

Civile Sent. Sez. 2 Num. 5010 Anno 2026

Presidente: FALASCHI MILENA

Relatore: VARRONE LUCA

Data pubblicazione: 05/03/2026

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MILENA FALASCHI Presidente

Dott. GIUSEPPE TEDESCO Consigliere

Dott. ANTONIO SCARPA Consigliere

Dott. RICCARDO GUIDA Consigliere

Dott. LUCA VARRONE Rel. Consigliere

Oggetto

SANZIONI
AMMINISTRATIVE

Ud. 23/10/2025
PU

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 27479/2021 R.G. proposto da:

SICILY BY CAR SPA, elettivamente domiciliata in ROMA VIALE PLATONE, N. 21, presso lo studio dell'avvocato MARCELLA LOMBARDO che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato CALOGERO VALERIO SCIMEMI;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI CASARSA DELLA DELIZIA rappresentato e difeso dall'avv.to SABRINA PATRIZIA FRANCESCUTTI ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. ANTONELLA GIGLIO in Roma viale Parioli n.12;

- controricorrente -

nonché contro

COMUNE DI VENEZIA, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DI MONTE FIORE, N. 22, presso lo studio dell'avvocato STEFANO GATTAMELATA che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati ANTONIO IANNOTTA e NICOLETTA ONGARO;

- controricorrente -

nonché contro

ROMA CAPITALE, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEL TEMPIO DI GIOVE, N. 21, presso lo studio dell'avvocato ANTONIO CIAVARELLA che la rappresenta e difende

- controricorrente -

nonché contro

RISCOSSIONE SICILIA SPA

- intimata -

Avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO DI PALERMO n. 1500/2021 depositata il 16/09/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 23/10/2025 dal Consigliere LUCA VARRONE;

Udito il Sostituto Procuratore generale in persona del dott. CARMELO CELENTANO che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati MARCELLA LOMBARDO per la ricorrente e ANTONELLA GIGLIO e ALESSIO GATTAMELATA per i controricorrenti;

FATTI DI CAUSA

1. Con atto di citazione ex art. 615 c.p.c., la società di autonoleggio SICILY BY CAR S.p.A. proponeva opposizione alla cartella di pagamento n. 296 2015 0011832566, notificata il 21.04.2015 da Riscossione Sicilia Spa., volta alla riscossione di

sanzioni amministrative per violazioni del c.d.s. accertate da varie Amministrazioni locali, fra le quali anche i Comuni di Venezia e Roma Capitale. Deduceva, in particolare, la mancata notifica dei verbali di contestazione, l'inesistenza del titolo esecutivo; il difetto di legittimazione sostanziale dell'opponente, la nullità della cartella opposta per violazione della legge 212/2000 e della legge 241/1990, l'intervenuta decadenza degli opposti dal potere di procedere all'esecuzione per violazione e falsa applicazione degli artt. 17 e 25 DPR 602/73, come modificati dal D.Lgs. 46/99.

2. Si costituiva Riscossione Sicilia s.p.a., quale agente del servizio di riscossione per la Provincia di Palermo, contestando i motivi di opposizione e chiedendone il rigetto.

3. Si costituivano, inoltre l'Amministrazione di Roma Capitale; il Comune di Messina; il Comune di Venezia; il Comune di Amalfi e le prefetture di Roma e di Lodi proponendo varie eccezioni e contestando i motivi di opposizione di cui chiedevano il rigetto.

4. Gli altri convenuti rimanevano contumaci.

5. Il Tribunale adito, con sentenza n. 1597 del 3/04/2018, preliminarmente, qualificava l'azione come opposizione all'esecuzione ex art. 615, comma 1, c.p.c. e rigettava le eccezioni di incompetenza per territorio e per valore. Nel merito, accoglieva l'opposizione, sul rilievo che, a fronte dell'asserita mancata notifica dei verbali di contestazione delle infrazioni, nessuna delle amministrazioni convenute aveva fornito prova dell'avvenuta notifica, con la conseguenza che doveva essere ritenuto inesistente il titolo posto a fondamento dell'iscrizione dei relativi crediti; e per l'effetto, dichiarava la nullità della cartella di pagamento e condannava in solido le parti convenute alle spese in favore dell'opponente. Asseriva che l'art. 196 C.d.S., in caso di noleggio

di autovettura senza conducente ex art. 84 C.d.S., prevedeva la responsabilità per la violazione delle norme del C.d.S. a carico dell'autore della trasgressione e del locatario dell'autovettura e che in tale previsione andava inquadrata la concreta fattispecie. Rilevava che la società opponente aveva documentato di avere ottemperato all'obbligo, sancito da una circolare del Ministero dell'Interno, di comunicare tempestivamente all'amministrazione creditrice le generalità del locatario del mezzo preso a noleggio, onde indirizzare allo stesso la notifica del verbale di contestazione prescritta dal C.d.S..

6. Avverso tale sentenza proponevano appello principale il Comune di Venezia (giudizio RG 1980/2018) e Roma Capitale (giudizio RG 2030/2018) e appello incidentale il Comune di Casarsa della Delizia.

7. Si costituiva in giudizio la società Sicily by car chiedendo il rigetto dell'impugnazione.

8. Si costituiva altresì Riscossione Sicilia s.p.a chiedendo l'accoglimento degli appelli principali.

9. La Corte d'Appello previa riunione del giudizio recante il n. di R.G. 1980/2018 con quello recante il n. di R.G. 2030/2018, trattandosi di appello avverso la medesima sentenza, accoglieva il gravame e rigettava l'opposizione.

In particolare la Corte d'Appello riteneva di aderire all'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui *"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 e il conducente, giacché l'art. 196 codice della strada, 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 (Cass. ordinanza n. 1845 del 25.1.2018).

Nello stesso senso anche la pronunzia n. 9675 del 26.5.2020: In tema di sanzioni amministrative in conseguenza della violazione delle norme sulla circolazione, l'articolo 196 del codice della strada, nel ritenere il locatario responsabile in solido con il conducente, non lo sostituisce al proprietario, ma lo aggiunge a quello. La ratio di questa interpretazione è di rendere più agevole la posizione della amministrazione che contesta la violazione, poiché nel caso di noleggio il rapporto di locazione riguarda solo il locatore e il locatario e il nominativo di quest'ultimo è noto solo al locatore.

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, così che è irrilevante che, di fatto, la società abbia o meno comunicato i nominativi dei conducenti (dei locatari), in quanto la norma istituisce come responsabile solidale il proprietario, e ciò legittima la pretesa del comune verso quest'ultimo".

La Corte infine rigettava le ulteriori eccezioni riproposte dall'appellata Sicily By Car di decadenza ex artt. 17 e 25 d.p.r. 602/1973 del concessionario dal potere di procedere all'esecuzione del credito portato dalla cartella opposta, nonché di nullità dell'estratto di ruolo a cartella di pagamento, per violazione dell'art. 7 L.212/2000 e della L. 241/1990

10. Sicily by Car ha proposto ricorso per cassazione avverso la suddetta sentenza sulla base di un unico motivo di ricorso.

11. Il Comune di Venezia, il Comune di Casarsa Della Delizia, e Roma Capitale hanno resistito con controricorso.

12. La causa è stata chiamata all'udienza del 21 aprile 2022 e all'esito dell'udienza camerale il Collegio ha ritenuto mancante l'evidenza decisoria per la decisione in camera di consiglio ai sensi degli art. 380 bis e 375, n. 1 e 5, c.p.c..

13. La ricorrente, il Comune di Venezia e il Comune di Casarsa della Delizia con memorie depositate in prossimità dell'odierna udienza hanno insistito nelle rispettive richieste.

14. Il Procuratore Generale ha concluso per il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo di ricorso è così rubricato: Violazione e falsa applicazione dell'articolo 196, comma 1, del d.lgs. 285/1992 (codice della strada), in combinato disposto con l'articolo 84 del d.lgs. 285/1992 (codice della strada), anche come modificato e integrato dall'articolo 1, comma 1, lettera g-ter) del decreto legge 10 settembre 2021 n. 121, convertito in legge con modificazioni e integrazioni con la legge 9 novembre 2021 n. 156, nonché degli articoli 201, 203, 204-bis, 205 e 206 del d.lgs. 285/1992 (codice della strada); inadeguata, erronea e ingiusta valutazione delle domande proposte dalla ricorrente; omesso esame circa fatti decisivi per il giudizio che sono stati oggetto di discussione tra le parti in relazione al merito della controversia e ai motivi della proposta opposizione all'esecuzione ex articolo 615 c.p.c. in ipotesi di inesistenza del titolo esecutivo; insufficienza, illogicità e contraddittorietà della motivazione circa un fatto controverso e

decisivo per il giudizio; motivo formulato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 360, n. 3, c.p.c.; motivo altresì formulato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 360, n. 5, c.p.c.”.

Come ampiamente documentato e provato in atti, allorquando v'è stata la notifica dei processi verbali presupposti della cartella di pagamento opposta, la Sicily By Car spa ha sempre tempestivamente e ritualmente provveduto alla comunicazione alle autorità competenti dei nominativi dei soggetti locatari dei veicoli interessati, resisi presuntivamente responsabili delle contestate infrazioni al codice della strada. La comunicazione inviata dalla Sicily By Car spa all'organo accertatore, ai sensi dell'articolo 196 del codice della strada, ha evitato che il singolo verbale diventasse titolo esecutivo e definitivo nei confronti della medesima.

La Sicily By Car spa, quale compagnia di autonoleggio, non può ritenersi in alcun modo solidalmente responsabile di violazioni perpetrate con veicoli di cui non ha la disponibilità materiale e il controllo durante la circolazione stradale, in quanto noleggiati ai propri clienti.

Secondo la ricorrente vi sarebbe una esclusione normativa della responsabilità solidale della compagnia di autonoleggio per le sanzioni amministrative conseguenti alle violazioni del codice della strada perpetrate dai propri clienti.

E infatti, ai sensi dell'articolo 196, comma 1, del d.lgs. 285/1992, rubricato appunto “*principio di solidarietà*” – già nella formulazione precedente l'intervento normativo di natura interpretativa, e quindi retroattiva, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera g-ter) del decreto legge 10 settembre 2021 n. 121, convertito in legge con modificazioni e integrazioni con la legge 9 novembre 2021 n. 156 – prevedeva testualmente «per le violazioni

punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria il proprietario del veicolo, 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». Ai sensi della norma citata, nelle ipotesi di cui all'articolo 84 – ossia proprio nelle ipotesi di *“locazione senza conducente”*, come nel caso all'odierno esame – *“risponde solidalmente il locatario”*. In particolare, ai sensi dell'articolo 84, comma 1, del codice della strada, *“agli effetti del presente articolo un veicolo si intende adibito a locazione senza conducente quando il locatore, dietro corrispettivo, si obbliga a mettere a disposizione del locatario, per le esigenze di quest'ultimo, il veicolo stesso”*. Le ipotesi di cui all'articolo 84 del codice della strada sono proprio le ipotesi – tutte le ipotesi – di *“locazione senza conducente”*, che è l'autonoleggio, tutte le ipotesi quindi di autonoleggio. E ciò, sia che la compagnia di autonoleggio sia proprietaria dei veicoli dati a noleggio sia che la compagnia di autonoleggio sia utilizzatrice, in quanto a monte locataria dalle case produttrici, dei veicoli dati a sua volta in locazione a terzi, i propri clienti.

Se così non fosse, sottolinea la ricorrente, l'articolo 196, comma 1, del codice della strada, oltre alla prima parte, dedicata ai casi generali, non avrebbe avuto una seconda parte dedicata ai soli casi particolari di veicolo a noleggio.

La modifica dell'articolo 196, comma 1, seconda parte, del codice della strada operata dall'articolo 1, comma 1, lettera g-ter) del decreto-legge 10 settembre 2021 n. 121, convertito in legge con modificazioni e integrazioni con la legge 9 novembre 2021 n.

156, pubblicata in GU, Serie Generale, n. 267 del 9 novembre 2021 prevede espressamente nella sua nuova formulazione che *“per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria il proprietario del veicolo, 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'articolo 84, il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l'autore della violazione”*.

Secondo parte ricorrente l'articolo 1, comma 1, lettera g-ter) del decreto-legge 10 settembre 2021 n. 121, convertito in legge con modificazioni e integrazioni con la legge 9 novembre 2021 n. 156 è norma di interpretazione autentica dell'articolo 196, comma 1, seconda parte, del codice della strada ed ha efficacia retroattiva ed è dunque applicabile in ogni tempo e per fattispecie anche pregresse alla sua emanazione, così come è altresì suscettibile di diretta applicazione, d'ufficio, anche in sede di legittimità.

1.1 Il motivo di ricorso è infondato.

Le censure proposte dal ricorrente si possono sintetizzare in due doglianze: la prima riguarda la possibilità di applicare retroattivamente la modifica dell'art.196, comma 1, seconda parte, del codice della strada a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1, lettera g-ter) del decreto-legge 10 settembre 2021 n. 121, convertito in legge con modificazioni e integrazioni con la legge 9 novembre 2021 n. 156, la seconda riguarda l'interpretazione della norma nella sua precedente formulazione.

Le censure sono infondate sotto entrambi i profili.

Quanto alla natura di norma di interpretazione autentica e dunque retroattiva della modifica dell'art. 196 del codice della strada questa Corte ha già avuto modi di pronunciarsi affermando il seguente principio di diritto che il Collegio condivide e cui vuole assicurare continuità: L'art. 196 del d.lgs. n. 285 del 1992, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. g-ter), del d.l. n. 121 del 2021, convertito dalla l. n. 156 del 2021, nel prevedere, in caso di locazione senza conducente, la responsabilità solidale con l'autore della violazione del conduttore-locatario e non del locatore-proprietario ha natura innovativa, ma non retroattiva, non potendosi riconoscere natura sostanzialmente penale alle sanzioni per violazioni del codice della strada, in quanto non dirette a tutelare beni tipicamente protetti dalle norme penali. (Cass. Sez. 3, 24/02/2025, n. 4825, Rv. 673772 - 01).

Quanto alla questione relativa all'interpretazione della norma nella sua precedente formulazione deve darsi continuità al seguente principio di diritto: Nell'ipotesi di locazione di veicolo senza conducente, l'art. 196 C.d.S. (nella formulazione anteriore alla modifica di cui all'art. 1, comma 1, lett. g-ter, del d.l. n. 121 del 2021, convertito dalla l. n. 156 del 2021) prevede, per le sanzioni pecuniarie relative a violazioni del codice della strada, la responsabilità solidale del proprietario locatore con il locatario e conducente del veicolo, in quanto il rapporto di locazione riguarda soltanto il locatore e il locatario, il cui nominativo è noto al solo locatore (Cass. Sez. 3, 22/07/2025, n. 20713, Rv. 675436 - 01).

Oltre al fatto che il locatore di un veicolo senza conducente è responsabile solidalmente per le violazioni commesse dal conducente, si è anche affermato che la semplice comunicazione dei dati del locatario all'Amministrazione non esonera il locatore

dalla responsabilità solidale prevista dall'art. 196 C.d.S. (Sez. III, Ordinanza, 18/07/2025, n. 20030).

Peraltro, deve richiamarsi anche l'orientamento secondo il quale: il difetto di legittimazione passiva derivante dall'inapplicabilità dell'art. 196 C.d.S. alle società di noleggio di veicoli senza conducente deve essere fatto valere sin dalla notificazione dei verbali di contestazione di infrazione stradale mediante impugnazione al prefetto o al giudice di pace, ai sensi degli artt. 203 e 204-bis C.d.S., e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. La notificazione del verbale di accertamento costituisce il fatto costitutivo del diritto dell'amministrazione ad ottenere il pagamento della sanzione e non un presupposto di esistenza del titolo esecutivo (Cass. civ., Sez. III, Ordinanza, 07/12/2024, n. 31454; Cass. civ., Sez. II, Ordinanza, 21/10/2024, n. 27210)

Dunque, in caso di infrazione commessa con veicoli adibiti a locazione senza conducente, il locatore può essere ritenuto solidalmente responsabile ai sensi dell'art. 196 C.d.S., anche ove abbia tempestivamente comunicato alle autorità i nominativi dei locatari. La mancata contestazione dei verbali di accertamento di infrazione entro i termini previsti dagli artt. 203 e 204-bis C.d.S. comporta la definitività dei medesimi e la conseguente formazione del titolo esecutivo (Cass. civ., Sez. III, Ordinanza, 11/01/2023, n. 510).

2. In definitiva, il ricorso si rivela infondato sotto tutti i profili sollevati dalla ricorrente.

3. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

5. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto;

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità rispettivamente nei confronti delle parti controricorrenti che liquida in favore del Comune di Venezia in euro 5000 più 200 per esborsi, oltre al rimborso forfettario al 15% IVA e CPA come per legge; in favore del Comune di Casarsa della Delizia in euro 5000 più 200 per esborsi, oltre al rimborso forfettario al 15% IVA e CPA come per legge; in favore di Roma Capitale in euro 4000 più 200 per esborsi, oltre al rimborso forfettario al 15% IVA e CPA come per legge

ai sensi dell'art. 13, co. 1 quater, del d.P.R. n. 115/2002, inserito dall'art. 1, co. 17, I. n. 228/12, dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto;

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della 2^a Sezione civile in data 23 ottobre 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Luca Varrone

IL PRESIDENTE

Milena Falaschi