

N. 2

Ordinanza del 7 ottobre 2020 del Giudice di pace di Massa nel procedimento civile promosso da Macovila Dorjan e Dàvidikova Jana contro Prefettura Massa Carrara - Ufficio territoriale del Governo di Massa Carrara

- Circolazione stradale - Modifiche al codice della strada, di cui al d.lgs. n. 285 del 1992, in materia di circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Previsto divieto, per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero - Possibilità di circolazione dei veicoli immatricolati all'estero solamente se risultino intestati a imprese prive di sedi in Italia e ove risultino da queste concessi in leasing, locazione senza conducente o comodato a un soggetto residente in Italia - Obbligo per l'intestatario, nell'ipotesi di cui all'art. 93, comma 1-bis, del codice della strada, di richiedere al competente ufficio della motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa, al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine - Applicazione, per la violazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis dell'art. 93 suddetto, della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 ad euro 2.842, oltre al sequestro amministrativo del veicolo - Previsione della confisca amministrativa 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 - Applicazione di ulteriori sanzioni e del fermo amministrativo per la violazione delle disposizioni di cui all'art. 93, comma 1-ter, primo periodo, del codice della strada.**
- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (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'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 29-bis [comma 1, lettera a), numeri 1) e 2)].

IL GIUDICE DI PACE DI MASSA

In persona del dott. avv. Alfredo Bassioni, ritiratosi in camera di consiglio il 5 giugno 2019, nel procedimento n. 183/2019;

Attori: signori Macovila Dorjan (c.f. MCVDJN80P28Z100G), nato il 28 settembre 1980 a Lezhe (AL) e residente a Seravezza (LU), via Don Minzoni n. 211/O e Dàvidiková Jana (c.f. DIVRJNA82H50Z155V), nata il 10 giugno 1982 in Slovacchia e residente a Zilina, via Jasenova n. 16.

Con:

il prof. avv. Alfonso Celotto (c.f. CLTLNS66B23C129E), del Foro di Roma, con studio professionale in Roma (00198-RM), via Salaria n. 89 e

l'avv. Margherita Kòsa (c.f. KSOMGR80T45Z129R), del Foro di Milano, con studio professionale in Milano (20146-MI), via Washington n. 98.

Contro:

convenuta: Prefettura di Massa Carrara - Ufficio territoriale del Governo di Massa Carrara (c.f. n. 80003940451), con sede in piazza Aranci n. 35, Massa (54100-MS).

1. Procedimento principale

1. Esposizione succinta del procedimento.

Con ricorso depositato in data 27 febbraio 2019, i ricorrenti signori Macovila Dorjan e Dàvidiková Jana promuovevano un giudizio nei confronti della Prefettura di Massa Carrara per sentire dichiarare la nullità della contravvenzione n. 700013778275 del 17 febbraio 2019, elevata dalla Polizia stradale di Massa Carrara, sulla base del comma 1-bis dell'art. 93 del codice della strada.

La domanda dei ricorrenti è diretta all'accertamento della nullità della suindicata contravvenzione, in quanto, ad avviso degli stessi, veniva elevata sulla base di una norma in palese contrasto con la Costituzione italiana e quindi in violazione dei diritti fondamentali della persona.



La convenuta, costituitosi in giudizio, riteneva infondata la domanda attorea e conseguentemente richiedeva la conferma del verbale impugnato.

2. Breve illustrazione dei fatti di causa.

I ricorrenti, Macovila Dorjan e Dàvidiková Jana, sono coniugi.

Il sig. Macovila è residente in Italia, mentre la di lui moglie vive in Slovacchia e risulta residente solo in Slovacchia.

Il giorno in cui la signora si trovava in Italia e precisamente in data 17 febbraio 2019, i coniugi decidevano di recarsi presso un supermercato al fine di fare la spesa.

A tal fine utilizzavano l'auto della sig.ra Dàvidiková immatricolata in Slovacchia.

Il mezzo veniva condotto inizialmente dalla sig.ra Davidiková e successivamente dal sig. Macovila.

In questa occasione i coniugi venivano fermati dalla Polizia stradale di Massa Carrara e veniva elevato al ricorrente, nonché alla moglie, in quanto proprietaria del mezzo, il verbale di contravvenzione n. 700013778275 e contestualmente veniva disposto il sequestro dell'auto, per violazione dell'art. 93 comma 1-bis del CdS, in quanto il sig. Macovila, residente da più di sessanta giorni in Italia conduceva un'auto targata all'estero.

2. La Norma in relazione alla quale si solleva il dubbio

1. Disposizioni di legge ritenute in contrasto con la Costituzione.

Con il « Decreto di Sicurezza » (legge 1° dicembre 2018, n. 132, recante la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113), in vigore dal 4 dicembre 2018, veniva modificato il codice della strada ed in particolare veniva aggiunto all'art. 93 il comma 1-bis e 1-ter.

Secondo il succitato comma 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 ».

Il comma 1-ter prevede che:

« 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 ».

Secondo la succitata norma, quindi, al soggetto residente da più di sessanta giorni in Italia è vietato condurre un'auto targata all'estero (a chiunque fosse intestata) e gli è consentito di condurre solo auto immatricolate in Italia, salvo pochi casi eccezionali, peraltro palesemente discriminatori.

Le sanzioni previste per la violazione del comma 1-bis, ex comma 7-bis, sono:

« ...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 della 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'art. 213 (ndr. relative al sequestro). 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'art. 213 ».

La « residenza », come defunta dall'art. 43 del codice civile, « è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale ».

Secondo le suddette previsioni, il cittadino europeo che soggiorna in maniera continuativa per più di sessanta giorni in Italia ha l'obbligo di immatricolare la propria auto targata in un altro Stato europeo, al fine di poterla utilizzare, in Italia ovvero di utilizzare in Italia esclusivamente auto targate in Italia.

Costituiscono eccezioni i casi in cui le dette auto sono intestate a delle imprese europee senza sede principale, secondaria o di fatto in Italia e sono concesse in *leasing* o in locazione senza conducente a soggetti residenti in Italia, nonché i casi in cui le auto sono concesse in comodato d'uso, sempre e solo da parte di imprese europee, a soggetti residenti in Italia e legati alle stesse da un rapporto di lavoro o di collaborazione.



2. Giurisprudenza sul punto e pronunce della Suprema Corte.

L'art. 93, comma 1-*bis* del codice della strada è in vigore relativamente da poco tempo.

Nonostante le innumerevoli contravvenzioni elevate sulla base della citata norma, soprattutto all'inizio dell'anno 2019, risultano poche le impugnazioni.

Tale dato statistico è indubbiamente dovuto alla ulteriore previsione normativa di cui all'art. 207, comma 3 del codice della strada, secondo cui, in mancanza di pagamento immediato in loco della contravvenzione (o versamento della cauzione — alternativa meno illustrata dagli accertatori):

“viene disposto il fermo amministrativo del veicolo fino a quando non sia stato adempiuto il predetto onere e, comunque, per un periodo non superiore a sessanta giorni.

Il veicolo sottoposto a fermo amministrativo è affidato in custodia, a spese del responsabile della violazione, ad uno dei soggetti individuati ai sensi del comma 1 dell'art. 214-*bis*”.

Ciò tradotto in pratica significa che se il “trasgressore” non paga immediatamente la contravvenzione nelle mani degli accertatori l'auto viene sottoposta a fermo amministrativo e quindi il “trasgressore” viene spossessato sul posto dalla propria auto (e lasciato letteralmente mezzo la strada ed a piedi).

Inoltre, la custodia dell'auto sottoposta a fermo amministrativo non può essere affidata al “trasgressore” (o altre persone aventi diritto sul mezzo), ma solo ai custodi autorizzati ed a spese del “trasgressore” ed eventualmente dell'obligato in solido.

Per ovvie ragioni, quindi, i contravvenienti decidono di effettuare il pagamento della contravvenzione immediatamente *in loco*.

Ciò significa, secondo le previsioni di cui agli articoli 203 e 204-*bis* del codice della strada, che i relativi verbali e sanzioni non possono essere più impugnati.

Un altro motivo per cui le impugnazioni sono relativamente poche è che la categoria colpita (composta soprattutto da persone di nazionalità estera — non italiana e/o abitanti all'estero) ha maggiore difficoltà nel far valere i propri diritti (a causa di limiti linguistici, di informazione e di distanza).

Risultano a conoscenza del presente giudicante tre pronunce rilevanti sul punto:

sentenza n. 846/2019 del 19 giugno 2019 del Giudice di Pace di Reggio Emilia;

sentenza n. 123/2020 del 28 febbraio 2020 del Giudice di Pace di Pistoia;

ordinanza RG. n. 38850/2020 del 31 agosto 2020 del Tribunale di Roma.

Secondo la prima sentenza il Giudice di Pace di Reggio Emilia ha tenuto in debito conto l'elemento soggettivo della contravvenzione impugnata, sostenendo che:

“Infitta le ragioni esposte dal ricorrente, pur contro le risultanze oggettive disponibili (in particolare la dichiarazione della *PG*) bastano per confermare (almeno ai fini che qui interessano) la versione fornita dal ricorrente stesso, in particolare circa la sussistenza di ragioni soggettive particolare di cui all'art. 3, legge n. 689/81 e comunque l'insussistenza dell'elemento soggettivo della violazione.

Lo parte ricorrente aveva la sede all'estero e pertanto poteva circolare.

Non ha forse esibito il documento alla *PG*.

Ma non è possibile derubricare la violazione contestata.

O sussiste o non sussiste”.

Secondo il citato Giudice la contravvenzione doveva dichiararsi nulla, in quanto il ricorrente non poteva immaginare la sussistenza delle disposizioni di cui alla normativa oggi contestata.

Il Giudice di Pace di Pistoia va oltre ciò e decide di “interpretare” la norma in linea con la Costituzione, anche se, ad avviso dello scrivente, di fatto si è di fronte ad una disapplicazione della norma e non di una semplice interpretazione conforme e quindi, anche per questa ragione, sarebbe opportuno una modifica del dettato normativo.

Il citato giudicante ritiene legittima la circolazione della ricorrente residente in Italia con l'auto targato in Austria di proprietà del marito residente in Austria, in quanto le previsioni del comma 1-*ter* devono essere estese anche alle persone fisiche ed il contratto di comodato d'uso è da considerarsi implicito:

“... la vettura, come dichiarato dalla ricorrente, è di proprietà del marito, residente in Austria e che le ha concesso la possibilità di usarla in comodato gratuito.

Tale dichiarazione, seppur sfornita di documentazione attestante la veridicità di quanto dichiarato, non è comunque confutata e l'allegazione viene ritenuta fondata e rilevante ai sensi dell'art. 93, comma 1-*ter* dove si consente ad un veicolo straniero di circolare in territorio italiano se è stato concesso il comodato d'uso come nel caso di specie.



La vettura infine sottoposta a sequestro è intestata a persona diversa dalla conducente pertanto la contestazione avrebbe dovuto essere fatta anche al proprietario oltre che al conducente della vettura il quale, non avendo alcun potere sul veicolo, non può in via autonoma provvedere a nessuno degli adempimenti richiesti dalla legge per evitare la confisca, adempimenti di pertinenza esclusiva del proprietario che però è residente e si trova all'estero.

Alla luce di quanto sopra esposto si ritiene pertanto di accogliere il ricorso annullando il verbale impugnato e la conseguente sanzione accessoria del sequestro del veicolo”.

Secondo il recentissimo provvedimento del Tribunale di Roma, “la vicenda, vista nel suo complesso, non costituisce altro che espressione dei diritti di proprietà — e della conseguente facoltà di disporre liberamente dei propri beni — e di libera circolazione sul territorio. Diritti che risultano irrimediabilmente compromessi, nel caso di specie, dall'applicazione (corretta, a stretto rigore formale) dell'art. 93, comma 1-*bis* del codice della strada.

Che la norma pecchi di oggettiva irrazionalità, sottoponendo a trattamento diverso condotte sostanzialmente analoghe e giungendo — per una eterogenesi dei fini — a sanzionare condotte pienamente lecite e meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, lo si capisce bene laddove si pensi che, nella fattispecie in esame, sarebbe bastato che il sig. ... affidasse il veicolo ad un altro cittadino straniero, o, comunque, ad un soggetto non residente in Italia da più di 60 giorni, per non incorrere in alcuna sanzione; così come appare all'evidenza irragionevole ed ingiustamente discriminatorio, differenziare i casi di veicolo di proprietà di una società estera e quello di veicolo di proprietà di una persona fisica straniera e residente all'estero, che pure potrebbe avere la necessità o l'interesse di affidarlo (magari solo occasionalmente (come in questo caso), ad un residente in Italia.

Tale irragionevolezza della norma costituisce violazione del criterio riconducibile all'art. 3 della Costituzione, come più volte chiarito dalla Corte delle Leggi, e determina altresì una lesione di diritti fondamentali della persona, garantiti dalla Costituzione o da norme di rango europeo ed internazionale, quali il diritto di proprietà ed il diritto di libera circolazione (...).

Sanzionare la circolazione del veicolo legittimamente immatricolato all'estero, sulla sola base del fatto che alla guida — peraltro temporanea — vi sia un soggetto diverso dal proprietario, e che ha residenza stabile in Italia, significa, in concreto, comprimere tale facoltà di libera circolazione, essendo diverse le ipotesi in cui il proprietario possa avere l'esigenza di affidare occasionalmente il veicolo ad un terzo e che, però, non rientrando nelle deroghe al divieto di cui all'art. 93, comma 1-*ter* CdS (si pensi ai casi in cui il proprietario chieda ad un'altra persona di guidare il veicolo perché è stanco o vittima di infortunio o, addirittura, perché ha bevuto alcolici, onde evitare di incorrere nelle sanzioni di cui all'art. 186 CdS; o anche alle ipotesi di veicolo detenuto da un'autofficina per riparazioni o da un garage/parcheggio per il deposito, ove il detentore — residente in Italia da più di 60 giorni — abbia la necessità di farlo circolare su strada, ad esempio per verificare malfunzionamenti o difetti o valutare l'efficacia delle riparazioni effettuate, o, in caso di custodia presso un garage/parcheggio, per trasferirlo o anche soltanto riconsegnarlo al proprietario nel luogo in cui si trova)”.

Secondo la citata ordinanza, che il presente giudice ritiene di condividere, la norma *de quo* sanziona in maniera del tutto palese condotte lecite e meritevoli di tutela in totale contrasto con l'art. 3 della Carta costituzionale.

Non risultano pronunce della Suprema Corte sul punto.

3. Motivi della rimessione della questione alla Corte costituzionale

Il presente giudice ritiene, *ex art. 23*, legge n. 87/1953, che vi siano sussistenti dei ragionevoli dubbi circa la compatibilità della citata normativa con la Carta costituzione e che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che si presenta, quindi, pregiudiziale rispetto al primo.

La normativa impugnata appare in contrasto con i seguenti articoli e principi della Carta:

a) *Articoli 3 e 42 della Costituzione:*

a venire in evidenza è, anzitutto, l'art. 3 Cost., sotto molteplici aspetti.

1.

Il primo, è quello della disparità di trattamento tra le fattispecie previste ai commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 93.

Come si è visto, infatti, la norma in questione, come eccezioni al divieto generalmente configurato al comma 1-*bis*, al comma 1-*ter* consente la circolazione con veicoli immatricolati all'estero, da parte di residenti da oltre sessanta giorni in Italia, solamente nel caso in cui il veicolo in questione risulta 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.

In sintesi è consentita la circolazione dei veicoli immatricolati all'estero solamente nel caso in cui risultino intestati ad imprese estere prive di sedi in Italia e che da quest'ultime risultino concessi in *leasing*, locazione senza conducente o comodato d'uso a soggetti residenti in Italia.

Non può non evidenziarsi come il principio di eguaglianza sancito dalla norma costituzionale citata risulti violato dal punto di vista della disparità di trattamento.

Invero, come la Corte costituzionale insegna fin dalla sentenza n. 53/1958, la vera eguaglianza consiste nel trattare in maniera eguale le situazioni eguali e in maniera differente le situazioni differenti.

Ebbene, sotto tale profilo, appare irragionevole distinguere tra veicoli europei immatricolati all'estero in proprietà di persone fisiche residenti all'estero e in proprietà di persone giuridiche con sede all'estero, in quanto si tratta pur sempre di veicoli immatricolati all'esterno e circolanti in Italia.

La situazione è, dunque, la stessa, e come tale, in assenza di motivi ragionevoli, andrebbe sottoposta alla medesima regolamentazione.

Anche perché, in applicazione dell'art. 93, se un cittadino straniero non potrebbe, ad esempio, concedere in comodato d'uso gratuito o locare la propria vettura ad un cittadino italiano, al contrario potrebbe farlo se titolare di un'impresa intestataria dell'automobile.

2.

Quanto detto offre, peraltro, lo spunto per evidenziare il contrasto con l'art. 3 anche sotto il profilo della intrinseca irrazionalità della normativa recata dal nuovo art. 93.

La norma, infatti, anzitutto, non pare agevolare il perseguimento di quelle finalità di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa che il Capo II, Titolo II, del "Decreto sicurezza", nel cui ambito risulta collocata, mira a tutelare.

Ma, in ogni caso, se anche fosse, comunque non pare rilevante nell'ottica della risoluzione del problema dell'esteroinvestizione dei veicoli, che è il vero fine principale per cui è stata introdotta. È, infatti, sufficiente prendere un veicolo con targa estera in *leasing* o in locazione senza conducente per potervi tranquillamente circolare in Italia senza incorrere in alcun problema.

E non è che in questo modo si neutralizza il problema legato alle difficoltà di raggiungere simili mezzi, allorché si tratti di procedere alla eventuale riscossione delle somme relative alle contravvenzioni al codice della strada.

Inoltre è piuttosto palese che la norma impugnata sanziona comportamenti del tutto leciti e meritevoli di tutela giuridica.

Si pensi, ad esempio, al residente estero che per qualsiasi ragione conceda la guida — spesso solo temporanea — del proprio mezzo ad un residente da più di 60 giorni in Italia e non rientrando tra le deroghe di cui al comma 1-ter (per es. perché è stanco o vittima di infortunio o, addirittura, perché ha bevuto alcolici, onde evitare di incorrere nelle sanzioni di legge o anche alle ipotesi di veicolo detenuto da un'autofficina per riparazioni o da un garage/parcheggio per il deposito, ove il detentore — residente in Italia da più di 60 giorni — abbia la necessità di farlo circolare su strada, ad esempio per verificare malfunzionamenti o difetti o valutare l'efficacia delle riparazioni effettuate, o, in caso di custodia presso un garage/parcheggio, per trasferirlo o anche soltanto riconsegnarlo al proprietario nel luogo in cui si trova).

Inoltre, le asserite finalità della norma sono chiaramente apparenti, in quanto alla luce della cooperazione amministrativa ed assistenza reciproca operante tra gli Stati membri, regolate da note Direttive e Regolamenti europei, non vi risulta alcuna difficoltà in capo alle autorità italiane ad identificare l'obbligato e/o il responsabile delle eventuali contravvenzioni commesse a guida di un'auto targata in Europa e conseguentemente a riscuotere le relative somme.

La citata cooperazione risulta anche concretamente ineccepibile, tanto è vero che le contravvenzioni elevate in Italia vengono regolarmente notificate in qualsiasi altro Stato membro e viceversa.

Il problema della riscossione è anche esso palesemente insussistente, in quanto i soggetti sanzionati risultano tutti residenti in Italia da più di 60 giorni e se sono insolventi li sono a prescindere dalla targa italiana o estera della propria auto.

In ogni caso, le carenze organizzative della P. A. non possono di certo pesare sui soggetti residenti che avrebbero la necessità di condurre (a qualsiasi titolo o motivo) un'auto targata all'estero.

La problematica della esteroinvestizione deve invece riguardare casi di evasione fiscale e nel caso in esame l'unica imposta evasa potrebbe essere la tassa automobilistica di proprietà, prevista dalla legge n. 190/2014.

Il fenomeno della esteroinvestizione risulta già regolato da convenzioni internazionali per evitare le doppie imposizioni che, di certo, non possono essere derogate / modificate in maniera unilaterale. Il rimedio invece al citato illecito dovrebbe essere l'accertamento fiscale (l'indagine e la verifica fiscale) che permette la valutazione effettiva della sussi-



stenza dell'evasione della tassa automobilistica, a soprattutto a seguito di accertamento in contraddittorio della residenza fiscale del proprietario del mezzo (ed assolutamente non del conducente).

Anche alla luce delle suddette ragioni il comma 1-*bis* dell'art. 93 del CdS è di evidente irragionevolezza ed inutilità in relazione alle finalità che sostiene di inseguire.

3.

Ad ogni modo, le criticità rispetto all'art. 3 Cost. non finiscono qui.

Un ulteriore profilo di disparità di trattamento, oltre a quanto già detto, può essere, infatti, rinvenuto nell'irragionevolezza della normativa recata dai comma 1-*bis* e 1-*quater*, in quanto la normativa risultante finisce per sottoporre ingiustificatamente ad oneri, tanto per i cittadini italiani con vettura immatricolata all'estero, quanto per i cittadini europei, quella libertà di circolazione nello spazio unico europeo che, come visto, non dovrebbe invece essere sottoposta a limitazioni, rispetto a quanto accade per i cittadini italiani con veicolo immatricolato in Italia.

Mentre, infatti, questi ultimi, una volta ottenuta la targa italiana, non sono sottoposti ad oneri aggiuntivi, potendo liberamente circolare nel territorio italiano con il proprio veicolo.

Per contro il cittadino italiano o di altro Stato membro che per qualsiasi motivo (ad esempio, la doppia cittadinanza e/o residenza, italiana e francese, italiana e spagnola, ecc.) abbiano immatricolato all'estero la propria vettura, ivi sopportando i relativi costi, sono obbligati a sopportarli di nuovo per poter circolare con essa nel nostro territorio nazionale.

L'immatricolazione delle auto in Italia, come detto, comporta dei rilevanti costi (imposte, tasse, nuova revisione, nuova assicurazione) ed anche delle complicazioni burocratiche, nonostante l'auto rimanga intestata allo stesso proprietario e non vi risulti alcun trasferimento del bene in oggetto.

4.

È da tener conto inoltre del profilo di contrasto che, sempre con l'art. 3 Cost., viene in evidenza se si ha riguardo alle sanzioni prescritte per il caso di mancata ottemperanza al divieto sancito al comma 1-*bis*.

Si è visto, infatti, come il comma 7-*bis* dell'art. 93 preveda la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 712,00 ad euro 2.848,00, oltre al sequestro amministrativo del veicolo ed ulteriore pena, disposta per il caso in cui entro centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione non si proceda all'immatricolazione del veicolo in Italia ovvero alla richiesta di rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine, della confisca amministrativa dello stesso.

Tale previsione risulta inoltre in contrasto anche con l'art. 42 delle Costituzione che sancisce la garanzia della proprietà privata.

Ebbene, rispetto alla condotta che la norma del comma 1-*bis* punisce, e che, si ripete, in sé non risulta affatto criminosa e/o fraudolenta (non potendosi considerare tale la mera conduzione di veicolo con targa estera nei confini nazionali), le sanzioni prescritte dalla norma appaiono irragionevolmente spropositate, se non addirittura illegittime ed abusive.

Come noto, la Corte costituzionale ha avuto modo, in plurime occasioni, di pronunciarsi sulla proporzionalità della pena, dalla stessa assunta alla stregua di un limite alla discrezionalità delle scelte legislative (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 236/2016).

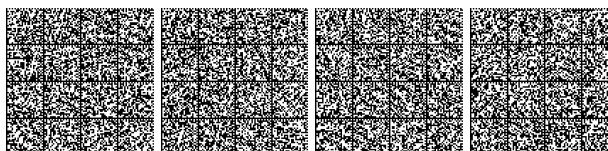
Il giudice delle leggi si è, cioè, espresso in materia penale nel senso dell'esigenza di proporzionalità del sacrificio dei diritti fondamentali cagionata dalla pena rispetto all'importanza del fine perseguito attraverso l'incriminazione.

Sotto tale angolo di visuale, dunque, e applicando il principio in questione al caso di specie, mi paiono ragionevoli i dubbi in merito alla proporzionalità tra l'importanza del fine di contrastare il fenomeno dell'esterovestizione dei veicoli e la sanzione che in ipotesi potrebbe essere irrogata nella misura di euro 2.848,00, oltre al sequestro ed eventuale confisca del veicolo (in ulteriore contrasto, come detto, anche con l'art. 42 della Costituzione), prevista dal comma 7-*bis*.

Dubbi che, a maggior ragione, devono dirsi sussistenti anche rispetto alla pena della confisca del veicolo prevista per caso di mancata immatricolazione in Italia, una volta elevata la prima contestazione e si ribadisce senza un accertamento effettivo della esterovestizione e quindi anche in presenza di una condotta del tutto lecita.

Se si tiene in considerazione che la normativa è e, credo, sarà inevitabilmente diretta in larga parte a colpire cittadini stranieri in transito in Italia che potrebbero non conoscerla, o comunque avere maggiori difficoltà nel farlo, mi pare tanto più evidente la sproporzione tra la condotta punita e la sanzione prevista.

A ciò si aggiunge la gravissima circostanza secondo cui i soggetti cittadini esteri e/o residenti all'estero hanno maggiore difficoltà a vedersi garantita una effettiva tutela legale in Italia a causa delle barriere linguistiche, di informazione e di distanza dalla propria permanente abitazione.



b) *Articolo 77 della Costituzione.*

Ad ogni modo, cambiando parametro di riferimento, mi pare che le disposizioni introdotte in sede di conversione del “Decreto sicurezza” all’art. 93 del codice della strada possano essere astrattamente sindacate anche alla stregua dell’art. 77 Cost., per carenza dei presupposti di attivazione della decretazione d’urgenza, nonché per carenza del requisito dell’omogeneità delle misure introdotte con il decreto in questione.

Ora, nel preambolo del decreto-legge n. 113/2018 si fa riferimento:

(i) alla “necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di garantire l’effettività dell’esecuzione dei provvedimenti di espulsione”,

(ii) alla “necessità e urgenza di adottare norme in materia di revoca dello *status* di protezione internazionale in conseguenza dell’accertamento della commissione di gravi reati e di norme idonee a scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale, a razionalizzare il ricorso al Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, nonché di disposizioni intese ad assicurare l’adeguato svolgimento dei procedimenti di concessione e riconoscimento della cittadinanza”,

(iii) alla “straordinaria necessità e urgenza di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l’Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell’interno” e

(iv) alla “straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l’efficienza e la funzionalità dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, attraverso il rafforzamento della sua organizzazione, nell’intento di potenziare le attività di contrasto alle organizzazioni criminali”.

Dall’elemento della collocazione, in sede di conversione, dell’art. 29-*bis* recante “Modifiche al codice della strada, in materia di circolazione di veicoli immatricolati all’estero”, di modifica dell’art. 93 del codice della strada, dei commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*, deve desumersi che il profilo di necessità ed urgenza sotteso alla previsione della disciplina da esso recata sia quello indicato al punto (iii), ossia quello relativo alla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Se così stanno le cose, al di là dell’inconferenza tra la materia regolata e simili esigenze, non si riesce comunque a cogliere il presupposto giustificativo del puntuale intervento normativo di cui si discute.

Come noto, infatti, il governo può ricorrere allo strumento del decreto-legge allorché sia urgente provvedere, ovvero quando la questione da affrontare sia imprevedibile, ossia nel momento in cui risponda a un caso straordinario.

Escludendosi, per evidenti ragioni, tale fattispecie, rimane quella dell’urgenza del provvedere che, tuttavia, nel caso in questione, pare difficile cogliere.

Perché risultava in quel momento urgente dettare una disciplina sull’utilizzo in Italia di veicoli immatricolati all’estero quando fino ad allora mai si era avvertita l’esigenza di intervenire in materia, nonostante fosse noto il fenomeno dell’esterovestizione dei veicoli?

La domanda è destinata, per il momento, a rimanere senza risposta.

Sotto altro profilo, poi, come anticipato, si può far questione anche per ciò che concerne il profilo dell’omogeneità nel rapporto tra decreto-legge e legge di conversione.

Quello dell’omogeneità delle disposizioni del decreto è un vincolo che la Corte ha mostrato di ritenere implicitamente previsto dall’art. 77 della Cost. e che risulta espressamente contemplato dall’art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Tale disposizione, infatti, “là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 della Costituzione, il quale impone il collegamento dell’intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell’eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento” (*cf.*: Corte cost., sentenza n. 22/2012).

Ora, il requisito dell’omogeneità del decreto-legge vale anche rispetto alle modifiche che il Parlamento può introdurre in sede di conversione, nel senso che legge può sì modificare il contenuto del decreto-legge, sopprimendo, modificando o aggiungendo disposizioni, ma a patto, però, di rimanere all’interno dei confini di quel contenuto originario.



Il mancato rispetto di simili limiti rende la legge di conversione, *pro parte*, illegittima.

Ebbene, sotto tale profilo, se, come si è detto, si è scettici sul fatto che i nuovi commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*, aggiunti all'art. 93 del codice della strada, afferiscano realmente ad esigenze di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata di tipo mafioso, ecco allora che l'art. 29-*bis* del decreto, quale aggiunto in sede di conversione, pare andare al di là delle finalità perseguite dal "Decreto sicurezza", configurandosi quale norma rispetto ad esso eterogenea, e quindi illegittima.

c) *Articoli 11, 41 e 117 della Costituzione*

Da ultimo, considerati i dubbi sopra espressi in ordine alla non conformità del nuovo art. 93 con talune disposizioni contenute nel TFUE, della norma potrebbe dubitarsi, sotto tale specifico profilo, anche in ordine agli articoli 11 e 117 Cost., nella parte in cui si prevede l'obbligo per lo Stato italiano di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

A tal fine si fa rilevare che la possibilità di potere disporre di una auto nello spazio europeo, considerata la necessaria ed inevitabile carattere mobile e dinamico della maggior parte delle attività umane, è di estrema importanza.

Qualsiasi limitazione nell'utilizzo di un'auto, soprattutto sulla base della nazionalità della stessa, comporta inevitabilmente la limitazione di diritti, di alcuni cittadini europei, all'interno dello spazio europeo.

Per tale motivo, la questione *de quo*, risulta rivestire importanza anche a livello comunitario.

Secondo le previsioni della norma nazionale in esame, alle persone che risiedono in Italia per più di sessanta giorni È VIETATO L'UTILIZZO di un'auto targata in un altro Stato dell'U.E. indifferentemente a chi sia intestata.

Per tale motivo i cittadini europei che intendono risiedere più di sessanta giorni in Italia, al fine di evitare le ingenti sanzioni previste, sono obbligati, come detto, ad:

1. immatricolare la propria auto targata all'estero in Italia;

2. o, in alternativa, trasportare (esportare) l'auto nel paese d'origine, mediante una procedura per niente semplice ed immediata.

La nazionalizzazione di una auto in Italia, oltre alle spese d'immatricolazione ed oltre alla piuttosto complessa strada burocratica, obbliga il soggetto interessato a far ispezionare e revisionare l'auto nuovamente in Italia, a pagare la tassa automobilistica in Italia anche per l'anno in corso per il quale la corrispondente tassa / imposta è stata già versata all'estero, nonché e soprattutto di acquistare una nuova polizza assicurativa di una Compagnia italiana.

La norma ha conseguentemente un effetto protettivo verso le Compagnie assicurative interne, notoriamente molto care e "fuori mercato" (e potrebbe essere il motivo per cui molte persone hanno scelto di non immatricolare le proprie auto in Italia).

Tale protezionismo occulto è palesemente in contrasto con il mercato unico e con la politica di concorrenza dell'UE.

La procedura di esportazione prevede, invece, la consegna della carta di circolazione e delle targhe alla competente autorità italiana (alla Motorizzazione), la quale rilascia un documento provvisorio e delle targhe provvisorie, con le quali è possibile trasportare nel paese d'origine il veicolo.

Le nuove targhe devono essere necessariamente nuovamente assicurate, mentre la carta di circolazione e le targhe originarie potranno essere ritirate presso l'autorità competente del paese d'origine dopo un lunghissimo tempo di attesa (di qualche mese — 3-4, ma anche 6).

Si fa rilevare inoltre una circostanza piuttosto grave, che il documento provvisorio e le targhe provvisorie non hanno alcuna validità legale fuori dai confini italiani e conseguentemente queste auto dovranno transitare Paesi membri illegittimamente ed i soggetti interessati rischiando ulteriori sanzioni anche da parte delle relative autorità estere.

Risulta piuttosto palese che le suddette operazioni presuppongono costi e disagi rilevanti, nonché una significativa tempistica burocratica, come già esposto anche sopra.

Per tale motivo, la norma in esame, potrebbe, in maniera indiretta e/o "materiale":

da una parte, discriminare i cittadini europei in base alla loro nazionalità e

dall'altra parte limitare il diritto degli stessi alla libera circolazione e soggiorno, limitare la libera circolazione dei lavoratori subordinati ed il diritto di libero stabilimento e libera prestazione di servizi.

Sulla discriminazione: la norma nazionale potrebbe quindi risultare discriminatoria, in quanto gli italiani (i quali vivendo già in Italia hanno già un'auto immatricolata in Italia) non dovranno sostenere ulteriori spese e/o subire ulteriori disagi al fine di potere soggiornare / continuare di soggiornare in Italia (per qualsiasi motivo) per più di sessanta giorni consecutivi.



Mentre gli altri cittadini europei, al fine di potere soggiornare in Italia (per motivi professionali, lavorativi, di studio e/o semplicemente per vacanza), per più di sessanta giorni, dovranno sostenere spese rilevanti ed affrontare relativamente lunghe procedure burocratiche.

D'altra parte, gli italiani che intendono soggiornare per più di sessanta giorni in un altro Paese europeo (per qualsiasi motivo), hanno il diritto e la possibilità di utilizzare nel detto Paese europeo le proprie auto immatricolate in Italia, in quanto in nessun'altro Stato europeo è previsto l'obbligo della nazionalizzazione della auto dopo così breve tempo.

Tale fatto potrebbe creare una situazione di disparità.

Inoltre, se tutti i Paesi europei introdurrebbero una simile norma si creerebbe una situazione insostenibile e di impasse (e delle interminate file alla Motorizzazione) ed anche alla luce del fatto che un cittadino europeo spesso risulta residente in più di uno Stato europeo.

Sulla limitazione del diritto di libera circolazione e soggiorno, libera circolazione dei lavoratori subordinati, libero stabilimento e libera prestazione di servizi nello spazio europeo: L'obbligo di immatricolare le auto in Italia (dopo un periodo di soggiorno oggettivamente molto breve — sessanta giorni), potrebbe limitare i cittadini europei nell'esercizio delle loro libertà previste dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli 18, 21, 26, 45, 49-55, 56-62 del TFUE).

Si indicano quale esempio i lavoratori stagionali, i quali, per motivi lavorativi, soggiornano in Italia per non più di 3-4-5 mesi all'anno (per esempio l'istruttore di sci o il cuoco in Trentino Alto Adige nella stagione invernale).

Detti lavoratori, dopo due mesi, dovrebbero immatricolare la loro auto in Italia e successivamente al rientro nel proprio Paese d'origine dovrebbero reimmatricolarla.

Tale procedura, oltre ad essere antieconomica, potrebbe effettivamente impedire o quantomeno limitare il diritto alla libera circolazione dei lavoratori nello spazio europeo ed in particolare in Italia.

Il ragionamento è analogo anche in relazione al soggiorno per motivi di studio o vacanze che durano più di sessanta giorni consecutivi o per quanto riguarda la situazione dei professionisti / società che hanno necessità di svolgere un lavoro / offrire un servizio in Italia che potrebbe durare più di sessanta giorni e successivamente desiderano rientrare nel proprio Paese d'origine.

La norma italiana in esame potrebbe effettivamente portare detti soggetti a rinunciare alle relative facoltà e di orientarsi verso altri Paesi che non prevedono simili limitazioni.

Per le ragioni di cui sopra risultano violati anche gli articoli 11, 41 e 117 della Costituzione.

d) *Articolo 10 della Costituzione*

Al fine di regolare la “esterovestizione” ovvero al fine di stabilire la residenza fiscale di un soggetto ed il Paese di tassazione dei beni e dei redditi esistono apposite “Convenzioni per evitare la doppia imposizione”, sulla base del Modello OCSE, fra tutti i Paesi europei.

Dette Convenzioni, di sicuro, non possono essere modificate mediante semplici norme interne.

P.Q.M.

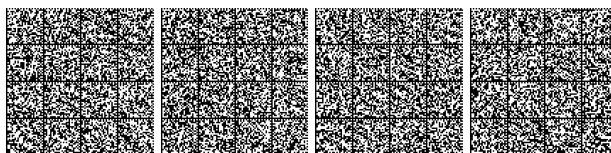
Si ritiene che possano sussistere dei dubbi in relazione alla violazione anche dell'art. 10 della Carta Costituzionale.

A ciò si aggiungono le garanzie sancite dalla Convenzione internazionale sulla circolazione dei veicoli, sottoscritta in data 8 novembre 1968 e ratificata in Italia con la legge n. 308 del 1995 e palesemente violate mediante la norma impugnata.

Vengono in rilievo in particolare le disposizioni dell'art. 3, comma 3, secondo cui:

“le Parti contraenti saranno tenute ad ammettere in circolazione internazionale sul loro territorio gli autoveicoli ed i rimorchi che soddisfano alle condizioni definite dal capitolo III della presente Convenzione ed i cui conducenti soddisfano alle condizioni definite dal capitolo IV”.

Sanzionare la circolazione dei veicoli legittimamente immatricolati all'estero, sulla sola base del fatto che alla guida — spesso temporanea — vi sia un soggetto diverso dal proprietario, e che ha residenza stabile in Italia, oltre ad essere palesemente ed oggettivamente irragionevole, significa in concreto, comprimere e/o violare tale facoltà di circolazione, essendo diverse le ipotesi in cui il proprietario possa avere esigenze di affidare il proprio veicolo ad un terzo e non rientrante nelle deroghe di cui al comma 1-ter.



Considerato che risultano violate convenzioni internazionali ratificati dall'Italia, la norma impugnata deve ritenersi in contrasto anche con l'art. 10 della Costituzione.

Il Giudice di Pace di Massa, dato atto di quanto sopra, sospende il procedimento n. 183/2019, fino alla pronuncia della Corte costituzionale.

Massa, 14 settembre 2019

Il giudice di pace: BASSIONI

21C00016

N. 3

*Ordinanza del 24 agosto 2020 del Giudice di pace di Taranto
sul ricorso proposto da Mamestarahvili Neli contro la Prefettura di Taranto*

Straniero - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure in materia di lavoro e di politiche sociali - Emersione di rapporti di lavoro - Procedura per la regolarizzazione di rapporti di lavoro con cittadini stranieri - Casi di esclusione dalla procedura.

Parlamento - Legge - Procedimento legislativo - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Emanazione del decreto-legge n. 34 del 2020 e promulgazione della legge n. 77 del 2020 da parte del Presidente della Repubblica.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103 e intero testo.

GIUDICE DI PACE DI TARANTO

Il giudice di pace per l'immigrazione sciogliendo la riserva; letto il ricorso, con gli atti allegati, di Mamestarahvili, nata in Georgia il 7 agosto 1953, passaporto n. 18AD22306, elettivamente domiciliata presso la studio dell'avv. Vincenzo Monteforte, via Campania n. 203 - Taranto, dal quale è rappresentata e difesa come in atti;

esaminati gli atti prodotti dalle parti;

rilevato che nel ricorso *de quo*, previa richiesta di sospensiva, si impugna sostanzialmente il decreto di espulsione del Prefetto di Taranto dell'8 maggio 2020 - Cat A. 11/EA/ESP e gli atti conseguenziali, perchè illegalmente trattenutasi nel territorio italiano in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge n. 68/2007 (art. 13, comma 2, 1 b del testo unico sull'immigrazione, e successive modificazioni;

che nel ricorso viene evidenziato che, in data 8 maggio 2020, ore 15,45, alla ricorrente veniva comminata una sanzione amministrativa di euro 400,00, in quanto «si tratteneva con altre due persone, stessa connazionalità, in piazza Ramellini sedute sulla panchina, inosservando quindi al divieto di assembramento in luoghi pubblici», é che, da un controllo successivo da parte degli stessi Agenti della Questura di Taranto, la stessa ricorrente risultava priva di permesso di soggiorno, con conseguente notifica del decreto di espulsione dallo Stato italiano ai sensi dell'art. 13, comma 2°- lett. a) del T.U.I., e con conseguente consegna del passaporto giusto art. 13, comma 4-*bis* del T.U.I., dato che non è possibile eseguire nell'immediatezza il decreto di espulsione;

che la ricorrente sostiene sostanzialmente che, ai sensi dell'art. 103 del decreto cosiddetto «Rilancio» (*rectius*: decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), non può beneficiare di tale disposizione in quanto destinataria del decreto di espulsione di cui trattasi, pur svolgendo l'attività di badante e pur costretta ad attendere i cd «decreti flussi» per poter avere la possibilità di regolarizzare il proprio contratto di lavoro, a differenza dei lavori comunitari;

