

Intervento dell'Avvocato Giorgio Gallone:

I parcometri: profili di legittimità

Negli ultimi anni l'intensità della circolazione veicolare ha registrato una crescita esponenziale, e tale tipo di processo non sembra a tutt'oggi trovare arresto.

Neppure le c.d. metropoli d'avanguardia sono riuscite a raggiungere il risultato di offrire ai cittadini una valida alternativa all'uso del veicolo privato, tanto da dover ricorrere a deterrenti di carattere pubblicistico (divieti, sanzioni, chiusure al traffico, pedonalizzazioni, circolazione statica e dinamica a pagamento) o, addirittura, penale.¹

E' fuor di dubbio che, a partire dalla fine degli anni '60, il progressivo aumento del reddito ha portato ad una diffusione incontrollata dei veicoli, derivante da un'accessibilità generalizzata alla motorizzazione privata, che ha realizzato la rottura del tradizionale binomio ricchezza-veicolo. Nei paesi industrializzati le automobili, le moto ed i ciclomotori sono sempre più divenuti elementi insostituibili della vita, tanto che in dottrina è stato efficacemente affermato come quella odierna si caratterizzi per essere una "popolazione veicolare".²

Con il passar del tempo la domanda di mobilità è poi divenuta domanda di qualità, in un contesto, come quello dei nostri centri abitati sviluppatasi, in passato, con stratificazioni disordinate, non più in grado di reggere l'impatto con l'attuale sviluppo della motorizzazione. La vita moderna esige, infatti, rapidità, velocità, intensità di scambi e di rapporti che vengono, però, ostacolati dal difficoltoso uso del veicolo.

Le infrastrutture esistenti, talvolta a causa della speculazione edilizia, altre volte per una conformazione urbanistica che deve necessariamente far convivere l'antico con il moderno, si rivelano inadeguate anche per una semplice "fermata" del mezzo privato necessaria per le più comuni esigenze quotidiane.

¹Si veda, in tal senso in dottrina, CARBONE, Diritto al parcheggio e integrazione del contratto, in Corr. giur. 1994, 719.

Giova comunque segnalare come il problema sia stato risolto, in maniera innovativa, nelle principali città della Nuova Zelanda. Ad Oakland, ad esempio, i mezzi pubblici nel centro della città sono gratuiti: in tal modo, si cerca di limitare l'uso dei mezzi privati.

Ancora, in Australia è molto diffuso l'uso di mezzi pubblici collettivi a basso costo che consentono a coloro che giungono nei principali aeroporti di poter accedere agli hotels cittadini evitando il ricorso ai taxi privati.

In particolare, nelle “città storiche” la vetustà e l’angustia di molte strade, che di certo sono maggiormente affollate di quanto fosse stato previsto al tempo in cui furono costruite, rendono ancora più tormentosa la fluidità della circolazione, impedendo la realizzazione di interventi efficaci a causa dei vincoli monumentali ed artistici che non consentono azioni incisive di modifica dell’assetto urbanistico.³ In tali condizioni è chiaro che lo stesso sviluppo dei centri urbani sia “autocondizionato”.⁴

Appare così evidente come, nel contesto appena delineato, gli spazi vitali per i cittadini motorizzati vengano a costituire, all’interno delle aree urbane, un’autentica “risorsa rara”, ed il traffico veicolare assuma il ruolo di vero e proprio problema sociale, problema che si ripercuote su tutte le attività della vita comune.⁵

Ecco perché il pagamento di una somma di denaro al fine di poter avere il “privilegio” di usufruire, nei centri abitati, di un’area ove lasciare il proprio veicolo (cd. park pricing) è ben presto divenuto, per gli utenti della strada, un fatto del tutto normale. Inserire le monete nei sofisticati apparecchi posti lungo i marciapiedi delle strade urbane o, acquistare presso gli esercizi commerciali quelli che nel linguaggio comune vengono definiti “grattini”, costituisce un’operazione che è entrata a far parte delle abitudini quotidiane quasi fosse sempre esistita.⁶

Eppure la sosta a pagamento senza custodia mediante l’utilizzo di dispositivi di controllo di durata è il frutto di una tutto sommato recente riforma normativa attuata, per esattezza, nel 1989, dalla c.d. Legge Tognoli.

² CARDANI, La tutela delle vittime della strada nel sistema di sicurezza sociale italiano, in DPA 1987, 159.

³ Si veda, in tal senso in dottrina, CARBONE, Parcheggio: un problema troppo a lungo rinviato, in Corr. giur. 1989, 612.

⁴ Si veda, in tal senso in dottrina, PALAZZOLO, La tutela degli utenti nella regolamentazione del traffico urbano, in RGCT 1995, 249.

⁵ Si veda, in tal senso in dottrina, TERZAGO e DITTA, La disciplina dei parcheggi, Milano 1998, 107.

Si veda, anche in argomento in dottrina, AMOROSINO, Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici, in AAVV, La disciplina della circolazione e la libertà dei cittadini. Dalla patente a punti ad un nuovo codice dei comportamenti, Roma, 2004.

⁶ È stata osservato in dottrina (BRANDANI, La mobilità nelle aree urbane, in Riv. giur. pol. 1996, 441) come il *park pricing* costituisca una tariffazione generalizzata e razionalmente gerarchizzata.

Prima di tale intervento la giurisprudenza dominante, sia di legittimità che di merito, aveva costantemente affermato che l'imposizione da parte dei Comuni di un pagamento attraverso meccanismi funzionanti con l'introduzione di monete era legittima esclusivamente nel caso di parcheggio con custodia in quanto, nella diversa ipotesi di parcheggio non custodito, l'onere economico restava privo di causa, non potendo essere qualificato come tassa o canone per la concessione di suolo pubblico, riguardando un uso generale e non speciale del bene pubblico strada.⁷ L'utente che non provvedeva ad azionare il dispositivo era, pertanto, sanzionato non per il mancato versamento del corrispettivo della custodia, che integrava un mero inadempimento nel rapporto privatistico con chi svolgeva il servizio, bensì per l'inosservanza delle indicate prescrizioni impartite dall'autorità competente per l'uso dell'area a tutela degli interessi generali sulla sosta dei veicoli e sul relativo controllo.⁸ Le strisce blu, come specificato nel regolamento al C.d.S. abrogato (art. 111, ultimo comma), indicavano, quindi, soltanto aree di parcheggio custodite.

L'art. 15 della L. 24 marzo 1989 n. 122 innovò radicalmente detto principio prevedendo, per la prima volta, che l'utente potesse essere tenuto a pagare una somma per sostare "anche a prescindere dal requisito della custodia".

Al V comma dell'art. 4 del C.d.S. abrogato fu, infatti, aggiunta la lettera d), che così recitava "I Comuni possono stabilire, con deliberazione del consiglio comunale, 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".

⁷ Si veda, per tutte da ultimo, Cass. 13 gennaio 1988 n. 179 in RGCT 1988, 1433; Cass. 9 agosto 1985, n. 4420 in AGCS 1985, 955; Cass. 17 febbraio 1983, in RGCT 1983, 507.

In quel regime, la giurisprudenza di merito (P. Firenze 18 aprile 1987 in AGCS 1988, 54) aveva ritenuto che la sorveglianza dei veicoli in sosta doveva essere "adeguata", pena l'illegittimità dell'eventuale pagamento.

Altra giurisprudenza (P. Verona. 29 gennaio 1981, in AGCS, 1981, 134) aveva osservato come un parcheggio su aree pubbliche gestito da un concessionario, con pagamento di un corrispettivo da parte dell'utente senza però la previsione dell'obbligo di custodia costituiva un'ingiustificata limitazione al godimento del demanio stradale spettante a tutti i cittadini.

⁸ Si veda, in tal senso in giurisprudenza, Cass. 17 giugno 1985, n. 3635, in RGCT 1985, 787.

L'intervento complessivo del legislatore del 1989, come si legge nei lavori preparatori, fu giustificato, a fronte di una vera e propria emergenza, dalle dimensioni e dalla gravità che il fenomeno della circolazione stradale aveva assunto nelle metropoli soprattutto a seguito dell'aumento dei veicoli circolanti, fenomeno che travalicava i confini comunali, e richiedeva la necessaria attenzione del legislatore nazionale per evitare di compromettere, in modo serio e forse irreparabile, lo sviluppo dell'intero paese ed il benessere, non soltanto fisico, dei suoi abitanti.⁹ Si avvertì, pertanto, l'esigenza di ridisegnare le aree urbane più intensamente abitate attraverso una programmazione razionale ed organica dei parcheggi che tenesse conto delle esigenze ambientali, visto che la paralisi della circolazione nelle maggiori città italiane, rallentando i tempi delle comunicazioni e del trasporto, influiva direttamente e negativamente sulla produzione, danneggiando lo svolgimento degli affari e delle relazioni commerciali. Tale situazione metteva a rischio le stesse condizioni di salute dei cittadini a causa del crescente inquinamento atmosferico ed acustico: l'automobile, simbolo nell'età c.d. post-industriale dello sviluppo economico, veniva a porsi come una delle fonti di maggior disturbo di una convivenza salubre e, quindi, civile.¹⁰ L'obiettivo del legislatore del 1989, come osservato dalla miglior dottrina, fu, quindi, quello di realizzare un programma a tutela del valore costituzionale primario della salute, e di quello, sempre costituzionale, dell'economia nazionale, programma diretto ad affrontare una situazione eccezionale, con mezzi straordinari.¹¹

Per quanto attiene alla specifica problematica relativa alle strisce blu, il contenuto dell'art. 15 della Legge Tognoli fu successivamente riprodotto, pur se con lievi modifiche, nell'art. 7, n. 1, lett. f), dell'attuale C.d.S. .

I motivi che hanno ispirato il legislatore ad innovare la disciplina relativa ai parcheggi appaiono senz'altro lodevoli; basti pensare, ad esempio, alla riserva di destinazione dei

⁹ I brani riportati relativi ai lavori preparatori si possono leggere in C. cost. 27 luglio 1989 n. 459 in Riv. amm. 1990, I, 229.

¹⁰ Si veda, in tal senso in dottrina, LISERRE, Disposizioni in materia di parcheggio, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico della disciplina della circolazione stradale, approvato per esteso con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, in Nuove leggi civ. comm. 1990, II, 800.

¹¹ ANGIOLINI, Emergenza che trovi, Costituzione che vuoi?, in Giur. cost., 1989, I, 2126.

proventi della sosta a pagamento per la costruzione di nuovi parcheggi (art. 7 n. 7); tuttavia, talune scelte non ci sembrano condivisibili.¹² Il T.U. ha, ad esempio, relegato in secondo piano un principio per noi fondamentale: quello relativo alla “limitazione temporale della sosta”. L’art. 157 n. 6 prevede, infatti, un generico obbligo, nei luoghi in cui la sosta è permessa per un tempo limitato, di segnalare l’orario in cui quest’ultima ha avuto inizio, ma tale norma di certo non si riferisce all’ipotesi relativa alle aree in cui la sosta è sottoposta a pagamento, aree nelle quali non esiste alcuna limitazione temporale per la durata dello stazionamento. Peraltro, in quest’ultimo caso, si potrebbe addirittura ritenere che l’automobilista non debba esporre il ticket di pagamento, dato che la seconda parte dell’art. 157 n. 6 si limita a prevedere un unico obbligo: quello di porre in funzione il dispositivo di controllo della durata della sosta!¹³

Dalla disciplina complessiva dell’art. 157 n. 6 risulta, quindi, che nel C.d.S. vigente non è stato riprodotto quanto previsto nell’ultimo comma dell’art. 4 del T.U. abrogato, introdotto dalla Legge Tognoli, il quale prevedeva una sanzione in capo a chiunque avesse usufruito arbitrariamente del “rinnovo” del periodo di stazionamento predeterminato dai dispositivi di controllo di durata della stessa.

Quest’ultimo tipo di operazione, attuata tutt’oggi nella stragrande maggioranza delle metropoli mondiali, indubbiamente facilitava la “temporaneità della sosta” attraverso un costante avvicendamento dei veicoli nelle aree di parcheggio.

Nel sistema attuale non è stata, invece, prevista alcuna limitazione del periodo di sosta a pagamento; prova ne è che l’utente, nell’usufruire degli appositi spazi delimitati dalle linee blu può, pagando l’importo orario stabilito dal comune, stazionare con il proprio veicolo per un tempo illimitato.

¹² A proposito dei proventi della sosta a pagamento, recentemente la Cassazione penale (Cass. pen. 27 febbraio 2004 in AGCS 2004, 884) ha ritenuto che commetta il reato di tentata truffa ai danni del comune, e non della società concessionaria che gestisce un parcheggio, quell’automobilista che esponga sul cruscotto un tagliando contraffatto il quale attesti falsamente l’avvenuta corresponsione della somma.

¹³ Si veda, in tal senso in giurisprudenza, G.d.P. di Bari 4 aprile 2003 n. 2024, in AGCS 2003, 817.

In senso contrario, si veda in giurisprudenza T. Rovigo 11 luglio 2000 n. 527, in AGCS 2000, 762.

Tale infelice scelta impedisce che la stessa area venga usufruita per la sosta da più conducenti, senza, cioè, che vi sia un'opportuna "turnazione".¹⁴

Per giunta la maggior parte dei Comuni non ha previsto, al fine di scongiurare stazionamenti prolungati del medesimo veicolo, un pagamento progressivo e differenziato a secondo della durata della sosta. In alcune città, infatti, il costo della prima ora è esattamente identico a quello delle ore successive; in altri comuni è addirittura previsto che il costo delle ore successive sia minore rispetto a quelle iniziali: è non vi è chi non veda l'incongruenza!

Nell'attuale situazione, caratterizzata dalla scarsità della "risorsa parcheggio", l'intento pratico perseguito dal conducente di un veicolo è proprio quello di reperire il più in fretta possibile, e senza contrattempi, uno spazio destinato allo stazionamento dello stesso fino al suo ritorno.¹⁵ Nelle condizioni di affollamento delle strade, e nell'urgenza di liberarsi del veicolo, lo stesso non ha alternative: non rappresenta quindi una scelta, bensì una necessità quella di lasciare il mezzo all'interno di aree libere, anche se delimitate dalle strisce blu, in tal modo venendosi a sobbarcare il relativo onere economico. Eppure la disciplina della sosta si inserisce in quella più generale della circolazione.¹⁶

Come è noto, infatti, la nozione tecnico-giuridica di circolazione stradale non si limita ad esprimere un concetto dinamico, bensì un concetto complesso, che include non solo il movimento dei veicoli ma anche la fase statica della sosta, della fermata e dell'arresto, quali episodi contingenti al fenomeno circolatorio, ad esso non estranei, ma insiti nella sua complessità.¹⁷ In particolare, per quanto attiene alla sosta, l'art. 3, n. 9, del C.d.S.

¹⁴ Si veda, in argomento in dottrina, TAMBURRINO e CIALDINI, Commentario al nuovo codice della strada, Torino 1994, 196.

Già nei primi anni cinquanta era stato osservato in dottrina (TALICE e ZANELLI, Il problema del parcheggio urbano e delle autorimesse sotto l'aspetto, tecnico giuridico ed economico, in VII Conferenza del traffico e della circolazione, Stresa 7/8 ottobre 1950, in RGCT 1950, 453) come alla sanzione prevista per l'eccedenza dei limiti temporali della sosta potesse essere sostituito il pagamento di un canone differenziato, a favore dei Comuni, quale corrispettivo della concessione della sosta.

¹⁵ Si veda, in argomento in giurisprudenza, T. Milano, 11 marzo 1996, in Giur. it., 1997, I, 2, 92.

¹⁶ Si veda, in argomento in dottrina TAMBURRINO e CIALDINI, Commentario al nuovo codice della strada, Torino 1994, 192.

¹⁷ Si veda, in tal senso in dottrina, GALLONE e PETTI, Il danno alla persona e alle cose nell'assicurazione per la r.c.a., Torino 2005.

precisa che la sosta costituisce un atto di circolazione, mentre la S.C. ha affermato che la sosta è sempre libera, se non è vietata, e che sussiste l'obbligo di sostare in un determinato modo solo ove tale prescrizione esista.¹⁸ Inoltre, la sosta è di regola caratterizzata dalla mancanza di limiti temporali e, qualora ciò non sia possibile in quanto la sosta è permessa per un tempo limitato, il C.d.S. prevede, come abbiamo visto, l'obbligo di segnalare l'orario in cui ha avuto inizio.¹⁹

Da ciò si deduce che l'uso ordinario della strada da parte degli utenti consiste nell'esercizio del diritto di libera circolazione non solo statica ma anche dinamica, diritto che è attribuito a tutti i cittadini dall'art. 16 della Costituzione.²⁰

Secondo la miglior dottrina, la libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost. si estrinseca, infatti, anche nel libero uso delle strade, beni demaniali per eccellenza, con la conseguenza che non si può scindere l'esercizio della libertà di cui all'art. 16 Cost. dall'utilizzazione dei beni attraverso i quali quest'ultima si realizza.²¹

Nell'attuale società sarebbe addirittura paradossale un inquadramento della libertà di circolazione al di fuori dell'uso di tutte le strade; ne è riprova il fatto che più volte la S.C. ha affermato la sussistenza del diritto costituzionale alla libertà di circolazione addirittura nelle campagne.²²

¹⁸ Cass. 6 marzo 1999 n. 1918 in AGCS 1999, 491.

¹⁹ Si veda, in tal senso in dottrina, TAMBURRUINO e CIALDINI, Commentario al nuovo codice della strada, Torino 1994, 1103.

²⁰ Si veda, in tal senso in dottrina, GALLONE, Parcheggio, contratto di posteggio e responsabilità, Padova 1999, 28 e ss.

²¹ PETRANGELI, Nuove problematiche della libertà di circolazione: il pedaggio stradale come misura di protezione dell'ambiente, in Giur. cost. 1996, 2354; ABBAMONTE, La libertà di circolazione stradale e la sua regolamentazione costituzionale in RGCT 1995, 890; TAMBURRINO, Persone fisiche, Torino, 1990, 83; DE SIERVO, v. Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di), in Dig. disc. pubbl., Torino 1989, VIII, 78; RIZZI, Gli interessi pubblici della circolazione stradale nello spettro della tutela costituzionale ed amministrativa in AGCS 1979, 629.

Giova precisare come l'art. 23 del C.d.S. del 1933 (R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740), intitolato "Libertà di circolazione", così recitava: "La circolazione sulle strade di uso pubblico e sulle aree ad essa equiparate è libera, salva l'osservanza delle disposizioni contenute nel presente decreto e nei regolamenti che i Comuni sono autorizzati ad emanare".

²² Cass. 19 agosto 2003, n. 12109 in Giust. civ. mass. 2003, 1917; Cass. 23 dicembre 1968, n. 4072, in Giur. it. 1969, I, 1, 2185; Cass. 28 settembre 1964 n. 2442 in Giur. it. 1965, I, 1, 201

Non ci sembra, pertanto, condivisibile quel diverso orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale l'art. 16 della Costituzione, nel riconoscere il diritto di ogni cittadino di circolare liberamente, ha inteso riferirsi al "territorio nazionale", e non a singole zone di aree metropolitane, quali, ad esempio, le strade dei centri urbani.²³

Inoltre, la libertà di cui all'art. 16 Cost. trova garanzia anche e soprattutto attraverso l'utilizzazione del proprio veicolo, considerato ormai necessario dall'odierna coscienza sociale.²⁴ Nell'attuale società, tale mezzo di trasporto rappresenta un vero e proprio strumento di realizzazione della stessa libertà personale dell'individuo.²⁵

Secondo la giurisprudenza amministrativa, la rinuncia del titolare del diritto dominicale ad usufruire del veicolo a motore si risolverebbe, nel moderno assetto di vita, in "un sacrificio di interessi non solo rilevanti ma addirittura impingenti nell'esercizio di diritti di ordine costituzionale quali quello alla libertà di movimento e, in molti casi, al lavoro, tenuto conto della strumentalità, insostituibile per molte attività produttive, che ha assunto l'uso del veicolo privato".²⁶

Anche la S.C., nel ritenere infondata la questione di legittimità costituzionale della legge sull'assicurazione obbligatoria per la r.c.a. nella parte in cui impone l'obbligo dell'assicurazione, ha affermato che ogni cittadino ha il diritto di circolare liberamente, da una parte all'altra del territorio, con qualunque mezzo di trasporto e, quindi, anche con il proprio veicolo.²⁷

L'esplicazione della libertà di circolazione mediante l'utilizzazione dei veicoli privati è stata di recente qualificata dalla Corte Costituzionale come un "rilevante bisogno di vita", ricondotto alla tutela di cui all'art. 23 Cost., in quanto condizionato, nel suo

²³Per l'orientamento criticato nel testo, si veda in giurisprudenza, Tar Lombardia-Milano 2 ottobre 1989 n. 3801, in RGCT 1990, 645; Tar Lombardia 22 ottobre 1987 n. 519 in RGCT 1988, 508.

²⁴ Si veda, in tal senso in dottrina, MANETTI, Il bisogno di circolare sulla propria automobile tra art. 23 e art. 41 della Costituzione, in Giur. cost. 1998, 1713.

²⁵ Si veda, in tal senso in giurisprudenza, G.d.P. Roma 28 ottobre 2003 in AGCS 2004, 849

²⁶ Tar Lazio 16 giugno 1993 in AGCS 1997, 319; Tar Lazio 24 maggio 1991 n. 804 in RGCT 1992, 359.

In tali decisioni è stato affermato che l'uso del proprio veicolo corrisponde ad un bisogno ormai essenziale.

²⁷ Cass. pen. 5 novembre 1973 in Mass. cass. pen. 1974, 978.

soddisfacimento, dalla stipulazione obbligatoria del contratto di assicurazione della r.c.a. imposto dalla L. 990/1969.²⁸

La circolazione stradale diventa, così, sempre più un fatto che implica il coinvolgimento di una molteplicità di istituti giuridici, istituti che si collegano da un lato ai poteri delle autorità amministrative e, dall'altro, a posizioni giuridiche dei cittadini tutelate dall'ordinamento.²⁹

Vediamo ora di esaminare il rapporto che si instaura tra il conducente del veicolo e la società che, in un centro abitato, gestisce il parcheggio a pagamento senza custodia munito di dispositivi di controllo di durata della sosta. Tale rapporto è stato qualificato dalla giurisprudenza quale contratto atipico di parcheggio, assimilabile a quello di locazione.

Questo negozio innominato sembrerebbe presentare delle affinità con quello, ugualmente atipico, di ormeggio. In quest'ultimo società concessionarie di un'area demaniale con fini di lucro predispongono e mettono a disposizione, a fronte di un corrispettivo, strutture da utilizzare per la sosta dei natanti.³⁰ Secondo la S.C. saremmo in presenza di una locazione, in quanto una parte si obbliga a far godere all'altra una cosa immobile, per un dato tempo, verso un determinato corrispettivo.³¹ Nella stessa motivazione si legge poi che il contratto di ormeggio presenterebbe notevoli similitudini con quello di parcheggio.

A ben vedere, questa affermazione non ci sembra condivisibile.

Nell'ormeggio il proprietario del natante ha diritto di usare le bitte e gli anelli di ormeggio, di collocare il corpo morto con catenarie, di mantenersi collegato alla banchina con appositi cavi o cime, di usufruire delle prese d'acqua e di energia elettrica.³² In caso di emergenza (ad esempio nell'ipotesi di situazioni metereologiche

²⁸ C. cost. 19 giugno 1998 n. 215 in Giust. civ. 1998, I, 2429.

Anche la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato 24 novembre 1992 n. 1369 in RGCT 1993, 138) ha osservato come mediante la circolazione veicolare trovino soddisfazione innumerevoli esigenze di vita.

²⁹ Si veda, in tal senso in dottrina, GARRI, circolazione stradale, tutela dell'ambiente, delle persone e poteri dell'Autorità amministrativa, in Enti pubblici 2003, 67.

³⁰ Si veda, in tal senso in giurisprudenza, Cass. 1 giugno 2004 n. 10484 in Giust. civ. mass. 2004, 1248.

³¹ Cass. 21 ottobre 1994 n.8657 in Giust. civ. 1994, I, 3059.

³² Si veda, in tal senso in dottrina, SCOTTI, Sulle controversie relative al diritto di ormeggio è competente il giudice amministrativo, in Corr. giur. 1989, 963.

avverse), il concessionario può, inoltre, rinforzare gli ormeggi inidonei e, qualora sia necessario, può addirittura effettuare le manovre di spostamento del natante. Per di più, ordinariamente esplica servizi di manutenzione delle banchine e dei corpi morti.³³

Queste situazioni non fanno che confermare la diversità tra l'ormeggio ed il parcheggio. Malgrado però che nel predisporre aree di parcheggio sottoposte al pagamento di una somma i concessionari non offrano alcun tipo di servizio, la tesi della locazione è stata sostenuta per ben due volte, avanti alla Suprema Corte, dalle società gestrici di un parcheggio, ricorrenti avverso la decisione del Giudice di pace, e, nonostante i ricorsi avessero un contenuto pressoché identico, le sentenze hanno dato un esito opposto. I gestori hanno sostenuto che il conducente di un veicolo, nell'immettersi nell'area delimitata dalle strisce blu, concluda un contratto che ha ad oggetto l'utilizzazione dello spazio, contratto atipico con profili del contratto di locazione.

Nella prima decisione, del 1999, la S.C. ha cassato la sentenza del Giudice di pace che aveva escluso l'esistenza di un rapporto privatistico tra il Comune e l'utente del parcheggio incustodito, ritenendo che la stessa aveva violato gli articoli 5, 118, 128 della Costituzione.³⁴ Secondo la Cassazione, il giudice di merito non avrebbe semplicemente disapplicato un atto amministrativo dell'ente locale, ma avrebbe escluso in assoluto lo stesso potere di un ente locale di pretendere prezzi privatistici per parcheggi senza custodia.³⁵ L'affermazione del Giudice di pace relativa all'obbligatoria

E' stato osservato in dottrina (GRIGOLI, Sulla qualificazione del contratto di ormeggio in Giust. civ. 1994, I, 3061; RIGHETTI, Trattato di diritto marittimo, Milano 1987, 719) come il concessionario di un porto in realtà non lochi lo spazio demaniale, ma soltanto le costruzioni ed addizioni che lo stesso ha effettuato su autorizzazione dell'ente concedente.

Inoltre, la società concessionaria di un ormeggio, diversamente da quanto avviene nel parcheggio, è tenuto a tenere inutilizzato il posto barca nel caso di assenza temporanea dell'utente. (CLARONI, Il contratto di ormeggio nella portualità turistica, Bologna 2003, 52).

³³ Si veda, in tal senso in dottrina, ANTONINI, Il contratto di ormeggio in Dir. mar. 1999, 1067.

³⁴ Cass. 24 luglio 1999 n. 8027 in Corr. giur. 2000, 133.

³⁵ E' stato osservato in dottrina (FITIPALDI, Privatizzazione dei pubblici servizi, mancato pagamento del "ticket" in un parcheggio incustodito e giudizio di equità in Corr. giur. 2000, 183) come la Cassazione non abbia adeguatamente chiamato in causa i principi di rango costituzionale relativi alla salvaguardia della capacità e libertà di autorganizzazione delle "autonomie locali". Non poche riserve parrebbero, infatti, imporsi in ordine all'effettiva pertinenza e coerenza del richiamo effettuato dal Supremo

gratuità del servizio di parcheggio incustodito avrebbe comportato un intervento indebito in materia soggetta a riserva di legge, intervento che andava ad incidere sull'autonomia patrimoniale del comune, non potendo lo stesso sicuramente fornire finanziamenti compensativi per le spese di organizzazione del servizio (parchimetri, strisce, segnaletica ecc). Secondo la Corte, il rilievo secondo cui il prezzo del servizio dei parcheggi incustoditi non può essere preteso dal comune andava ad incidere sull'autonomia funzionale dell'ente locale in ordine alla circolazione stradale.

Nella seconda decisione, pubblicata nel 2000, la Cassazione ha, invece, ritenuto che è conforme ai principi generali regolatori della materia e, come tale, irricorribile per Cassazione, la sentenza con la quale il Giudice di pace abbia ritenuto sine causa, e perciò insuscettibile di riscossione coattiva, la pretesa avanzata da una società di gestione di un parcheggio comunale, quando al preteso pedaggio non corrisponda un'attività di custodia del veicolo, non costituendo una prestazione la fornitura di materiale, l'assistenza tecnica, la predisposizione di personale addetto all'esazione.³⁶ In altre parole, in mancanza di una prestazione specifica da parte del concessionario del parcheggio non può configurarsi alcuna obbligazione a carico dell'utente.

Peraltra, giova precisare come nel nostro ordinamento non sia ammissibile la costituzione di diritti di godimento sul bene strada. In particolare, nell'ipotesi della sosta a pagamento non è configurabile la locazione di cose di cui agli artt. 1571 e ss., e ciò per due ordini di motivi.

collegio ad una affermata violazione operata dal giudice di merito dei principi costituzionali di cui agli artt. 5, 117, 118 e 128 della carta costituzionale. Non parrebbe vedersi perché mai, nella erronea negazione operata dal Giudice di pace della configurabilità, nella predisposizione di aree di parcheggio incustodite, delle caratteristiche di un vero e proprio servizio aggiuntivo reso dall'ente locale al cittadino in aggiunta alla mera messa a disposizione di un'area per la sosta e per l'occupazione del suolo comunale, si renda insita ed implicita anche la violazione del principio costituzionale della salvaguardia delle autonomie locali, laddove, a ben vedere, da un lato il profilo della "privatizzabilità" o meno di un tal tipo di attività parrebbe costituire un riflesso meramente ulteriore ed indiretto della pronuncia assunta dal giudice di pace, e non l'oggetto suo diretto, e, dall'altro lato, la natura o meno di "servizio" attribuibile ad una determinata attività della P.A. parrebbe costituire un fattore obiettivo, non rimesso certo alla discrezionalità della P.A. ne investente regimi rimessi alla "riserva di legge", anche ove una tale attività, come affermato dalla corte, risulti già fatta oggetto di specifica considerazione nel contesto di una legge ordinaria.

³⁶ Cass. 10 maggio 2000 n. 5954 in RGCT 2000, 934.

In primo luogo per la natura demaniale del bene che dovrebbe formare oggetto del rapporto, la quale impedisce che il bene strada possa essere oggetto di una locazione di diritto privato tra il concessionario della gestione delle aree di sosta e gli utenti della strada, visto che in tal modo si verificherebbe una sottrazione del bene alla sua destinazione consistente nella soddisfazione di un pubblico interesse.³⁷ D'altronde, la stessa S.C. ha di recente affermato come la sosta nelle aree di parcheggio costituisca, da parte dei singoli cittadini, sottrazione del bene all'uso da parte della collettività.³⁸

³⁷ Si veda, in tal senso in dottrina, CLARONI, Il contratto di ormeggio nella portualità turistica, 2003, 84; GALLONE, Parcheggio contratto di posteggio e responsabilità, Milano, 1999, 93; TRANQUILLI LEALI, Porti turistici, strutture e funzioni, Milano, 1996, 249; RIGHETTI, Trattato di diritto marittimo, 1987, I, 718; MESSINEO, Manuale di diritto civile e commerciale, Milano, 1954, III, 1, 165.

In senso contrario, si veda in dottrina, LA TORRE, Ormeggio di nave, in Studi in onore di Romanelli, Milano, 1997, 735.

Secondo questo autore, infatti, la demanialità del bene non esclude che questo possa costituire oggetto di rapporti di diritto privato.

Secondo la recente giurisprudenza della S.C. (Cass. 26 giugno 2003 n. 10157 in Dir. e giust. 2003, 28, 105; Cass. 26 aprile 2000 n. 5346 in Dir. trasp. 2001, 153) la disponibilità dei beni demaniali può essere legittimamente attribuita ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene soltanto mediante concessione amministrativa e mai mediante locazione. Quest'ultima sarebbe però possibile nell'ambito del rapporto tra concessionario e terzi.

³⁸ Cass. 21 giugno 2004 n. 11553 in Giust. civ. mass. 2004, 1393

Nello stesso senso, si veda in giurisprudenza, Cass. 5 settembre 1996 n. 8082 in AGCS 1996, 903.

Ad analoghi risultati perviene altra dottrina (CERULLI IRELLI, v. Beni pubblici in Dig. disc. pubbl., Torino, 1987) che si basa sulla ricostruzione unitaria della categoria dei beni pubblici.

Secondo questa impostazione i beni, vale a dire sia quelli demaniali di cui all'art. 822 c.c. che quelli indicati dall'art. 826 c.c., sono infatti caratterizzati da una disciplina derogatoria rispetto al diritto comune, tesa a salvaguardare la loro destinazione a funzioni o servizi pubblici.

La conseguenza principale di questa comunanza di disciplina comporta la non sottraibilità dei beni pubblici alla loro destinazione di cui all'art. 828 c.c., possiede una valenza generale che si applica anche ai beni demaniali di cui all'art. 822 c.c. Ne deriva che quando tali atti producono in concreto l'effetto di sottrarre, anche soltanto in parte, il bene pubblico alla sua destinazione, come avviene concludendo un contratto di locazione dell'area di sosta, vengono a porsi in contrasto con una norma imperativa quale, appunto, quella di cui all'art. 828 c.c., la quale è posta a tutela di interessi pubblici. Ciò comporta, senza ombra di dubbio, un'impossibilità dell'oggetto contrattuale, sanzionata con la nullità.

Nello stesso senso, si veda in dottrina, BIANCA, Diritto Civile, 6. La proprietà, Milano, 1999, 107.

In secondo luogo perché la natura demaniale dell'area sulla quale avviene la sosta circoscrive il pieno e generale godimento della stessa a determinate facoltà, nel senso che l'utente deve usare lo spazio esclusivamente ai fini cui lo stesso è destinato.³⁹

Nel parcheggio, come nell'ormeggio, la natura demaniale del bene, assoggettato ai poteri pubblicistici dei comuni, preclude l'ammissibilità di un pieno diritto di godimento del conduttore pregnante ed esclusivo.⁴⁰ Il supposto preteso diritto di godimento del conducente di un veicolo o del proprietario di un natante non corrisponde, infatti, alle facoltà normalmente attribuite al locatario nel contratto di locazione, nascendo limitato dalla destinazione impressa all'area di parcheggio e di ormeggio dalla P.A.⁴¹

Un'ulteriore conferma del fatto che la sosta a pagamento non possa in ogni caso dar luogo ad un rapporto privatistico si rinviene anche nella circostanza che la Cassazione penale ha ritenuto come l'alterazione della scadenza dell'orario di parcheggio sullo scontrino rilasciato dal parcometro integri il reato di falsità materiale in certificato amministrativo, e non in scrittura privata.⁴²

Escluso quindi che possa instaurarsi un rapporto privatistico tra la società concessionaria a capitale pubblico e l'utente della strada, è allora evidente che si è in presenza di un'attività autoritativa che realizza un depauperamento patrimoniale del privato.

Ci si chiede, pertanto, entro quale specifica categoria tributaria possa essere inquadrata tale imposizione pecuniaria.

Secondo questo autore, gli atti privatistici aventi ad oggetto beni demaniali sono radicalmente nulli

³⁹ Si veda, in tal senso in dottrina, CLARONI, Il contratto di ormeggio nella portualità turistica, Bologna 2003, 84; TRANQUILLI LEALI, Porti turistici, strutture e funzioni, Milano, 1996, 249; GRIGOLI, Sulla qualificazione del contratto di ormeggio, in Giust. civ. 1994, I, 3062; RIGHETTI, Trattato di diritto marittimo, Milano 1987, 718.

⁴⁰ Si veda, in tal senso in dottrina, GRIGOLI, Sulla qualificazione del contratto di ormeggio, in Giust. civ. 1994, I, 3061.

⁴¹ Si veda, in tal senso in dottrina, GALLONE, Parcheggio, contratto di posteggio e responsabilità, Padova, 1999, 94.

E' stato osservato in dottrina (RUSSO, Il contratto di ormeggio, tra tipicità contrattuale, tipizzazione social-giurisprudenziale e interpretazione di buona fede in Vita not. 1996, 77) come nella locazione di un posto auto, il conduttore non abbia solo il godimento del bene ma anche la disponibilità e la detenzione, mentre, di certo, il comune non perde mai né la disponibilità né la detenzione dell'area in cui insiste il parcheggio.

In primo luogo deve essere escluso che possa trattarsi di un canone, dato che quest'ultimo si trova necessariamente in relazione causale con l'uso eccezionale della strada e costituisce, in senso tecnico, il prezzo della concessione con la quale il privato ottiene il godimento di beni demaniali.⁴³

Allo stesso modo deve essere esclusa la qualificazione di tale imposizione come tariffa. Quest'ultima rappresenta, infatti, il prezzo unitario di un servizio pubblico e costituisce, quindi, un vero e proprio corrispettivo che deve trovare la sua causa nella prestazione fornita dal soggetto pubblico, prestazione che non sussiste nel caso di sosta nelle aree delimitate da strisce blu.⁴⁴

Non appare neppure proponibile la qualificazione del pagamento in questione come imposta, dato che con questa si intende una prestazione coattiva dovuta dal soggetto passivo semplicemente sulla base della sua capacità contributiva, senza che rilevi una relazione con l'attività dell'ente pubblico.⁴⁵

Da quanto detto appare allora evidente che il pagamento per la sosta mediante dispositivi di controllo della durata debba essere qualificato come una vera e propria tassa, non rappresentando il corrispettivo di una prestazione o il costo di un servizio, bensì un contributo richiesto dal Comune, mediante il concessionario del servizio, ai singoli cittadini.⁴⁶

D'altronde, di recente la stessa S.C ha ritenuto che il concessionario non sia tenuto al pagamento della TOSAP, in quanto allo stesso viene attribuito un mero servizio di gestione del parcheggio, con il connesso potere di esazione delle somme dovute dai

⁴² Cass. pen. 7 gennaio 1997 in Cass. pen.1998, 109 e in AGCS 1997, 603.

⁴³ Si veda in tal senso in giurisprudenza Cons. Stato 20 gennaio 1998 n. 489, in Cons. Stato 1998, 831

⁴⁴ Si veda, in tal senso in dottrina, GALLONE, Parcheggio contratto di posteggio e responsabilità, Milano, 1999, 96; FALSITTA, Manuale di diritto Tributario, Padova, 1997, 25.

In senso contrario, si veda in giurisprudenza, Cass. 24 luglio 1999 n. 8027, in Corr. giur. 2000, 183.

Secondo questa decisione le tariffe previste dall'art. 7 n. 1 lett. f) del C.d.S. costituiscono il prezzo del servizio del parcheggio.

⁴⁵ Si veda, in tal senso in dottrina, FANTOZZI, Diritto Tributario, Torino, 1998, 47; FALSITTA Manuale di diritto Tributario, Padova, 1997, 26.

⁴⁶Si veda, in tal senso in dottrina, GALLONE, Parcheggio, contratto di posteggio e responsabilità, Milano, 1999, 97.

singoli per l'uso dell'area pubblica.⁴⁷ Il termine esazione conferma, a nostro avviso, la natura di tassa del pagamento mediante parcometro. Tale impostazione è stata di recente accolta anche dalla dottrina, laddove è stato osservato come sia la legge stessa (art. 7 C.d.S.) a ritenere il pagamento del ticket per la sosta del veicolo alla stregua non già di un corrispettivo (prezzo contro utilizzo di area pubblica) bensì di una tassa.⁴⁸ L'affermazione dell'esistenza di una vera e propria tassa di parcheggio è stata poi effettuata anche da quella parte della dottrina che ritiene che attraverso questo strumento sia possibile realizzare un meccanismo di razionamento delle aree di stazionamento reso necessario dall'esistenza di un livello di domanda nettamente superiore all'offerta.⁴⁹

⁴⁷Secondo la S.C. (Cass. 21 giugno 2004 n. 11553 in Giust. civ. mass. 2004, 1393; Cass. 12 Gennaio 2004 n. 238 in Giust. civ. mass. 2004, 33; Comm. trib. Bari 13 novembre 1996 in RGCT 1997, 380) la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) è dovuta quando venga occupata, a qualsiasi titolo, un'area appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni che comporti un'effettiva sottrazione dello spazio all'uso pubblico.

In senso contrario, pur se con riferimento ad un parcheggio custodito, si veda in giurisprudenza Cass. 4 dicembre 2003 n.18550 in Giust. civ. mass. 2003, 2727.

È stato osservato in dottrina (GUAGLIOTTI, Inprese private nella gestione della sosta, in Riv. giur. pol. loc. 1995, 299) come sui parcheggi e sulle aree di sosta grava una notevole pressione fiscale, si pensi all'ICI, alla tassa raccolta rifiuti, alla TOSAP, all'IVA sulle tariffe ecc., tale da rendere talvolta diseconomica la gestione dei parcheggi e della sosta e, di conseguenza, la loro realizzazione.

⁴⁸ DE GIORGI, "Il parcheggio è deposito, non locazione" in Dir e giust., 2004, 20, 30.

Una conferma di tale assunto potrebbe essere rinvenuta nella decisione con la quale le S.U. della Cassazione (Cass. 9 ottobre 2001 n. 12367 in Foro it., 2002, I, 440) hanno ritenuto che le s.p.a. costituite dai comuni ai sensi della Legge 142 del 1990, titolari della gestione dei proventi della sosta a pagamento, rivestono la qualifica di agenti contabili e, come tali, sono soggetti al giudizio di conto e che, al tempo stesso, gli amministratori di dette società concessionarie possono essere sottoposti all'azione sociale di responsabilità *ex art. 2393 c.c.* nel caso in cui pongano in essere atti dannosi di cattiva gestione della S.p.A. a capitale pubblico locale.

Ulteriore conseguenza di tale impostazione, come recentemente ritenuto dalla S.C. (Cass. 22 luglio 2004 n.13702 in Giust. civ. mass., 2004) che il sindaco di un comune è tenuto, in adempimento degli obblighi di tutela del patrimonio comunale, a proporre tale azione nei confronti degli amministratori della concessionaria.

⁴⁹ PICA, Manuale di finanza locale, 2000, 265.

È stato osservato in dottrina (CLARICH, Il nuovo codice della strada tra fallimenti del mercato e disciplina amministrativa di settore, in Dir. amm., 1995, 181) come la scarsità di una risorsa, ovvero sia la disponibilità limitata per ragioni tecniche o economiche oggettive di un determinato bene rispetto alla domanda degli utenti giustifica il potere dell'ente proprietario della strada di stabilire divieti e limitazioni. Un sistema di allocazione alternativo a regole rigide che fissino limiti, divieti e priorità è quello di

Tornando all'analisi della disciplina legislativa della sosta a pagamento, giova precisare come nella legge delega all'attuale T.U. (L. 13 giugno 1991 n. 190) vi fu il tentativo, da parte di qualcuno, di ampliare ulteriormente gli spazi in cui era possibile per i Comuni imporre il pagamento. L'art. 2, lett. d) prevedeva, infatti, la possibilità di subordinare "il parcheggio e la sosta" dei mezzi al pagamento di un corrispettivo. Tale formula è stata però utilizzata dal legislatore del 1992 solo per la regolamentazione della circolazione fuori dai centri abitati (art. 6, n. 4, lett. d), e non per la disciplina di tale fenomeno all'interno degli stessi.

Da ciò si deduce che quella di limitare nelle aree urbane la sosta a pagamento esclusivamente nei parcheggi è stata, senza alcun dubbio, una precisa scelta del legislatore, confermata, del resto, dall'art. 7 lett. F, ove è previsto che i Comuni, nei centri abitati, possono stabilire "aree destinate al parcheggio" sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma.

Nella realtà quotidiana i Comuni hanno invece, nella maggior parte dei casi, collocato i parcometri anche nelle fasce di sosta laterali.⁵⁰ Questa operazione, andando oltre il dettato di legge, è del tutto illegittima.

Per comprendere meglio tale critica occorre preliminarmente specificare quale siano gli elementi che compongono la sede stradale. Quest'ultima è la superficie delimitata dai confini stradali, e comprende le fasce di pertinenza e la carreggiata (art. 3, n. 146, C.d.S.). Come si può vedere, il legislatore del 1992 ha inserito la nozione di fascia di pertinenza del tutto sconosciuta nel C.d.S. abrogato.⁵¹ A sua volta il C.d.S. qualifica la carreggiata come "parte della strada destinata allo scorrimento dei veicoli", in genere delimitata da strisce di margine di color bianco (art. 3, n. 7).

ammettere l'utente alla fruizione della risorsa scarsa in base ad un prezzo o ad una tariffa.

⁵⁰ L'art. 3, n. 23, C.d.S., definisce la fascia di sosta laterale come "quella parte della strada adiacente alla carreggiata, separata da questa mediante striscia di margine discontinua e comprendente la fila degli stalli di sosta e la relativa corsia di manovra".

⁵¹ L'art. 3, n. 21, C.d.S., definisce la fascia di pertinenza quella "striscia di terreno compresa tra la carreggiata ed il confine stradale. E' parte della proprietà stradale e può essere utilizzata solo per la realizzazione di altre parti della strada".

Nella fascia di pertinenza rientra anche il marciapiede che l'art. 3, n. 33, C.d.S., definisce "quella parte della strada esterna alla carreggiata, rialzata o altrimenti delimitata e protetta, destinata ai pedoni".

Chiariti gli elementi che compongono la sede stradale occorre, a questo punto, stabilire dove i Comuni possono istituire le aree di parcheggio che, ripetiamo, sono le uniche deputate ad accogliere i dispositivi di controllo di durata della sosta.

I parcheggi sono aree o infrastrutture poste fuori della carreggiata (art. 3, n. 34, C.d.S.), e non costituiscono fasce di pertinenza, bensì vere e proprie pertinenze della strada, per l'esattezza pertinenze di servizi (art. 24, n. 4, C.d.S.).⁵² Nella locuzione fascia di pertinenza il termine pertinenza definisce, infatti, un'entità non autonoma, parte integrante della sede stradale situata oltre la carreggiata ed il confine stradale. Una caratterizzazione della fascia di pertinenza si può trovare nella "fascia di sosta laterale" (art. 3, n. 23) che, collocata al lato della carreggiata, è anche destinata agli stalli di sosta.⁵³

I parcheggi, al contrario, non devono in nessun caso intralciare la circolazione o limitare la visibilità; devono inoltre essere ubicati in maniera tale da consentire un reciproco e tempestivo avvistamento tra i conducenti che percorrono la strada e quelli in entrata e in uscita dall'area (art. 60, n. 3, reg. al C.d.S.).

La scelta del legislatore di installare i parcheggi in modo tale da non costituire pericolo o intralcio risulta anche confermata da un'ulteriore considerazione: l'art. 7, n.6, C.d.S. del 1992 prevedeva che tali aree dovessero essere ubicate "possibilmente" fuori dalla carreggiata.⁵⁴ Il D.lgs. 10 settembre 1993 n. 360 ha, però, opportunamente modificato detto articolo, eliminando il termine "possibilmente".

Alla luce di quanto esposto non vi è quindi alcun dubbio che le aree di parcheggio devono essere ubicate fuori della carreggiata e del tutto autonome rispetto alla sede stradale.

⁵² Sono pertinenze di servizio le aree di servizio con i relativi manufatti per il rifornimento ed il ristoro degli utenti, le aree di parcheggio, le aree ed i fabbricati per la manutenzione delle strade o, comunque, destinati dall'ente proprietario della strada in modo permanente ed esclusivo al servizio della strada e dei suoi utenti.

⁵³ Lo stallo di sosta viene disciplinato nell'art. 149 del regolamento al C.d.S.

⁵⁴ Tale norma era però parzialmente in contrasto con la definizione stradale di parcheggio contenuta nel nell'art. 3, n. 34, C.d.S., secondo la quale il parcheggio è "l'area o infrastruttura posta fuori della carreggiata, destinata alla sosta regolamentata o non degli autoveicoli".

Di conseguenza appare evidente come i parcometri debbano essere installati nei parcheggi e non nelle fasce di sosta laterali, la cui ubicazione non può che recare intralcio alla circolazione dinamica.

Si potrebbe, però, obiettare che le fasce di sosta laterali sono collocate fuori della carreggiata e che, pertanto, possono essere destinate dai comuni ad aree di parcheggio. Tutto ciò, ovviamente, se si ritiene corretta la nozione di carreggiata quale parte della strada destinata allo scorrimento dei veicoli (art. 3, n. 7, C.d.S.).

A nostro modo di vedere questa è invece palesemente errata.

Nel C.d.S. abrogato la carreggiata veniva definita quale parte della strada normalmente destinata alla circolazione dei veicoli (art. 2 C.d.S.). Nel Testo Unico del 1992 il termine “circolazione” è stato invece sostituito da quello di “scorrimento”.

A questo punto c'è da chiedersi quale sia il motivo di tale modifica.

Il termine “scorrimento” è privo di significato tecnico-giuridico, e si riferisce solo alla circolazione dinamica. Il Codice della Strada sembra così operare una netta separazione tra la circolazione statica e quella dinamica, ignorando la definizione di circolazione, contenuta nell'art. 3, n. 9, quale fenomeno complesso che comprende non solo il movimento ma anche la fermata e la sosta dei veicoli.

La nuova nozione di carreggiata produce un vero e proprio stravolgimento dell'intera disciplina della sosta e, quindi, anche della circolazione, in particolare all'interno dei centri abitati. L'art. 157, n. 2, C.d.S., inserito nel titolo V relativo alle norme di comportamento in materia di circolazione stradale, prevede, infatti, che nella sosta il veicolo debba essere collocato il più vicino possibile al margine destro della carreggiata, parallelamente ad esso e secondo il senso di marcia, lasciando in questo modo libera al transito la maggior parte della larghezza della strada.

Da tale principio fondamentale risulta evidente come la sosta non possa che avvenire all'interno della carreggiata.

D'altronde, se il legislatore avesse inteso prevedere lo svolgimento della sosta fuori della stessa, lo avrebbe stabilito espressamente, così come ha fatto nell'art. 157, n. 3, C.d.S., laddove ha statuito che “fuori dei centri abitati i veicoli in sosta devono essere collocati fuori della carreggiata”.

Di conseguenza, la carreggiata non può essere ridotta alla parte della sede stradale destinata allo scorrimento dei veicoli, ma deve necessariamente ricomprendere anche

quella destinata alla sosta.⁵⁵ Se la nozione tecnico-giuridica di carreggiata fosse corretta si arriverebbe alla paradossale conseguenza che, fuori dei centri abitati, qualora non esista la segnaletica orizzontale delimitante la carreggiata, qualsiasi sosta sarebbe lecita a patto che sia possibile uno “scorrimento”.

La definizione di carreggiata contenuta nell’art. 3, n. 7, è pertanto errata e incompatibile con il principio fondamentale statuito dall’art. 157 C.d.S. e, quindi, non può non ricomprendere anche le fasce di sosta laterale, con la conseguenza che le stesse non possono essere destinate ad aree di parcheggio.

In secondo luogo, giova precisare come con l’introduzione del termine “scorrimento” il legislatore ha ottenuto un solo risultato: quello di “restringere” la carreggiata.

Questo risultato non è però assoluto: si pensi, ad esempio, all’ipotesi in cui la sede stradale non presenti alcun tipo di segnaletica orizzontale che delimiti il margine della carreggiata, così come consentito dall’art.3, n.7, C.d.S.⁵⁶ In tal caso la larghezza della stessa “varia” in relazione ad una circostanza meramente fattuale: la presenza o meno di veicoli in sosta. Potrebbe quindi accadere che in assenza di veicoli in sosta il margine della carreggiata coincida con il ciglio del marciapiede, mentre, nell’ipotesi contraria, la stessa identica strada avrebbe una carreggiata nettamente più ristretta.

L’“elasticità” della carreggiata rende, peraltro, difficile l’accertamento della condotta di guida dei conducenti, i quali devono circolare, in caso di incrocio con altri veicoli, non solo in prossimità del margine destro della carreggiata ma, addirittura, il più vicino possibile allo stesso (art. 143, n. 3, C.d.S.).

Se poi si pensa all’ipotesi in cui accanto agli stalli di sosta a pagamento siano presenti quelli riservati a persone con limitata o impedita capacità motoria si incontrano delle ulteriori incongruità. Secondo il Codice della Strada, gli stalli di sosta delimitati dalla segnaletica orizzontale di color azzurro costituirebbero aree di “parcheggio”, mentre

⁵⁵ D’altronde, se fosse corretta la nozione di carreggiata contenuta tra le definizioni stradali e di traffico, la sosta, ove esistano le fasce di pertinenza, sarebbe perfettamente legittima solo se effettuata il più vicino possibile alla linea di color bianco indicante il margine della carreggiata, o, magari, accanto a quella di color azzurro: in entrambe le ipotesi il veicolo sarebbe, però, ben lontano dal marciapiede, e la sosta sarebbe così consentita pur recando un evidente intralcio alla circolazione.

⁵⁶ L’art. 3, n.7, C.d.S., prevede, infatti, che la carreggiata sia “in genere” delimitata da strisce di margine. Queste, come stabilito dall’art. 141 n.1 reg. al C.d.S., sono di color bianco.

quelli riservati, contrassegnati dal color giallo, rappresenterebbero aree di “sosta” riservate. Due aree, assolutamente contigue e con identiche caratteristiche, avrebbero natura giuridica diversa: la prima rappresenterebbe un vero e proprio parcheggio, la seconda un’area riservata alla sosta, e non vi è chi non veda l’incongruenza.

I parcheggi, unici luoghi deputati ad accogliere i dispositivi di controllo della durata della sosta, debbono essere “necessariamente” ubicati fuori della carreggiata. Di qui l’illegittimità di tutti quei parcometri installati lungo le strade urbane.

Queste ultime sono così classificate dal C.d.S.: autostrade, urbane di scorrimento, urbane di quartiere e locali (art. 2, n. 2).

In particolare, le strade urbane di scorrimento devono avere carreggiate indipendenti, ciascuna con almeno due corsie di marcia; nelle stesse la sosta dei veicoli deve avvenire esclusivamente in apposite aree esterne alla carreggiata, con immissioni ed uscite concentrate.

Le strade urbane di quartiere sono, invece, quelle ad unica carreggiata, con almeno due corsie, ove la sosta deve avvenire in aree attrezzate con apposita corsia di manovra, esterna alla carreggiata.

In entrambe le definizioni viene quindi previsto che le fasce di sosta devono essere esterne alla carreggiata.

Alla luce della nozione di carreggiata contenuta nell’art. 3 C.d.S. non si vede per quale motivo il legislatore abbia dovuto effettuare questa specificazione.

Al di là di questa osservazione, che comunque denota incertezza da parte dello stesso, giova precisare come le norme sopra citate prevedano una situazione che non corrisponde assolutamente all’attuale realtà urbanistica delle città metropolitane. Appare infatti del tutto utopistica la realizzazione delle apposite corsie di manovra per l’ingresso e l’uscita dalle fasce di sosta laterali previste in tutte le strade urbane. Il rischio è che qualora l’art. 2 C.d.S. dovesse essere applicato letteralmente dai Comuni si finirebbe per comprimere ulteriormente il diritto alla sosta dei cittadini.

Le osservazioni fin qui esposte ci inducono a ritenere che i Comuni abbiano “confuso” le fasce di sosta laterali con le aree di parcheggio; in particolare, l’errata nozione di carreggiata contenuta nel C.d.S. li ha portati ad installare dispositivi di controllo lungo le strade dei centri abitati, ignorando il principio generale del diritto alla circolazione ed il conseguente diritto alla sosta.

Se è vero che la libertà di circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolare e, quindi, di sostare su tutte le strade con il proprio mezzo, dovendo essere limitata al fine di raggiungere la migliore utilizzazione dei beni pubblici, è però altrettanto vero che gli interventi restrittivi devono essere “rispettosi dei diritti dei cittadini”, alcuni dei quali addirittura di rango costituzionale.⁵⁷

Tutto ciò però non sta avvenendo, visto che la P.A. considera ancora un suddito il singolo cittadino, realizzando fini o interessi non sempre corrispondenti a quelli pubblici: gli automobilisti poi, purtroppo, non sono uniti in una lobby, e divengono così “utenti obbligati” del servizio di parcheggio a pagamento, servizio peraltro gestito in regime di monopolio.⁵⁸

Il processo in atto vede così la nascita di vere e proprie “città parcheggio”, realizzate senza adeguata attenzione ai diritti dei singoli.

Non a caso, di recente, un giudice di merito ha ritenuto di dover sottoporre al vaglio di costituzionalità l'intero sistema introdotto dall'art. 7 C.d.S., in tema di pagamento per la sosta senza custodia.⁵⁹

Secondo tale giudicante, detto sistema contrasterebbe, infatti, con gli artt. 3, 16, 23 e 76 della Carta costituzionale.

C'è da augurarsi che sia soltanto l'inizio di un nuovo corso nei rapporti tra la P.A. ed i cittadini.

GIORGIO GALLONE

Docente a c. di Diritto Assicurativo Privato

Università La Sapienza

⁵⁷ La legittimità delle limitazioni finalizzate alla migliore utilizzazione dei beni pubblici è stata affermata da Cons. Stato, 19 luglio 1996, in Cons. Stato, 1996, II, 125.

⁵⁸ Si veda, in tal senso in dottrina CATELLANI Il sistema di parcheggio pubblico di autovetture a pagamento utilizzato nella città di Parma in RGCT 2000, 550.

Si veda, in argomento in dottrina, AMOROSINO, Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici, in AA.VV., La disciplina della circolazione e la libertà dei cittadini. Dalla patente a punti ad un nuovo codice dei comportamenti, Roma, 2004.

⁵⁹ G. di P. Roma, 28 ottobre 2003, in AGCS 2004, 849.