
Giudice di Pace di Poggio Mirteto – sentenza n. 255 del 19 ottobre 2017

Sanzioni ex art. 46 ter legge 6 giugno 1974, n. 298 – documenti relativi al trasporto - documentazione relativa allo svolgimento di trasporti internazionali – merce trasportata – documento di trasporto “DDT” – documento utile e sufficiente ai fini dell’art. 46 ter L. n. 298/74 – ammissibilità del ricorso giudiziale immediato

Nota a sentenza a cura del Dott. Alessandro Di Paola

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. legge di stabilità) ha introdotto l’art. 46 ter nella L. n. 298/74, che disciplina, tra gli altri, gli autotrasporti internazionali di cose; esso non è speciale rispetto agli artt. 44, 46 e 46 bis della stessa L. n. 298/74.

Tale disposizione normativa al primo comma punisce, con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da € 400 a € 1.200, chi “*durante l’effettuazione di un trasporto internazionale di merci, non è in grado di esibire agli organi di controllo la prova documentale relativa al trasporto stesso*” (mancanza momentanea della documentazione); inoltre esso dispone che “*all’atto dell’accertamento della violazione è sempre disposto il fermo amministrativo del veicolo*” fino all’esibizione della documentazione o comunque fino al decorso di giorni sessanta, e che “*si applicano le disposizioni degli articoli 207 e 214*” del Codice della Strada.

Il secondo comma dell’art. 46 ter L. n. 298/74 specifica che per prova documentale relativa al trasporto va inteso “*qualsiasi documento di accompagnamento delle merci previsto, per i trasporti internazionali, dalle vigenti norme nazionali o internazionali*”.

Il terzo comma della disposizione in esame si presenta come una norma a più fattispecie e punisce con sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 2.000 a 6.000 euro chi presenta una

documentazione incompleta, secondo i criteri del comma 2 del medesimo articolo, o chi non è in possesso di tale documentazione perché mai venuta ad esistenza, ma comunque durante l'accertamento è emersa da altri elementi la regolarità del trasporto; se invece viene constatata l'impossibilità di accertare la regolarità del trasporto, la norma dispone l'applicazione di quanto previsto dal primo e dal secondo comma dell'art. 46 L. n. 298/74, ossia una sanzione amministrativa da € 2065,00 a € 12394,00 ed il fermo amministrativo per un periodo di tre mesi.

Evidente ratio dell'intero art. 46 ter L. n. 298/74 è la tutela della regolarità dei trasporti e del relativo accertamento; esso si pone come norma prodromica alla tutela fattuale della circolazione delle merci, volta ad eliminare tutte quelle situazioni reputate sintomatiche di un trasporto irregolare e quindi volta ad agevolare i controlli sul regolare svolgimento dei trasporti. Tale articolo impone per i trasporti internazionali un obbligo simile a quello già delineato dal D. Lgs. n. 286/05, che prevedeva la compilazione e regolare tenuta durante l'attività di trasporto di un documento denominato "scheda di trasporto" o documento equipollente. Tale obbligo fu abrogato con la legge 23 dicembre 2014, n. 190. Tra i documenti equipollenti venivano considerati dal decreto ministeriale 17 luglio 2009, n. 554, ad esempio, il D.D.T. ex D.P.R. n. 549/96 o la Lettera di vettura prevista dalla C.M.R. di Ginevra del 19 maggio 1956.

Al fine della corretta applicazione del terzo comma dell'art. 46 ter L. n. 298/74 è doveroso stabilire precisamente quale sia il contenuto minimo della documentazione necessaria ai fini di accertare la regolarità del trasporto e quale sia il contenuto necessario ai fini della regolarità completa della documentazione stessa.

A ciò giova rammentare il già citato disposto del secondo comma dell'art. 46 ter L. n. 298/74. La lettura di questa norma induce a ritenere sufficiente qualsiasi documento che abbia delle caratteristiche minime di legge; tuttavia la disposizione non specifica quali esse siano.

Il Ministero dell'Interno e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno emanato il 26 febbraio 2016, una circolare attuativa dell'art. 46 ter L. n. 298/74 (circolare interministeriale Prot. n. 300/A/1347/16/108/13/1 e Prot. n. 4091 R.U. del 26/02/2016). Tenendo a mente che l'art. 46 ter è entrato in vigore il 1 gennaio 2016, è evidente come la necessità di una norma interpretativa (definita "disposizioni attuative" nella propria rubrica) sia stata sentita sin da subito dalle autorità amministrative, stante la natura del secondo comma dell'art. 46 ter L. n. 298/74, che potrebbe essere definita "norma in bianco".

Come sopra accennato tale norma rimanda alle "vigenti norme nazionali o internazionali" per quanto concerne il documento integrante la documentazione necessaria per il regolare svolgimento di un trasporto. Il successivo comma sembra delineare una differenza tra il contenuto essenziale di tale documentazione, che consenta di "verificare la regolarità del trasporto" e un contenuto non essenziale, ma comunque doverosamente presente al fine di evitare la sanzione prevista per una documentazione incompleta.

Stante il rimando "in bianco" alla vigente normativa, ci si può interrogare ad esempio, se il D.D.T. previsto dal decreto del Presidente della Repubblica del 14 agosto 1996, n. 472 possa essere una prova documentale sufficiente del trasporto. Tale decreto infatti è un regolamento attuativo della L. n. 549/95 ("Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"), norma estranea alla disciplina dei trasporti, ed ha natura, per certi versi, finanziaria. Il D.P.R. n. 472/96 permette, a particolari condizioni, di effettuare un trasporto accompagnando la merce solo con un documento che porti l'indicazione "della data, delle generalità del cedente, del cessionario e dell'eventuale incaricato del trasporto, nonché la descrizione

della natura, della qualità e della quantità dei beni ceduti”, fatti salvi gli obblighi derivanti da altre leggi speciali. Può un tale documento integrare la prova documentale prevista dall’art. 46 ter della L. n. 298/74 ai sensi del comma 2 di tale articolo? Stante il tenore di tale disposizione “in bianco” la risposta dovrebbe essere positiva.

A conferma di ciò, la succitata circolare interministeriale Prot. n. 300/A/1347/16/108/13/1 e Prot. n. 4091 R.U. del 26/02/2016 prevede difatti che “il documento di trasporto può essere costituito da qualsiasi documento amministrativo, fiscale o doganale, ovvero da documenti specifici che accompagnano le merci sottoposti a particolari regimi fiscali, sanitari o di sicurezza. L’idoneità del documento di trasporto deve essere valutata in relazione alla funzione richiesta dalla norma di dare adeguata contezza della regolarità del trasporto e, quindi, in funzione della presenza al suo interno di elementi essenziali quali, almeno, la tipologia e quantità della merce, il luogo di carico e quello di scarico ed il vettore o sub-vettore che effettua il trasporto”. La circolare poi riporta un elenco esemplificativo di documenti ritenuti idonei, tra i quali figurano la lettera di vettura C.M.R. e il D.D.T.

Al di là della rubrica della citata circolare interministeriale, che la definisce attuativa, essa si presenta in realtà interpretativa, dato che il comma 2 dell’art. 46 ter L. n. 298/74 rimanda a non specificate norme vigenti nazionali ed internazionali e non a norme amministrative di attuazione. Sul punto è infatti da rilevare come nella prassi il D.D.T. ex D.P.R. n. 472/96 possa essere ritenuto non sufficiente ex se per accertare la regolarità di un trasporto internazionale e quindi ai fini dell’art. 46 ter L. n. 298/74.

Da una simile considerazione è con ogni probabilità scaturito l’accertamento da cui ha avuto origine la sentenza del Giudice di Pace Poggio Mirteto – 19 ottobre 2017, n. 255. Si tratta, per quanto noto allo scrivente, della prima

sentenza relativa ad una opposizione a sanzione amministrativa per violazione dell'art. 46 ter L. n. 298/74. Il ricorrente veniva sanzionato poiché non in possesso dei documenti di accompagnamento di merci siccome gli operatori ritenevano non sufficienti i D.D.T. esibiti. Nel merito il giudice adito ha invece ritenuto tali documenti sufficienti, richiamando proprio la già citata circolare interministeriale Prot. n. 300/A/1347/16/108/13/1 e Prot. n. 4091 R.U. del 26/02/2016, ritenendo che i D.D.T. avessero rispecchiato i criteri dalla stessa elencati e pertanto che i D.D.T. costituissero documento utile al fine della normativa.

La sentenza in commento permette di riflettere su un particolare aspetto dei verbali relativi a sanzioni amministrative ex art. 46 ter L. n. 298/74, nonché, più in generale ex L. n. 298/74, siano esse relative agli artt. 46 e ss. o ad altri articoli che comunque prevedano la sanzione accessoria del fermo amministrativo. Ossia sulla possibilità di opposizione immediata alla Autorità Giudiziaria di tali verbali. Tale problema si è posto a partire dalla promulgazione del Decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, che ha depenalizzato gli illeciti previsti dalla L. n. 298/74 trasformandoli in sanzioni amministrative. Si pose pertanto il problema del regime processuali inerente alle opposizioni a tali sanzioni amministrative. La pubblica amministrazione abbracciò sin da subito un orientamento, che non appare al giorno d'oggi mutato dalla stessa, propenso per la inammissibilità del ricorso immediato all'Autorità Giudiziaria (cfr. circolare del Ministero dell'Interno prot. n. M/6326/19 del 2 maggio 2000); il sanzionato avrebbe solamente la possibilità di presentare scritti difensivi al Prefetto territorialmente competente, che poi si pronuncerebbe con Ordinanza-ingiunzione qualora ritenuto fondato l'accertamento (procedimento ex L. n. 689/81). Questo ultimo atto, idoneo a divenire titolo esecutivo, sarebbe l'unico opponibile all'Autorità Giudiziaria.

Tale orientamento sembra ancora oggi sostenuto dalla Pubblica Amministrazione, difatti i verbali di accertamento di sanzioni ex L. n. 298/74 indicano che il trasgressore può solamente opporsi tramite ricorso al Prefetto. Tuttavia simile interpretazione, fedele al tenore letterale della L. n. 298/74 che non specifica particolari modalità di opposizione alle sanzioni,

comporta potenzialmente una lesione dei diritti del trasgressore. Difatti, data l'immediata applicazione della sanzione accessoria del fermo amministrativo, lo stesso si vedrebbe soggetto a tale misura afflittiva senza possibilità immediata di difesa, con la conseguenza che laddove l'accertamento venisse ritenuto illegittimo dal Prefetto, egli potrebbe tutt'al più agire successivamente per il ristoro dei danni subiti a seguito del fermo amministrativo rivelatosi illegittimo.

Pertanto, al fine di tutelare il diritto alla difesa del trasgressore, nonché al fine di aderire ad una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa, sembrerebbe opportuno propendere per l'ammissibilità della immediata opposizione giudiziaria dei verbali di violazione della L. n. 298/74 che prevedono come sanzione accessoria il fermo amministrativo dei veicoli. Sul punto la giurisprudenza ha tendenzialmente sin da subito ammesso il ricorso immediato alla autorità giudiziaria dopo la depenalizzazione delle sanzioni ad opera del D. Lgs. n. 507/99 (cfr. Giudice di pace Novara, 13 giugno 2003). Tale orientamento è stato altresì confortato da alcuni arresti della giurisprudenza di legittimità, ove essa ha statuito che "È ammissibile l'impugnazione davanti al Giudice di Pace del verbale di contestazione per violazione dell'articolo 46 della legge 6 giugno 1974 n. 298 (autotrasporto) con consequenziale applicazione della sanzione accessoria del fermo amministrativo del mezzo [...]" (Corte di Cassazione sez. II civ., 3 agosto 2007, n. 17028) e che "tra le "norme di cui al D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, capo I, sezione II, titolo VI ("nuovo codice della strada"), di cui gli artt. 26 e 46 detti impongono l'"osservanza", è compreso (Cass. Civ. Sez. II. n. 17028 del 3 agosto 2007) anche l'art. 204 bis (inserito dal D.L. 27 giugno 2003, n. 151, art. 4, convertito nella L. 1 agosto 2003, n. 214) il quale - in via generale, salvo che nelle ipotesi di competenza del tribunale [...] - indica nel "giudice di pace" (adito nel caso) l'organo giurisdizionale cui far ricorso, anche per quanto concerne le sanzioni accessorie" (Corte di Cassazione S. U. civ., 30 marzo 2009, n. 7580).

Il citato orientamento giurisprudenziale si basa sul fatto che gli artt. 26 e 46 della L. n. 298/74 prevedano espressamente che vanno osservate, quanto meno in ordine al "fermo", le norme di cui al capo I sezione II del titolo VI del c.s. Similmente, benché non si rinvenivano precedenti giurisprudenziali noti allo scrivente oltre a quello in commento, gli artt. 46 bis e 46 ter rimandano espressamente all'art. 214 C.s. per quanto concerne il fermo amministrativo, il quale prevede come possibilità di opposizione il ricorso al Prefetto ex art. 203 C.s. e quindi ex art. 204 bis C.s. in alternativa quello al Giudice di Pace.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, una parte della giurisprudenza (cfr. Giudice di Pace di Gemona del Friuli, sentenza 10 novembre 2015, n. 52) ha ritenuto non più esperibile il ricorso immediato alla Autorità Giudiziaria poiché il nuovo testo dell'art. 204 bis c.s. rimanda per il rito del procedimento all'art. 7 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 e questo ultimo è rubricato "Dell'opposizione al verbale di accertamento di violazione del Codice della Strada" ed al primo comma prevede che "Le controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del Codice della Strada di cui all'articolo 204 bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo"; pertanto espressamente tale disposizione sarebbe limitata alle sole opposizioni in materia di violazione a verbali di accertamento di violazione del c.s.

Tale orientamento è superabile tenendo conto che l'art. 7 del D. Lgs. n. 150/11 è una norma processuale, che quindi regola un determinato tipo di giudizio. Alla stessa possono quindi rimandare anche norme relative a sanzioni non derivanti da violazioni del c.s. per quanto concerne il rito dell'opposizione, senza che a ciò osti in alcun modo la rubrica o il primo comma dello stesso Art. 7 D. Lgs. n. 150/11. Gli articoli della L. n. 298/74 che rimandano, per quanto concerne il fermo amministrativo, alle modalità e alle disposizioni contenute nel c.s., evidentemente rimandano in toto a tali disposizioni e quindi anche ai modi di opporsi a simili sanzioni del c.s.

indicati in tali norme. Pertanto essi fanno necessariamente riferimento alla possibilità di adire immediatamente il Giudice di Pace competente.

Per quanto esposto, anche a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento del D. Lgs. n. 150/11, è da ritenersi esperibile il ricorso immediato alla Autorità Giudiziaria per verbali ex L. n. 298/74 che prevedano la sanzione accessoria del fermo amministrativo e ciò trova conforto nella giurisprudenza successiva all'entrata in vigore di tale decreto (cfr. Giudice di Pace Milano, sentenza 10 aprile 2014, n. 2440). Sul punto la sentenza commentata - Giudice di Pace Poggio Mirteto - 19 ottobre 2017, n. 255 - implicitamente aderisce a tale orientamento accogliendo l'opposizione del ricorrente, benché non affronti esplicitamente la questione nelle motivazioni. A fronte di tale "tacito" obiter dictum è comunque da rilevare come essa appaia allo scrivente quale primo arresto giurisprudenziale in tal senso per quanto riguarda un verbale relativo ad una violazione dell'art. 46 ter L. n. 298/74, in vigore dal 1 gennaio 2016, ed è perciò degna di nota.

SENTENZA

Nella causa civile iscritta al N. 358 del Ruolo Generale Contenzioso Civile dell'anno

2017 vertente tra

(omissis)

- OPPONENTE -

contro

U.T.G. DI ROMA IN PERSONA DEL PREFETTO P.T.

- OPPOSTA -

avente ad oggetto : Opposizione a sanzione amministrativa.

CONCLUSIONI DELLE PARTI

per l'opposizione: come in atti

per l'opposta: come in atti

MOTIVAZIONE

(omissis) proponeva opposizione avverso i verbali n. (omissis) e n. (omissis) elevati dalla Polizia Stradale di Roma in data 06.08.2017 per la violazione, rispettivamente, dell'art. 46 e 46 ter L. 298/74.

A sostegno dell'opposizione il ricorrente, in ordine al verbale n. (omissis) eccepiva la insussistenza della violazione. In ordine al verbale n. (omissis) eccepiva di essere in possesso di regolare licenza comunitaria per il trasporto merci.

Il ricorso è fondato e merita accoglienza.

Quanto al primo motivo di opposizione occorre difatti rilevare che con il verbale n. (omissis)

Il ricorrente è stato sanzionato poiché non in possesso dei documenti di accompagnamento merci. In particolare, i verbalizzanti hanno ritenuto non sufficienti i D.D.T. versati in atti.

Tuttavia, in data 26 febbraio 2016, il Ministero dell'Interno ha emanato la circolare n. 300/A/1347/16/108/13/1 con la quale ha avuto modo di precisare che il documento di trasporto richiesto dalla normativa può essere costituito da qualsiasi documento amministrativo, fiscale o doganale, ovvero da documenti specifici che accompagnano le merci sottoposte a particolari regimi fiscali, sanitari o di Sicurezza. L'idoneità del documento di trasporto deve essere valutata in relazione alla funzione richiesta dalla norma di dare adeguata contezza della regolarità del trasporto e, quindi, in funzione della presenza al suo interno di elementi essenziali quali, almeno, la tipologia e quantità della merce, il luogo di carico e quello di scarico ed il vettore o sub-vettore che effettua il trasporto.

Ciò premesso, non v'è dubbio che il D.D.T. rispetti i criteri sopra elencati e che, pertanto, costituisce documento utili ai fini della normativa richiamata dai verbalizzanti. In siffatto contesto occorre dunque disporre l'annullamento del verbale impugnato poiché illegittimo.

Quanto al verbale n. (omissis), occorre preliminarmente rilevare che la Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 12697/07, ha avuto modo di chiarire che " Per aversi trasporto merci su strada in difetto di autorizzazione, sanzionato ai sensi dell'art. 46 della legge 6 giugno 1974, n. 298, è necessario che venga effettuato un trasporto di merci da parte di chi non sia titolare della necessaria autorizzazione perché non gli è mai stata rilasciata, restando invece irrilevante che l'autorizzazione non sia momentaneamente in suo possesso nel momento in cui viene accertata la violazione."

Tornando al caso che ci occupa, dalla lettura della documentazione versata in atti dalla ricorrente si evince tuttavia che questa era in possesso di regolare autorizzazione comunitaria.

I rilievi che precedono, la natura del procedimento e le qualità delle parti giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Giudice di Pace di Poggio Mirteto, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso presentato da (omissis) ed annulla i verbali n. (omissis) e n. (omissis) elevati dalla Polizia Stradale di Roma in data 06.08.2017.

Compensa integralmente le spese di lite.

Così deciso in Poggio Mirteto il 19 ottobre 2017.

Il Giudice di Pace (Dr. Antonio Di Silvestro)