



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE DI BOLOGNA

SECONDA SEZIONE CIVILE

in composizione monocratica, nella persona del giudice Antonio Costanzo, ha pronunciato in grado d'appello all'esito di udienza in presenza, la seguente

SENTENZA

definitiva nella causa civile n. **3312/2021 R.G.** promossa

da

P V E , nato (Spagna),
residente a Roma, (avv.);

- APPELLANTE

contro

PREFETTURA - UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO DI BOLOGNA (C.F. in
persone del Prefetto *pro tempore*;

- APPELLATA CONTUMACE

e nei confronti di

POLIZIA DI STATO - SOTTOSEZIONE POLIZIA STRADALE DI BOLOGNA (C.F. 80070530375);

- APPELLATA CONTUMACE

* * *

Oggetto del processo: violazioni del codice della strada

* * *

CONCLUSIONIPer l'**appellante**:

<<Si chiede a codesto On. Giudice di voler accogliere le seguenti conclusioni:

1) *Disapplicare gli articoli 204 bis e 207 Codice della Strada in quanto violano gli artt. 3 e 24 della Costituzione, gli artt. 13 e 14 CEDU e gli artt. 18 e 20 TFUE per i motivi esposti, quindi provvedere alla formale ammissione del ricorso.*

2) *In caso di mancata disapplicazione degli artt. 204 bis e 207 C.d.S. in via pregiudiziale, si chiede di sollevare la questione di legittimità costituzionale degli artt. 204-bis e 207 co. 1, 2, 2-bis e 3 del C.d.S. nella parte in cui limitano il diritto di difesa del trasgressore (art. 24) e sono discriminatori (art. 3) per i motivi illustrati nel ricorso e nella presente memoria;*

3) *nel merito, annullare il verbale di accertamento e con esso la sanzione pecuniaria e quella accessoria irrogata al ricorrente e conseguentemente condannare la soccombente Amministrazione alla restituzione della somma già versata dal ricorrente (€ 514,50) nonché a risarcire al sig. E P V tutti i danni subiti.*

Con vittoria di spese, competenze e onorari di entrambi i gradi di giudizio».



dicembre 2018, n. 132 (in G.U., Serie Generale n. 281 del 3 dicembre 2018) che ha convertito, con modificazioni, il **d.l. 4 ottobre 2018, n. 113**, recante «disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», comunemente chiamato "Decreto sicurezza".

La legge di conversione del d.l. n. 113/2018 ha infatti modificato anche il codice della strada.

In particolare, per quanto qui rileva, oltre a sostituire, modificare o inserire, fra gli altri, gli artt. 213 (Misura cautelare del sequestro e sanzione accessoria della confisca amministrativa), 214 (fermo amministrativo del veicolo), 214-bis (alienazione dei veicoli nei casi di sequestro amministrativo, fermo e confisca), 215-bis (censimento dei veicoli sequestrati, fermati, rimossi, dissequestrati e confiscati), sui quali si veda la **circolare del Ministero dell'Interno 25 gennaio 2019** n. 1582 https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_dait_n._1582_del_25.1.19.pdf, ha così disposto:

«Nel capo II del titolo II [del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, n.d.r.], dopo l'articolo 29 è aggiunto il seguente:

«Art. 29-bis (Modifiche al codice della strada, in materia di circolazione di veicoli immatricolati all'estero). - 1. Al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 93:

1) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

"1-bis. Salvo quanto previsto dal comma 1-ter, è vietato, a chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, circolare con un veicolo immatricolato all'estero.

1-ter. Nell'ipotesi di veicolo concesso in leasing o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva, nonché nell'ipotesi di veicolo concesso in comodato a un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o aderente allo Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria od altra sede effettiva, nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice doganale comunitario, a bordo del veicolo deve essere custodito un documento, sottoscritto dall'intestatario e recante data certa, dal quale risultino il titolo e la durata della disponibilità del veicolo. In mancanza di tale documento, la disponibilità del veicolo si considera in capo al conducente.

1-quater. Nell'ipotesi di cui al comma 1-bis e ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste dal comma 7-bis, se il veicolo non è immatricolato in Italia, l'intestatario chiede al competente ufficio motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa, ai sensi dell'articolo 99, al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine. L'ufficio motorizzazione civile provvede alla restituzione delle targhe e del documento di circolazione alle competenti autorità dello Stato che li ha rilasciati";

2) dopo il comma 7 sono inseriti i seguenti:

"7-bis. Alla violazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 712 a euro 2.848. L'organo accertatore trasmette il documento di circolazione all'ufficio motorizzazione civile competente per



territorio, ordina l'immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio. Si applicano, **in quanto compatibili**, le disposizioni dell'**articolo 213** [in tema di "Misura cautelare del sequestro e sanzione accessoria della confisca amministrativa", n.d.r.]. Qualora, **entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione**, il veicolo non sia immatricolato in Italia o non sia richiesto il rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine, si applica la sanzione accessoria della **confisca amministrativa ai sensi dell'articolo 213**.

7-ter. Alla violazione delle disposizioni di cui al comma 1-ter, primo periodo, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 250 a euro 1.000. Nel verbale di contestazione è imposto l'obbligo di esibizione del documento di cui al comma 1-ter entro il termine di trenta giorni. Il veicolo è sottoposto alla sanzione accessoria del fermo amministrativo secondo le disposizioni dell'**articolo 214, in quanto compatibili**, ed è riconsegnato al conducente, al proprietario o al legittimo detentore, ovvero a persona delegata dal proprietario, solo dopo che sia stato esibito il documento di cui al comma 1-ter o, comunque, decorsi sessanta giorni dall'accertamento della violazione. In caso di mancata esibizione del documento, l'organo accertatore provvede all'applicazione della sanzione di cui all'articolo 94, comma 3, con decorrenza dei termini per la notificazione dal giorno successivo a quello stabilito per la presentazione dei documenti"».

Numerose le circolari amministrative emesse dopo l'entrata in vigore del c.d. decreto sicurezza, la più parte delle quali successive all'accertamento per cui è causa (<https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari-sul-decreto-immigrazione-e-sicurezza-pubblica>).

3.

Ricorso e decreto sono stati notificati il 1 settembre 2021 alla Prefettura di Bologna e alla sottosezione di Bologna della Polizia stradale ed il 29 ottobre 2021 all'Avvocatura dello Stato di Bologna, dopo l'ordinanza 26 ottobre 2021 che ha disposto la rinnovazione della notifica.

4.

Parte appellata non si è costituita.

5.

Vi sono alcuni fatti storici pacifici.

Altri vanno ricostruiti e valutati alla luce dell'interpretazione, o delle interpretazioni, da dare alle disposizioni sopra richiamate.

Le osservazioni che seguono tengono presente le disposizioni di legge con le quali il 1 gennaio 2019 si sono dovuti confrontare gli accertatori.

Il quadro normativo è successivamente mutato (v., *infra*, par. 11).

5.1.

Come pacifico in atti (v. lo stesso verbale oggetto di opposizione):

- l'accertamento e la contestazione della violazione da parte degli agenti della Polizia stradale di Bologna sono stati compiuti la sera del 1 gennaio 2019 (il verbale riporta l'orario delle 21:15), nell'area di servizio autostradale Cantagallo Est, posta nel comune di Casalecchio di Reno (BO);



il signor E. P. V., cittadino spagnolo residente a Roma, titolare di patente di guida italiana rilasciata nel 2015, al momento del controllo si trovava alla guida di autovettura con targa spagnola, immatricolata nel 2005, di proprietà di una cittadina spagnola residente in Spagna (M. A. V. G., nata il ..., residente a ...), madre del ricorrente, come meglio specificato dall'appellante nel corso del giudizio (v. la nota 28 aprile 2022, con documenti, e 2 novembre 2022);

- la contestazione ha avuto ad oggetto la violazione dell'**art. 93, comma 1-bis, c.d.s.** che, in sintesi, vietava al cittadino straniero residente in Italia da oltre sessanta giorni di circolare con autoveicolo immatricolato all'estero: si veda il primo verbale impugnato, che richiama altresì il **comma 7-bis** dell'art. 93, c.d.s. («*Conducente residente in Italia da più di 60 giorni circolava alla guida del veicolo targato ... immatricolato in Spagna. Il documento di circolazione è ritirato e trasmesso all'UMC territoriale e al conducente viene ordinate l'immediata cessazione della circolazione e il trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio. Il conducente depositerà il veicolo presso Roma (RM) Il conducente viene informato che, se entro il termine di 180 gg. il veicolo non viene immatricolato in Italia o non viene chiesto il foglio di via per condurlo oltre il confine si applica la confisca amministrativa*»);

- non ricorreva l'ipotesi di cui al comma 1-ter, che deroga al predetto divieto (cfr. Trib. Cassino, 10 luglio 2024, n. 1018; Trib. Roma, 28 febbraio 2024, n. 3710/2024);

- è stato eseguito il sequestro amministrativo dell'autoveicolo ai sensi dell'art. 213 c.d.s., applicabile nei limiti della compatibilità (così il comma 7-bis dell'art. 93, c.d.s.), con ritiro della carta di circolazione e affidamento del mezzo in custodia allo stesso conducente, obbligato a portare, depositare e custodire l'autoveicolo presso la propria residenza in Roma (v. il secondo verbale impugnato: «*verbale di sequestro amministrativo ed affidamento in custodia ai sensi dell'art. 213 C.d.S. per accertata violazione dell'art. 93/7 del C.d.S.*»);

- la contestazione è stata immediata e l'odierno appellante (che aveva dichiarato ai verbalizzanti: «*Non sono a conoscenza di questo divieto*»), ammesso ex art. 207, comma 1, c.d.s. a pagare la sanzione pecuniaria in misura ridotta solo nell'immediatezza della contestazione nelle mani dell'accertatore (e non entro il termine di cinque giorni, come previsto in via generale dall'art. 202 c.d.s. e come parrebbe leggersi nel verbale ove è segnata con una crocetta la casella 2 «*è ammesso pagamento entro 5 gg.*»); cfr. anche l'allegato 3 alla circolare del Ministero dell'Interno 10 gennaio 2019, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/all_3_scheda_veicoli_stranieri.pdf), ha eseguito, immediatamente dopo la contestazione, il pagamento della somma nella misura ridotta di euro 509,60 oltre ad euro 5,00 per pagamento mediante POS.

Come si legge nel verbale di contestazione, è stato «*effettuato pagamento con POS op. numero 000203 del 01.01.19 delle ore 21:41*».

Come si legge nella nota 1 luglio 2019 della Polizia stradale di Bologna depositata il 2 luglio 2019 nella Cancelleria del Giudice di pace, vi è stato un errore materiale nella indicazione del minimo edittale della sanzione pecuniaria (euro 728,00 invece di euro 712,00) e conseguentemente un errore di calcolo nella determinazione della somma da versare in misura ridotta (euro 509,60 invece di euro 498,00). Nella predetta nota 1 luglio 2019 si legge che «*si procederà all'eventuale restituzione di quanto di più corrisposto*».

5.2.



Il ricorrente ha spiegato di aver effettuato tale pagamento immediato per evitare il sequestro amministrativo del veicolo che gli era stato prospettato dagli accertatori.

In altri passaggi del ricorso al Giudice di pace – e anche nell’atto di appello - si parla di fermo amministrativo in luogo di sequestro, il che fa pensare che talora vi sia stata una inversione nell’uso dei termini oppure che le informazioni ricevute dal signor P _ V in occasione dell’accertamento non siano state chiare, attesa altresì la obiettiva non linearità del dato normativo introdotto con legge di conversione di un decreto legge.

Come precisato dal difensore all’ultima udienza, all’appellante era stata lasciata solo la scelta tra il pagamento immediato in misura ridotta e l’affidamento della vettura in giudiziale custodia, dunque l’appellante non aveva scelta, e non gli era stata prospettata la possibilità del versamento della cauzione. Dunque, in occasione dell’accertamento il ricorrente aveva capito, sulla base di quanto esposto dai verbalizzanti, che ove non vi fosse stato l’immediato pagamento della somma, egli non avrebbe potuto rientrare a Roma in auto.

Ad ogni modo, la complessità della materia e la difficoltà di coordinare le nuove disposizioni con quelle previgenti traspaiono anche dalle circolari emanate dopo l’entrata in vigore del c.d. decreto sicurezza.

La «*complessità che caratterizza le procedure per l’applicazione delle sanzioni correlate alla violazione dei divieti*» previsti dall’art. 29-bis del d.l. n. 113/2018 inserito dalla legge di conversione è messa in luce dalla **circolare del Ministero dell’Interno** prot. n. 300/A/245/19/149/2018/06 del **10 gennaio 2019** avente ad oggetto “Prime indicazioni operative per l’uniforme applicazione delle norme riguardanti la circolazione stradale”, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_-_dl_113_al_09.01.2019.pdf. Detta circolare richiama a sua volta, in appendice, la circolare del Gabinetto del Ministro dell’Interno n. 0083774 del 18 dicembre 2018 (che però nulla di significativo dice a proposito delle disposizioni qui in esame) e la circolare dell’Ufficio per l’Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza n. 557/LEG/240.524.2 del 21 dicembre 2018, oltre ad altri atti, e rimanda ad apposite schede illustrative: sette sono gli allegati

<https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-10-gennaio-2019-disposizioni-urgenti-materia-protezione-internazionale-e-immigrazione-sicurezza-pubblica>.

Si richiama in particolare l’allegato **3**, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/all_3_scheda_veicoli_stranieri.pdf.

Si veda, altresì, la **circolare del Ministero dell’Interno** prot. n. 300/A/559/19/101/20/21/4 del **21 gennaio 2019** avente ad oggetto “Nuove procedure per l’applicazione della misura cautelare del sequestro amministrativo e della sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo” https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_d.c._specialita_-_21.01.2019.pdf, nella quale si chiarisce che, ai sensi dell’art. 207 c.d.s., ove siano mancati sia il pagamento immediato che l’immediato versamento della cauzione, allora viene eseguito il fermo amministrativo con affidamento (non al conducente o proprietario del veicolo, ma) al custode-acquirente convenzionato ai sensi dell’art. 214-bis, c.d.s. («[...] 2.4 Fermo amministrativo art. 207 e 202/2 quater CdS. La procedura di affidamento in custodia all’avente diritto del veicolo sottoposto a fermo amministrativo, non trova applicazione quando ricorre l’art. 207 CdS, cioè quando il conducente di un veicolo immatricolato all’estero o munito di targa EE non provvede al pagamento immediato della sanzione amministrativa prevista ovvero non presta la cauzione. In tali casi l’organo di polizia che ha accertato la violazione affida il veicolo fermato al custode-acquirente convenzionato ai sensi dell’art. 214-bis CdS ovvero, dove non istituito, al deposito autorizzato dal



Prefetto. Analoga procedura è prevista dall'art. 202, comma 4-quater CdS, in caso di mancato pagamento immediato della sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni indicate dal comma 2-bis dello stesso articolo»).

5.3.

Il ricorrente ha altresì precisato di non essere stato informato della possibilità di pagare, immediatamente, la stessa somma a titolo di cauzione, conservando in tal modo la piena facoltà di presentare successivamente ricorso al Giudice di pace.

In realtà, anche col versamento della cauzione il sequestro, in linea generale misura cautelare preordinata alla confisca (art. 213 c.d.s.) ma qui soggetto alla speciale – e di non agevole lettura – previsione di cui al comma 7-bis dell'art. 93, c.d.s. (che imponeva l'ordine di «*immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio*»), non sarebbe stato evitato.

Col versamento della cauzione sarebbe stato evitato, invece, il fermo amministrativo, come previsto dall'art. 207, comma 3, c.d.s., che è peraltro norma generale rispetto alla norma speciale di cui al citato comma 7-bis dell'art. 93 c.d.s., la quale a sua volta dichiara applicabili le disposizioni (non dell'art. 214 c.d.s. sul fermo amministrativo di veicoli, ma) dell'art. 213 c.d.s. «*in quanto compatibili*», e dunque non nella loro interezza (cfr. il comma 9 dell'art. 213 c.d.s., estraneo, per ovvie ragioni, ai motivi di opposizione; v. Cass., sez. II, ord. 10 luglio 2024, n. 20102); al contempo, non sarebbe sorta questione sulla ammissibilità del ricorso in sede giurisdizionale.

Nell'**allegato 3** alla già citata **circolare 10 gennaio 2019**, successiva al fatto per cui è causa, si legge: «[...] 3.3 *Il veicolo è sottoposto a sequestro amministrativo fino a quando non sia reimmatricolato o, in mancanza, fino al momento dell'esportazione definitiva (attivando la procedura di cui all'art. 99 CDS). Sebbene la norma dell'art. 93 c. 7-bis CDS non qualifichi espressamente la misura applicata (ordine di fare cessare la circolazione e ricovero in luogo non soggetto a pubblico passaggio) come sequestro amministrativo, si ritiene che la misura applicata in attuazione di questa disposizione sia comunque riferibile a quella disciplinata dall'art. 213 CDS (a cui, peraltro, l'art. 93 CDS fa rinvio per le procedure). Da ciò consegue che, in caso di abusiva circolazione successiva all'affidamento in custodia, nei confronti del custode si applicano le sanzioni previste dall'art. 213 CDS. 3.4 Se non reimmatricolato o esportato entro 180 giorni, il veicolo sequestrato è sottoposto a confisca amministrativa ai sensi dell'art. 213 CDS.*» (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/all_3_scheda_veicoli_stranieri.pdf).

Secondo questa lettura, il sequestro applicabile ai sensi dell'art. 93, comma 7-bis, c.d.s. consiste nell'ordine di fare cessare la circolazione e di ricovero in luogo non soggetto a pubblico passaggio: ordine che in effetti è stato impartito nel caso di specie, mentre invece, essendo stato effettuato il pagamento immediato in misura ridotta, non è stato applicato il fermo amministrativo.

Ci si interroga, in relazione alla violazione *de qua*, sul rapporto tra sequestro amministrativo (art. 93, comma 7-bis, c.d.s., che rimanda all'art. 213 c.d.s.) e fermo amministrativo (art. 207 c.d.s.).

Il Ministero dell'Interno, nell'**allegato 3** alla **circolare 10 gennaio 2019**, protocollata nove giorni dopo l'accertamento per cui è causa, aveva sì ritenuto sussistente il concorso tra le due, eterogenee, misure (sequestro e fermo), ma «*preferibile*» l'applicazione esclusiva del fermo amministrativo ai sensi dell'art. 207 c.d.s. in luogo della misura «*virtuale*» del sequestro amministrativo di cui al comma 7-bis dell'art. 93, c.d.s., nel senso che «*la procedura del sequestro*»



resta temporaneamente «congelata fino al pagamento o fino alla scadenza del termine del fermo previsto dall'art. 207 CDS» (il cui comma 3 prevede un termine di sessanta giorni).

Nella «scheda illustrativa» allegata alla circolare 10 gennaio 2019 (allegato 3) si legge infatti che in mancanza di pagamento immediato o di versamento della cauzione il veicolo è sottoposto a fermo amministrativo (art. 207 c.d.s.):

«[...]

5. APPLICAZIONE DELL'ART. 207 CDS

5.1 Trattandosi di veicolo immatricolato all'estero, al momento dell'accertamento e contestazione della violazione, è sempre imposto il pagamento immediato della sanzione nelle mani dell'accertatore secondo le disposizioni dell'art. 207 CDS.

In pratica, si possono avere diverse situazioni:

5.1.1 *Il trasgressore non paga subito la sanzione amministrativa né presta cauzione.*

*Il veicolo è sottoposto a **fermo amministrativo** ai sensi dell'art. 207 CDS e fatto trasportare e custodire presso un custode acquirente dove è trattenuto fino al pagamento ovvero, in mancanza, per i 60 giorni successivi. Occorre considerare che:*

a) Sebbene il fermo concorra con il sequestro, è preferibile applicare esclusivamente la procedura prevista dall'art. 207 CDS, affidando il veicolo in custodia alla depositaria. L'applicazione della procedura del sequestro, prevedendo l'affidamento all'interessato, sarebbe meramente virtuale e determinerebbe l'impossibilità di redigere un verbale di sequestro con un contenuto coerente con la realtà di fatto. In tal caso, perciò, la procedura del fermo amministrativo ex art. 207 CDS prevale, momentaneamente, su quella del sequestro amministrativo che resta congelata fino al pagamento o fino alla scadenza del termine del fermo previsto dall'art. 207 CDS. Questa momentanea sospensione dell'applicazione della procedura di sequestro ed il trascorrere di questo tempo, tuttavia, non determina la sospensione dei termini della procedura di confisca eventuale per mancata regolarizzazione che decorrono, come previsto dall'art. 93, c. 7 bis, dal giorno dell'accertamento della violazione;

b) il trasgressore, deve essere autorizzato, sin dal momento dell'accertamento, a prelevare dal veicolo sequestrato le targhe di immatricolazione per poter avviare le procedure della nazionalizzazione o di esportazione ex art. 99 CDS che la norma pone a suo carico. Il ritiro può avvenire anche presso il custode acquirente o deposito giudiziario se non è stato possibile smontarle contestualmente e consegnargliele al momento della contestazione della violazione.

In tali casi, inoltre, la procedura si diversifica a seconda che, scaduto detto termine, sia o meno stata attivata la procedura di regolarizzazione del veicolo estero.

[...]»

Nell'allegato 3 vengono di seguito prospettate altre ipotesi, a seconda che, nel termine previsto, la procedura di regolarizzazione del veicolo estero sia stata o meno attivata.

Se invece viene eseguito il pagamento immediato o se viene versata la cauzione, non si applica il fermo ma «direttamente» il sequestro amministrativo per la durata massima di centottanta giorni dalla data della violazione: come accaduto nel caso di specie.

Si legge nell'allegato 3:

«In pratica, si possono avere diverse situazioni:

[...]

5.1.2 *il trasgressore paga subito la sanzione al momento dell'accertamento ovvero presta cauzione. Il veicolo è sottoposto direttamente a sequestro amministrativo ed è affidato in custodia*



PDF Eraser Free

al conducente ovvero ad altro obbligato in solido reperibile ai sensi dell'art. 213 CDS. Infatti, in tale caso, l'organo accertatore ordina l'immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio di cui la persona nominata custode ha la disponibilità. Per il sequestro si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 213 CDS. Il sequestro dura al massimo 180 giorni dalla data della violazione. Trascorsi 180 giorni dalla data della violazione, si possono verificare 3 diverse situazioni:

[...]» (si rimanda all'allegato 3).

L'allegato 5 alla circolare 10 gennaio 2019 è lo specifico modello di «verbale di fermo amministrativo e di affidamento in custodia operato ai sensi dell'art. 207 CDS a seguito della violazione dell'art. 93/7-bis o 132/5° CdS», con affidamento al custode -acquirente convenzionato, nel quale si dà espressamente atto dell'applicazione del fermo amministrativo ai sensi dell'art. 207 c.d.s. «in quanto, a seguito della violazione ai sensi dell'art.: 93/7-bis Codice della Strada [...], il trasgressore non ha provveduto al pagamento della sanzione o non ha versato la cauzione» e si ribadisce che quella misura viene applicata «per accertata violazione suindicata contestata [...] per la quale non ha provveduto al pagamento della sanzione o della cauzione».

Particolarmente significative sono le «avvertenze» in calce al verbale: «AVVERTENZE • Il proprietario, il trasgressore o uno dei soggetti indicati dall'art. 196 Codice della Strada, è invitato a ritirare il veicolo dopo il pagamento della sanzione o della cauzione e delle somme dovute alla depositaria e comunque decorsi 60 giorni dalla data del presente verbale. • Il veicolo restituito sarà libero di circolare se vengono adempite le formalità indicate dall'art. 93/7-bis o 132/5 CDS (reimmatricolazione o esportazione), in mancanza delle quali, il medesimo veicolo dovrà essere assunto in custodia dal proprietario ovvero dal trasgressore o da uno dei soggetti indicati dall'art. 196 CDS, in quanto sottoposto a sequestro amministrativo ai sensi dell'art. 93/7-bis o 132/5 CDS. • L'interessato viene avvisato che, dopo il pagamento della sanzione o della cauzione, ovvero trascorsi 60 giorni dal presente verbale, qualora non abbia già provveduto al ritiro del veicolo dalla depositaria, entro 5 giorni successivi alla pubblicazione sul sito della prefettura dell'avvenuto deposito del veicolo, questo sarà trasferito in proprietà al custode acquirente convenzionato. • Fermo restando quanto sopra indicato, avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso, entro 60 giorni al Prefetto - Ufficio Territoriale del Governo di _____ o in alternativa entro 30 (trenta) giorni al Giudice di Pace di _____./»

Di tale modello di verbale (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/all_5_fermo_deposito_acquirente_per_art._93-7bis_o_132-5_cds.pdf) non disponevano e non potevano disporre, gli accertatori al tempo del controllo nei confronti del signor P V .
 Altro modello di verbale è rappresentato dall'allegato 6 (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/all_6_fermo_deposito_dpr_571_per_art._93-7bis_o_132-5_cds.pdf) per l'ipotesi di custode individuato ai sensi dell'art. 8. d.p.r. n. 571/1982.

5.4.

Anche le disposizioni sul pagamento immediato hanno posto alcune difficoltà interpretative. Ad esempio, nell'allegato 3 alla già citata circolare 10 gennaio 2019 si legge:

«4. PROCEDURA OPERATIVA PRATICA PER CIRCOLAZIONE VIETATA CON VEICOLO ESTERO (art. 93, comma 7 bis, CDS)

Firmato Da: COSTANZO ANTONIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A Te Serial#: 33a87bc51aeb396c - Firmato Da: MAZZONE EMILIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A Te Serial#: 1f0ae521aca21.



4.1 Valutazione preliminare dell'ambito applicativo della norma

4.1.1 *se il conducente risiede in Italia da meno di 60 giorni, la circolazione con veicoli esteri è libera ai sensi di questa norma, salvo, tuttavia, valutazione dell'applicabilità della norma dell'art. 132 CDS se il veicolo risulta stazionario in Italia da più di un anno.*

4.2 Pagamento in misura ridotta e agevolazione 30%.

4.2.1 *Il pagamento in misura ridotta della sanzione prevista dall'art. 93 c. 7 bis CDS è sempre ammesso perché la **confisca amministrativa**, che dovrebbe rappresentare una misura ostativa ad esso, non consegue direttamente all'accertamento della violazione per la circolazione abusiva di cui dell'art. 93 c. 2-bis [sic, n.d.r.] CDS, ma è **applicata in modo eventuale** solo al verificarsi di condizioni successive.*

4.2.2 *E' altresì ammesso il pagamento in forma scontata del 30% entro i 5 giorni dalla contestazione o notificazione. Tuttavia, qualora il pagamento in forma scontata sia avvenuto entro i 5 giorni ma, successivamente, per il verificarsi delle condizioni richieste dalla norma (mancanza di reimmatricolazione o di esportazione definitiva all'estero) sia disposta la confisca amministrativa, il pagamento effettuato in forma scontata non può più considerarsi estintivo dell'illecito né sufficiente e, nel disporre la confisca, dovrà procedersi anche al recupero della parte di sanzione pecuniaria non corrisposta. La somma già pagata costituirà pagamento parziale da incamerare quale anticipo e dovrà essere disposto il pagamento della somma residua con l'ordinanza ingiunzione conseguente alla confisca».*

In realtà, se è vero che la violazione di cui all'art. 93, comma 2-bis, c.d.s. consente il pagamento in misura ridotta poiché la confisca non si applica immediatamente ma solo al verificarsi di «condizioni successive» (e qui sta la singolarità della disciplina), tale pagamento non può essere fatto nel termine di cinque giorni dalla contestazione poiché ciò contrasta con l'art. 207 c.d.s.

Ed in effetti, subito dopo, lo stesso allegato 3, passando a trattare dell'art. 207 c.d.s., precisa che «è sempre imposto il pagamento immediato della sanzione nelle mani dell'accertatore» poiché la violazione riguarda un veicolo immatricolato all'estero.

5.5.

Va dunque sin d'ora messo in rilievo un aspetto.

Nel caso di specie, il semplice pagamento immediato non poteva dirsi di per sé e definitivamente fatto estintivo dell'illecito, essendo l'estinzione subordinata al perfezionarsi di una fattispecie complessa a formazione progressiva: pagamento immediato seguito dalla reimmatricolazione o dalla definitiva esportazione all'estero entro il termine di centottanta giorni dalla data della violazione. Sino al compiuto perfezionamento della fattispecie, l'effetto del pagamento immediato restava sottoposto a condizione sospensiva (l'avvenuta reimmatricolazione in Italia o esportazione definitiva all'estero).

Con la conseguenza che non essendosi consolidato l'effetto estintivo al tempo del deposito del ricorso al Giudice di pace, la preclusione di cui all'art. 204-bis c.d.s. non poteva dirsi maturata.

6.

Col tempestivo ricorso al Giudice di pace, il ricorrente ha svolto alcune premesse in ordine ai fatti, affermando di essersi trovato in una «situazione di costrizione dovuta all'alternativa, fortemente penalizzante, prospettataagli dagli agenti tra a) pagare la sanzione ridotta e b) il



sequestro del veicolo con contestuale affidamento in custodia, a spese del responsabile della violazione, ad uno dei soggetti individuati ai sensi dell'art. 214-bis co. 1 (art. 207, comma 3, C.d.S.), e di essere stato costretto al pagamento immediato di una somma, erroneamente calcolata (ma v. supra), «non potendo rimanere senza veicolo in un'area di servizio, a notte inoltrata, e distante approssimativamente 400 km dalla sua residenza e famiglia in Roma».

Secondo il ricorrente, l'alternativa tra il pagamento immediato e il sequestro era «*in realtà solo apparentemente tale*», ravvisandosi profili di illegittimità costituzionale, oltre che di violazione della Convenzione EDU e del Trattato dell'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Questo perché, da un lato, l'**art. 207 c.d.s.**, disciplinando i casi di violazione commessa alla guida di un veicolo immatricolato all'estero o munito di targa EE, al **comma 1** consente al trasgressore che voglia evitare il sequestro del veicolo (ma v. quanto sopra osservato) e le conseguenti spese di effettuare immediatamente e nelle mani dell'accertatore il pagamento in misura ridotta di cui all'art. 202 c.d.s. (o anche, se il veicolo sia immatricolato in un paese dell'Unione europea, di versare, ai sensi del **comma 2-bis**, la medesima somma ma «*a titolo di cauzione*»), quando invece il trasgressore alla guida di un veicolo immatricolato in Italia ha sessanta giorni di tempo, dalla contestazione o dalla notificazione, per pagare il minimo edittale della sanzione pecuniaria e cinque giorni di tempo per pagare la sanzione nella misura ridotta del 30%; dall'altro, nell'omessa informazione, ad opera dei verbalizzanti, della possibilità, per chi si trovi alla guida di un veicolo immatricolato nell'Unione europea, di versare a titolo di cauzione una somma pari a quella richiesta per il pagamento in misura ridotta (comma 2-bis dell'art. 202 c.d.s.).

Si rimanda all'atto introduttivo del giudizio di primo grado, nel quale, alle pagine 3 e ss., si argomenta in ordine alla ammissibilità del ricorso in opposizione, nonostante l'avvenuto pagamento immediato nelle mani dell'accertatore, e si chiede la disapplicazione, o in subordine si eccepisce l'illegittimità costituzionale, degli artt. 204-bis e 207, commi 1, 2, 2-bis, 3, c.d.s., per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., degli artt. 13 e 14 CEDU, degli artt. 18 e 20 TFUE; si deduce inoltre l'illegittimità della procedura di accertamento in concreto posta in essere, perché gli agenti avevano messo il trasgressore di fronte al dilemma tra pagamento immediato e, in alternativa, chiamata del carro attrezzi e sequestro (o forse meglio, femo) amministrativo del veicolo, senza avergli prospettato la possibilità di pagare la stessa somma ma a titolo di cauzione (art. 207, comma 2-bis., c.d.s.) con piena facoltà di impugnare il verbale. Il ricorrente ha così affermato di aver subito una doppia violazione del suo diritto di difesa (per non essere stato informato della possibilità di versare la stessa somma a titolo di cauzione; per non aver potuto comunque godere del termine di cinque giorni per pagare, come concesso ai trasgressori alla guida di un veicolo immatricolato in Italia) e che, «*per tale motivo*», il pagamento immediato da lui effettuato «*deve essere inteso come versato a titolo di cauzione con il conseguente annullamento parziale del verbale impugnato e dichiarazione di ammissibilità del ricorso*».

Il ricorrente ha altresì dedotto che l'immediata entrata in vigore delle disposizioni *de quibus* di fatto si traduceva in una sorta di applicazione retroattiva del divieto introdotto con la conversione in legge del c.d. decreto sicurezza, operante anche nei confronti di chi già da tempo risiedeva in Italia da più di sessanta giorni.

Il ricorrente ha inoltre eccepito l'illegittimità costituzionale dei commi 1-bis e 7-bis del codice della strada, introdotti dalla legge di conversione del c.d. decreto sicurezza, per carenza delle ragioni di urgenza alla base della conversione in legge del decreto legge n. 113/2018, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 13, 16, 24, 25 della Costituzione, e ha dedotto altresì la violazione



degli artt. 18 e 20 TFUE e 6, 8, 13, 14 CEDU (si rimanda alle pagine 8 e ss. del ricorso in primo grado).

7.

Come già detto, la Sezione di Polizia stradale di Bologna ha trasmesso al Giudice di pace la nota 1 luglio 2019, depositata il 2 luglio 2019, cui sono allegati il verbale di contestazione (riprodotto solo nel recto, e non anche nel retro) e il verbale di sequestro (riprodotto solo nel recto), ed ha chiesto dichiararsi inammissibile il ricorso perché l'illecito amministrativo si era estinto col pagamento immediato della sanzione pecuniaria in misura ridotta o, in subordine, il rigetto del ricorso per infondatezza.

8.

Nel corso del giudizio di primo grado, il giudice, che con **decreto 12 giugno 2019** aveva sospeso in via provvisoria l'efficacia del provvedimento impugnato (nell'atto di appello si precisa che dopo detta sospensiva, agli atti del fascicolo di primo grado ma prodotta dall'appellante come doc. 4, «*la Motorizzazione Civile di Bologna restituita al sig. E P V il libretto di circolazione del veicolo*»), con **ordinanza 20 gennaio – 3 febbraio 2020** ha dichiarato la manifesta infondatezza, e comunque l'irrelevanza, della questione di legittimità costituzionale sollevata dall'opponente.

9.

Con la **sentenza** pubblicata il **17 settembre 2020**, il Giudice di pace ha dichiarato il ricorso inammissibile, nulla statuendo sulle spese.

Il primo giudice ha ritenuto decisivo l'avvenuto pagamento immediato della sanzione in misura ridotta (art. 204-bis c.d.s.).

Nella motivazione è scritto, in larga misura a ricalco della nota 1 luglio 2019 trasmessa dalla Polizia stradale di Bologna e depositata il 2 luglio 2019, che:

«3. Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile in quanto verbale è stato immediatamente contestato su strada e contemporaneamente è stato effettuato il pagamento in misura ridotta del 30% nell'importo di € 509,60 (oltre € 5,00 per spese) ricevuto dal verbalizzante, per cui l'illecito amministrativo si è estinto direttamente al momento della contestazione.

4. Va precisato che nel caso di specie non vi è stato da parte del ricorrente il versamento della somma a titolo di cauzione, corrispondente al minimo edittale di Euro 712,00, nell'intento di evitare il sequestro, bensì dell'importo ulteriormente diminuito a titolo di sanzione in misura ridotta in quanto corrisposto entro il quinto giorno dalla violazione.

4. Il pagamento in misura ridotta definisce il rapporto con l'amministrazione sicché il soggetto che ha pagato non può rimettere in discussione la legittimità dell'accertamento.

6. Nulla sulle spese».

Va fin d'ora rilevato che nel caso di specie, contrariamente a quanto osservato dal primo giudice (che a sua volta aveva recepito, per lo più alla lettera, quanto esposto nella nota 1 luglio 2019 della Polizia stradale di Bologna), la somma dovuta a titolo di cauzione non era pari al minimo edittale (euro 712,00) ma corrispondeva esattamente a quella richiesta per il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 202 c.d.s., ossia era pari al minimo edittale ridotto del trenta per cento (euro 712 – 30% = euro 498,40), in quanto il trasgressore era alla guida di un veicolo



PDF Eraser Free

immatricolato in uno Stato membro dell'UE (**art. 207, comma 2-bis, c.d.s.**), e che il pagamento in misura ridotta era possibile unicamente nell'immediatezza e non entro i cinque giorni, come previsto in via generale dell'art. 202 c.d.s., dovendosi applicare la norma speciale di cui al **comma 1 dell'art. 207 c.d.s.**, poiché il trasgressore era alla guida di un veicolo immatricolato all'estero o munito di targa EE.

10.

A sostegno dell'impugnazione, l'appellante, richiamati e meglio articolati i motivi già posti a fondamento del ricorso al Giudice di pace, ha dedotto l'omessa valutazione, ad opera del primo giudice, di elementi decisivi; ha reiterato l'eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 204-bis e 207, commi 1, 2, 2-bis, 3, c.d.s. e di illegittimità della procedura di accertamento in concreto posta in essere, richiamando altresì il sistema normativo europeo in vigore dal 6 maggio 2015, conseguente alla direttiva (UE) n. 2015/413 in tema di norme per lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni al codice della strada all'interno dell'UE, da cui derivano l'irragionevolezza, il carattere discriminatorio e la sproporzione della misura dell'immediato versamento di una somma, a titolo di sanzione o cauzione, per evitare il sequestro del veicolo non immatricolato in Italia; ha reiterato, e più compiutamente articolato, l'eccezione di illegittimità costituzionale, oltre che di contrarietà a norme sovranazionali, dei commi 1-bis e 7-bis dell'art. 93, c.d.s.

11.

Nel corso del giudizio di appello sono intervenute alcune pronunce rispetto alle quali l'appellante è stato invitato a prendere posizione.

11.1.

La **Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza della sesta sezione, 16 dicembre 2021, nella causa C-274/20**, GN, WX contro Prefettura di Massa Carrara — Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara, dopo aver riformulato le questioni sollevate dal Giudice di pace di Massa e rilevato che alla guida del veicolo immatricolato in Slovacchia vi era, quale comodatario, il marito della proprietaria, il quale, a differenza della moglie, risiedeva in Italia da oltre sessanta giorni, ha dichiarato che l'art. 63, paragrafo 1, TFUE in tema di divieto di restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi, *«dev'essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che vieta a chiunque abbia stabilito la propria residenza in tale Stato membro da più di 60 giorni di circolarvi con un autoveicolo immatricolato in un altro Stato membro, a prescindere dalla persona alla quale il veicolo è intestato, senza tener conto della durata di utilizzo di detto veicolo nel primo Stato membro e senza che l'interessato possa far valere un diritto a un'esenzione, qualora il medesimo veicolo non sia destinato ad essere essenzialmente utilizzato nel primo Stato membro a titolo permanente né sia, di fatto, utilizzato in tal modo»*.

In seguito all'arresto della Corte di Lussemburgo, richiamato il proprio costante orientamento secondo cui *«i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di ius superveniens, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice a quo»* ed *«a fronte dello ius superveniens costituito da un siffatto obbligo di disapplicazione, condizionato dall'accertamento in concreto dei*



requisiti della fattispecie sottoposta al suo esame, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni prospettate», la Corte costituzionale, con ordinanza 3 giugno 2022, n. 137, ha ordinato la restituzione degli atti al Giudice di pace di Massa il quale, con ordinanza depositata il 7 ottobre 2020, nel corso stesso giudizio di opposizione promosso da GN e WX contro Prefettura di Massa Carrara — Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara da cui era scaturita la domanda di pronuncia pregiudiziale rivolta alla CGUE aveva altresì sollevato questioni di legittimità costituzionale (anche) delle disposizioni qui in esame.

Il caso considerato dalla CGUE non è peraltro pienamente sovrapponibile, in punto di fatto, a quello ora in esame, attesi gli elementi in atti e le stesse dichiarazioni fatte dall'odierno appellante nel giudizio di primo grado a sostegno dell'istanza di definizione del ricorso avverso i verbali impugnati (v. ad esempio l'istanza 7 gennaio 2020, depositata il 9 gennaio 2020, da cui risulta che l'autovettura oggetto di sequestro, peraltro già riportata in Spagna dopo il decreto di sospensione 12 giugno 2019, come da intenzione manifestata con l'istanza 27 marzo 2019 depositata il 28 marzo 2019, era la sola in uso al ricorrente e alla sua famiglia), mentre sotto questo profilo sono, da un lato, irrilevanti le produzioni relative al regolare pagamento in Spagna della tassa di circolazione negli anni 2018 e 2019 e, dall'altro, di per sé insufficienti a dimostrare che l'autovettura fosse normalmente utilizzata in Spagna dalla madre settantenne dell'odierno appellante – contro le dichiarazioni desumibili dall'istanza sopra richiamata - le due contestazioni di violazione del codice della strada, una risalente al 28 luglio 2018 (eccesso di velocità, ignoto il conducente), l'altra risalente al 28 giugno 2019 (eccesso di velocità, ignoto il conducente: la targa del veicolo, _____, è la stessa riportata nei verbali qui opposti, dunque non vi era stata la reimmatricolazione), di poco successiva alla sospensione ad opera del Giudice di pace di Bologna del provvedimento contestato e dunque dimostrativa dell'avvenuto rientro del veicolo in Spagna.

11.2.

La l. 23 dicembre 2021, n. 238, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020", entrata in vigore il 1 febbraio 2022, ha abrogato le disposizioni la cui violazione era stata contestata all'odierno appellante, ossia i commi 1-bis e 7-bis dell'art. 93, c.d.s., introdotti dalla legge di conversione del c.d. decreto sicurezza.

Così dispone l'art. 2, comma 1, lett. a), della l. 23 dicembre 2021, n. 238:

«Art. 2

Disposizioni in materia di circolazione in Italia di veicoli immatricolati all'estero. Caso ARES (2019) 4793003.

1. Al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 93, i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies, 7-bis e 7-ter sono abrogati;

[...]».

Tale abrogazione, però, non ha effetto retroattivo e dunque non rileva direttamente ai fini della decisione.

11.3.



La Corte costituzionale, con la sentenza 6 giugno 2023, n. 113, avendone ravvisata la «palese estraneità» rispetto agli ambiti e alle finalità del d.l. n. 113/2018, ed «il carattere di norme "intruse", con riguardo tanto all'oggetto della disciplina, quanto alla ratio complessiva del provvedimento di urgenza, quanto, infine, all'esigenza di «coordinamento rispetto alle materie "occupate" dall'atto di decretazione», ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1-bis e 7-bis dell'art. 93, c.d.s, introdotti dall'art. 29-bis, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

In via consequenziale, ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1-ter, 1-quater e 7-ter dell'art. 93, c.d.s., introdotti dall'art. 29-bis, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito.

Come affermato dalla Corte costituzionale, essendo impossibile individuare una sola *ratio* nel testo originario del d.l. n. 113/2018 e, di conseguenza, essendo necessario riferire l'omogeneità delle disposizioni oggetto di scrutinio agli ambiti e alle finalità delle altre previsioni contenute nel capo e nel titolo in cui esse sono state inserite, le disposizioni di cui ai commi 1-bis e 7-bis dell'art. 93, c.d.s sono «del tutto estranee all'impianto del decreto originario. Il divieto di circolazione con veicoli immatricolati all'estero stabilito dalle disposizioni censurate, per il fatto di gravare su chi risulti residente da più di sessanta giorni in Italia, mostra di voler incidere sulla condotta potenzialmente elusiva dei conducenti di veicoli che, pur trovandosi non occasionalmente in Italia, intendono sottrarsi agli adempimenti imposti a chi, stabilmente residente, abbia immatricolato il proprio veicolo in Italia. Avendo ricondotto il divieto di circolazione al requisito della residenza, di per sé non indicativo di alcuna connessione con finalità di sicurezza pubblica, le disposizioni censurate si rivelano quindi effettivamente indirizzate a contrastare la prassi della cosiddetta esterovestizione dei veicoli, consistente, come detto, nella sottrazione agli adempimenti di natura fiscale, tributaria e amministrativa gravanti sui proprietari di veicoli al fine di ottenere vantaggi indebiti quali l'evasione di tributi e pedaggi, la non assoggettabilità a sanzioni e la fruizione di premi assicurativi più vantaggiosi. Che sia questa, e non altra, la ratio della previsione censurata si desume anche dal regime contenuto nel richiamato art. 93, comma 1-ter, cod. strada, che subordina la liceità della circolazione di veicoli con targa estera, per i residenti da più di sessanta giorni in Italia, all'esibizione di documenti attestanti la sussistenza di un contratto di leasing, locazione o comodato con una società situata in altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. Si tratta, come è evidente, di requisiti e condizioni che rinvergono la loro unica ragione giustificativa in finalità che nulla hanno a che fare con la sicurezza pubblica e, tanto meno, con la repressione della criminalità, e di quella mafiosa in particolare, rivelandosi funzionali unicamente ad attestare la veridicità dell'intestazione del veicolo a soggetti aventi sede al di fuori dei confini nazionali, così da evitare il conseguimento degli indebiti vantaggi che si ottengono ricorrendo alla prassi di intestazioni di natura fittizia».

Ha aggiunto la Corte costituzionale che «il divieto posto dalle disposizioni censurate non mostra di avere, di per sé, alcuna diretta incidenza né sulla prevenzione di illeciti, né sulla identificazione di chi è alla guida di un veicolo, potendo rilevare, ai sensi dell'art. 196 cod. strada, solo ai fini della identificazione del soggetto solidalmente responsabile con il conducente, senza, quindi, che ciò attenga alle predicate esigenze di tutela della sicurezza pubblica. Del resto, la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, nella richiamata sentenza GN e WX contro Prefettura di Massa Carrara, sia pur nell'ambito dello scrutinio ad essa devoluto, ha chiarito – in replica all'argomento addotto dal Governo italiano – che il divieto di circolazione con targhe estere previsto dalle disposizioni censurate non rivela alcuna chiara incidenza sull'efficacia dei controlli stradali (paragrafo 37). Peraltro, a riprova dell'estraneità anche di questa finalità tra quelle



effettivamente perseguite dalle disposizioni censurate, è appena il caso di notare che, con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 37 (Attuazione della direttiva 2011/82/UE intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale), è stato disciplinato «lo scambio, tra l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione europea, delle informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale e l'applicazione di sanzioni qualora tali infrazioni siano commesse con un veicolo immatricolato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata commessa l'infrazione» (art. 1)».

Su tali premesse **Corte cost., 6 giugno 2023, n. 113** ha dichiarato illegittime le disposizioni poste a base del verbale di accertamento contestato all'odierno appellante.

11.4.

La declaratoria di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge ordinaria ha effetto retroattivo riguardo ai rapporti non esauriti.

Nel caso di specie, la pronuncia della Corte costituzionale è intervenuta in pendenza del giudizio per l'annullamento del verbale di contestazione della violazione di cui all'art. 93, comma 1-bis e 7-bis, c.d.s., giudizio introdotto con ricorso tempestivamente presentato.

12.

La questione relativa all'ammissibilità del ricorso dopo il pagamento immediato della somma corrispondente al minimo edittale della sanzione amministrativa pecuniaria decurtata del trenta per cento - somma che in relazione alle circostanze del caso di specie poteva astrattamente essere imputata, alternativamente, a titolo di pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta «ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni accessorie» (artt. 202 e 207, comma 1, c.d.s.), di per sé preclusivo del ricorso in sede giurisdizionale avverso il verbale di contestazione (art. 204-bis c.d.s.), oppure a titolo di cauzione (artt. 207, commi 2, 2-bis, 3, c.d.s.) - può essere esaminata, alla luce delle deduzioni ed eccezioni del ricorrente, sotto vari profili.

13.

Se è vero che, in linea generale, l'omessa informazione ad opera dell'organo accertatore circa la possibilità e il termine del pagamento, da parte del trasgressore, della sanzione pecuniaria in misura ridotta non inficia la legittimità del verbale di contestazione di violazione del codice della strada (Cass., ord. sez. II, 4 ottobre 2022, n. 28724, la quale richiama l'orientamento secondo cui è configurabile una causa di annullamento della ordinanza-ingiunzione di pagamento o del verbale di contestazione immediatamente impugnabile solo se il privato abbia manifestato l'intenzione di pagare la sanzione in misura ridotta e l'amministrazione irrogante abbia, con comportamento positivo, erroneamente escluso tale possibilità; Cass., sez. I, 22 settembre 2006, n. 20710; su natura e funzione di detto verbale, v. fra le altre Cass., sez. II, ord. 26 maggio 2020, n. 9764) e che, ad ogni modo, nel caso di specie quella informazione è stata data, è altresì vero che l'accertatore deve indicare l'autorità competente a decidere sull'eventuale ricorso ed informare, sia pur sommariamente, il trasgressore circa la possibilità di «*addivenire al pagamento in misura ridotta*», sempre che tale possibilità sia prevista dalla legge (cfr. Cass., sez. II, ord. 24 ottobre 2023, n. 29428, secondo cui «è evidente che nel momento in cui il verbale non contiene le indicazioni relative alle modalità del pagamento in forma ridotta, la parte è indotta a ritenere che quel pagamento non sia consentito e quindi, allorché ciò corrisponda alla previsione normativa, non è ravvisabile alcuna lesione al suo diritto di difesa»).



Questo vuol dire, combinando le due regole enunciate dall'art. 383, reg. esecuzione c.d.s. e stante il rinvio operato dall'art. 200 c.d.s. al regolamento di esecuzione quanto alla determinazione del contenuto del verbale (v. anche Cass., sez. II, ord. 24 ottobre 2023, n. 29428), che l'accertatore deve non solo spiegare con chiarezza quali sono le conseguenze, in sostanza i pro e i contro, della scelta del pagamento in misura ridotta, ma altresì prospettare compiutamente le alternative a tale pagamento, quando, come lo era nel caso di specie, è altresì consentito al trasgressore il versamento della cauzione che, ai sensi dell'art. 207 c.d.s., evita il fermo amministrativo del veicolo e consente di proporre ricorso in sede giurisdizionale avverso il verbale di contestazione; e ciò tanto più vale quando, come appunto nel caso di specie, l'una e l'altra scelta comportano, in concreto, il versamento immediato della stessa somma di denaro, sia pur imputata a diverso titolo.

Tale onere informativo attiene non solo alle modalità di definizione del procedimento sanzionatorio e alla protezione del trasgressore rispetto all'immediata attuazione di sanzioni accessorie (si veda l'interpretazione accolta dal Ministero dell'interno in ordine al concorso tra sequestro amministrativo e fermo amministrativo, *supra*, paragrafi 5.2. e 5.3.), ma incide in concreto sullo stesso diritto a proporre ricorso avverso il verbale di contestazione anche in sede giurisdizionale e pertanto diviene oggetto della generale previsione di cui all'art. 3, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241 («*In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere*»; cfr. Cass., sez. II, ord. 27 gennaio 2020, n. 1740; Cass., sez. II, 3 maggio 2006, n. 12895), oltre che della più specifica disposizione di cui all'art. 383, reg. esec. c.d.s. (v. il ben diverso caso, in punto di fatto, esaminato da Cass., ord. sez. II, 4 ottobre 2022, n. 28724).

Diversamente, non sarebbe pienamente garantito il diritto, di rilevanza costituzionale e sovranazionale, ad un ricorso effettivo.

Nel caso di specie, non vi è prova che sia stata prospettata al trasgressore l'alternativa tra pagamento immediato a titolo di sanzione e versamento immediato a titolo di cauzione, mentre non è contestato il fatto che il trasgressore non ebbe contezza della seconda possibilità; come pacifico, il verbale in concreto utilizzato per l'applicazione della misura accessoria non era aggiornato alle previsioni introdotte dal c.d. decreto sicurezza (v. *a contrario* Cass., sez. II, ord. 24 ottobre 2023, n. 29428): alla data del 1 gennaio 2019 gli agenti di polizia stradale certo non avrebbero potuto compilare e consegnare all'odierno appellante il verbale predisposto dall'amministrazione centrale solo nove giorni dopo (come allegato 5 alla circolare 10 gennaio 2019 già menzionata) nel quale con chiarezza, anche dal punto di vista dell'evidenza grafica, è illustrata al trasgressore l'alternativa tra pagamento immediato e versamento della cauzione (v. il «*verbale di fermo amministrativo e di affidamento in custodia operato ai sensi dell'art. 207 CDS a seguito della violazione dell'art. 93/7-bis o 132/5° CdS*», https://www.interno.gov.it/sites/default/files/all_5_fermo_deposito_acquirente_per_art.93-7bis_o_132-5_cds.pdf; v. *supra* i paragrafi 5.1 e seguenti ed in particolare il paragrafo 5.3.); come pacifico, quale che fosse stata la scelta del trasgressore, la somma in concreto da versare sarebbe stata la stessa (sia pur con effetti in parte diversi); è pacifico che il trasgressore non rifiutò di versare la somma a titolo di cauzione, non avendo avuto contezza di tale possibilità; a quanto si desume dai documenti così come prodotti dalle parti, il verbale di contestazione non presenta le due diverse possibilità offerte al trasgressore (pagamento immediato in misura ridotta o versamento della stessa somma ma a titolo di cauzione) né spiega gli effetti, non del tutto coincidenti, che ne derivano.

Tali circostanze non determinano *ex se* l'invalidità dei verbali impugnati (cfr. Cass., sez. II, ord. 27 gennaio 2020, n. 1740; Cass., sez. II, 16 marzo 2010, n. 6388; v. con riferimento ad altre



fattispecie Cass., sez. un., 24 aprile 2019, n. 11219; Cass., sez. lav., ord. 27 ottobre 2017, n. 25667; Cass., sez. lav., 27 novembre 2015, n. 24300; Cass., sez. II, 21 gennaio 2013, n. 1372), ma, nel particolare caso qui in esame come sopra descritto, non consentono di ravvisare la presunzione di carenza di interesse in capo al trasgressore o una condotta incompatibile con la successiva opposizione avverso il verbale recante indicazione della sanzione pecuniaria o una implicita rinuncia ad impugnare il verbale di contestazione della violazione (con riguardo alla generalità dei casi, diversi da quello ora in esame, Cass., sez. VI-2, ord. 2 dicembre 2021, n. 37999; Cass., sez. un., 29 luglio 2008, n. 20544, secondo cui se, in difetto della condizione ostativa del preventivo versamento della somma, pari al minimo della sanzione, il procedimento giurisdizionale è stato correttamente avviato, allora il successivo pagamento del medesimo importo, benché avvenuto prima della scadenza del termine dei sessanta giorni, non svolge alcuna influenza sul giudizio in corso, a meno che non si accompagni ad una formale rinuncia all'impugnazione) né di ritenere preclusa – quasi si fosse formato il giudicato – l'opposizione per il solo fatto dell'avvenuto versamento di una somma a titolo di pagamento immediato in misura ridotta, tanto più che detto pagamento, come già rilevato (par. 5.5.), di per sé non è estintivo della fattispecie complessa e a formazione progressiva delineata dalle disposizioni in esame; che nel caso di specie era ammesso solo il pagamento in misura ridotta nell'immediatezza e a mani dell'accertatore, mentre la previsione generale lascia al trasgressore un termine di cinque giorni per riflettere sulle possibili opzioni; che nel caso di specie l'obiettivo immediato cui mirava il trasgressore era, principalmente, quello di rientrare nel luogo di residenza dopo un viaggio notturno sul veicolo a sua disposizione; che il ricorso al Giudice di pace è avvenuto nell'ordinario termine previsto dalla legge (art. 204-bis c.d.s.).

La lacuna informativa al momento della contestazione, nella particolare situazione di fatto come sopra descritta ed in relazione ad una disciplina di non agevole ricostruzione per gli stessi operatori professionali, non è di per sé causa di invalidità del verbale impugnato, ma non consente di ravvisare nell'effettuato pagamento in misura ridotta una condizione ostativa all'opposizione ai sensi dell'art. 204-bis c.p.c.

14.

Per altro verso, assume decisivo rilievo il fatto che al momento della contestazione e del versamento della somma di euro 509,60 mediante POS la fattispecie contestata non poteva dirsi perfezionata e dunque il pagamento non poteva avere pieno effetto estintivo dell'illecito come delineato dal combinato disposto di cui ai commi 1-bis e 7-bis dell'art. 93, codice della strada, per le ragioni sopra illustrate ed in particolare nei paragrafi 5.4 e 5.5.

La piena e definitiva estinzione dell'illecito si sarebbe realizzata solo dopo la reimmatricolazione o la definitiva esportazione del veicolo entro il termine di centottanta giorni, in assenza delle quali la somma pagata nell'immediatezza sarebbe stata trattenuta a titolo di anticipo (o cauzione), con obbligo per il trasgressore di pagare la somma residua come da ordinanza ingiunzione conseguente alla confisca (v. *supra* il par. 5.4).

Dunque, il ricorso al Giudice di pace è stato presentato quando ancora la fattispecie di illecito amministrativo non si era compiutamente perfezionata e ciò non consente di ritenere operante la condizione ostativa di cui all'art. 204-bis c.p.c.

La singolarità della figura di illecito introdotto dalla legge di conversione del d.l. sicurezza consiste in questo. Mentre di regola la previsione della confisca (in vista della quale viene eseguito il sequestro amministrativo) preclude il pagamento in misura ridotta (artt. 202, comma 1, e 203,



comma 1, c.d.s.), il complesso, e di non agevole ricostruzione, meccanismo delineato dalle disposizioni *de quibus*, così come interpretato dallo stesso Ministero dell'interno, fa temporaneamente prevalere «*la procedura del fermo amministrativo*» sulla misura cautelare del sequestro amministrativo, momentaneamente sospesa (così dice la scheda illustrativa allegata alla circolare 10 gennaio 2019, v. par. 5.3.; ma potrebbe anche sostenersi il contrario per l'ipotesi di pagamento immediato o di versamento della cauzione), e subordina l'operatività della confisca amministrativa, di applicazione meramente eventuale (v. l'allegato 3 alla circolare 10 gennaio 2019, richiamato *supra*, part. 5.4.), all'avvenuto decorso del termine di centottanta giorni senza che vi sia stata la condotta ottemperante (la reimmatricolazione o la definitiva esportazione del veicolo) del trasgressore (ultimo periodo del comma 7-bis dell'art. 93, c.d.s. nel testo vigente al tempo del fatto; quanto all'opposizione avverso la confisca, Trib. Milano, 19 marzo 2024, n. 2787), il che rende incompatibile con la fattispecie di illecito contestata l'ordinaria efficacia preclusiva ex art. 204-bis c.p.c. del pagamento, immediato, in misura ridotta.

Se il pagamento in misura ridotta effettuato a mani dell'accertatore determina l'estinzione dell'illecito solo qualora esso sia seguito dalla condotta pienamente ottemperante del trasgressore nel successivo termine di centottanta giorni, al punto che la somma versata nell'immediatezza viene trattenuta dall'amministrazione ed imputata a titolo di anticipo o cauzione (circolare 10 gennaio 2019 e relativo allegato 3), allora con quel solo pagamento non può dirsi maturata la condizione ostativa al (tempestivo) deposito del ricorso immediato al Giudice di pace, avverso il verbale di contestazione della violazione sanzionata in via principale con sanzione pecuniaria (cfr. Cass., sez. un., 24 aprile 2019, n. 11219: «*Pertanto, quando nessun pagamento è ancora stato effettuato, il procedimento giurisdizionale è correttamente avviato, in difetto della condizione ostativa del preventivo versamento della somma, pari al minimo della sanzione; né trova in tale successivo evento motivo di improseguibilità, in quanto l'uso alternativo dei rimedi offerti dalla legge non è più praticabile una volta che sia stato attivato uno di essi* (electa una via non datur recursus ad alteram)»; mentre nel caso di specie un pagamento vi era stato ma di per sé solo insufficiente a determinare un pieno e definitivo effetto estintivo).

15.

Dunque, in riforma della sentenza di primo grado, il ricorso va dichiarato ammissibile.

16.

Nel merito è sufficiente rilevare che le disposizioni la cui violazione è stata contestata all'odierno appellante sono state dichiarate in contrasto con la Costituzione italiana perché affette da «*palese estraneità*» rispetto agli ambiti e alle finalità del d.l. n. 113/2018 in quanto dotate del «*carattere di norme "intruse", con riguardo tanto all'oggetto della disciplina, quanto alla ratio complessiva del provvedimento di urgenza, quanto, infine, all'esigenza di «coordinamento rispetto alle materie "occupate" dall'atto di decretazione*» (così **Corte cost., 6 giugno 2023, n. 113**).

Essendo il giudizio di opposizione pendente al tempo della declaratoria di illegittimità, la pronuncia della Corte costituzionale caduca con effetto *ex tunc* le disposizioni su cui si fonda il verbale di contestazione e così pure il verbale di sequestro amministrativo.

Ciò comporta il pieno accoglimento del ricorso, col quale era in effetti stato dedotto anche il profilo della carenza delle ragioni di urgenza tali da giustificazione l'introduzione delle disposizioni analizzate con legge di conversione di decreto legge, e l'annullamento dei verbali impugnati per sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale.



PDF Eraser Free

17.

L'odierno appellante ha dunque diritto alla restituzione di quanto in concreto versato a mani degli agenti accertatori.

18.

Premesso che nel caso di specie gli accertatori hanno applicato le disposizioni vigenti al tempo del fatto, la domanda risarcitoria è inammissibile attesa la sede processuale nella quale essa è stata proposta.

19.

Le spese due gradi di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale di Bologna in composizione monocratica, **definitivamente** pronunciando nella **contumacia di parte appellata**, ogni diversa domanda, istanza ed eccezione respinta:

- in riforma della sentenza del Giudice di Pace di Bologna n. 1502/2020, **annulla** i due verbali impugnati da P V E ;

- **condanna** la PREFETTURA - UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO DI BOLOGNA a restituire la somma di euro 514,50 a P V E ;

- **dichiara** inammissibile la domanda risarcitoria proposta da P V E ;

- **condanna** la PREFETTURA - UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO DI BOLOGNA a pagare a P V E le spese processuali dei due gradi di giudizio, liquidate quanto al giudizio di primo grado in euro 125,00 per esborsi ed euro 500,00 per compenso, oltre rimborso forfettario 15%, CPA e IVA come per legge, e quanto al giudizio di appello in euro 174,00 per esborsi ed euro 994,00 per compenso, oltre rimborso forfettario 15%, CPA e IVA come per legge.

- **fissa** per il deposito della motivazione il termine di sessanta giorni.

Bologna, 13 settembre 2024

Il giudice
Antonio Costanzo

