

La sanzione amministrativa accessoria del sequestro della merce ai sensi dell'art. 7 D.Lgs. 21 novembre 2005, n. 286, in materia di esercizio abusivo di autotrasporto

Attilio Carnabuci
Avvocato. Vice Prefetto Aggiunto

Sommario: 1. Panorama normativo di riferimento. - 2. Problemi derivanti dall'applicazione del sequestro allorché ci si trovi in presenza di beni deperibili. La posizione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza. - 3. L'alienazione delle merci deperibili: una soluzione possibile?

1. Panorama normativo di riferimento

Come è noto, la sanzione amministrativa accessoria del sequestro (finalizzato alla confisca) della merce in caso di esercizio abusivo dell'attività di autotrasporto è prevista dall'art. 7 D.Lgs. 21 novembre 2005, n. 286 (*Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore*) e successive modifiche. In particolare, ai sensi della suddetta norma, le sanzioni di cui all'art. 26, comma 2, L. 6 giugno 1974, n. 298 (ferma restando l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 3, dello stesso articolo)¹ si applicano al soggetto che

¹ Si riportano, di seguito, i primi tre commi dell'art. 26 L. 6 giugno 1974, n. 298 (*Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada*):

“1. Chiunque esercita l'attività di cui all'art. 1 senza essere iscritto nell'albo, ovvero continua ad esercitare l'attività durante il periodo di sospensione o dopo la radiazione o la cancellazione dall'albo, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire quattro milioni a lire ventiquattro milioni. Si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinque milioni a lire trenta milioni se il soggetto, nei cinque anni precedenti, ha commesso un'altra violazione delle disposizioni del presente articolo o dell'articolo 46, accertata con provvedimento esecutivo.

2. Chiunque affida l'effettuazione di un autotrasporto di cose per conto di terzi a chi esercita abusivamente l'attività di cui all'articolo 1 o ai soggetti di cui all'articolo 46 della presente legge, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire tre milioni a lire diciotto milioni.(62).

esercita abusivamente l'attività di autotrasporto, al committente, al caricatore ed al proprietario della merce che affidano il servizio ad un vettore che non sia provvisto del necessario titolo abilitativo, ovvero che operi violando condizioni e limiti nello stesso prescritti, oppure ad un vettore straniero che non sia in possesso di idoneo titolo che lo ammetta ad effettuare nel territorio italiano la prestazione di trasporto eseguita; alla violazione conseguono le sanzioni amministrative accessorie del sequestro e della confisca delle merci trasportate, ai sensi degli artt. 19 e 20 L. 24 novembre 1981, n. 689 (così detta *Legge generale di depenalizzazione*).

L'art. 19 della L. n. 689/1981 prevede, in particolare, che, quando si sia proceduto a sequestro, gli interessati possono proporre immediatamente opposizione alla competente Autorità, la quale, anche prima che sia concluso il procedimento amministrativo, può disporre la restituzione della cosa sequestrata, salvo che si tratti di cose soggette a confisca obbligatoria; quando l'opposizione al sequestro è stata rigettata, il sequestro cessa di avere efficacia se non è emessa ordinanza-ingiunzione di pagamento o se non è disposta la confisca entro due mesi dal giorno in cui è pervenuto il rapporto e, comunque, entro sei mesi dal giorno in cui è avvenuto il sequestro.

A norma del successivo art. 20 della stessa Legge, l'Autorità amministrativa (con l'ordinanza-ingiunzione) ed il giudice penale (con la sentenza di condanna) possono applicare le sanzioni amministrative accessorie e disporre la confisca amministrativa delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere la violazione e debbono disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto.

L'art. 213, commi 1 e 2, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Codice della Strada*) prevede, inoltre, che, nelle ipotesi in cui deve essere irrogata la sanzione accessoria della confisca amministrativa a seguito di violazione di norme previste dallo stesso Codice, l'organo accertatore provvede al sequestro del veicolo *o delle altre cose oggetto della violazione*, facendone menzione nel verbale di contestazione; il proprietario - ovvero, in caso di sua assenza, il conducente del veicolo o altro soggetto obbligato in solido - è nominato custode con l'obbligo di depositare il veicolo in un luogo di cui abbia la disponibilità o di custodirlo, a proprie spese, in un luogo non sottoposto a pubblico passaggio, provvedendo al trasporto in condizioni di sicurezza per la circolazione stradale.

3. Alle violazioni di cui al primo comma consegue la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi ovvero, in caso di reiterazione delle violazioni, la sanzione accessoria della confisca amministrativa del veicolo, con l'osservanza delle norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

2. Problemi derivanti dall'applicazione del sequestro allorché ci si trovi in presenza di beni deperibili. La posizione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Ai sensi dell'art. 996 cod. civ., sono cose deteriorabili le cose che, “senza consumarsi in un tratto, si deteriorano a poco a poco”. Le cose deperibili costituiscono, a ben considerare, una *species* del *genus* “cose deteriorabili”, in quanto soggette, per loro intrinseca natura, ad un processo di deterioramento piuttosto rapido ed inevitabile, che rende estremamente difficile, se non addirittura impossibile, la loro custodia e, soprattutto, la loro conservazione.

Tenuto conto che, nella oggettiva impossibilità di tutelare la conservazione delle cose deperibili sottoposte a sequestro, l'esito vittorioso di un'eventuale opposizione avverso il verbale che lo abbia disposto esporrebbe, in maniera evidente, l'Amministrazione procedente a pretese di tipo risarcitorio, la questione assume, senza alcun dubbio, un rilievo notevole sotto il profilo pratico-operativo prima ancora che sul piano prettamente giuridico.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, con circolare n. 300/A/1/22085/108/13/7 del 4 aprile 2007, ha osservato, al riguardo, che, per quel che concerne il sequestro amministrativo delle merci in assenza di strutture e luoghi idonei alla loro custodia, la normativa di riferimento è costituita, in ogni caso, dalla *Legge generale di depenalizzazione* (la sopra richiamata L. n. 689/1981) nonché, almeno per gli aspetti riguardanti la disciplina del sequestro dei veicoli, dal D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, che ne costituisce il *Regolamento di attuazione*. La circolare – dopo aver evidenziato che tale normativa, diversamente da quanto previsto per il sequestro dei veicoli, non contiene specifiche disposizioni per il sequestro delle merci né prevede la creazione di magazzini di temporanea custodia (come, invece, è possibile per le cose sequestrate in occasione di controlli doganali o in operazioni di contrasto al contrabbando) – precisa che i beni sequestrati potrebbero essere affidati al soggetto destinatario del provvedimento ablatorio, limitatamente alle merci che per la loro natura lo permettano; nelle more del provvedimento ablatorio, tale soggetto potrebbe essere individuato quale amministratore e custode responsabile delle merci.

3. L'alienazione delle merci deperibili: una soluzione possibile?

La soluzione prospettata dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza con la circolare richiamata al paragrafo precedente è, senza alcun dubbio, da condividere sotto il profilo esegetico; tuttavia, essa non si rivela sufficiente a risolvere tutti i problemi di ordine pratico ed applicativo determinati dal rapido ed inevitabile processo di deterioramento cui sono soggette le *res* in questione.

Al fine di risolvere i problemi relativi al sequestro di merci deperibili, diversi Regolamenti comunali hanno elaborato soluzioni originali, dettate in prevalenza dal buon senso, ma che, purtroppo, non trovano riscontro in alcuna norma di legge, come la devoluzione a titolo gratuito delle merci in questione ad enti od associazioni di beneficenza ed assistenza senza fini di lucro. Così, ad esempio, il *Regolamento del Comune di Oriolo Romano (VT) relativo all'assegnazione dei posteggi per i commercianti nell'ambito del mercatino della sagra del fungo porcino* ha previsto, all'art. 10, comma 3, che, "in caso di confisca di merci deperibili, queste ultime saranno donate ad Enti od Associazioni di beneficenza senza fini di lucro". Analoga disposizione è contenuta all'art.3, comma 3, del *Regolamento per l'assegnazione dei posteggi per i commercianti nell'ambito della sagra e fiera di San Fermo* del Comune di Albiate (MI). Il *Regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative alle violazioni ai regolamento ed alle ordinanze prefettizie* del Comune di Campolago Maggiore (VE) ha previsto, all'art. 3, comma 5, che "nel caso di sequestro di merci deperibili di cui non possa essere assicurata adeguata conservazione, l'Amministrazione potrà richiedere all'Autorità competente l'autorizzazione alla vendita immediata, ovvero, ove questa non possa aver luogo, la devoluzione a favore di enti di beneficenza. Le merci deperite o in via di deperimento verranno distrutte. Le somme ricavate dalla vendita saranno rimesse al contravventore, salvo diverse disposizioni dell'Autorità competente, previa detrazione delle spese e diritti spettanti al Comune".

In effetti, va tenuto presente che l'art 1211 cod. civ. prende in considerazione le cose deperibili, disponendo che, se esse non possono essere conservate (sono cioè deperibili o sono deteriorabili), oppure se le spese della loro custodia sono eccessive, il debitore, dopo l'offerta reale o l'intimazione di ritirarle, può farsi autorizzare dal giudice a venderle nei modi stabiliti per le cose pignorate e a depositarne il prezzo.

Anche l'art. 260 cod. proc. pen. consente, *expressis verbis*, alla competente Autorità Giudiziaria di procedere all'alienazione delle cose sequestrate che possano subire un rapido processo di deterioramento, mentre l'art. 685 cod. proc. civ. recita testualmente: "In caso di pericolo di deterioramento delle cose che formano oggetto del sequestro, il giudice, con lo stesso provvedimento di concessione o con altro successivo, può ordinarne la vendita nei modi stabiliti per le cose pignorate. Il prezzo ricavato dalla vendita rimane sequestrato in luogo delle cose vendute".

Appare legittimo, pertanto, applicare, in via analogica, il principio fissato dalle suddette norme anche alle ipotesi in cui il sequestro sia stato disposto in via amministrativa, ammettendo la possibilità di operare l'alienazione immediata delle merci deperibili in favore del custode, secondo la procedura contemplata al comma 2 *quater* del citato art. 213 del Codice della Strada in materia di sequestro e confisca amministrativa in conseguenza della commissione di violazioni in materia di circolazione stradale.

In particolare, ai sensi di tale disposizione, quando il Codice della Strada prevede il trasferimento in proprietà al custode dei veicoli e delle altre cose oggetto di sequestro, l'organo accertatore è tenuto a trasmettere gli atti al Prefetto competente per territorio, il quale – dopo averli esaminati - dichiara, con apposito provvedimento, il trasferimento in proprietà, senza oneri, delle *res* in questione, con conseguente cessazione di

qualunque onere e spesa di custodia a carico dello Stato, a far data dalla notifica del provvedimento medesimo. La somma ricavata dall'alienazione è depositata, fino alla definizione del procedimento in relazione al quale è stato disposto il sequestro, in un autonomo conto fruttifero presso la tesoreria dello Stato; in caso di confisca, questa ha ad oggetto la somma depositata; in ogni altro caso, la medesima somma è restituita all'avente diritto.

In assenza di precise indicazioni normative, può ritenersi che il corrispettivo della vendita delle merci venga stabilito in base alle quotazioni effettuate dalla Camera di Commercio.

Considerata la celerità che deve necessariamente caratterizzare la procedura in questione, si reputa opportuno, inoltre, che il Prefetto deleghi, anche in via permanente, l'organo accertatore a dichiarare il trasferimento in proprietà delle cose al custode contestualmente all'accertamento dell'illecito, e ciò allo scopo di evitare che il rapido processo di deterioramento cui esse sono soggette si traduca in un danno per l'Amministrazione.