



IL LOCATORE RISPONDE SEMPRE IN SOLIDO CON IL LOCATARIO PER LE SANZIONI AMMINISTRATIVE

di Domenico Carola¹ ed Ernesto Grippo²

ABSTRACT: *Dopo numerosi orientamenti giurisprudenziali che tendevano ad escludere la responsabilità solidale del locatore nei casi di violazioni alle norme della circolazione, l'ultimo orientamento giurisprudenziale della Suprema corte stravolge il precedente quadro riportando la giurisprudenza al dettato letterale del Codice della Strada.*

KEYWORDS: #responsabilitàsolidale #responsabilitàlocatore #autonoleggio #locazione senza conducente #noleggio senza conducente #violazionics #sanzionics #cassazione #supremacortedicassazione #giurisprudenza #codicedellastrada #violazionics #DomenicoCarola #MimmoCarola #ErnestoGrippo #EspertiUPLI #UPLI #UnionePoliziaLocaleItaliana.

INDICE

Premessa 1; Il nuovo orientamento giurisprudenziale 2; La solidarietà secondo le norme del CdS 2; Le prime riforme della Cassazione del 2015 2; Riflessioni dottrinali 3; Le riforme della cassazione del 2019 4; Le riforme della cassazione del 2020 6.

PREMESSA

Ogni tanto quelle certezze che abbiamo acquisito nel tempo, anche grazie alla prassi ministeriale e alla costante conferma di tutti i giorni, vengono scosse da qualche pronuncia della Corte di Cassazione, per cui occorre ripercorrere il cammino che ci ha portato a determinate convinzioni, per confrontarlo con quello dei ben più autorevoli, ma non infallibili, giudici di legittimità.

Prima di entrare nell'analitico della problematica molti colleghi potranno dare atto che da sempre sono stato convinto sostenitore del principio di solidarietà tra la società di noleggio senza conducente ed il locatario segnatamente per i conducenti stranieri.

In sostanza, è stato patrimonio comune che la complessiva formulazione dell'articolo 196 del Codice della Strada non consentisse di ritenere il locatario, nelle locazioni senza conducente di cui all'articolo 84 del medesimo codice, come responsabile solidale in sostituzione del proprietario del veicolo, cioè della società di locazione.

¹ Esperto e coordinatore regionale UPLI. Già comandante dirigente di Polizia Locale, membro della Commissione di riforma del Codice della Strada, redattore de *Il Sole 24 Ore*.

² Già comandante della Polizia Locale de L'Aquila.



IL NUOVO ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE

In sostanza, secondo i giudici, la responsabilità solidale “sostitutiva” vale solo nelle ipotesi specificamente indicate dal comma primo, periodo primo del citato articolo 196 e cioè nei confronti dell'usufruttuario, dell'acquirente con patto di riservato dominio o dell'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria e non anche per le locazioni senza conducente.

Ergo, “nel caso della locazione del veicolo senza conducente, il rapporto di locazione riguarda solo il locatore e il locatario e il nominativo di quest'ultimo è noto al solo locatore”.

Tanto premesso ecco la necessità di approfondire la lettura dell'articolo 196, anche alla luce di diverse sentenze della Corte hanno concluso che “l'ultima parte dell'articolo 196 deve interpretarsi nel senso che il locatario è un ulteriore soggetto obbligato solidamente, oltre al proprietario (o ai soggetti equiparati) ed al conducente”.

Va da sé che per gli organi di polizia stradale, l'interpretazione offerta dalle diverse sentenze rappresenterebbe da un lato una notevole semplificazione e dall'altro un rafforzamento dei mezzi di riscossione coattiva, tenuto conto della presenza di due soggetti coobbligati, di cui uno facilmente identificabile e rintracciabile e, nella maggior parte dei casi, con un patrimonio aggredibile in fase esecutiva; tuttavia, non si può prescindere da un'analisi della norma e delle conclusioni dei giudici di legittimità, anche perché si è verificato l'ennesimo contrasto tra le diverse sezioni della Cassazione.

Partiamo dalla norma esaminata, anche perché il vulnus sul quale pare essersi incentrata l'attenzione della Corte è proprio il dato letterale.

LA SOLIDARIETÀ SECONDO LE NORME DEL CDS

L'articolo 196 del Codice della Strada dispone che *“Per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria il proprietario del veicolo ovvero del rimorchio, nel caso di complesso di veicoli, o, in sua vece, l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta, se non prova che la circolazione del veicolo è avvenuta contro la sua volontà. Nelle ipotesi di cui all'art. 84 risponde solidalmente il locatario e, per i ciclomotori, l'intestatario del contrassegno di identificazione”*.

Dalla costruzione del primo comma la Corte desume che il caso della locazione senza conducente, in quanto relegato nell'ultimo periodo, sia sostanzialmente diverso da quello disegnato nel primo periodo per gli altri soggetti, dove la responsabilità dell'usufruttuario e degli altri soggetti ivi indicati sarebbe sostitutiva rispetto a quella del proprietario del veicolo.

A parte il fatto che parrebbe esattamente il contrario, visto che il primo periodo individua sicuramente il proprietario del veicolo come responsabile in solido e poi, come alternativi (“o in sua vece”, ma non “e in sua vece”), una serie di potenziali soggetti che possono disporre del veicolo a vario titolo, locazione finanziaria, usufrutto, acquisto a rate, l'ultimo periodo del primo comma pare ancora più tassativo, per cui nel caso di locazione senza conducente risponde il locatario, punto e basta.

LE PRIME RIFORME DELLA CASSAZIONE DEL 2015

Uno prima spallata alla norma ed il suo convogliamento in un alveo più rispettoso e coerente della norma è stato apportato, con l'ord. 1845 del 25 gennaio 2015 della sesta sezione civile - 2 della Cassazione che ha ribaltato l'interpretazione che in 25 anni non era quasi mai stata messa in dubbio dalle prassi delle forze dell'ordine e, cioè, che l'articolo 196, secondo la quale i noleggiatori non rispondono delle infrazioni stradali in solido con il conducente e quello del noleggio è l'unico caso in cui deve pagare solo chi guida, perché non esiste un obbligato in solido.



Resettiamo le menti e sulla tabula rasa proviamo a far allignare il seme che ci è stato trasmesso proprio dagli interventi della Corte di Cassazione

Con questi si è inteso operare una equiparazione fra proprietario e l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria, attribuendo, in luogo del proprietario, le responsabilità derivanti dall'applicazione delle norme del Codice della Strada ad uno dei soggetti ivi indicati, nella definizione dei rapporti derivanti dalla solidarietà.

Proprio una prima sentenza della Suprema Corte Civile, sezione sesta-2, del 24 settembre 2015, n.18988, ha ribaltato completamente l'orientamento, contribuendo a fare chiarezza sulle questioni sul tappeto.

Partendo dall'opposizione formulata da una società di noleggio senza conducente, la Corte ha cassato la decisione del Giudice di prime cure che aveva escluso l'applicazione della solidarietà, richiamando il principio così come sopra illustrato.

Preliminarmente osservando che il "richiamo al leasing (contratto tripartito, con fornitore, finanziatore e utilizzatore) risulta improprio ed inconferente, perché, mentre in tale contratto il locatario del veicolo risulta iscritto al pubblico registro automobilistico con possibilità di immediata identificazione ai fini della contestazione delle violazioni al Codice della Strada, nel noleggio senza conducente (contratto bilaterale) il nominativo del locatario è noto solo al proprietario locatore".

La decisione si spinge oltre, interpretando l'articolo 84, in relazione all'articolo 196 del Codice della Strada, nel senso che alla responsabilità del locatario (e del conducente) si aggiunge anche la responsabilità solidale del proprietario locatore.

La tesi contraria, prospettata dalla società di noleggio, riferisce, invece, che il locatore non è in grado di esercitare sul veicolo quel controllo materiale e/o giuridico necessario ad evitare la circolazione dello stesso.

Il legame tra l'obbligato in solido ed il veicolo deve essere effettivo; la conclusione è che risulta evidente che possa esercitarlo solo il locatario nel caso della locazione senza conducente.

Vale a dire, così come in precedenza osservato, che si sia in presenza dell'ipotesi della circolazione contro la volontà del proprietario e che vi sia identità anche formale tra contratto di locazione finanziario (leasing) e noleggio senza conducente.

Infatti, secondo tale tesi, la situazione del leasing "si ripropone con eguale schema nel noleggio con conducente (locatore, locatario, utilizzatore)" e che, quindi, in caso di violazione delle norme sulla circolazione commesse dal conducente di un veicolo concesso in locazione finanziaria (leasing), obbligato in solido con il trasgressore per il pagamento della sanzione pecuniaria, è esclusivamente l'utilizzatore del veicolo e non anche il proprietario concedente, vertendosi in ipotesi di responsabilità alternativa e non concorrente, poiché solo l'utilizzatore ha la disponibilità giuridica del godimento del bene e quindi la possibilità di vietarne la circolazione.

La posizione di colui che noleggia l'auto viene, quindi, equiparata a quella del proprietario o usufruttuario del veicolo, che resta comunque distinta da quella del conducente.

RIFLESSIONI DOTTRINALI

Così non è, la ratio della norma è di senso completamente opposto.

Il Codice della Strada ha voluto, infatti, prevedere soggetti diversi dal proprietario del veicolo, quali obbligati in via solidale, solo nelle ipotesi specificamente indicate all'articolo 196 quali l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria.



Con ciò il legislatore ha voluto pertanto escludere le altre ipotesi e segnatamente quella della locazione pura e semplice, meglio definita noleggio.

La norma, infatti, intende assicurare, attraverso la titolarità di un diritto adeguatamente e agevolmente accertabile, la possibilità di ottenere il pagamento della sanzione.

Nel caso della locazione del veicolo senza conducente, il rapporto di locazione riguarda solo il locatore e il locatario e il nominativo di quest'ultimo è noto al solo locatore.

Di qui, la ragione della mancata equiparazione del locatore alle ipotesi su indicate.

Quanto prospettato e sostenuto dalla società di noleggio giunge a vanificare in concreto la solidarietà, una volta che non sia agevolmente identificabile il conducente e non sia altrettanto agevolmente accertabile il locatario, specie per i noleggi a breve termine.

Il tutto anche alla luce dell'ulteriore elemento di interpretazione sistematica in relazione alla differenza ontologica esistente nella struttura contrattuale tra locazione finanziaria e locazione pura e semplice, che vede la presenza di tre parti: con fornitore, finanziatore e utilizzatore.

In definitiva, deve concludersi che l'ultima parte dell'articolo 196 deve interpretarsi nel senso che il locatario è un ulteriore soggetto obbligato solidamente, oltre al proprietario ovvero ai soggetti equiparati, e al conducente.

Per onestà intellettuale devo dire che ancora sono (siamo tutti gli addetti ai lavori), in attesa delle decisioni che di questa interpretazione ne darà l'Ufficio Studi per l'Amministrazione Generale e per gli Affari Legislativi del Ministero dell'Interno.

Auspichiamo, infatti, che sia ragionevole ritenere che l'interpretazione della Suprema Corte sarà tenuta in debita considerazione dall' Amministrazioni soprattutto avuto riguardo all'articolo 382 del Regolamento di esecuzione del codice che, come noto, testualmente recita: "Nei casi di solidarietà per il pagamento di somme di denaro a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie, ai fini della formazione del ruolo, l'amministrazione determina, ai sensi degli articoli 1292 e seguenti del codice civile, quale tra i condebitori solidali è sottoposto ad esecuzione coattiva".

LE RIFORME DELLA CASSAZIONE DEL 2019

Ma, more solito, in attesa dei tempi elefantiaci che caratterizzano e connotano gli adeguamenti della pubblica amministrazione è stato ribadito con successiva ord., la n.1845 del 25 gennaio 2019 che anche le società di noleggio devono pagare le sanzioni per i veicoli di loro proprietà, in solido coi clienti che hanno la disponibilità di tali mezzi.

Sempre la sesta sezione civile - 2 ha nuovamente e, se possiamo dirlo, con più forza rivisitata, ribaltandola, l'interpretazione ancora corrente dell'articolo 196, secondo la quale i noleggiatori non rispondono delle infrazioni stradali in solido con il conducente e quello del noleggio è l'unico caso in cui deve pagare solo chi guida, perché non esiste un obbligato in solido, allineandosi con l'ord. del 24 settembre 2015.

Così il principio contrario alla prassi non pare più così isolata.

Probabilmente l'incertezza interpretativa nasce dal fatto che la versione attuale della norma è frutto di un'aggiunta, successiva di pochi mesi all'entrata in vigore del Codice della Strada.

Infatti il decreto legislativo 360/1993 ha aggiunto in coda al comma primo dell'articolo 196 la frase «nelle ipotesi di cui all'articolo 84, noleggio senza conducente, risponde solidalmente il locatario...».

Inizialmente, il primo comma si limitava a stabilire la solidarietà fra il conducente trasgressore da una parte e il proprietario dall'altra; la norma cita anche altri soggetti, l'usufruttuario, l'acquirente



con patto di riservato dominio e l'utilizzatore a titolo di leasing, come responsabili in solido col conducente, in sostituzione del proprietario.

Poi era stata aggiunta l'ultima frase sul noleggio senza conducente, senza indicare se anche la responsabilità del locatario sia sostitutiva di quella del proprietario.

Il legislatore ha fatto questa scelta per garantire che comunque qualcuno paghi la sanzione: per raggiungere questo scopo, non basta lasciare la responsabilità al solo locatario, perché le sue generalità sono note solo al noleggiatore.

Una tesi controversa, almeno nel caso del noleggio a lungo termine (che dura più di 30 giorni): dal 4 dicembre 2014, con l'attuazione del comma 4-bis dell'articolo 94 del codice, è obbligatorio annotare i dati del locatario nell'Archivio nazionale veicoli tenuto dalla Motorizzazione.

Tutto chiaro, quindi...forse.

Il legislatore, però, stranamente ed incomprensibilmente continua in un assordante silenzio.

Ed allora nuovo intervento, dopo una ulteriore ord. n.4735 del 19 febbraio 2019, della terza sezione civile della Corte di Cassazione, che questa volta con sentenza n. 24204 del 30 settembre 2019, sentenziando su un mancato pagamento di pedaggi autostradali da parte di conducenti di veicoli in locazione ove la società locataria opponeva erronea e ingiusta, per violazione e falsa applicazione del comma undicesimo-bis dell'articolo 175 del Codice della Strada 1992, articolo 196, comma primo, in combinato disposto con l'articolo 84, per aver la Corte di merito violato, disapplicato ed erroneamente applicato le disposizioni del Codice della Strada che disciplinano la responsabilità esclusiva del locatario dei veicoli noleggiati, eventualmente in concorso con il diverso effettivo trasgressore, ma senza alcuna solidarietà passiva in capo ai proprietario-locatore dei veicoli medesimi, per il pagamento dei pedaggi autostradali durante il noleggio, riteneva il motivo infondato.

L'articolo 196 richiamato, inserito nel Capo primo del titolo quarto del Codice della Strada, intitolato "Degli illeciti amministrativi e delle relative sanzioni" – rubricato "Principio di solidarietà", che disciplina tale principio è stato più volte sotto la lente di ingrandimento della giurisprudenza di legittimità che, repetita iuvant, ha più volte avuto modo di affermare che, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie per infrazioni stradali, nel caso di vetture date in noleggio, il locatore del veicolo è responsabile in solido con il locatario ed il conducente, in quanto l'articolo, pur menzionando esclusivamente il locatario, intende assicurare il pagamento di un soggetto agevolmente identificabile, mentre l'identità del locatario, di regola, è nota soltanto al locatore (Cassazione 24 settembre 2015, n.18988; Cassazione ord. 25 gennaio 2018, n.1845; Cassazione ord. 19 febbraio 2019, n.4735), e ciò in considerazione di una sistematica valutazione della disciplina della solidarietà dettata in via generale dall'articolo 196, dovendosi tener conto della ratio complessiva della norma in questione, che ha voluto prevedere soggetti diversi dal proprietario del veicolo, quali obbligati in via solidale, solo nelle ipotesi specificamente indicate come l'usufruttario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria.

La norma non prevede il semplice locatore del veicolo.

E ciò per l'evidente ragione... dell'agevole identificabilità, negli altri casi (diversamente dalla locazione semplice), del soggetto solidalmente responsabile.

La norma, infatti, intende assicurare, attraverso la titolarità di un diritto adeguatamente e agevolmente accertabile, la possibilità di ottenere il pagamento della sanzione.

Nel caso della locazione del veicolo senza conducente, il rapporto di locazione riguarda solo il locatore e il locatario e il nominativo di quest'ultimo è noto al solo locatore (tranne specifici accordi tra le parti...).



Di qui, la ragione della mancata equiparazione del locatore alle ipotesi su indicate.

Né, in ragione della ratio indicata, può sostenersi un'interpretazione dell'ultima parte, del comma primo, che giunga a vanificare in concreto la solidarietà, una volta che non sia agevolmente identificabile il conducente e non sia altrettanto agevolmente accertabile il locatario, specie per i noleggi a breve termine.

Il tutto anche alla luce dell'ulteriore elemento di interpretazione sistematica... in relazione alla differenza ontologica esistente nella struttura contrattuale tra locazione finanziaria e locazione pura e semplice.

In definitiva, deve concludersi che l'ultima parte dell'articolo 196 deve interpretarsi nel senso che il locatario è un ulteriore soggetto obbligato solidamente, oltre al proprietario (o ai soggetti equiparati) ed al conducente”

LE RIFORME DELLA CASSAZIONE DEL 2020

Anche dopo questa sentenza il silenzio continua a non far rumore ed allora quasi a mo' di conclusione definitiva, questo giro è la terza sezione civile della Cassazione che con l'ord. n.8143 del 23 aprile 2020, ritorna a chiarire che: *“in tema di locazione di veicoli senza conducente, nell'ipotesi di sanzioni amministrative per violazione del codice stradale contestate al locatario, risponde solidalmente anche il locatore. È pertanto anche onere di quest'ultimo proporre, nei termini di legge, opposizione avverso le sanzioni comminate, pena l'inammissibilità di ricorsi inerenti al merito della contestazione”*.

Per ulteriore, definitiva ed estrema chiarezza in rapida sintesi il dictum dell'ord..

Il Tribunale di Firenze aveva rigettato il ricorso avverso alcuni verbali proposto da una società di noleggio che come motivazione richiamava la disciplina contenuta nell'articolo 196 sentenziando «additiva la previsione contenuta nell'art. 196 a proposito della responsabilità della proprietari dei mezzi, che va dunque ad aggiungersi a quella del conducente e del locatore; la proprietaria dei mezzi ha una sorta di responsabilità di posizione, di garanzia e la legge non prevede alcun esonero in caso di invio di comunicazioni al Comune sull'identità dei clienti.

Tale esonero da responsabilità non è previsto né dal citato art. 196 né da alcuna altra fonte normativa cogente ..., non potendo la richiamata circolare dell'Interno [n.300 A/48507/113/2, richiamata dall'appellante] essere tale.

La norma dunque sia nella sua interpretazione letterale che teleologica e sistematica aggiunge un condebitore solidale per il pagamento [delle] sanzioni derivanti dalle infrazioni al Codice della Strada in caso di auto a noleggio»;

Il ricorso per la cassazione della decisione viene respinto in quanto la circostanza che l'art.196, codice stradale, preveda che, nelle ipotesi di locazione di veicoli senza conducente, delle violazioni commesse dal conducente *“risponde solidalmente il locatario”* non vale ad escludere la concorrente responsabilità del locatore; né può ritenersi, quindi, che la previsione dell'art. 386, regolamento di attuazione dello stesso codice, che disciplina l'ipotesi della notificazione dei verbali a soggetto estraneo, si riferisca anche al locatore di veicoli senza conducente, dal momento che, posto quanto sopra, tale figura non rientra tra i soggetti in parola (Cassazione ord. 31 ottobre 2019, n.28030); pertanto, la società esercente l'attività di autonoleggio non si sarebbe dovuta limitare a comunicare i nominativi dei locatari, ma avrebbe dovuto proporre ricorso per impedire, in tesi, che i verbali di accertamento divenissero definitivi nei propri confronti (Cassazione ord. , 17/01/2019, n.1238; Cassazione ord. 19/02/2019, n. 4735; Cassazione ord. 31/10/2019, n.28030; Cassazione ord. 31/10/2019, n.28209); ne consegue che le censure proposte sarebbero comunque, infondate.