violazioni in materia di sosta e di circolazione e sosta sulle corsie riservate:

Individuati dal comma 133 della legge n. 127 del 1997, si identificano nel personale ispettivo, comunque inquadrato sotto il profilo contrattuale, dipendente dalle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone, comprese le aziende speciali comunque denominate, ovvero gli enti di gestione previsti dalla legge n. 142 del 1990, ai quali, nell'ambito del territorio comunale, sono attribuite le funzioni di accertamento delle violazioni:

- in materia di sosta di cui ai paragrafi a) e b) del punto precedente;
- relative alla sosta ovvero alla circolazione non autorizzata sulle corsie riservate ai mezzi pubblici delimitate ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. a), ovvero sulle strade riservate previste dall'art. 7, comma 1, lett. i), del codice della strada.

In relazione alle finalità per le quali la normativa ne ha previsto la nomina, questi soggetti, tuttavia, non possono accertare violazioni a norme di comportamento commesse sulle corsie riservate che siano diverse da quelle relative alla sosta o all'abusiva circolazione sulle stesse.

Pertanto, sulla base delle indicazioni ministeriali, si viene ad individuare anche la fermata, oltre alla sosta, quale ambito di competenza degli ausiliari in generale, mentre i dipendenti delle società concessionarie delle aree di sosta a pagamento, vedono circoscritto l'ambito di competenza all'accertamento delle violazioni di cui all'art. 7, comma 15 (sosta regolamentata), e all'art. 157, commi 5, 6 e 8 (in modo conforme alla segnaletica e la sosta a tempo), del codice della strada, ed alle aree poste al servizio di quelle a pagamento (su strade, piazze, ecc.), immediatamente limitrofe ad esse, 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.

Per gli ispettori dipendenti dalle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone, il ministero prevede una competenza riguardo le violazioni della sosta su tutto il territorio comunale e la circolazione sulle corsie riservate al trasporto pubblico.

Funzioni.

La nomina da parte del sindaco, che, con proprio decreto, attribuisce le funzioni sopraindicate ed individua nominativamente i soggetti che possono espletarle, non può essere disgiunta da una preventiva valutazione dell'idoneità e da un'indispensabile formazione professionale delle persone alle quali saranno conferite le funzioni di accertamento delle funzioni.

La garanzia della professionalità degli operatori e la funzione che svolgono, richiedono di prevedere l'assenza di situazioni soggettive, che inciderebbero negativamente sulla pubblica affidabilità, corrispondenti a quelle di cui all'art. 15 della legge n. 55 del 1990, nonché una specifica idoneità psico-fisica.

Per lo stesso scopo, appare necessaria una preventiva idonea formazione sulle materie correlate alle violazioni accertabili ed alla procedura di accertamento delle stesse, le cui modalità e la cui durata saranno stabilite dagli enti locali interessati.

Giova inoltre precisare che per tutte le categorie di addetti all'accertamento, che possono svolgere le funzioni sopra indicate solo nell'ambito dell'effettivo servizio, deve esistere un rapporto di dipendenza non occasionale con i comuni (è ammissibile anche un rapporto a tempo determinato), ovvero con le aziende, gli enti o le società sopra richiamate.

Pertanto, si introduce una preventiva valutazione relativa all'idoneità personale (sia fisica che morale) del personale che svolge tale funzione, il quale deve frequentare un corso di formazione professionale.

Procedura

Allo scopo di garantire l'uniforme applicazione della legge, anche per quanto concerne le modalità di svolgimento e le procedure dell'attività di accertamento dei soggetti di cui all'art. 17, commi 132 e 133, della legge n. 127 del 1997, sentiti il Ministero dei lavori pubblici e l'A.N.C.I., si ritiene necessario fornire, ai sensi dell'art. 11 del codice della strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), alcune indicazioni relative alla competenza ed alle funzioni esercitate dai soggetti stessi.

"1. Accertamento e contestazione.

La valenza attribuita all'attività svolta dagli addetti di cui sopra, dalla quale scaturisce direttamente l'applicazione di una sanzione amministrativa, impone che all'accertamento compiuto da questi soggetti consegua sempre, ai sensi degli artt. 200 e 201 del codice della strada, la redazione di un verbale di contestazione con i contenuti previsti dall'art. 383 del regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285) e numerato progressivamente. Copia dello stesso dovrà essere consegnato al trasgressore se presente al momento dell'accertamento o se sopraggiunge immediatamente dopo. Il verbale

sarà comunque gestito direttamente dagli Uffici o Comandi di Polizia municipale e registrato secondo le regole del citato art. 383, comma 3.

Al solo fine di completare il verbale con tutti gli elementi necessari alla sua validità, se si procede a contestazione immediata della violazione, tutti gli accertatori possono chiedere l'esibizione dei documenti relativi al veicolo ed al conducente che ha commesso la violazione. Gli accertatori potranno inoltre disporre anche l'applicazione delle misure accessorie legate alle violazioni contestate, ed in particolare alla rimozione e al blocco del veicolo ai sensi dell'art. 215 del codice della strada, indicando nel verbale di contestazione gli eventuali motivi che impediscano l'adozione delle citate misure.

2. Gestione dei verbali di contestazione.

Tutta l'attività di gestione dei verbali, successiva alla loro redazione (notifiche, riscossione, trattazione ricorsi, messa a ruolo, ecc.) è effettuata dagli Uffici o dai Comandi di Polizia municipale del Comune in cui gli addetti operano. Ai predetti Uffici o Comandi compete anche un'attività di indirizzo, pianificazione e controllo degli accertatori ed una costante assistenza ed organizzazione del servizio da questi svolto.

I proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie accertate dai soggetti sopra indicati, in ragione del loro stretto rapporto con l'amministrazione locale, spettano ai comuni ai sensi dell'art. 208 del codice della strada.

3. Tessere di riconoscimento e segnali distintivi.

L'esigenza di immediata riconoscibilità per l'utenza stradale degli accertatori delle violazioni relative alla sosta o alle corsie riservate, rende necessario che questi siano dotati di una tessera di riconoscimento, che si può anche identificare con quella ordinariamente rilasciata dal Comune, dall'azienda o dalla società da cui dipendono e richiede, altresì, che la stessa sia esposta in modo ben visibile.

Per le stesse finalità, appare indispensabile prevedere uno specifico abbigliamento distintivo, anche rifrangente (che potrebbe consistere in un bracciale, in una fascia, in un berretto, ecc.) che, per non ingenerare confusione, non dovrà comunque contenere simboli o scritte simili a quelli previsti per gli indumenti dei soggetti indicati dall'art. 12 del codice della strada.

Poiché gli addetti all'accertamento delle violazioni in materia di sosta e di circolazione e sosta sulle corsie riservate non possono inquadrarsi tra quelli che svolgono funzioni di polizia stradale ai sensi dell'art. 12 del codice della strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), essi non potranno utilizzare il segnale distintivo previsto dal comma 5° del citato articolo, peraltro non necessario in relazione alla loro attività di accertamento.

È parimenti esclusa, infine, la dotazione e/o l'utilizzo su veicoli di proprietà di tali soggetti, del dispositivo supplementare di allarme a luce lampeggiante blu che, ai sensi dell'art. 177 del codice della strada, è riservato ai soli organi di polizia.

Si rimette alla valutazione dei sindaci la particolare opportunità di dare idonea pubblicità ai provvedimenti con i quali viene attuato o istituito il servizio di accertamento delle violazioni in materia di sosta sulle corsie riservate.”

Pertanto, l'accertamento delle violazioni deve essere verbalizzato identificando compiutamente il trasgressore, la procedura sanzionatoria è gestita dalla Polizia Municipale e gli ausiliari debbono essere riconoscibili, avere una loro tessera di riconoscimento, e non possono utilizzare il segnale distintivo (la c.d. “paletta”) né i veicoli con dispositivo supplementare di allarme e lampeggiante a luce blu.

In considerazione di alcune evidenziazioni da parte di diversi enti riguardo l'ambito di competenza del personale che dipende da imprese concessionarie di parcheggi nonché le procedure di riscossione e gestione dei verbali da questi redatti, il Ministero dell'Interno, con

la circolare del 17 agosto 1998, n. 300/A/55042/110/26, ha fornito ulteriori precisazioni in materia di "Personale addetto all'accertamento delle violazioni in materia di sosta."

In particolare, sono state fornite le seguenti indicazioni:

A) Possibilità di compiere accertamenti in aree di sosta regolamentata senza pagamento o custodia. Secondo l'art. 17, comma 132, della legge n. 127 del 1997, la possibilità di conferire funzioni di accertamento delle violazioni in materia di sosta al personale dipendente dalle imprese di gestione dei parcheggi è subordinata alla circostanza che l'area sia stata oggetto di concessione.

I limiti della concessione sono chiaramente indicati nel comma 8 dell'art. 7 del codice della strada (D.Lgs. n. 285 del 1992). Come precisato nella circolare n. 300/A/26467/120/26 del 25 settembre 1997, peraltro, 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.

Pertanto, si sottolinea il fatto che la funzione di accertamento degli ausiliari dipendenti delle società concessionarie delle aree di sosta a pagamento, non può essere esteso alle aree di sosta regolamentata, senza pagamento o custodia, salvo le aree limitrofe alle aree concesse, qualora costituiscano lo spazio minimo indispensabile per la fruizione del parcheggio.

B) Procedure successive all'accertamento delle violazioni e riscossione dei proventi relativi. Come è stato precisato nella circolare n. 300/A/26467/110/26 del 25 settembre 1997, sopra citata, l'art. 17, comma 132, della legge n. 127 del 1997 ha stabilito che la procedura sanzionatoria amministrativa è di competenza degli uffici o dei comandi della Polizia municipale. Ciò significa che i verbali di accertamento redatti dal personale delle imprese di gestione dei parcheggi devono essere trattati alla stessa stregua degli atti corrispondenti realizzati dal personale della Polizia municipale a cui, peraltro i predetti verbali immediatamente dopo la loro redazione sono trasmessi. La Polizia municipale cura, infatti, tutte le fasi successive alla redazione, compresa la notificazione e la verifica del corretto pagamento delle somme corrisposte dai trasgressori. Le disposizioni dell'art. 17, comma 132, della richiamata legge n. 127 del 1997 perciò, devono essere intese nel senso che la riscossione dei proventi degli illeciti amministrativi accertati deve essere effettuata dagli uffici o comandi di Polizia municipale in modo che i proventi stessi possano confluire direttamente, come previsto dall'art. 208, comma 1, del codice della strada (D.Lgs. n. 285 del 1992), alle casse dei comuni per alimentare le attività istituzionali secondo quanto previsto dal comma 2 dello stesso art. 208 del codice della strada (D.Lgs. n. 285 del 1992).

Successivamente all'emissione di queste circolari ministeriali, il legislatore, con la legge 23 dicembre 1999, n. 488, art. 68, comma 1, ha disposto che la legge 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 legge n. 127 del 1997, art. 17, commi 132 e 133",

La giurisprudenza

Come evidenziato, le prassi ministeriali vengono a specificare in modo più puntuale la disciplina sugli ausiliari della sosta, riguardo la competenza ad accertare le violazioni delle norme in materia di sosta e la qualifica giuridica dell'ausiliario. Il Ministero, infatti, delimita il potere di accertamento degli ausiliari dipendenti delle società concessionarie delle aree di sosta a pagamento, alle sole violazioni di cui all'art. 7, comma 15, e all'art. 157, commi 5, 6 e 8, del codice della strada, di fatto andando oltre al disposto normativo, una posizione che la giurisprudenza nel tempo confermerà.

– *La competenza degli ausiliari*

Inizialmente la competenza ad accertare le violazioni delle norme in materia di sosta da parte degli ausiliari dipendenti di una società che ha in concessione le aree di sosta a pagamento, ha visto un contrasto tra le sezioni della Cassazione, secondo cui la competenza delegata ai dipendenti della concessionaria sono limitate alle violazioni in materia di sosta dei veicoli (art. 7 C.d.S., comma 1 e art. 157 C.d.S., commi 5, 6 e 8) commesse nelle aree comunali oggetto di concessione e specificamente destinate al parcheggio previo pagamento di un ticket, potendosi estendere anche alle aree poste a servizio di quelle a pagamento, immediatamente limitrofe esclusivamente se ed in quanto precludano la funzionalità del parcheggio (Cass. Sez. 1^a, nn 7336 del 7.4.2005, 7979 del 18.4.2005, 8593 del 26.4.2005 e, da ultimo, 18186 del 18.8.2006) e quella secondo cui il potere dell'ausiliario dipendente dal concessionario non sarebbe limitato a rilevare le infrazioni strettamente collegate al parcheggio stesso, ma esteso anche alla prevenzione ed al rilievo di tutte le infrazioni ricollegabili alla sosta nella zona oggetto della concessione, in relazione al fatto che nella suddetta area la sosta deve ritenersi consentita solo negli spazi concessi e previo pagamento del ticket, essendo la concessionaria direttamente interessata, nell'ambito territoriale suddetto, al rispetto dei limiti e dei divieti, per il solo fatto che qualsiasi violazione incide sul suo diritto alla riscossione delle tariffe stabilite (Cass. sez. 2^a, nn 9287 del 20.4.2006, 20558 del 28.9.2007 e sez. 1^a, n 4173 del 22.2.2007).

Questo contrasto è stato rimesso al giudizio della Sezioni Unite della Corte di Cassazione, la quale con sentenza n. 5621, del 09/03/2009, ha così argomentato:

“Sotto il profilo normativo, va ricordato che la legge 15 maggio 1977, n. 127, art. 17, ha stabilito che i comuni possono, con provvedimento del sindaco, conferire funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione.

La legge 23 dicembre 1999, n 488, all'art. 68, comma 1, ha successivamente chiarito che la legge 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 di sottoscrizione del verbale di accertamento con l'efficacia di cui agli artt. 2699 e 2700 cod. civ.

Da tanto può desumersi che il legislatore, in presenza ed in funzione di particolari esigenze del traffico cittadino, tra cui sono da ritenere comprese le problematiche connesse alle aree da riservare a parcheggio a pagamento, ha stabilito, con le norme su richiamate, 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 (Corte Cost. ord. n 157 del 2001).

Peraltro, l'art. 17, commi 132 e 133, in ragione della rilevanza e del carattere eccezionalmente derogatorio del conferimento di tali funzioni a soggetti che, sebbene siano estranei all'apparato della pubblica amministrazione, e non compresi nel novero di quelli ai quali le suddette funzioni sono ordinariamente attribuiti (art. 12 C.d.S.), vengono con provvedimento sindacale legittimati all'esercizio di compiti di prevenzione ed accertamento di violazioni del Codice della strada sanzionate in via amministrativa, deve ritenersi norma di stretta interpretazione (v. Cass. 7.4.2005, n. 7336).

Tale conclusione trova ulteriore conferma nel fatto che il legislatore, conscio di tale natura delle dettate disposizioni, ha avuto cura di puntualizzare che le funzioni esperibili, per i dipendenti delle imprese che gestiscono pubblici parcheggi, riguardano soltanto le violazioni in materia di sosta e limitatamente alle aree oggetto di concessione, poichè la attribuzioni di esse è ritenuta strumentale rispetto allo scopo di garantire la funzionalità dei parcheggi, che concorre a ridurre, se non ad evitare, il problema, sempre più pressante, della circolazione nei centri abitati.

Di preminente valore ai fini interpretativi deve essere considerata la disposizione secondo cui, al personale in questione può esser conferita anche la competenza a disporre la rimozione dei veicoli, ma esclusivamente nei casi previsti dall'art. 158, comma 2, lett. b), c) e d) (art. 68, comma 3, cit.), ovvero dovunque venga impedito di accedere ad un altro veicolo regolarmente in sosta, oppure lo spostamento dei veicoli in sosta o in seconda fila. Il legislatore, nel disciplinare tale delicata materia, che estende a soggetti non compresi tra quelli ai quali tali funzioni sono istituzionalmente attribuite, le suddette funzioni, ha pertanto delimitato con rigore il senso di tale attribuzione, precisando come la competenza delegata ai dipendenti della concessionaria siano limitate alle violazioni in materia di sosta dei veicoli commesse nelle aree comunali oggetto di concessione e specificamente destinate al parcheggio, previo pagamento di ticket, potendosi estendere anche alle aree poste a servizio di quelle a pagamento, immediatamente limitrofe, se ed in quanto precludano la funzionalità del parcheggio stesso.

La diversa tesi per un verso contrasta e con la natura di norma di stretta interpretazione, da attribuirsi per le ragioni dette all'art. 17, commi 132 e 133, e con il contesto normativo che complessivamente regola la materia e per altro verso si basa su di un argomento non sufficiente a svilire il senso dell'eccezione quale introdotta, finendo per basarsi su di un profilo di ordine economico, a vantaggio della concessionaria che, pur se sussistente, non giustificerebbe l'estensione dell'applicazione di una norma con connotazioni di eccezionalità.

Del resto, gli scarsi apporti dottrinari rinvenibili, pur non in modo esplicito, paiono anch'essi concordare con la tesi ritenuta corretta, mentre è appena il caso di sottolineare come dalla citata ordinanza della Corte costituzionale non sia possibile trarre alcun elemento di convincimento, in un senso, come nell'altro.

Da tanto consegue che può essere enunciato il principio di diritto secondo cui le violazioni in materia di sosta che non riguardino le aree contrassegnate con le strisce blu e/o da segnaletica orizzontale e non comportanti pregiudizio alla funzionalità delle aree distinte come sopra precisato, non possono essere legittimamente rilevate da personale dipendente delle società concessionarie di aree adibite a parcheggio a pagamento, seppure commesse nell'area oggetto di concessione (ma solo limitatamente agli spazi distinti con strisce blu).

Pertanto, con la sentenza Cass. Sezioni Unite n. n. 5621, del 09/03/2009, in ragione della rilevanza e del carattere eccezionalmente derogatorio del conferimento di tali funzioni a soggetti che, sebbene siano estranei all'apparato della pubblica amministrazione, e non

compresi nel novero di quelli ai quali le suddette funzioni sono ordinariamente attribuiti (art. 12 C.d.S.), vengono con provvedimento sindacale legittimati all'esercizio di compiti di prevenzione ed accertamento di violazioni del Codice della strada, si afferma il principio per il quale gli ausiliari della sosta, dipendenti delle società in concessione, possono accertare le violazioni in materia di sosta solo nelle aree contrassegnate con le strisce blu o quando comportino pregiudizio alla funzionalità delle aree stesse.

La Cassazione civile sez. II - 16/02/2016, n. 2973, riprende l'argomento questa volta riferendosi ad un ispettore dell'azienda di trasporto pubblico urbano. Anche in questo caso si richiamano precedenti contrastanti giudizi delle diverse sezioni della Cassazione. Nella sentenza Cassazione civile sez. 2^a 27/10/2009 n. 22676, i dipendenti comunali (nonchè gli ispettori de quibus), cui siano state conferite, ai sensi della L. n. 127 del 1997, art. 17, comma 132, 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 legge 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, 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. A tale conclusione sembra avere aderito successivamente anche Cassazione civile sez. 6^a 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 6^a Sezione civile n. 18982 del 24 settembre 2015, che, in relazione ad una contravvenzione elevata da un ispettore dell'azienda di trasporto pubblico, 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. 2^a 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 alla L. 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 132, (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.

Va altresì segnalata Cassazione civile sez. 2^a 24/04/2010 n. 9847, la cui massima recita: "gli ausiliari del traffico - alla stregua della L. 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 132, integrato ed interpretato autenticamente dalla L. 23 dicembre 1999, n. 488, art. 68, comma 1, - 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 C.d.S., anche dal personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico di persone. Ne consegue che, proprio perchè la legittimazione degli ausiliari del traffico e dei

suddetti agenti accertatori ispettivi è ricondotta al possesso di requisiti specifici fissati dalla legge. Una motivazione, dalla quale sembra 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, confortati dal tenore letterale del comma 133, il quale 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 (nè 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'analoga 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'art. 12 C.d.S., comma 3, 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 della L. 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 133, 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'art. 6 C.d.S., comma 4, lett. c), essendo esclusa la possibilità di estendere l'esercizio di tali poteri all'intero territorio cittadino".

Pertanto, sempre per il principio di stretta interpretazione del testo legislativo espresso dalla sentenza Cassazione Sezioni Unite, n. 551 del 2009, ai dipendenti delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone aventi funzioni ispettive possono accertare le violazioni in materia di circolazione e sosta in funzione di prevenzione e di accertamento, limitatamente alle corsie riservate al trasporto pubblico

Una ultima sentenza che si ritiene citare in merito alle competenze degli ausiliari della sosta, è la Cassazione civile sez. III - 25/10/1999, n. 11949, la quale pur essendo un po' risalente introduce un principio che nel tempo nessuno ha mai smentito.

Il fatto risale al periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della nuova disciplina degli ausiliari della sosta, e dove si contestava la mancanza di autenticità e così di veridicità dell'accertamento da parte dei cd. ausiliari del traffico, il quale non avendo certezza legale fino a querela di falso, comporta la conseguente emissione da parte del Comandante della Polizia Municipale, di un accertamento di violazione privo di veridicità e certezza.

In realtà la suprema Corte ritiene la legittimità dell'accertamento operato dal Comando dei Vigili Urbani di Udine per il caso che ne occupa, cioè con la collaborazione di cd. ausiliari del traffico, che, senza essere investiti di alcuna funzione di polizia, limitano la loro opera alla rilevazione e segnalazione alle autorità di polizia municipale delle infrazioni stradali (nella specie: alla durata della sosta autorizzata con pagamento corrispondente), nel debito riscontro che nè siffatta attività, nè il correlativo procedimento di accertamento si pone in contrasto con i disposti della legge n. 689/81 nè può essere ritenuta abnorme atteso che gli accertamenti ed i relativi verbali dei pubblici ufficiali al riguardo ben possono attingere il loro contenuto da segnalazione e denunce effettuati da privati cittadini - senza però, in tal caso, fare fede ex art. 2700 cod. civ., fino a querela di falso.

Pertanto, va considerato che nel procedimento per l'opposizione ex art. 22 Legge n. 689/81, avendosi un ordinario giudizio di cognizione, la P.A. e l'opponente destinatario di quell'accertamento - trasfuso nell'ordinanza - ingiunzione impugnata - si vengono a trovare sullo stesso piano, senza alcun pregiudizio per il secondo, non tenuto a contrastare un documento di fede privilegiata, restando per contro alla P.A. di dimostrare con altri mezzi, non con il solo documento o l'asserto del suo sottoscrittore, la sussistenza di quei fatti che integrano la contestata violazione.

Si è affermato il principio per il quale, un ausiliario della sosta che “segnala” ai sensi dell'art. 13 della legge 689/81, una sosta irregolare, al di fuori dei casi previsti dall'art. 17, comma 132 della legge 127/97, può essere verbalizzata dall'agente di polizia locale, e notificata al trasgressore, il quale avrà solo il vantaggio di contrastare un atto che non ha fede privilegiata e pertanto non vale fino a querela di falso.

Pertanto, secondo quanto disposto dalla sentenza in commento, l'accertamento di una violazione di sosta al di fuori dei casi previsti dall'art. 17, comma 132, della legge 127/97 può essere verbalizzata dall'agente di polizia locale e notificata al trasgressore, con l'unico limite che l'atto di accertamento non ha fede privilegiata.

– *Le qualifiche degli ausiliari*

Anche l'individuazione di quale qualifica giuridica dovesse rivestire l'ausiliario della sosta durante l'espletamento del servizio è stato oggetto di diverse pronunce giurisprudenziali, non sempre cristalline nella distinzione tra incaricati di pubblico servizio e pubblici ufficiali. Si rende opportuno preliminarmente considerare che la definizione delle due qualifiche deriva direttamente dal Codice penale:

Art. 357 c.p.: Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi.

Art. 358 c.p.: Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.

Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale.

Da una lettura puntuale delle due norme non si può fare a meno di evidenziare come, nel momento in cui si esercita un potere di accertamento, l'ausiliario dovrebbe essere identificato come pubblico ufficiale.

Nella sentenza Cassazione penale sez. VI - 05/07/2006, n. 38877, relativa al reato di resistenza di cui all'art. 337 C.P. commesso nei confronti di un ausiliario della sosta, dipendente delle società che gestisce i parcheggi, al fine di impedire la contestazione di una violazione al codice della strada (un divieto di accesso da parte di un conducente di un ciclomotore), si evidenzia che non "può ritenersi che il c.d. "ausiliario del traffico" rivesta, per tale sola qualifica, la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio. L'attività dell'ausiliario del traffico, invero, è circoscritta, ai sensi della legge n. 127 del 1997, art. 17, comma 132, come interpretato dalla legge n. 448 del 1999, art. 68, alle sole funzioni di accertamento e contestazione delle violazioni in materia di sosta all'interno delle aree oggetto di concessione alle imprese di gestione dei parcheggi e di quelle immediatamente limitrofe e necessarie a compiere le manovre atte a garantire la concreta funzionalità del parcheggio in concessione." In effetti, è condivisibile la considerazione del fatto che la violenza, in quanto prodotta per opporsi ad un accertamento che non era attinente alla sosta dei veicoli, pertanto in quel momento l'ausiliario non solo non era un pubblico ufficiale/incaricato di pubblico servizio, ma stava accertando una violazione senza essere titolare del relativo potere.

Nella sentenza Cassazione penale sez. VI - 14/01/2009, n. 7496, che si occupa della contestazione del reato di resistenza a pubblico ufficiale si afferma che gli "ausiliari del traffico" sono quanto meno incaricati di pubblico servizio quando accertano contravvenzioni concernenti il divieto di sosta nelle aree soggette a concessione fa riferimento. L'argomento non viene analizzato puntualmente, e la mancanza di un approfondimento ha portato molti autori a considerare gli ausiliari della sosta fossero degli incaricati di pubblico servizio.

Con la sentenza Cassazione penale sez. V - 12/04/2013, n. 43363, riferita ad un caso di falsità in atti ai sensi dell'art. 476 C.P., riguardo ad un accertamento di sosta effettuato da parte di un ausiliario, dipendente della società a cui è data in concessione la sosta a pagamento, la suprema corte elabora un ragionamento molto coerente, ma che si incentra sul riconoscimento della qualifica di incaricato di pubblico servizio.

Afferma, infatti, che "non appare revocabile in dubbio che, come è stato rilevato, la giurisprudenza ha più volte ribadito che ai fini della sussistenza della qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio bisogna guardare non al rapporto di dipendenza del soggetto con la pubblica amministrazione, bensì ai caratteri propri dell'attività esercitata dallo stesso, di cui devono essere presi in considerazione, ai sensi dell'art. 357 c.p., comma 2, i singoli momenti in cui questa si attua, con riferimento ad un contributo determinante dell'agente alla formazione e manifestazione della volontà della pubblica amministrazione, ed all'esistenza di poteri autoritativi e certificativi (cfr., ex plurimis, Cass., sez. 6^a, 21 febbraio 2003, Sannia, rv. 224050).

Con particolare riferimento alla figura degli "ausiliari del traffico", quel che rileva, dunque, non è la dimensione pubblicistica o privatistica dell'ente dal quale dipendono, bensì la

natura delle funzioni da essi esercitate, come si configurano alla luce delle norme di legge ordinaria che definiscono i loro compiti.

Proprio in applicazione di tali principi, la Suprema Corte ha affermato che il cosiddetto "ausiliario del traffico" non riveste, per tale sola qualifica, la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, in quanto la sua attività è circoscritta dalla L. 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 132, così come interpretato dalla L. 23 dicembre 1999, n. 488, art. 68, alle funzioni di accertamento e contestazione delle violazioni in materia di sosta all'interno delle aree oggetto di concessione alle imprese di gestione dei parcheggi e di quelle immediatamente limitrofe e necessarie a compiere le manovre atte a garantire la concreta funzionalità del parcheggio in concessione (cfr. Cass., sez. 6[^], 05/07/2006, n. 38877, D'A.), ribadendo che, nell'esercizio dei compiti loro attribuiti, quando, cioè, procedono all'accertamento e alla contestazione delle contravvenzioni concernenti il divieto di sosta nelle aree oggetto di concessione alle imprese di gestione, essi rivestono la qualifica di incaricati di pubblico servizio (cfr. Cass., sez. 6[^], 14/01/2009, n. 7496, D. C., rv. 242914).

In due successive sentenze (Cassazione penale sez. VI - 16/04/2014, n. 28521 e Cassazione penale sez. V - 28/10/2015, n. 6880) la suprema corte conferma la qualifica di incaricato di pubblico servizio riguardo agli ausiliari della sosta dipendente delle società concessionarie della sosta a pagamento, affermando che "il suddetto ausiliario, nell'atto dell'accertamento e contestazione delle violazioni attinenti al divieto di sosta nelle aree oggetto di concessione - e cioè nell'ambito dell'esercizio dei compiti che gli sono espressamente attribuiti ai sensi della L. n. 127 del 1997, art. 17, comma 132, come interpretato dalla L. n. 488 del 1999, art. 68 - riveste la qualifica di incaricato di pubblico servizio (Sez. 6, n. 28521 del 16 aprile 2014, Zennaro, Rv. 262608; Sez. 6, n. 7496 del 14 gennaio 2009, De Certo, Rv. 242914)."

Infine, con la sentenza Cassazione penale sez. VI - 14/02/2017, n. 13928, si elabora in modo più esaustivo il ragionamento riguardo alle qualifiche degli ausiliari, giungendo ad identificarli, nella fase di accertamento delle violazioni in materia di sosta, quali pubblici ufficiali. "Come questa Corte ha avuto occasione di affermare, l'attribuzione al cosiddetto ausiliario del traffico della qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio deve essere intesa in un rapporto di stretta connessione con l'attività per legge indicata come di competenza del primo (Sez. 6, n. 38877 del 05/07/2006, D'Arcangelo, Rv. 235229).

Là dove l'ausiliario del traffico si trovi ad esercitare le funzioni, di sua competenza, di accertamento e di contestazione delle violazioni al codice della strada nelle aree oggetto di concessione all'impresa, da cui il primo dipenda, di gestione dei parcheggi e delle zone immediatamente limitrofe (L. 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 132, così come interpretato dalla L. 23 dicembre 1999, n. 488, art. 68), egli assume, in particolare, la veste di pubblico ufficiale nella finalità certificativa ed autoritativa dei poteri esercitati per potestà riconosciutagli per legge (Sez. U, n. 7958 del 27/03/1992, Delogu, Rv. 191171; ripresa, tra le altre, quanto all'indicata affermazione di principio, da: Sez. 6, n. 28412 del 08/03/2013, Nogherotto, Rv. 255606).

La condotta di chi offenda pertanto l'onore ed il prestigio dell'ausiliario del traffico, mentre questi compie un atto rientrante nella competenza per legge attribuitagli, espressiva di potestà certificativa e di contestazione, ed a causa e nell'esercizio delle sue funzioni, ove l'offesa intervenga in un luogo pubblico o aperto al pubblico ed in presenza di più persone, nella consapevolezza dell'agente dell'offesa arrecata, va ricondotta alla fattispecie di oltraggio a pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 341-bis c.p."

Pertanto, pur con tutti i distinguo che le sentenze riportate hanno evidenziato, l'ausiliario della sosta non è per il solo fatto di avere tale qualifica un pubblico ufficiale, ma tale qualifica deve essere sicuramente riconosciuta qualora accerti una violazione in materia di sosta, che rientra nella sua competenza.

La “stato dell’arte”.

Quanto esposto può essere così sinteticamente riassunto. Il legislatore ha inteso conferire agli ausiliari della sosta 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 solo nell’ambito delle aree a concessione, e specificamente destinate al parcheggio, previo pagamento di ticket, potendosi estendere anche alle aree poste a servizio di quelle a pagamento, immediatamente limitrofe, se ed in quanto precludano la funzionalità del parcheggio stesso.
- 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, i quali non hanno le limitazioni spaziali dei dipendenti delle società concessionarie dei parcheggi, potendo accertare le violazioni della disciplina della sosta su tutto il territorio comunale.
- Una terza, infine si riferisce agli ispettori delle aziende di trasporto pubblico urbano, ai quali è conferito il controllo della sosta sulle corsie riservate ai mezzi pubblici, ma non all'intero territorio comunale.

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), in particolare:

- Articolo 158, comma 2, lettera b): dovunque venga impedito di accedere ad un altro veicolo regolarmente in sosta oppure lo spostamento dei veicoli in sosta;
- Articolo 158, comma 2, lettera c): in seconda fila, salvo si tratti di veicoli a due ruote;
- Articolo 158, comma 2, lettera d): negli spazi riservati allo stazionamento e alla fermata degli autobus, dei filobus e dei veicoli circolanti su rotaie e, ove questi non siano delimitati, a una distanza dal segnale di fermata inferiore a 15 m., nonché negli spazi riservati allo stazionamento dei veicoli in servizio di piazza.

Gli ausiliari della sosta dipendenti delle società che gestiscono in concessione le aree di sosta a pagamento o delle aziende di trasporto pubblico urbano, quando svolgono l’attività di accertamento e contestazione delle violazioni alla disciplina della sosta, sono pubblici ufficiali, altrimenti sono da considerare incaricati di pubblico servizio.

L’art. 12 bis del Codice della Strada

In considerazione della vigenza più che ventennale di questa disciplina è lecito porsi la domanda se è ancora al passo coi tempi, e quindi se è coerente con le esigenze di sosta e di mobilità delle nostre città.

In particolare, ci si dovrebbe chiedere se possono essere ancora giustificabili le limitazioni alle sole aree in concessione, disciplinate con sosta a pagamento o nelle aree limitrofe, in quanto

precludono le funzionalità del parcheggio riguardo agli ausiliari della sosta dipendenti delle società in concessione.

Sono tutti interrogativi che sorgono innanzitutto all'operatore di Polizia Locale, il quale si trova spesso a dovere intervenire nelle stesse aree di parcheggio a pagamento per l'accertamento di violazioni di sosta riservata a determinate categorie di utenti o gestire con una presenza costante aree di sosta regolamentata a disco orario, le cui affinità in termini di accertamento e di esercizio del potere sanzionatorio degli ausiliari dipendenti delle società concessionarie della sosta a pagamento, sono molto rilevanti.

A questi quesiti ha dato risposta il legislatore, proprio mentre si sta elaborando questo intervento. È, infatti, nella seduta del 4 settembre 2020 del Senato della Repubblica che è stato approvato il disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (A.S. 1883), il quale introduce il nuovo articolo del Codice della strada:

"Art. 12-bis. – (Prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta e fermata) –

1. Con provvedimento del sindaco possono essere conferite funzioni di prevenzione e accertamento di tutte le violazioni in materia di sosta nell'ambito delle aree oggetto dell'affidamento per la sosta regolamentata o a pagamento, aree verdi comprese, a dipendenti comunali o delle società private e pubbliche esercenti la gestione della sosta di superficie a pagamento o dei parcheggi. Con provvedimento del sindaco possono, inoltre, essere conferite a dipendenti comunali o a dipendenti delle aziende municipalizzate o delle imprese addette alla raccolta dei rifiuti urbani e alla pulizia delle strade funzioni di prevenzione e accertamento di tutte le violazioni in materia di sosta o di fermata connesse all'espletamento delle predette attività.

2. Le funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta e di fermata sono svolte dal personale, nominativamente designato in tale funzione con il provvedimento del sindaco di cui al comma 1, previo accertamento dell'assenza di precedenti o pendenze penali e con l'effettuazione e il superamento di un'adeguata formazione. Tale personale, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, riveste la qualifica di pubblico ufficiale.

3. Le funzioni di cui al comma 1 possono essere conferite anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone. A tale personale sono inoltre conferite, con le stesse modalità di cui al comma 1, le funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione, fermata e sosta sulle corsie e strade ove transitano i veicoli adibiti al servizio di linea.

4. Al personale di cui al presente articolo è conferito il potere di contestazione delle infrazioni di cui agli articoli 7, 157 e 158, in ragione delle funzioni attribuibili ai sensi dei commi 1 e 2, nonché di disporre la rimozione dei veicoli ai sensi dell'articolo 159, limitatamente agli ambiti oggetto di affidamento di cui al presente articolo. Al suddetto personale è conferito il potere di contestazione nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento delle violazioni di propria competenza. Al personale di cui al comma 1, secondo periodo, e di cui al comma 3 è, altresì, conferito il potere di compiere accertamenti di violazioni in materia di sosta o di fermata in aree limitrofe a quelle oggetto dell'affidamento o di gestione dell'attività di propria competenza che sono funzionali, rispettivamente, alla gestione degli spazi per la raccolta dei rifiuti urbani o alla fruizione delle corsie o delle strade riservate al servizio di linea. Il personale dipendente dalle società di gestione dei parcheggi di cui al comma 1, primo periodo, ha possibilità di accertare violazioni relative alla sosta o alla fermata anche nelle aree immediatamente limitrofe alle aree oggetto dell'affidamento solo quando queste costituiscono lo spazio minimo indispensabile per compiere le manovre necessarie a garantire la concreta fruizione dello spazio di sosta regolamentata o del parcheggio oggetto dell'affidamento.

5. L'attività sanzionatoria di cui al presente articolo, successiva all'emissione del verbale da parte del personale, e l'organizzazione del relativo servizio sono di competenza dell'amministrazione comunale attraverso gli uffici o i comandi a ciò preposti, a cui compete anche tutta l'attività autorizzativa e di verifica sull'operato. I comuni possono conferire alle società di cui ai commi 1, 2 e 3 la facoltà di esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti, ivi compresi il rimborso delle spese, gli interessi e le penali. Le modalità operative e gli importi di tali azioni di recupero sono oggetto di negoziazione tra il soggetto concedente ed il concessionario.

6. Ai fini dell'accertamento nonché per la redazione della documentazione in ordine alle violazioni di cui al presente articolo è possibile ricorrere all'uso della tecnologia digitale e a strumenti elettronici e fotografici.

7. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”;

Con l'introduzione dell'art. 12 bis del Codice della strada vengono abrogati:

- I commi 132 e 133 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127.
- l'articolo 68 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Esaminiamo puntualmente le novità introdotte, evidenziando le differenze con la disciplina previgente:

- Comma 1

Rimane la competenza del Sindaco nella nomina di questi soggetti, cambiano gli ambiti di competenza ed i soggetti a cui si può conferire la funzione di prevenzione ed accertamento:

- Riguardo agli ambiti di competenza si fa riferimento a tutte le violazioni in materia di sosta, sia essa a pagamento che regolamentata. L'ulteriore specificazione alle aree oggetto dell'affidamento, in cui vengono ricomprese anche le aree verdi, fa intendere che presupposto dell'esercizio di tale potere sia l'esercizio di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente.
- Riguardo all'identificazione dei soggetti che possono svolgere tale funzione si fa riferimento ai dipendenti comunali o delle società private e pubbliche esercenti la gestione della sosta di superficie a pagamento o dei parcheggi.

Una competenza particolare può essere riservata ai dipendenti comunali o a dipendenti delle aziende municipalizzate o delle imprese addette alla raccolta dei rifiuti urbani e alla pulizia delle strade, per prevenire ed accertare le violazioni in materia di sosta o di fermata connesse all'espletamento delle loro attività (a titolo esemplificativo possiamo indicare la sosta per il lavaggio strade oppure la sosta in corrispondenza dei cassonetti di raccolta dei rifiuti).

- Comma 2

Tali funzioni sono svolte dal personale, nominativamente designato in tale funzione con il provvedimento del Sindaco di cui al comma 1, previo accertamento dell'assenza di precedenti o pendenze penali e con l'effettuazione e il superamento di un'adeguata formazione. Il predetto personale è qualificato, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, come pubblico ufficiale.

- Comma 3

Le citate funzioni possono essere conferite anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico locale. A tale personale sono inoltre conferite le funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione, fermata e sosta sulle corsie e strade ove transitano i veicoli adibiti al servizio di linea.

- Comma 4

Vengono richiamate le norme del codice le cui infrazioni possono essere accertate dagli ausiliari della sosta, compreso la rimozione, con i limiti derivanti dalla competenza territoriale che viene presidiata. Ne consegue il potere di contestazione e di redazione dei verbali di accertamento

Si riconosce, inoltre, ai dipendenti delle società di gestione dei parcheggi, ai dipendenti delle aziende municipalizzate o delle imprese addette alla raccolta dei rifiuti urbani, ed al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone, di accertare violazioni in materia di sosta o di fermata in aree limitrofe a quelle oggetto dell'affidamento o di gestione dell'attività di propria competenza che sono funzionali, rispettivamente, a compiere le manovre necessarie a garantire la concreta fruizione dello spazio di sosta regolamentata o del parcheggio oggetto dell'affidamento, alla gestione degli spazi per la raccolta dei rifiuti urbani, o alla fruizione delle corsie o delle strade riservate al servizio di linea.

- Comma 5

Il primo periodo stabilisce che l'attività sanzionatoria di cui al presente articolo, successiva all'emissione dell'obbligatorio preavviso o del verbale da parte del personale e l'organizzazione del relativo servizio, sono di competenza delle pubbliche amministrazioni attraverso gli uffici o i comandi a ciò preposti, a cui compete anche tutta l'attività autorizzativa e di verifica sull'operato.

Il secondo periodo del comma 5 prevede la possibilità che i comuni conferiscano alle società di cui ai commi 1, 2 e 3, la facoltà di esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti, ivi compresi il rimborso delle spese, gli interessi e le penali. Le modalità operative e gli importi di tali azioni di recupero dovranno essere oggetto di negoziazione tra il soggetto concedente ed il concessionario.

- Comma 6

Si prevede che ai fini dell'accertamento, nonché per la redazione della documentazione delle violazioni, sia possibile ricorrere all'uso della tecnologia digitale ed a strumenti elettronici e fotografici.

Su alcuni elementi si ritiene importante una prima riflessione:

- Il fatto che si inserisca nell'articolato del codice della strada una disposizione puntuale relativa agli ausiliari della sosta, in particolare l'art. 12 bis, aiuta a superare quel principio di stretta interpretazione, che la giurisprudenza evidenziava nel considerare la disciplina dei commi 132 e 133, dell'art. 17 della legge 127/97, eccezionalmente derogatoria del conferimento di tali funzioni a soggetti che, sebbene estranei all'apparato della pubblica amministrazione, e non compresi nel novero di quelli ai quali le suddette funzioni sono ordinariamente attribuiti (art. 12 C.d.S.), venivano legittimati all'esercizio di compiti di prevenzione ed accertamento di violazioni del Codice della strada.
- Ribadire il potere di contestazione immediata delle violazioni e di conseguenza il potere di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento, oltre a richiamare in modo esplicito la loro qualifica di pubblico ufficiale, unitamente all'inserimento di questa figura nell'ambito dei soggetti disciplinati dal Codice della strada, sancisce in modo inequivocabile l'identificazione di questi soggetti quali deputati ad una funzione pubblica, con un riconoscimento che va al di là della mera attività di accertamento e contestazione della violazione, ma si mantiene durante tutto il periodo di svolgimento della mansione.
- Riguardo agli ausiliari della sosta dipendenti comunali il nuovo articolo del codice li accumuna ai dipendenti delle società di gestione di parcheggi per l'accertamento di "tutte le violazioni in materia di sosta nell'ambito delle aree oggetto dell'affidamento per la sosta regolamentata o a pagamento, aree verdi comprese". È evidente che il dipendente comunale

non ha il limite dell'area oggetto dell'affidamento, in quanto il Comune ha la disponibilità di tutte le aree pubbliche o aperte al pubblico in cui si applica il Codice della strada.

- Riguardo agli ausiliari della sosta dipendenti delle società esercenti la gestione della sosta di superficie, l'estensione dei poteri di prevenzione e di accertamento di tutte le violazioni in materia di sosta, è sicuramente un elemento di efficienza nel contrasto alla sosta irregolare nelle città. In particolare, si evidenzia l'ampliamento dell'intervento non solo ai casi di sosta a pagamento, ma anche ai casi di sosta regolamentata, quindi anche alla disciplina della zona a disco, purché nell'ambito delle aree in affidamento. Soluzione molto interessante, in considerazione del fatto che gli affidamenti per la sosta a pagamento possono ben comprendere contesti territoriali più ampi, che abbiano una disciplina di sosta regolamentata non onerosa.
- A conferma dell'intenzione del legislatore di delimitare territorialmente l'ambito di intervento degli ausiliari dipendenti delle società di gestione della sosta, a prescindere dalle aree a pagamento, è l'inciso della competenza sulle aree verdi, da affinare dal punto di vista della competenza sanzionatoria, di regola disciplinata dai regolamenti dei singoli enti e non dal Codice della Strada.
- Il riferimento alla possibilità di ricorrere, ai fini dell'accertamento e alla redazione della documentazione delle violazioni, all'uso della tecnologia digitale ed a strumenti elettronici e fotografici, è già stato metabolizzato nel nostro ordinamento, sia attraverso le norme del D.lgs. 82/2005 (il c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale), che attraverso il riferimento agli atti di accertamento di cui all'art. 13 della legge 689/81, ma un inciso di questo tipo è sicuramente di aiuto a rendere più solide le diverse modalità di accertamento digitale in uso.
- Un ultimo aspetto che si ritiene di rilevare è il conferimento a dipendenti comunali o a dipendenti delle aziende municipalizzate o delle imprese addette alla raccolta dei rifiuti urbani e alla pulizia delle strade funzioni di prevenzione e accertamento di tutte le violazioni in materia di sosta o di fermata connesse all'espletamento delle predette attività. Si tratta di una disposizione che ha suscitato nei primi commenti una certa ilarità, ma ritengo invece che sia una disposizione importante, che aiuterà i Corpi di Polizia Locale ad occuparsi in modo più rilevante alla loro funzione di tutela della sicurezza e della civile convivenza delle proprie comunità.