

Civile Ord. Sez. 2 Num. 17662 Anno 2026
Presidente: SCARPA ANTONIO
Relatore: CAVALLARI DARIO
Data pubblicazione: 03/06/2026

ORDINANZA

sul ricorso n. 7346/2021 proposto da:

General Leasing srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Gianluca Maglio;

-ricorrente-

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli Avv.ti Antonello Mandarano, Enrico Barbagiovanni, Gloria Centineo Cavarretta Mazzoleni, Anna Tavano, Donatella Silvia e Giuseppe Lepore;

-controricorrente-

avverso la sentenza del Tribunale di Milano n. 7254/2022, pubblicata il 20 settembre 2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 20 maggio 2026 dal Consigliere Dario Cavallari.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato in data 05.12.2019 la General Leasing srl ha citato in giudizio il Comune di Milano al fine di ottenere l'annullamento dell'ingiunzione di pagamento n. 20190430152920000024080, emessa dal detto Ente per l'omesso pagamento di verbali della Polizia Locale, elevati per infrazioni del Codice della Strada. Ha esposto di essere una società che svolgeva l'attività di noleggio di veicoli a lungo termine di veicoli e ha eccepito che, al ricevimento dei vari verbali di contestazione di cui all'ordinanza ingiunzione n. 20190430152920000024080, aveva comunicato all'autorità competente i dati completi dei soggetti ai quali erano state noleggiate le vetture.

Il Giudice di pace di Milano, nel contraddittorio delle parti, con Sentenza n. 550 del 2021, ha accolto il ricorso in quanto *"l'odierna attrice ha dato idonea prova della tempestiva, corretta e formale comunicazione dei dati dei locatari e noleggianti i veicoli che hanno commesso le contravvenzioni di cui ai verbali ... La società di leasing ha dunque dimostrato di aver correttamente comunicato all'Autorità di Polizia Locale di Milano i dati di tutti i soggetti che hanno noleggiato le sue auto e che hanno commesso le contravvenzioni di cui ai verbali presupposti ..."*.

Il Comune di Milano ha proposto appello che il Tribunale di Milano, nel contraddittorio delle parti, con sentenza n. 7254/2022, ha accolto, argomentando che «"L'opponente, infatti, in primo grado, rilevando di svolgere attività di noleggio senza conducente a lungo e medio termine di veicoli (come da visura camerale allegata), aveva contestato la legittimità della ingiunzione notificata alla sola General Leasing srl in luogo del trasgressore/locatario atteso che l'applicazione della fattispecie di cui all'art. 196 cds, che sancisce il principio della solidarietà tra proprietario e conducente/trasgressore, prevede una deroga nell'ipotesi di cui all'art. 84 (noleggio senza conducente) esonerando dalla responsabilità il locatore. Nel caso di specie General Leasing aveva tempestivamente comunicato al Comune di Milano, una volta ricevuto il verbale di accertamento, quale fosse il nominativo del locatario/utilizzatore di modo che l'ingiunzione si sarebbe dovuta indirizzare solo a quest'ultimo" "Ora nel caso di specie General leasing non ha provato di avere stipulato un contratto di

noleggio senza conducente con i soggetti indicati nelle varie comunicazioni, ma ha semplicemente documentato di avere inviato la comunicazione relativa alle generalità del trasgressore al Comune. Tale aspetto di carenza di prova non consente di procedere alla sussunzione della disciplina in assunto particolare e derogativa, rispetto a quella stabilita in via generale dall'art. 196 cds come ricordato, non potendosi ritenere soddisfatta la *ratio* di assicurare la possibilità di ottenere il pagamento della sanzione "attraverso la titolarità di un diritto adeguatamente e agevolmente accertabile". Essendo incontestata la proprietà dei veicoli in capo alla originaria opponente, la sentenza di primo grado ha errato nella valorizzazione di un comportamento della parte tale da porla al riparo dalla regola della solidarietà, rimanendo non provato che al momento delle singole violazioni contestate il contratto fosse effettivamente in corso. Sussiste quindi la solidarietà ex art. 196 cds"».

La General Leasing srl ha proposto ricorso sulla base di tre motivi.

Il Comune di Milano ha resistito con controricorso.

Le parti hanno depositato memorie.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Con il primo motivo la società ricorrente lamenta la nullità della sentenza d'appello, ex art. 360 n. 4 c.p.c., per violazione dell'art. 112 c.p.c., in relazione agli artt. 115 e 116 c.p.c., relativamente all'omessa prova che i veicoli oggetto di sanzione amministrativa fossero oggetto di noleggio a lungo termine. Evidenzia la nullità della sentenza di primo grado per avere posto a fondamento della decisione l'asserita carenza in ordine alla prova dell'esistenza di un contratto di noleggio con conducente in violazione degli artt. 112, 115 e 116 c.p.c. essendo tale circostanza mai stata contestata da parte del Comune.

Con il secondo motivo rappresenta la violazione e/o falsa applicazione, ex art. 360 n. 3 c.p.c., degli artt. 196 e 84 C.d.S. (Codice della Strada), anche in relazione all'art. 2697 c.c., per erronea attribuzione a carico di parte appellata (ora ricorrente) dell'onere di comunicare il contratto di locazione e non le sole generalità del contraente tale contratto. Sostiene che non sarebbe stato suo onere comunicare al Comune, in assenza di ogni richiesta da parte di

quest'ultimo, oltre alle generalità del contraente anche il contratto al fine di comprovare la sussistenza e la vigenza del rapporto al momento dell'infrazione.

Con il terzo motivo espone la nullità della sentenza d'appello per violazione degli artt. 91 e 92 c.p.c. e contesta la motivazione intrinsecamente contraddittoria - assenza di reale motivazione perché il Tribunale dapprima avrebbe affermato che sussistevano i presupposti per la compensazione delle stesse, mentre, poi, senza alcuna motivazione, le avrebbe poste a suo carico.

Le tre censure, che possono essere trattate congiuntamente, stante la stretta connessione, sono infondate, anche se la motivazione della decisione di appello deve essere corretta, ai sensi dell'art. 384, u.c., c.p.c.

Innanzitutto, la giurisprudenza ha ormai chiarito (Cass. n. 378/2026; Cass. n. 27210/2024) che il testo dell'art. 196 cod. strada, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. g-ter, del d.l. n. 121 del 2021, conv., con modif., dalla legge n. 156 del 2021 (richiamato da parte ricorrente a pagina 5 del ricorso), sebbene destinato, *pro futuro*, ad incidere sulla questione oggi esaminata, è privo di rilevanza rispetto ai fatti antecedenti alla sua entrata in vigore, dovendosi ribadire che, in materia di sanzioni amministrative - tali essendo quelle qui in esame, presupposto dell'ingiunzione di pagamento contestata - non trova applicazione il principio della retroattività della legge più favorevole (Cass. n. 19030/2022). In particolare, va esclusa la natura sostanzialmente penale della sanzione alla luce dei «criteri Engel», in quanto: a) non è una sanzione diretta a tutelare beni tipicamente protetti dalle norme penali; b) l'effetto preventivo è tipico della funzione amministrativa; c) la sanzione non ha quella connotazione di gravità da determinare elementi di afflizione personale, da presentare un carattere socialmente riprovevole o da influenzare la vita professionale del destinatario. Nessun contrasto con l'art. 7 CEDU è, allora, dato rinvenire e, di conseguenza, non può sostenersi che l'art. 1, comma 1, lett. g-ter) citato sarebbe norma di interpretazione autentica dell'art. 196, comma 1, seconda parte, del codice della strada, dotata di efficacia retroattiva, avendone la menzionata giurisprudenza limitato gli effetti solo al futuro, atteso che deve affermarsene l'evidente portata innovativa poiché, mentre il testo, applicabile *ratione temporis*, prevede(va) che "Nelle ipotesi di cui all'art. 84 risponde

solidalmente il locatario”, il nuovo testo stabilisce che “Nelle ipotesi di cui all’articolo 84 il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l’autore della violazione”, essendo evidente che l’inciso “in vece del proprietario” è un elemento normativo introduttivo di un *novum*, soggetto alla disciplina generale dell’efficacia solo per l’avvenire, di cui all’art. 11 disp. att. c.p.c. (Cass. n. 20030/2025, non massimata, e Cass. n. 4825/2025).

Queste conclusioni sono suffragate anche da altri precedenti di legittimità in fattispecie analoghe (cfr. Cass. n. 15927/2022; Cass. n. 14152/2022).

Ne deriva che il ricorso, concernendo verbali di accertamento relativi all’anno 2016, va esaminato alla luce della normativa vigente prima delle modifiche del 2021. Indubbiamente, come evidenziato da parte ricorrente sempre a pagina 5 del suo ricorso, vi sono arresti che escludono la responsabilità, in situazioni del genere, delle società di noleggio, come osservato di recente da questa Corte (Cass. n. 1383/2023), esistendo un risalente indirizzo da ultimo condiviso da Cass. n. 10833/2020, che trova la sua più datata capofila in Cass. n. 9328 del 1998, non massimata sul punto, che configura la comunicazione dell’identità del locatario quale fatto sopravvenuto idoneo a paralizzare la pretesa della P.A. (Cass. n. 16717/2004, non massimata).

La giurisprudenza di legittimità, però, è ormai costante nell’affermare che la seconda parte del 1° comma dell’art. 196 cod. strada deve interpretarsi nel senso che il locatore è un ulteriore soggetto obbligato solidalmente, oltre al proprietario o ai soggetti equiparati e al conducente, con il responsabile dell’infrazione (cfr. in vicende, simili, Cass. n. 13664/2017; Cass. n. 1845/2018; Cass. n. 14552/2018; Cass. n. 27210/2024; Cass. n. 27211/2024; Cass. n. 27213/2024; Cass. n. 27215/2024; Cass. n. 27217/2024; Cass. n. 378/2026, alcune delle quali affrontano proprio la questione del dedotto contrasto giurisprudenziale). Sul punto, va ribadito, quindi, che, per l’indirizzo giurisprudenziale qui condiviso, l’argomento “puramente testuale”, sul quale si fonda la tesi che nega la legittimazione passiva del noleggiatore, “non convince, perché privo di una sistematica valutazione della disciplina della solidarietà dettata in via generale dall’art. 196 Codice della Strada”, atteso che non considera la “*ratio* complessiva della norma in questione (...)” e che, nella

“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”, tale essendo “la ragione della mancata equiparazione del locatore alle ipotesi su indicate” (così, Cass. n. 18988/2015; Cass. n. 1845/2018; Cass. n. 14452/2018, non massimata; Cass. n. 1214/2019; Cass. n. 24926/2021).

Diviene irrilevante, allora, la questione dell’avvenuta comunicazione o meno del contratto di noleggio alla P.A. (e, persino, della sua esistenza), non essendo idonea neppure la comunicazione dei relativi dati a escludere la responsabilità della società interessata.

In ordine al profilo concernente le spese, si osserva che la pronuncia presente in dispositivo è del tutto coerente con l’applicazione del criterio generale della soccombenza, mentre le affermazioni contenute in motivazione sono ragionevolmente, alla luce del contenuto della sentenza di appello, il frutto di un mero errore materiale, da correggere con l’apposita procedura.

2) Il ricorso è rigettato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

Ai sensi dell’art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, ad opera della parte ricorrente, dell’ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto.

P.Q.M.

- rigetta il ricorso;

- condanna parte ricorrente a rifondere le spese di lite in favore di parte controricorrente, che liquida in complessivi € 2.000,00 per compenso e € 200,00 per esborsi, oltre accessori di legge;

- ai sensi dell’art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, ad opera della parte ricorrente, dell’ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione II della Corte Suprema di Cassazione, il giorno 20 maggio 2026.

Il Presidente

Antonio Scarpa

Corte di Cassazione - copia non ufficiale