Ausiliari del traffico ex art. 12-bis CdS: riconoscimento della qualifica di pubblico ufficiale nella giurisprudenza della Cassazione

In relazione alla questione in trattazione abbiamo due recenti pronunce particolarmente rilevanti: Cass. Pen., Sez. VI, n. 20557/2024 e Cass. Pen., Sez. VI, n. 31409/2023.

La prima è quella da utilizzare come riferimento principale perché richiama espressamente l'art. 12-bis CdS e afferma che tale disposizione ha chiarito, sul piano normativo, il riconoscimento della qualifica di pubblico ufficiale durante lo svolgimento delle mansioni attribuite agli ausiliari.

Occorre però distinguere due piani:

- la giurisprudenza precedente all'introduzione dell'art. 12-bis, che riconosceva una funzione pubblicistica agli ausiliari entro i limiti delle competenze loro attribuite;
- la disciplina successiva al 2020, che prevede espressamente, all'art. 12-bis, comma 2, CdS, che il personale incaricato delle funzioni ivi indicate, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, riveste la qualifica di pubblico ufficiale.

Questa distinzione è importante: la qualifica non deriva genericamente dall'essere dipendente di una società di gestione dei parcheggi, ma dall'esercizio delle specifiche funzioni pubbliche attribuite dalla legge e dal provvedimento del Sindaco.

La pronuncia fondamentale: Cassazione Penale n. 20557/2024

In questa pronuncia il riferimento principale è l'art. 12-bis CdS. La Corte d'appello di Ancona aveva confermato la condanna di un soggetto per una condotta di minaccia nei confronti di un'ausiliario del traffico. La persona offesa aveva lasciato sul parabrezza dell'autovettura il modulo di contestazione relativo al mancato pagamento della sosta. L'automobilista l'aveva successivamente raggiunto, intimando di eliminare il preavviso e, dopo il rifiuto, l'aveva colpito con uno schiaffo.

La difesa aveva contestato la qualifica pubblicistica dell'ausiliario, sostenendo che il riconoscimento espresso della qualifica di pubblico ufficiale fosse stato introdotto soltanto nel 2020 dall'art. 12-bis CdS e che, pertanto, non potesse essere applicato a fatti avvenuti nel novembre 2015.

La Corte dichiara manifestamente infondato il motivo. Il passaggio più significativo è quello nel quale richiama il precedente orientamento giurisprudenziale e afferma che l'ausiliario del traffico, nell'esercizio delle funzioni di accertamento e contestazione delle violazioni al Codice della strada nelle aree affidate all'impresa dalla quale dipende, assume la qualifica di pubblico ufficiale in ragione dei poteri certificativi e autoritativi attribuitigli dalla legge.

La Corte aggiunge che la figura è stata successivamente disciplinata in termini più chiari dall'art. 12-bis CdS, introdotto dall'art. 49 del D.L. 76/2020, convertito dalla L. 120/2020.

Si richiama espressamente la previsione del comma 2: *«Tale personale, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, riveste la qualifica di pubblico ufficiale».*

La pronuncia conclude che la funzione pubblicistica dell'ausiliario era riconosciuta anche prima dell'introduzione dell'art. 12-bis, nell'ambito dei poteri di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta attribuiti dalla legge.

Rilevanza: è il precedente più diretto per sostenere che la qualifica di pubblico ufficiale non nasce nel 2020, ma trova nella disposizione introdotta nel 2020 una formulazione espressa e più chiara di un riconoscimento già presente nella giurisprudenza.

Cassazione Penale n. 31409/2023

La sentenza riguarda un procedimento penale nel quale erano contestate, tra le altre, condotte di falso ideologico concernenti verbali di accertamento di violazioni al Codice della Strada. La difesa sosteneva che i verbali redatti dagli ausiliari del traffico non potessero essere considerati atti pubblici, in quanto gli ausiliari non avrebbero rivestito la qualifica di pubblici ufficiali.

La Cassazione respinge la censura e ribadisce il principio secondo cui la qualifica pubblicistica dell'ausiliario deve essere valutata in stretta connessione con le attività che la legge gli attribuisce.

Il passaggio centrale è particolarmente significativo: l'attribuzione al cosiddetto ausiliario del traffico della qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio deve essere intesa in un rapporto di stretta connessione con l'attività per legge indicata come di competenza del primo.

La Corte specifica che l'ausiliario assume la veste di pubblico ufficiale quando esercita le funzioni di accertamento e contestazione delle violazioni al Codice della Strada nelle aree oggetto di concessione all'impresa di gestione dei parcheggi e nelle aree immediatamente limitrofe. La qualifica è collegata alla finalità certificativa e autoritativa dei poteri esercitati per potestà riconosciuta dalla legge.

Questa sentenza è un precedente fondamentale perché:

- riconosce la natura pubblicistica dell'attività di accertamento;
- collega la qualifica alla funzione concretamente esercitata;
- riconosce la natura pubblica dei verbali redatti nell'esercizio delle competenze attribuite;
- esclude che la qualifica possa essere riconosciuta indiscriminatamente per qualsiasi attività svolta dal dipendente.

La pronuncia richiama espressamente Cass. Pen., Sez. VI, n. 38877/2006, le Sezioni Unite n. 7958/1992 e Cass. Pen., Sez. VI, n. 28412/2013.

I precedenti anteriori: l'evoluzione giurisprudenziale

Le sentenze del 2023 e del 2024 non nascono dal nulla. La Cassazione aveva già riconosciuto la natura pubblicistica delle funzioni svolte dagli ausiliari del traffico, sebbene in alcune pronunce utilizzasse la diversa qualifica di incaricato di pubblico servizio.

È importante ricostruire questa evoluzione perché permette di comprendere il significato dell'art. 12-bis.

Cassazione penale, Sez. VI, n. 28521/2014

- Oggetto: minaccia e resistenza nei confronti di un ausiliario del traffico.

- Fattispecie: un automobilista aveva minacciato l'ausiliario affinché eliminasse il verbale relativo al mancato pagamento del ticket di sosta.
- Principio: l'ausiliario riveste la qualifica di incaricato di pubblico servizio quando accerta e contesta violazioni concernenti il divieto di sosta nelle aree oggetto di concessione.

La Corte ha ritenuto corretta la configurabilità del reato di resistenza a pubblico ufficiale, in relazione alla specifica funzione svolta dall'ausiliario. La sentenza è utile per dimostrare che la funzione di accertamento e contestazione delle violazioni della sosta era già considerata attività pubblicistica prima del 2020.

Cassazione penale, Sez. VI, n. 28412/2013

La pronuncia è richiamata espressamente dalla successiva sentenza n. 31409/2023.

Il principio riguarda la stretta connessione tra la qualifica pubblicistica dell'ausiliario e l'attività concretamente attribuitagli dalla legge. La Corte valorizza i poteri certificativi e autoritativi esercitati nell'accertamento e nella contestazione delle violazioni, nei limiti delle aree e delle competenze previste dalla normativa.

È un precedente importante perché contribuisce a consolidare il criterio funzionale: la qualifica dipende dalla natura dei poteri concretamente esercitati, non dalla natura pubblica o privata del rapporto di lavoro.

Cassazione penale, Sez. VI, n. 7496/2009

Questa decisione individua la natura pubblicistica dell'attività dell'ausiliario che accerta e contesta violazioni in materia di sosta nelle aree in concessione. La Corte afferma che gli ausiliari, in base all'art. 17, comma 132, L. 127/1997, come interpretato dall'art. 68 L. 488/1999, rivestono la qualifica di incaricati di pubblico servizio quando svolgono tali funzioni.

Il caso riguardava un automobilista che, ripartendo con il veicolo, aveva urtato l'ausiliario mentre questi stava contestando una violazione.

La sentenza riconosce anche il potere di contestazione immediata e di redazione e sottoscrizione del verbale, con l'efficacia prevista dagli artt. 2699 e 2700 c.c., nei limiti delle attribuzioni conferite.

Cassazione penale, Sez. VI, n. 38877/2006

Questa pronuncia rileva per i limiti delle attribuzioni.

La Corte ha escluso che l'ausiliario del traffico possa essere considerato pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio per il solo fatto di rivestire tale denominazione.

Nel caso concreto, l'ausiliario era stato aggredito per impedire la contestazione di una violazione relativa alla circolazione dei veicoli, attività che non rientrava nelle competenze attribuitegli.

La Corte ha quindi escluso la configurabilità della resistenza a pubblico ufficiale in relazione a quella specifica attività. Il principio non è in contrasto con l'attuale art. 12-bis: al contrario, conferma che occorre verificare l'ambito delle funzioni effettivamente conferite.

Cassazione penale, Sez. V, n. 43359/2010

Questa sentenza è utile per un'altra distinzione: la Cassazione separa la figura dell'ausiliario del traffico da quella dell'operatore comunale della viabilità.

La decisione riconosce che l'operatore comunale, quando ha il potere di elevare verbali per infrazioni relative al traffico e di certificare i fatti percepiti direttamente, assume la qualifica di pubblico ufficiale.

Quanto all'ausiliario del traffico, la sentenza richiama invece l'orientamento che lo qualificava come incaricato di pubblico servizio nell'ambito delle attribuzioni specificamente conferite.

È una pronuncia utile per non confondere figure professionali diverse e per comprendere l'evoluzione verso la previsione espressa dell'art. 12-bis.

Cass. Sezioni Unite, n. 7958/1992

Non è una sentenza specificamente dedicata agli ausiliari del traffico, ma costituisce un precedente fondamentale per la definizione della qualifica di pubblico ufficiale.

Le Sezioni Unite hanno chiarito che la qualifica deve essere riconosciuta a chi, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, esercita poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, anche indipendentemente dalla natura pubblica o privata del rapporto di lavoro.

I poteri sono considerati alternativamente, non cumulativamente.

Questo criterio è particolarmente rilevante per gli ausiliari del traffico: il potere di accertare e verbalizzare le violazioni, nei limiti della competenza conferita, è espressione di una funzione certificativa e autoritativa.

Quadro riepilogativo delle sentenze

Pronuncia	Principio rilevante	Utilità
Cass. Pen. VI, n. 20557/2024	Riconosce la qualifica di pubblico ufficiale nell'esercizio delle funzioni attribuite e richiama espressamente l'art. 12-bis	Fondamentale
Cass. Pen. VI, n. 31409/2023	La qualifica pubblicistica è collegata ai poteri certificativi e autoritativi attribuiti dalla legge	Fondamentale
Cass. Pen. VI, n. 28521/2014	Riconosce la funzione pubblicistica nell'accertamento e contestazione delle violazioni di sosta	Precedente applicativo
Cass. Pen. VI, n. 28412/2013	Ribadisce il criterio funzionale e il collegamento con le competenze attribuite	Precedente di sistema
Cass. Pen. VI, n. 7496/2009	Riconosce la qualifica di incaricato di pubblico servizio nelle funzioni di accertamento della sosta	Precedente storico

Cass. Pen. VI, n. 38877/2006	Esclude la qualifica quando l'ausiliario agisce fuori dalle proprie attribuzioni	Limiti della qualifica
Cass. Pen. V, n. 43359/2010	Distingue ausiliario del traffico e operatore comunale della viabilità	Distinzione soggettiva
Cass. Pen. SS.UU., n. 7958/1992	Definisce i criteri sostanziali per il riconoscimento della qualifica di pubblico ufficiale	Fondamento generale

Il quadro normativo attuale: art. 12-bis CdS

L'art. 12-bis, introdotto dall'art. 49 del D.L. 76/2020, convertito dalla L. 120/2020, ha disciplinato le funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta e fermata.

La disposizione prevede diverse categorie di personale.

Categoria	Funzioni attribuibili
Dipendenti comunali e dipendenti delle società che gestiscono la sosta regolamentata o a pagamento	Prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta nelle aree affidate, comprese le aree verdi
Dipendenti comunali, di aziende municipalizzate e imprese addette alla raccolta dei rifiuti e alla pulizia delle strade	Prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta o fermata connesse alle attività svolte
Personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico di persone	Prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta e fermata; anche circolazione, fermata e sosta sulle corsie e strade riservate al trasporto pubblico

Il comma 2 stabilisce espressamente che il personale nominativamente designato, dopo la verifica dei requisiti e il superamento della formazione richiesta, durante lo svolgimento delle proprie mansioni riveste la qualifica di pubblico ufficiale. Il comma 4 attribuisce, nei limiti delle competenze conferite, i poteri di contestazione delle violazioni degli artt. 7, 157 e 158 CdS e il potere di disporre la rimozione dei veicoli ai sensi dell'art. 159 CdS.

Per le categorie indicate dalla norma sono previste anche specifiche possibilità di accertamento nelle aree limitrofe, secondo i presupposti e i limiti fissati dalla disposizione.

La distinzione fondamentale: pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio?

È necessario prestare attenzione alla terminologia delle sentenze anteriori al 2020.

Le pronunce più risalenti spesso riconoscevano agli ausiliari la qualifica di incaricato di pubblico servizio, ai sensi dell'art. 358 c.p. La successiva disciplina dell'art. 12-bis, comma 2, ha previsto espressamente la qualifica di pubblico ufficiale durante lo svolgimento delle mansioni attribuite.

La differenza non è puramente terminologica.

Profilo	Pubblico ufficiale	Incaricato di pubblico servizio
Norma di riferimento	Art. 357 c.p.	Art. 358 c.p.
Poteri caratterizzanti	Autoritativi, deliberativi o certificativi	Attività disciplinata da norme pubblicistiche, ma senza i poteri tipici della pubblica funzione
Atti e documenti	Può redigere atti pubblici nell'esercizio della funzione	Non acquisisce automaticamente poteri certificativi propri del pubblico ufficiale
Art. 12-bis CdS	Qualifica espressamente riconosciuta durante le mansioni	Non è la qualificazione indicata dal comma 2 per il personale ivi designato

La qualificazione deve comunque essere verificata in relazione alla persona, all'atto di nomina, alle mansioni e al momento concreto in cui si è verificato il fatto.

Ricadute penali: quali reati possono rilevare?

Il riconoscimento della qualifica di pubblico ufficiale ha conseguenze importanti nella tutela penale dell'attività degli ausiliari.

Fattispecie	Riferimento	Possibile applicazione
Violenza o minaccia a pubblico ufficiale	Art. 336 c.p.	Violenza o minaccia diretta a costringere l'ausiliario a compiere un atto contrario ai doveri o a omettere un atto dell'ufficio
Resistenza a pubblico ufficiale	Art. 337 c.p.	Violenza o minaccia per opporsi all'ausiliario mentre compie un atto del proprio ufficio
Oltraggio a pubblico ufficiale	Art. 341-bis c.p.	Ricorrendone tutti i presupposti, anche quelli relativi al luogo pubblico o aperto al pubblico e alla presenza di più persone
Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atto pubblico	Art. 479 c.p.	Se l'ausiliario, nell'esercizio delle funzioni certificative, attesta consapevolmente fatti non veri
Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atto pubblico	Art. 476 c.p.	Se ricorrono gli elementi della falsificazione materiale di un atto pubblico

Attenzione operativa: la qualifica di pubblico ufficiale non comporta automaticamente la configurabilità di uno di questi reati. Per ciascuna fattispecie occorre verificare il concreto esercizio delle funzioni, la condotta, l'elemento soggettivo e tutti gli altri requisiti previsti dalla legge.

In particolare, per gli artt. 336 e 337 c.p. occorre distinguere il momento in cui la violenza o minaccia viene esercitata e il rapporto con l'atto dell'ufficio.

Formula di massima da utilizzare in una relazione o memoria difensiva

Qualifica di pubblico ufficiale degli ausiliari del traffico – Art. 12-bis Codice della strada

L'art. 12-bis, comma 2, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 49 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, riconosce espressamente la qualifica di pubblico ufficiale al personale nominativamente designato per l'esercizio delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta e fermata, durante lo svolgimento delle mansioni attribuite.

Tale riconoscimento normativo si pone in continuità con il precedente orientamento della giurisprudenza di legittimità, che aveva già individuato la natura pubblicistica delle funzioni esercitate dagli ausiliari del traffico nell'ambito delle competenze loro conferite dalla legge.

In particolare, Cass. Pen., Sez. VI, sentenza n. 20557 del 23 maggio 2024, ha ritenuto manifestamente infondata la contestazione della qualifica pubblicistica dell'ausiliario del traffico, richiamando il principio secondo cui questi, nell'esercizio delle funzioni di accertamento e contestazione delle violazioni al Codice della strada nelle aree affidate, esercita poteri di natura pubblicistica e ha evidenziato che l'art. 12-bis CdS ha successivamente disciplinato in termini espressi tale qualifica.

Nello stesso senso, Cass. Pen., Sez. VI, sentenza n. 31409 del 19 luglio 2023, ha ribadito che la qualifica pubblicistica dell'ausiliario deve essere valutata in stretta connessione con le attività attribuite dalla legge, riconoscendo la natura certificativa e autoritativa dei poteri esercitati nell'accertamento e nella contestazione delle violazioni di competenza.

Ne consegue che il personale regolarmente designato ai sensi dell'art. 12-bis CdS, nell'esercizio delle specifiche mansioni conferite e nei relativi limiti territoriali e funzionali, riveste la qualifica di pubblico ufficiale, con le conseguenti tutele e responsabilità previste dall'ordinamento penale.

Conclusioni: quale sentenza citare e quale principio sostenere

Per sostenere, in un procedimento penale o in una relazione di servizio, che l'ausiliario del traffico designato ai sensi dell'art. 12-bis CdS riveste la qualifica di pubblico ufficiale, suggerisco di utilizzare questa “gerarchia”:

1. Cass. Pen., Sez. VI, n. 20557/2024: è il riferimento principale perché richiama espressamente l'art. 12-bis e respinge la tesi secondo cui la qualifica pubblicistica sarebbe stata introdotta soltanto nel 2020.
2. Cass. Pen., Sez. VI, n. 31409/2023: consolida il principio della natura pubblicistica dei poteri certificativi e autoritativi degli ausiliari.
3. Cass. Pen., Sez. VI, n. 28412/2013 e n. 28521/2014: rafforzano il collegamento tra funzione concretamente svolta e qualifica pubblicistica.
4. Cass. Pen., Sez. VI, n. 38877/2006: da richiamare per evidenziare che la qualifica non si estende alle attività estranee alle attribuzioni dell'ausiliario.

L'ausiliario del traffico nominativamente designato ai sensi dell'art. 12-bis CdS, quando esercita le funzioni di prevenzione, accertamento e contestazione delle violazioni attribuitegli dalla legge, riveste espressamente la qualifica di pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357 c.p., indipendentemente dalla natura pubblica o privata del datore di lavoro. La qualifica è funzionale e limitata alle mansioni conferite e non si estende automaticamente a ogni attività lavorativa del soggetto.

Giovanni Paris