

# ADICONSUM

Associazione Difesa Consumatori e Ambiente promossa dalla CISL

## AUDIZIONE

**PROPOSTA DI LEGGE N°680** *Presentata il 1° giugno 2018 d'iniziativa dei deputati* BALDELLI, BATTILOCCHIO, CARRARA, D'ATTIS, FERRAIOLI, FITZGERALD NISSOLI, GIACOMETTO, MARROCCO, MINARDO, NOVELLI, ORSINI, PALMIERI, PENTANGELO, PETTARIN, PITTALIS, PORCHIETTO, ROTONDI, SCOMA, SOZZANI, SQUERI, MARIA TRIPODI, ZANGRILLO

Modifica all'articolo 12 del codice della strada, di cui al [decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285](#), concernente l'esercizio di funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta da parte dei dipendenti delle società concessionarie della gestione dei parcheggi e delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone

IX Commissione Trasporti della Camera dei deputati  
**mercoledì 7 novembre 2018 alle ore 9.30.**

## Sommario

1. Relazione introduttiva
2. Proposta di legge
3. Posizione Adiconsum
4. Emendamenti e proposte

## Relazione introduttiva al testo

La presente proposta di legge origina da un emendamento (1. 01. nuova formulazione) presentato dal gruppo parlamentare di Forza Italia, e segnatamente dai firmatari, **approvato all'unanimità in sede referente presso la IX Commissione** (Trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati, durante la XVII legislatura, e inserito nel nuovo testo unificato delle proposte di legge recante «Modifiche al codice della strada, di cui al [decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285](#)» (atto Camera n. 423 e abbinate), non approvato definitivamente dalla Camera dei deputati. Tale emendamento e la presente proposta di legge si motivano per la **necessità di stabilire un rapporto il più possibile corretto e chiaro tra amministrazioni e cittadini** in relazione alle **multe comminate dai dipendenti delle società concessionarie della gestione dei parcheggi e delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone.**

In particolare, la presente proposta di legge reca nuove disposizioni in materia di definizione dei **compiti degli ausiliari del traffico e del personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico.**

La proposta si compone unicamente **dell'articolo 1 che stabilisce in modo chiaro e inconfutabile che ai dipendenti delle società di gestione dei parcheggi non possono essere attribuite funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta**, se non limitatamente alle aree oggetto di concessione e con esclusivo riguardo agli spazi destinati al parcheggio a pagamento e alle aree immediatamente limitrofe solo nel caso in cui la sosta precluda la corretta fruizione dell'area di parcheggio da parte degli utenti della strada.

Analogamente, **al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone non possono essere attribuite funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di circolazione e di sosta, se non limitatamente alle corsie e alle strade dedicate al trasporto pubblico**, con esclusione della possibilità di estendere l'esercizio di tali poteri all'intero territorio cittadino.

Sul punto occorre rammentare che le funzioni dei dipendenti delle società di gestione dei parcheggi e del personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone sono disciplinate dall'articolo 17, commi 132 e 133, del [decreto legislativo n. 127 del 1997](#), che ha introdotto nell'ambito del nostro ordinamento giuridico **la figura professionale dell'ausiliare del traffico**, con lo scopo di aiutare le **pubbliche amministrazioni nell'accertamento delle violazioni al codice della strada.**

Esistono, infatti, tre tipologie di riferimento di ausiliari del traffico e, segnatamente, quelli che sono dipendenti pubblici, reclutati per bando concorsuale e che fanno capo al comune, alla regione o alla polizia municipale, quelli assunti da società che hanno in gestione aree di parcheggio a pagamento e, infine, i dipendenti delle aziende per il trasporto pubblico.

**La Corte di cassazione, nel 2016, con la sentenza n. 2973** ha affermato che gli **ausiliari del traffico dipendenti di concessionarie della gestione di aree parcheggi o di società** per il trasporto pubblico possono fare multe solo per divieto di sosta e, più dettagliatamente, per contravvenzioni riguardanti parcheggi sulle strisce blu senza *ticket* o su quelle gialle se non autorizzati. La confusione in merito è

stata alimentata in parte da alcuni comuni e da altri enti locali, che talvolta hanno conferito agli ausiliari del traffico poteri più ampi attraverso deleghe, ma anche da sentenze contrastanti dei giudici che, fino a prima della citata sentenza della Cassazione, hanno aumentato la patina di opacità intorno alla questione. Il codice della strada è chiaro in materia: all'articolo 12 afferma che il potere degli ausiliari è limitato allo specifico servizio per cui sono stati assunti e la facoltà di delega prevista dalla [legge n. 127 del 1997](#), che consente ai comuni di attribuire, mediante apposite delibere nominative, un potere sanzionatorio riguardo alla circolazione stradale anche ad altri dipendenti comunali oltre ai vigili, non può oltrepassare il suddetto limite.

Pertanto gli ausiliari del traffico possono intervenire solo in caso di violazione delle regole riguardo ai parcheggi a pagamento, così come gli **ispettori delle aziende di trasporto pubblico** possono intervenire **solo per violazioni delle corsie riservate ai mezzi pubblici**. Per altri tipi di infrazioni è necessaria la presenza di un vigile, altrimenti la multa è da considerarsi nulla.

Si rileva, infine, che due tipologie di ausiliari del traffico (e segnatamente quelli assunti da società che hanno in gestione aree di parcheggio a pagamento, nonché i dipendenti delle aziende per il trasporto pubblico) cui fa riferimento la presente proposta di legge, a differenza delle altre autorità competenti legittimate a sanzionare coloro che violano le norme del codice della strada, possono fare multe per:

- 1) il parcheggio in aree di sosta a pagamento senza che sia stato pagato il *ticket*;
- 2) il parcheggio in aree di sosta a pagamento senza che sia stato rinnovato il *ticket* scaduto;
- 3) il parcheggio in seconda fila in prossimità di uno spazio contrassegnato dalle strisce blu, quando tale comportamento impedisce ad altri automobilisti di uscire dal parcheggio o di entrarvi;
- 4) la circolazione sulle corsie riservate ai mezzi pubblici e contrassegnati dalle strisce gialle (cosiddette corsie preferenziali): in questo caso però la contravvenzione può essere elevata solo se l'ausiliare è un dipendente delle ditte di trasporto pubblico.

Dunque, al fine di evitare il ripetersi di abusi e di circoscrivere meglio i compiti degli ausiliari del traffico delle società di gestione dei parcheggi e del personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico, la presente proposta di legge, **attraverso una modifica all'articolo 12 del codice della strada**, individua in modo più chiaro le funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale sia dei dipendenti delle società di gestione dei parcheggi sia del personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone.

## Testo

### PROPOSTA DI LEGGE



## Art. 1.

1. All'articolo 12 del codice della strada, di cui al [decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285](#), dopo il comma 3-bis sono inseriti i seguenti:

«3-ter. Ai dipendenti delle società di gestione dei parcheggi non possono essere attribuite, ai sensi dell'[articolo 17, comma 132, della legge 15 maggio 1997, n. 127](#), funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta, se non limitatamente alle aree oggetto di concessione e con esclusivo riguardo agli spazi destinati al parcheggio a pagamento e alle aree immediatamente limitrofe solo nel caso in cui la sosta precluda la corretta fruizione dell'area di parcheggio da parte degli utenti della strada.

3-quater. Al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone non possono essere attribuite, ai sensi dell'[articolo 17, comma 133, della legge 15 maggio 1997, n. 127](#), funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di circolazione e di sosta, se non limitatamente alle corsie e alle strade riservate al trasporto pubblico, con esclusione della possibilità di estendere l'esercizio di tali poteri all'intero territorio comunale».

## Posizione Adiconsum

### IL FENOMENO DELLE CONTRAVVENZIONI IN ITALIA

Negli ultimi dieci anni, secondo alcune stime, le multe a seguito della violazione del codice della strada sono aumentate di quasi l'**81%**, ma il numero degli automobilisti che le pagano è sceso drasticamente. Gli ultimi dati disponibili risalgono al 2016, anno in cui appena il 39% di chi ha ricevuto una contravvenzione per divieto di sosta o superamento dei limiti di velocità ha pagato. Infatti, il 61% non ha versato i soldi dovuti. I Comuni italiani, infatti, hanno riscosso solamente un miliardo di euro, derivati dalle multe, contro i 2,5 dovuti da quanti non avevano rispettato le regole stradali, cioè il 38,8%.

**Milano** si conferma, anche nel 2016, capitale italiana delle multe. In base alla consueta elaborazione realizzata da Quattroruote su dati del Sistema informativo degli enti pubblici nel 2016 Palazzo Marino ha incassato dalle sanzioni amministrative più di 157 milioni di euro. Rispetto ai dati di un anno prima, però, c'è un calo sensibile, il 21,6%. **A Milano 117 euro a testa.** Tornando alla classifica, tra Milano e Roma si piazzano, nell'ordine, Torino (47,1 milioni), Firenze (34,6 milioni) e Bologna (34,4 milioni). Da notare che il capoluogo lombardo primeggia anche nella top ten pro capite. Prendendo a riferimento la popolazione residente nelle rispettive città l'1 gennaio 2016, i milanesi hanno versato nelle casse di Palazzo Marino, l'anno scorso, quasi 117 euro a testa. Seguono Padova (92,30), Parma (90,78), Firenze (90,30) e Bologna (89,08).

Ricordiamo che il 2017 ha portato con sé anche un rincaro degli importi delle multe. Come previsto dal decreto interministeriale del 20/12/2016, infatti, all'aumento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie sancito dall'Istat corrisponde un ritocco al rialzo delle sanzioni amministrative previste dal Codice della strada. Così, dal 1° gennaio 2017, le multe sono più onerose.

**Questo ha determinato un aumento improvviso dei ricorsi sia presso i GDP che presso i prefetti con un ulteriore dei costi a carico dei consumatori e del sistema giudiziario.**

Non sempre per motivi legati all'opposizione psicologica che i consumatori utenti italiani hanno negli ultimi tempi verso le multe, anche per via del profondo peso che queste, a torto o ragione, hanno avuto sui bilanci familiari.

Con questo non vogliamo in alcun modo sostenere o favorire coloro che violano il codice della strada, ma piuttosto capire per quali motivi si è avuta la sensazione negli ultimi tempi gli enti locali abbiano utilizzato il sistema sanzionatorio del codice della strada per incrementare i bilanci visti i tagli del governo centrale, utilizzando anche contra legem il ruolo degli addetti a tale scopo.

## **IL RUOLO DEGLI AUSILIARI DEL TRAFFICO**

In questo contesto va compresa e riorganizzata la figura degli **ausiliari della sosta e del traffico**.

Si tratta di una figura professionale introdotta dall'articolo 17, commi 132 e 133, della legge n.127 del 15 maggio 1997 (c.d. Bassanini bis) per aiutare le pubbliche amministrazioni nell'**accertamento delle violazioni al Codice della Strada**.

**L'ausiliario della sosta e l'ausiliario del traffico**, non posso fare multe al di fuori delle loro aree di competenza. Questo assunto chiarito già dalla legislazione e dalla giurisprudenza, sembra essere tassativa, ente evaso dai gestori e degli enti pubblici loro affidati, i quali costringono a pagare in misura ridotta le sanzioni con il disincentivo dei costi per i ricorsi sia prefettizi che presso il GDP.

**Pertanto va individuata una formula che obblighi a sanzionare le amministrazioni locali o gli enti gestori che violino il dettato normativo e giurisprudenziale.**

Tale emendamento e la presente proposta di legge, si motivano per la necessità di stabilire un rapporto il più possibile corretto e chiaro tra amministrazioni e cittadini in relazione alle multe comminate dai dipendenti delle società concessionarie della gestione dei parcheggi e delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone.

## **LA SENTENZA DELLA CASSAZIONE**

La Suprema Corte sul ruolo degli accertatori e degli ausiliari è stata chiara: non importa **cosa decide il Comune**, al di fuori di strisce blu e corsie preferenziali l'accertamento anche del semplice divieto di sosta resta competenza degli agenti accertatori, come stabilita dal Codice della Strada.

Non è la prima volta che la Cassazione si occupa degli ausiliari del traffico, una categoria che aveva già "bacchettato" nel 2009, con una sentenza simile, che infatti è stata richiamata anche nell'ultima decisione.

Sono i **Comuni a conferire loro autorizzazioni più ampie**, attraverso deleghe che attribuiscono agli ausiliari poteri più estesi, come nel caso esaminato dalla Cassazione in gennaio.

La legge in vigore tuttavia opera in deroga alla previsione generale, che è quella contenuta del Codice della Strada, di conseguenza può avere soltanto una portata limitata e, soprattutto, non può essere interpretata e applicata in maniera più ampia.

Apparentemente la legge, secondo l'interpretazione della Cassazione, individua tre tipi di ausiliari:

- quelli che sono dipendenti pubblici, reclutati per bando concorsuale e che fanno capo a Comune, Regione o alla Polizia Municipale;
- quelli assunti da società che hanno in gestione aree di parcheggio a pagamento;
- i dipendenti delle aziende per il trasporto pubblico.

## **COSTI DI NOTIFICA**

Ad un verbale che, in alcuni casi, potrebbe essere contestabile, si aggiunge anche l'annosa questione dei **costi di notifica**: si tratta delle somme poste a carico del destinatario a titolo di spese per l'elaborazione e la consegna del verbale. Molto dipende dalle modalità prescelte per recapitare la contravvenzione, fatto sta che, all'ultima stima effettuata ad inizio 2015, i prezzi all'interno della penisola erano stranamente disomogenei.

Si andava dai 10/11 euro di comuni come Genova, La Spezia e Latina, ai 18/19 per Milano, Torino e Napoli, fino al primato di 22 euro per la notifica delle multe su Bologna.

Il sospetto che questa voce di spese finisca spesso per fare da sistema di rimborso di vari costi, anche non direttamente collegati alla notifica, ha suscitato più di una polemica.

Al contrario, pare che per il 2016 anche la Polizia di Stato si sia uniformata a questa prassi: i **costi di elaborazione e notifica dei verbali** di accertamento sono passati, con decreto del Ministero dell'Interno, **da euro 11,86 a euro 15,23**.

## **COSTI DI IMPUGNAZIONE**

Si può **impugnare la multa dell'ausiliario del traffico** che non rispetti i limiti di competenza di cui sopra ed in questo la sentenza della Corte di Cassazione è precisa e completa nell'argomentare la decisione. In più si rifà ad una precedente sentenza della stessa Corte e quindi la sua forza persuasiva, in un giudizio, è

ancora maggiore. Ma l'atteggiamento degli enti locali è spesso teso a disincentivare gli utenti all'impugnazione.

**Purtroppo questo atteggiamento disincentivante degli enti locali** su un piano meramente economico favorisce il pagamento anche nei casi di aperta violazione della norma e della sentenza della cassazione. Infatti i consumatori preferiscono pagare la sanzione in misura ridotta anziché far fronte alle spese obbligatorie di **contributo unificato e marche da bollo, richieste per il deposito di impugnazione presso il Giudice di Pace**, e quindi spesso risulta più conveniente pagare la multa, comprese le tanto criticate spese di notifica, che non iniziare un giudizio.

#### ALCUNI COMMENTI DEI CONSUMATORI

*“sarebbe opportuno che nei casi dove un vigile ausiliario rileva una sanzione non di sua competenza illegittima venga lui stesso multato”*

*“le regole vanno rispettate...prima di tutto da chi le applica, e se una sentenza della cassazione dice a quali limiti devono sottostare le amministrazioni in fatto di deleghe agli ausiliari, così deve essere. Se lasciassimo il tutto al libero arbitrio delle amministrazioni affamate...quali multe creative potrebbero ingegnare. E' SCANDALOSO che le PA invitino i propri ausiliari, a violare precise disposizioni di legge per fare cassa, e ricattando questi lavoratori, di serie b, che in caso di rendimento scarso vengono licenziati. “*

## Emendamenti o integrazioni al testo

Non vi sono emendamenti da suggerire al testo.

Tuttavia si propone di individuare una formula da demandare alle autorità di competenza tra cui l'Autorità dei trasporti, l'Antitrust e l'ANAC, finalizzata ad introdurre meccanismi sanzionatori diversificati per gli enti locali, i gestori, i concessionari e gli stessi agenti accertatori che vengano manifestamente individuati nell'effettuare comportamenti contrari alle norme e alla proposta di legge in esame.



Luigi Gabriele, per Adiconsum

Roma 7 novembre 2018

**Adiconsum sede nazionale, Largo Alessandro Vessella 31, 00199 Roma,  
[presidenza.nazionale@adiconsum.it](mailto:presidenza.nazionale@adiconsum.it), Tel: 06 4417021**

