

10 febbraio 2017

APPUNTI A QUATTRO MANI SULLA SENTENZA DELLA CASSAZIONE 16258 DEL 2016 SUL TICKET SCADUTO

Ticket Scaduto: la novità che danneggia gli automobilisti e garantisce copiosi introiti economici ai Comuni.

Appunti a quattro mani sulla **Sentenza dalla Cassazione n. 16258 del 2016 di AVV. PIERO MONGELLI - AVV. CRISTIAN MARCHELLO**



La materia del c.d. ticket scaduto ha interessato molti commentatori e si è sviluppata in una vera e propria battaglia tra le Amministrazioni Comunali, da un lato, che attraverso le sanzioni garantivano ingenti introiti economici alle esangue casse locali ed i Giudici di Pace ed il Ministero delle Infrastrutture, dall'altro, che, invece, in linea stringente con il dato normativo, ritenevano non sussistere un illecito amministrativo in caso di persistenza della sosta oltre il periodo fissato dal corrispettivo ma, a tutto voler concedere, una violazione di tipo contrattuale.

Numerosi pareri del Ministero, interrogazioni parlamentari e decisioni nel merito non hanno visto recedere le Amministrazioni Comunali che sempre più numerose hanno sanzionato i cittadini per ticket

scaduto, arroccate intorno ad una Sentenza della Corte dei Conti (Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, sentenza 19 settembre 2012, n. 888) che aveva sanzionato una società di gestione parcheggi che, al di fuori di qualsivoglia regolamentazione da parte del Comune, aveva proceduto alla richiesta di integrazione della sosta in luogo dell'elevazione del verbale asseritamente previsto dal Codice della strada.

La *querelle* sembra sopita dopo l'intervento della Suprema Corte in commento che con la Sentenza n. 16258 del 03.08.2016 ha fissato il seguente principio di diritto:

“... secondo cui, in materia di sosta a pagamento su suolo pubblico, ove la sosta si protragga oltre l'orario per il quale è stata corrisposta la tariffa, si incorre in una violazione delle prescrizioni della sosta regolamentata, ai sensi dell'art. 7 C.d.S., comma 15. Infatti, poichè l'assoggettamento al pagamento della sosta è un atto di regolamentazione della sosta stessa, la sosta del veicolo con ticket di

pagamento esposto scaduto per decorso del tempo di sosta pagato ha natura di illecito amministrativo e non si trasforma in inadempimento contrattuale, trattandosi, analogamente al caso della sosta effettuata omettendo l'acquisto del ticket orario, di una evasione tariffaria in violazione della disciplina della sosta a pagamento su suolo pubblico, introdotta per incentivare la rotazione e razionalizzare l'offerta di sosta."

Invero, la citata Sentenza non appare del tutto convincente da un punto di vista giuridico, sia perché fa riferimento a precedenti giurisprudenziali non proprio confacenti, sia perché finisce con il disporre una analogia (che ad onor del vero appare un po' forzata) tra il ticket scaduto e l'omesso acquisto dello stesso. Senza contare che se fossero comportamenti analoghi (come vorrebbe la Corte) dovrebbero essere sanzionati nel medesimo modo e non il primo ex art. 7 comma 15 u.p. del Codice della Strada ed il secondo ex Art. 156 comma 8; Perché se di evasione tariffaria si tratta a nulla rileva che una sia determinata da un ritardo nel ritiro dell'autovettura (che potenzialmente può anche essere molto lungo) e l'altra dall'omessa attivazione del dispositivo di controllo a pagamento (che potrebbe anche essere ridotto a pochi minuti).

Appare quindi, quasi ovvio, agli scriventi che la questione sia destinata a perdurare nelle aule di Giustizia almeno sino a quando non intervenga in modo chiaro il Legislatore.

Infatti, la questione di fondo (ovvero se il ticket scaduto rappresenti un illecito amministrativo oppure no) non pare scalfita dall'articolato motivazionale della Sentenza dell'Agosto del 2016, invero alquanto scarno, espresso dagli Ermellini.

Quandoque bonus dormitat Homerus "talvolta anche il bravo Omero si appisola", direbbero ben più illustri argomentatori riferendosi alla più volte riferita Sentenza della Suprema Corte di Cassazione 16258 del 2016 che, quindi, merita alcune brevi considerazioni.

Preliminarmente occorre sottolineare come la citata Sentenza della suprema Corte è la prima che affronta, nello specifico, il caso del c.d. "Ticket scaduto" ovvero del prolungamento della sosta oltre il periodo in cui si è proceduto al relativo pagamento.

Tutti i c.d. precedenti giurisprudenziali di legittimità citati nella medesima Sentenza, quasi a supporto della propria decisione, infatti, facevano riferimento a fattispecie differenti rispetto a quella del ticket scaduto.

Così è per la **Sentenza n. 4847/2008** in cui la fattispecie dedotta era quella della mancata attivazione del dispositivo di pagamento, in cui la Corte si limita ad affermare la ragionevole equivalenza sanzionatoria tra due distinte condotte espressamente previste dal Codice della Strada: quella di porre in sosta l'autoveicolo senza segnalazione dell'orario di inizio della sosta laddove essa è prescritta per un tempo limitato (Art. 157 comma 6 prima parte), ed il fatto di non attivare il dispositivo di controllo della durata della sosta nei casi in cui esso è espressamente previsto (Art. 157 comma 6 seconda parte) per le quali il successivo comma 8 dell'Art. 157 prevede il pagamento della sanzione amministrativa da € 41 ad € 169.[1]

Alla stessa conclusione (per la medesima fattispecie: mancata attivazione del dispositivo) giunge la Corte di Cassazione nella **Sentenza n. 20308 del 2011** in

cui si afferma che “...è ... agevole osservare che il comma in commento (Art. 157 comma 6 CdSndr) si compone anche di un secondo alinea, stabilendo che ove esiste un dispositivo di controllo della durata della sosta è fatto obbligo di porlo in funzione. Ne deriva che la disposizione in oggetto prevede, sottoponendo al comma 8 la loro violazione alla medesima sanzione, due distinte condotte, quella di porre in sosta l'autoveicolo senza segnalazione dell'orario di inizio della sosta, laddove essa è prescritta per un tempo limitato, ed il fatto di non attivare il dispositivo di controllo della durata della sosta, nei casi in cui, come risulta pacificamente avvenuto nel caso di specie, esso è espressamente previsto.”

Tali precedenti, pure enunciati dalla Sentenza in commento, quindi, appaiono inconferenti, poiché attengono a fattispecie affatto diverse da quello del ticket scaduto e del protrarsi della sosta oltre il periodo per cui si è effettuato il pagamento oggetto invece della fattispecie decisa dai Giudici di Legittimità con la Sentenza dell'agosto 2016.

In tale quadro si inserisce la **Sentenza n. 22036 del 2008** in cui, anche qui, la fattispecie dedotta in giudizio era quella per cui “*Il Giudice di pace di Caserta con sentenza del 29 settembre 2003, in accoglimento dell'opposizione proposta l'1 luglio 2003 da B. A. avverso il verbale n. (OMISSIS) di accertamento della violazione dell'art. 157 C.d.S., comma 6 ed 8, per avere il B. sostato il 14 gennaio 2003 in area del Comune di Caserta destinata a parcheggio a pagamento senza esporre il prescritto grattino, annullò il verbale e condannò il Comune al pagamento delle spese processuali.*”

Con la differenza però che la Corte nell'indicata richiamata Sentenza definisce i termini della questione: “...laddove il sindaco si sia avvalso del potere di stabilire, previa deliberazione della giunta, “aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe ...”, la stessa non si sottrae all'operatività della sanzione amministrativa pecuniaria nei casi di sosta protrattasi in violazione dei limiti o della regolamentazione al cui rispetto essa era subordinata (art. 7, comma 1, lett. f), e comma 15, u.p.).”

Ove gli Ermellini richiamano espressamente sia l'Art. 7 comma 1 lett. f) in materia di regolamentazione della sosta a pagamento ed il comma 15 u.p. con riferimento al protrarsi della sosta oltre le 24 ore.

Continua, quindi, la Sentenza richiamata che “*Nessun fondamento ha, pertanto, l'affermazione della sentenza (del Gdp ndr) che il parcheggio a pagamento, essendo la sosta dei veicoli consentita per un periodo piuttosto lungo dietro il versamento di una somma oraria determinata, non integra una fattispecie di sosta a tempo limitato, atteso che il versamento del corrispettivo e la durata della sosta non incidono sulla assimilazione del parcheggio alla sosta, quanto all'individuazione in esso di una sospensione della marcia del veicolo protratta nel tempo, ed al divieto di protrarre entrambi oltre il periodo di tempo consentito dal pagamento del corrispettivo e sull'equipollenza all'omesso pagamento della mancata esposizione del dispositivo di controllo della durata della sosta.*”

In via del tutto incidentale, quindi, nella Sentenza del 2008, pare che la Corte effettui un doppio passaggio: il primo che vorrebbe identificare il ticket scaduto all'omesso pagamento ed il secondo che rende equipollente l'omesso pagamento alla mancata esposizione del dispositivo di controllo della durata della sosta. Fatto questo doppio passaggio parrebbe che la Corte giunga a definire come sanzionabile il protrarsi della sosta oltre il periodo consentito dal corrispettivo senza però indicare, nello specifico, quale sia la norma applicabile, ovvero identificandola in quella che sanziona l'omessa esposizione del tagliando di pagamento. Quanto poi alla **Sentenza 30 del 2012** questa si innesta nella precedente fattispecie trattandosi di sentenza che decide sulla decisione del rinvio operato dalla Cassazione con la Sentenza n. 22036 del 2008.

Questo è il quadro giurisprudenziale su cui la Sentenza in commento ha espresso il principio di diritto che segue:

*“... in materia di sosta a pagamento su suolo pubblico, ove la sosta si protragga oltre l'orario per il quale è stata corrisposta la tariffa, **si incorre in una violazione delle prescrizioni della sosta regolamentata, ai sensi dell'art. 7 C.d.S., comma 15.** Infatti, poiché l'assoggettamento al pagamento della sosta è un atto di regolamentazione della sosta stessa, la sosta del veicolo con ticket di pagamento esposto scaduto per decorso del tempo di sosta pagato ha natura di illecito amministrativo e non si trasforma in inadempimento contrattuale, trattandosi, analogamente al caso della sosta effettuata omettendo l'acquisto del ticket orario, di una evasione tariffaria in violazione della disciplina della sosta a pagamento su suolo pubblico, introdotta per incentivare la rotazione e razionalizzare l'offerta di sosta.”*

Come appare evidente dalla lettura delle precedenti Sentenze della Suprema Corte, il quadro giurisprudenziale su cui si basa la decisione dell'agosto del 2016 appare tutt'altro che chiaro, riferente a fattispecie concrete diverse da quella della scadenza del ticket per la sosta regolamentata, ed in ultima analisi confermativo della tesi contraria, peraltro fatta propria dal Ministero delle Infrastrutture e trasporti.

Infatti, il principio nomofilattico fissato dalla Suprema Corte con la citata Sentenza individua la fonte sanzionatoria **nell'Art. 7 comma 15 ultimo periodo del Codice della Strada**, quando proprio nella precedente Sentenza n. 4847/2008, pure richiamata nel citato quadro normativo la medesima Corte aveva sottolineato come *“Del tutto non pertinente è, invece, il richiamo fatto dal giudice di pace alla disposizione di cui all'art. 7 C.d.S., comma 15, che disciplina e sanziona la ben diversa ipotesi della violazione del divieto di sosta che si prolunghi oltre le 24 ore, prevedendo, in tale evenienza, una sanzione aggiuntiva per ciascun giorno di protrazione dell'infrazione.”* (Cfr. Cass. 4847/2008)

Infatti, l'art. 7 comma 15 c.d.s. stabilisce che *“nei casi di sosta vietata, in cui la violazione si prolunghi oltre le ventiquattro ore, la sanzione amministrativa pecuniaria è applicata per ogni periodo di ventiquattro ore, per il quale si protrae la violazione. Se si tratta di sosta limitata o regolamentata, la sanzione amministrativa è del pagamento di una somma da Euro 25,00 a Euro 99,00 e la*

sanzione stessa è applicata per ogni periodo per il quale si protrae la violazione.”.

Il summenzionato articolo si occupa, a giudizio di chi scrive e conformemente a quanto affermato dai Giudici di Legittimità nel 2008, della protrazione dei periodi della violazione già accertata nel caso di sosta vietata, di sosta limitata nel tempo e di sosta regolamentata (che può anche essere la sosta, solitamente gratuita, consentita ai soli residenti o per lo scarico di merci).

Con la conseguenza che nessuna norma del Codice della Strada individua come illecito amministrativo il protrarsi della sosta oltre il periodo determinato dal pagamento del corrispettivo nè è prevista una specifica sanzione e, certamente, tale non è l'Art. 7 comma 15 del Codice della Strada.

Chiudere l'analisi qui, però, sarebbe irrispettoso rispetto all'Autorevolezza della Sentenza n. 16258 del 2016 della Suprema Corte.

Infatti, la Corte, ben consapevole che la lettura integrale del comma richiamato porterebbe ad un principio diverso da quello che essa stessa ha fissato, ha precisato come la sanzione per “ticket scaduto” si rintraccia **specificatamente nell'ultimo periodo del comma 15 dell'Art. 7** che, quindi, deve essere letto in modo del tutto autonomo rispetto alla prima parte del medesimo comma.

In tale ottica, che modestamente non si condivide, evidentemente la Corte ritiene che il protrarsi della sosta oltre il periodo determinato dal pagamento del corrispettivo comporterebbe la violazione della regolamentazione della sosta così come fissata dal Comune nell'ambito del proprio potere regolamentare di cui al medesimo Art. 7 comma 1 lett. f) del Codice della strada. Da tale violazione discenderebbe quindi l'applicazione della sanzione da € 25 ad € 100 (Art. 7 comma 15 u.p.)

Letta così, cioè in modo totalmente avulso dalla restante parte del comma 15, il principio nomofilattico fissato potrebbe avere una sua logica giuridica, se non fosse che, a questo punto, il precetto individuato dalla Corte deriva dalla congiunta lettura dell'Art. 7 comma 1 lett. f) e dall'art. 7 comma 15 ultimo periodo[2], che invero, porta alla conclusione diametralmente opposta a quella formulata dai Giudici di Piazza Cavour.

In particolare la citata lettera f) consente al Comune di stabilire le *“aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe in conformità alle direttive del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le aree urbane”*

Ove non sfuggirà all'attento lettore, ciò che invece è sfuggito alla Consulta e cioè che proprio il Ministero delle Infrastrutture, in più e più pareri motivati, ha espressamente sottolineato come il ticket scaduto non determina una violazione amministrativa,[3] con ciò incidendo chiaramente sul potere regolamentare dei Comuni.

Detta in altri termini, con il quadro normativo e regolamentare dato alla data dell'agosto del 2016, e seguendo l'impostazione della citata sentenza 16258/2016, i Comuni possono regolamentare la sosta disponendo

l'utilizzazione dei dispositivi di controllo di durata della stessa purché tale regolamentazione sia conforme alla direttive Ministeriali che, prima della citata Sentenza, non prevedevano alcuna sanzione amministrativa in caso di Ticket scaduto.

Una lettura diversa da quella indicata porterebbe alla non accettabile conclusione che ogni singolo Comune, in modo del tutto autonomo, potrebbe, con un proprio regolamento, decidere se applicare o meno una sanzione nel caso di ticket scaduto, determinando una inaccettabile diversità sanzionatoria all'interno del nostro sistema normativo e violando la riserva di legge fissata dalla L. 689/81 e s.m.i. sulla depenalizzazione degli illeciti amministrativi.

Le direttive Ministeriali, a cui ogni regolamento comunale doveva conformarsi, espressamente escludevano la sanzionabilità del caso di "ticket scaduto" con la conseguente non operatività dell'Art. 7 comma 15 u.p. e della sanzione ivi prevista nel suddetto caso.

Senza contare che l'art. 7 comma 15 u.p. c.d.s., sganciato dalla prima parte del medesimo comma, appare concretamente inapplicabile al caso per cui è causa poiché non si comprenderebbe quale sia il "periodo di protrazione della violazione" a cui detta norma fa riferimento applicato al ticket scaduto.

Come innanzi evidenziato, quindi, la questione appare tutt'altro che chiusa auspicando un deciso intervento del Legislatore che ponga fine, con una norma chiara, a forzature giuridiche che sembrano, sempre più palliativi giustificativi ad introiti comunali che divengono sempre più importanti in Bilanci scarni come quelli della Amministrazioni Locali a tutto danno di un rapporto lineare e trasparente con la cittadinanza.

Lecce, 10 Febbraio 2017

[1]In via Incidentale, peraltro, la Corte tiene a sottolineare come *"Del tutto non pertinente è, invece, il richiamo fatto dal giudice di pace alla disposizione di cui all'art. 7 C.d.S., comma 15, che disciplina e sanziona la ben diversa ipotesi della violazione del divieto di sosta che si prolunghi oltre le 24 ore, prevedendo, in tale evenienza, una sanzione aggiuntiva per ciascun giorno di protrazione dell'infrazione."* (Cfr. Cass. 4847/2008)

[2]Lettura congiunta delle due norme che la stessa Corte di Cassazione effettua nella **Sentenza n. 22036 del 2008 pure indicata come precedente conforme.**

[3] Si è determinata una modifica di tale orientamento ministeriale solo a seguito della Sentenza della Cassazione in analisi, a cui gli uffici del Ministero delle Infrastrutture e gli uffici Prefettizi sembrano essersi conformati.

Avv. Piero Mongelli: Socio Titolare dello Studio Legale Mongelli Avv. Ass. di Lecce – Esperto in diritto del consumatore, della casa e del condominio – Responsabile Ufficio Legale Codacons Provincia di Lecce

Avv. Cristian Marchello: Titolare dello Studio Legale Marchello – componente dell'Ufficio Legale del Codacons di Lecce – Arbitro nel Tribunale Arbitrale dell'immobiliare e del condominio.