

BENESSERE ANIMALE

Protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate

Giuseppe Torzi, Antonio Di Luca

Servizio Veterinario I.A.P.Z. - ASL 2 Lanciano-Vasto-Chieti - Regione Abruzzo

L'apparato sanzionatorio che si sta delineando nel nostro ordinamento giuridico in materia di sicurezza dei mangimi, degli alimenti e nella protezione e benessere degli animali richiede sempre maggiori competenze da parte dei Dirigenti veterinari addetti al controllo ufficiale. L'esecuzione di tale controllo nelle forme previste nella legislazione alimentare vigente sfocia molto spesso nell'accertamento di un illecito la cui "gestione" prevede dapprima, ed in via propedeutica, l'esatta ricostruzione del binomio precetto-sanzione, la sua classificazione (illecito penale o amministrativo) e successivamente l'adozione di atti di avvio di un procedimento penale o sanzionatorio amministrativo con possibile contestuale adozione di misure preventive come quelle previste nell'art. 54 del Regolamento CE 882/2004. L'introduzione normativa di atti sinora completamente al di fuori del nostro quotidiano operare e il conseguente obbligo ad eseguirli stimolano una riflessione sulla necessità di costruire sinergie con altri organi deputati alla prevenzione e repressione degli illeciti penali o amministrativi, quali le Forze di Polizia, al fine di rendere concretamente efficaci e dissuasive le sanzioni per essi previste. L'art. 12 del D.lgs. 151/2007¹ costituisce un esempio concreto dello scenario sopradescritto, in particolare nella parte in cui è previsto l'istituto del fermo amministrativo del veicolo.

Alcune considerazioni interpretative ed applicative di seguito riportate, oltre ad essere di aiuto nell'esercizio delle attività d'istituto, possono costituire la base per una riflessione che veda coinvolti i vari Enti impegnati nel controllo del trasportodi

animali vivi le cui implicazioni non sono solo sanitarie.

L'art. 12 del D.lgs. 151/2007, nonostante il titolo, non ha la pretesa di disciplinare per intero il procedimento sanzionatorio amministrativo che trova nella L. 689/1981² e *s.m. ed i.* la sua principale *sedes materiae*. Conferma di ciò si ha nel comma 1 dello stesso articolo, il quale, attraverso la tecnica del rinvio, rimanda alle legge sopracitata in quanto compatibile.

A parere di chi scrive, la sua finalità è quella di integrare la consolidata disciplina sanzionatoria amministrativa nella parte in cui essa è muta, ad iniziare dalla previsione di un verbale di accertamento e contestazione contenuta nel comma 2. Nella disciplina generale questo è un documento a forma libera comunque comprensivo di una descrizione completa degli atti di accertamento e delle risultanze degli stessi nonché, nel caso di contestazione immediata, della precisa indicazione degli estremi della violazione. Le circostanze di tempo e di luogo in cui gli organi di controllo sono chiamati ad operare potrebbero rendere difficile trasporre in un documento scritto gli atti di accertamento e le loro risultanze nonché i contenuti di una contestazione immediata; ciò ha probabilmente stimolato la creazione e l'adozione di un modello unico di verbale che potrebbe essere integrato con una parte per l'identificazione di altri possibili trasgressori (es. conducente, etc.) e chiarito in alcuni punti (es. difesa e ruolo dei P.I.F.).

A seguire, troviamo nel terzo comma l'individuazione dell'Autorità competente alla irrogazione delle sanzioni a seconda che il trasporto sia interamente in ambito nazionale o sia internazionale. In questa disposizione deve intendersi

⁽¹⁾ D.lgs. 25 luglio 2007, n. 151 "Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate". GU n. 212 del 12 settembre 2007.

⁽²⁾ L. 24 novembre 1981, n. 689 "Modifiche al sistema penale".



per Autorità competente quella individuata negli artt. 17 e 18 della L. 689/1981, cioè quella preposta a ricevere gli atti difensivi, il rapporto e ad irrogare la sanzione amministrativa o ad archiviare il procedimento sanzionatorio.

Di particolare interesse è la previsione contenuta nel comma 4 dell'art.12. In esso si considera il caso di violazione al Reg. CE 1/2005 commessa con un veicolo immatricolato all'estero e per la quale è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria. Anche in questo caso si fa ricorso alla tecnica del rinvio. In particolare, per quanto attiene il pagamento in forma ridotta della sanzione pecuniaria estintivo del procedimento sanzionatorio, si fa proprio il contenuto dell'art. 207³ del D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 *Nuovo Codice della Strada*⁴, salvo i casi in cui si debba procedere per i trasportatori di altro Stato Membro all'adozione da parte del nostro Ministero della Salute di un provvedimento di interdizione temporanea ad effettuare trasporti di animali sul territorio nazionale o, sempre per gli stessi soggetti, all'applicazione della sanzione accessoria del fermo amministrativo *ex art. 9*, commi 10 e 11 D.lgs. 151/2007. L'articolo 207 del Nuovo Codice della Strada deve essere letto ed interpretato alla luce del D.lgs. 151/2007 al fine di una sua corretta applicazione.

In primis, il termine veicolo contenuto anche nel comma 4 dell'art.12, giocoforza, deve essere riferito a mezzi di trasporto su ruote dotati di motore o trainati la cui immatricolazione all'estero, conoscendo gli specifici documenti italiani, non è di difficile accertamento.

I primi problemi interpretativi sorgono nella individuazione del trasgressore e dell'agente accertatore nelle cui mani il primo soggetto è ammesso ad effettuare immediatamente il pagamento in misura ridotta o, qualora non si avvalga di tale facoltà, il versamento di una cauzione preclusiva del fermo amministrativo.

Nel D.lgs. 151/2007 i soggetti trasgressori possono essere più di uno: il trasportatore, il conducente, l'organizzatore o il detentore degli animali, etc. nelle possibili vesti di unico autore dell'illecito o di concorrente nell'illecito.

Inoltre, nel medesimo decreto è previsto che più soggetti siano destinatari della contestazione o della notifica di violazione di illecito amministrativo a fronte di un accertamento di violazione: sono questi i casi di responsabilità solidale *ex lege* o di concorso di persone in violazione.

Si intende per responsabile solidale non l'autore dell'illecito

amministrativo ma un soggetto (persona fisica o giuridica) che, senza aver commesso il fatto, è obbligato al pagamento di un importo corrispondente alla sanzione irrogata⁵. Nel caso di pagamento in misura ridotta, l'adempimento dell'uno assolve anche gli obblighi dell'altro.

Sono definiti concorrenti nell'illecito amministrativo le persone fisiche a cui è imputabile a titolo di dolo o di colpa la condotta tipica o comunque un contributo causale agevolatore rispetto alla realizzazione collettiva del fatto⁶. L'art. 5 della Legge 689/1981 recita: «*Quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo sia diversamente stabilito dalla legge*». Pertanto, sempre con riferimento al pagamento in misura ridotta, deve intendersi l'obbligo di pagamento ricadente su ogni singolo concorrente; il pagamento da parte di uno non estingue il pagamento da parte degli altri concorrenti.

Alla luce delle definizioni sopra riportate e della procedura delineata nell'art. 207 del D.lgs. 285/1992 chi sono i trasgressori e a quali di essi è consentito procedere immediatamente al pagamento in misura ridotta nelle mani dell'agente accertatore? E questi cosa deve fare nel caso in cui si trovi di fronte a trasgressori concorrenti o a responsabili solidali al momento non presenti nel luogo dell'accertamento? Sicuramente la possibilità che la previsione dell'art. 207 si concretizzi dipende dalla presenza nel luogo dell'accertamento e della contestazione immediata di uno o di tutti i trasgressori (quest'ultima evenienza è poco probabile per alcune fattispecie previste nel D.lgs. 151/2007). Solo le persone fisiche presenti al momento dell'accertamento (es. conducente, guardiano) saranno nella possibilità di effettuare il pagamento in misura ridotta che, qualora assolto, comporterà l'estinzione del procedimento e il venir meno dell'obbligazione solidale. Se si accerta l'esistenza di trasgressori concorrenti (al momento dell'accertamento non presenti) questi dovranno essere necessariamente destinatari di una notifica di estrema violazione *ex art. 14 L. 689/1981*.

Assolto il compito di individuare i possibili trasgressori, procediamo all'individuazione dell'agente accertatore o meglio consideriamo se i medici veterinari pubblici (ASL, UVAC) sono da inserire tra gli agenti accertatori previsti nell'art. 12, comma 4 e relativo art. 207 del Nuovo Codice della Strada e pertanto chiamati a ricevere nelle proprie mani il pagamento

⁽³⁾ Art. 207 "Veicoli immatricolati all'estero o muniti di targa EE".

«1. Quando con un veicolo immatricolato all'estero o munito di targa EE viene violata una disposizione del presente codice da cui consegue una sanzione amministrativa pecuniaria, il trasgressore è ammesso a effettuare immediatamente, nelle mani dell'agente accertatore, il pagamento in misura ridotta previsto dall'art. 202. L'agente trasmette al proprio comando o ufficio il verbale e la somma riscossa e ne rilascia ricevuta al trasgressore, facendo menzione del pagamento nella copia del verbale che consegna al trasgressore medesimo.».

2. Qualora il trasgressore non si avvalga, per qualsiasi motivo, della facoltà prevista del pagamento in misura ridotta, egli deve versare all'agente accertatore, a titolo di cauzione, una somma pari alla metà del massimo della sanzione pecuniaria prevista per la violazione. Del versamento della cauzione è fatta menzione nel verbale di contestazione della violazione. La cauzione è versata al comando o ufficio da cui l'accertatore dipende. 2-bis. Qualora il veicolo sia immatricolato in uno Stato membro dell'Unione Europea o aderente all'Accordo sullo spazio economico europeo, la somma da versare a titolo di cauzione, di cui al comma 2, è pari alla somma richiesta per il pagamento in misura ridotta previsto dall'art. 202.

3. In mancanza del versamento della cauzione di cui ai commi 2 e 2-bis 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.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai veicoli di proprietà dei cittadini italiani residenti nel comune di Campione d'Italia.

4-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai veicoli immatricolati in Italia che siano guidati da conducenti in possesso di patente di guida rilasciata da uno Stato non facente parte dell'Unione Europea».

⁽⁴⁾ D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo Codice della Strada"

⁽⁵⁾ Dott. ssa Stefania Pallotta "Qual è la differenza di nozione e disciplina tra la figura del concorrente e quella del responsabile solidale. www.dirittoambiente.com"

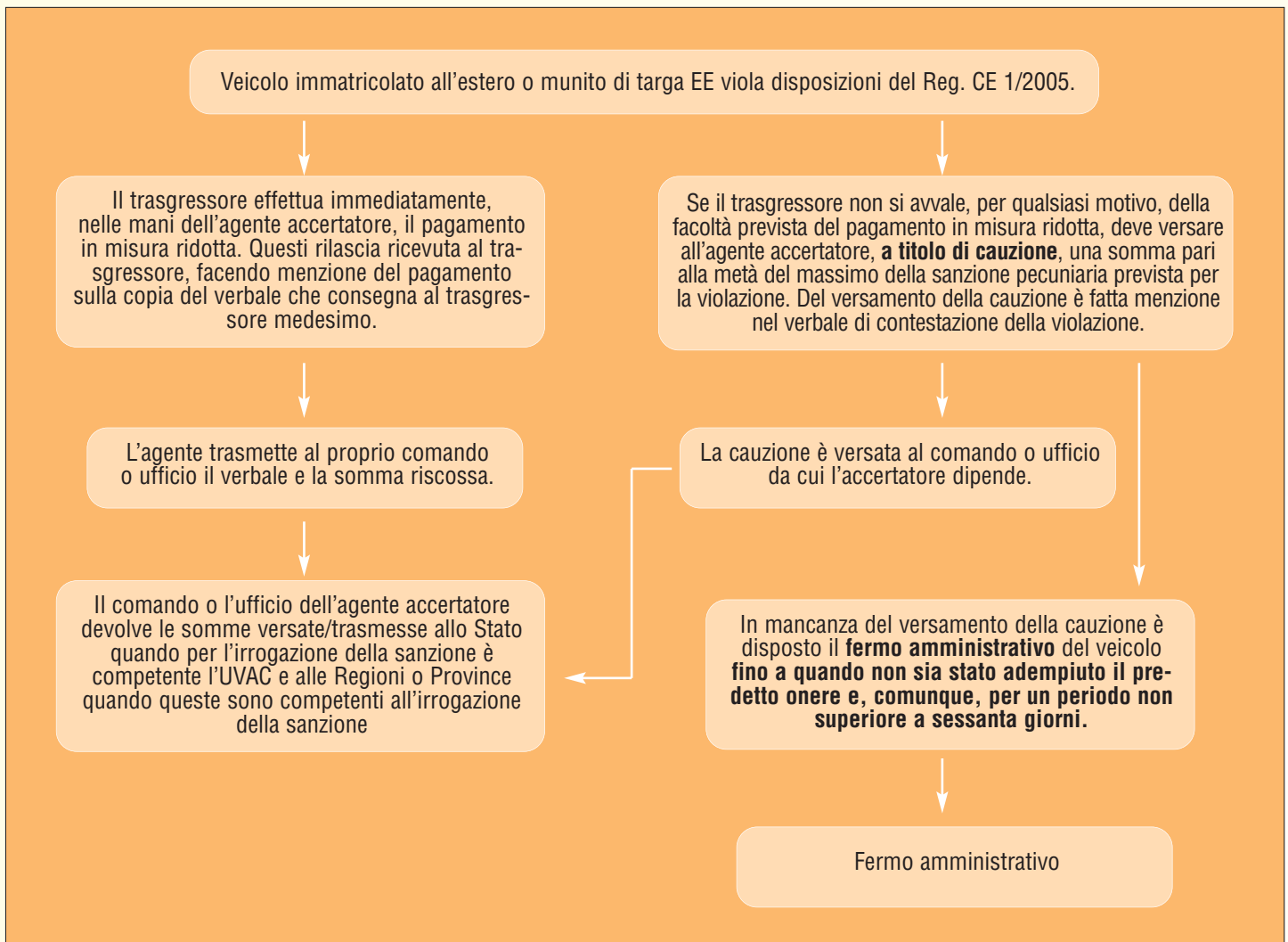


Figura 1. Schema riassuntivo degli adempimenti previsti nei commi 4 e 5 dell'art. 12 del D.lgs. 151/2007 e art. 207 del D.lgs. 285/1992.

in misura ridotta o eventualmente a procedere al fermo amministrativo del veicolo.

Tale *status* ed i conseguenti possibili adempimenti possono alimentare l'idea in alcuni di noi che, trattandosi di procedure stabilite nel Nuovo Codice della Strada, siano deputate ad altri soggetti pubblici di controllo. Riteniamo non sia così.

Riflettiamo sui commi 1 e 2 dell'art. 2 del D.lgs. 151/2007. Il primo comma individua come Autorità competenti ai sensi del Reg. CE 1/2005 il Ministero della Salute, le Regioni e Province autonome negli ambiti di rispettiva competenza (funzionale e territoriale). Giova subito precisare che il significato di Autorità competente qui è formalmente e sostanzialmente diverso da quello considerato nell'art. 12, comma 1 la cui indicazione, ripetiamo, deve essere ricercata negli artt. 17 e 18 della L. 689/1981.

Il comma 2 individua quali soggetti competenti all'esecuzione degli atti di accertamento delle violazioni in esso previste tutti gli organi di cui all'art. 13 della L. 689/1981. Quest'ultimo

articolo fornisce indicazioni sugli atti che gli «*Organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento della somma di denaro*» possono compiere e sui quali non ci soffermiamo rinviano a una lettura del testo. *Ad abundantiam*, lo stesso articolo indica gli Ufficiali e gli Agenti di Polizia Giudiziaria tra coloro che possono procedere all'accertamento delle violazioni amministrative.

Questi possono compiere atti di accertamento aggiuntivi tipici della loro qualifica: ad esempio le perquisizioni previste nel C.p.p. rispetto alla semplice ispezione.

Per quanto in esame, la lettura combinata *in primis* del Reg. CE 1/2005, nel quale è riportata la definizione di Autorità competente intesa come «*L'autorità centrale di uno stato membro competente a effettuare i controlli sul benessere degli animali o qualsiasi autorità cui essa abbia delegato tale competenza*», di veterinario ufficiale e di legislazione veterinaria di settore e secondariamente della corpora



legislazione in materia sanitaria relativa al ruolo e compiti del personale del S.S.N. nonché alla ripartizione di competenze tra Enti, non è difficile giungere alla conclusione che i Medici veterinari delle ASL e degli UVAC sono da annoverare a pieno titolo tra gli agenti accertatori delle violazioni alle disposizioni del Regolamento CE 1/2005 e pertanto chiamati ad assolvere quanto previsto nel D.lgs. 151/2005 compreso ciò che, mediante la tecnica legislativa del rinvio, viene recepito nel decreto *de quo*.

Un ultimo aspetto nell'ambito del comma 4 è quello relativo al destino delle somme di denaro che l'agente accertatore riceve nelle proprie mani. Come anticipato, l'agente versa la somma ricevuta al comando o proprio ufficio che a sua volta, ai sensi dell'art. 13 del D.lgs. 151/2007, devolgerà i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie allo Stato o alle Regioni o Province autonome quando per le violazioni accertate sono, ai sensi della L. 689/81, rispettivamente Autorità competenti l'UVAC o le Regioni o Province autonome. Sul piano operativo gli uffici interessati dovranno predisporre delle procedure, ove non presenti, affinché ciò trovi attuazione.

Infine il quinto comma dell'art. 12 del D.lgs. 151/2007 prende in considerazione il destino del veicolo sottoposto a fermo amministrativo e degli animali in esso trasportati. Nel trasporto degli animali ricadente nelle previsioni del Regolamento CE 1/2005 il fermo amministrativo del veicolo su strada è previsto

come sanzione accessoria dall'art. 9, comma 11 del D.lgs. 151/2007, è previsto inoltre nell'art. 207 del Codice della Strada a cui l'art. 12 del D.lgs. 151/2007 rinvia. La procedura di esecuzione del fermo amministrativo è contenuta nell'art. 214⁷ del Codice della Strada.

Per quanto attiene l'affidamento in custodia dei veicoli sottoposti a fermo amministrativo l'art. 12 del D.lgs. 151/2007 rinvia all'art. 214-bis⁸ del Nuovo Codice della Strada. Circa il destino degli animali sono invece fornite per il loro ricovero indicazioni di principio: la garanzia della tutela del loro benessere vincolata al rispetto delle norme in materia.

Al fine di riassumere sinteticamente quanto sinora scritto in merito ai commi 4 e 5 dell'art. 12 del D.lgs. 151/2007 si riporta, in figura 1, uno schema.

La lettura dell'art. 12 e l'interpretazione fornita stimolano delle considerazioni in chi scrive riguardanti l'esecuzione degli adempimenti procedurali previsti. Sicuramente la novità e la complessità (da intendersi principalmente riferita al contesto ambientale, temporale ed umano) di taluni di essi (es. fermo amministrativo) inducono a riflettere sulla necessità di operare congiuntamente ad altri organi di controllo (Forze di Polizia) con maggiore esperienza nella gestione del contenzioso "sul campo". Pertanto è auspicabile giungere ad una programmazione delle attività di controllo attraverso formali intese tra i vari soggetti ad esse deputate.

(7) "Art. 214 "Fermo amministrativo del veicolo".

«1. Salvo quanto previsto dal comma 1-ter, nelle ipotesi in cui il presente codice prevede che all'accertamento della violazione consegua l'applicazione della sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo, il proprietario, nominato custode, o, in sua assenza, il conducente o altro soggetto obbligato in solido, fa cessare la circolazione e provvede alla collocazione del veicolo in un luogo di cui abbia la disponibilità ovvero lo custodisce, a proprie spese, in un luogo non sottoposto a pubblico passaggio. Sul veicolo deve essere collocato un sigillo, secondo le modalità e con le caratteristiche fissate con decreto del Ministero dell'interno, che, decorso il periodo di fermo amministrativo, è rimosso a cura dell'ufficio da cui dipende l'organo di polizia che ha accertato la violazione ovvero di uno degli organi di polizia stradale di cui all'art. 12, comma 1. Il documento di circolazione è trattenuto presso l'organo di polizia, con menzione nel verbale di contestazione. All'autore della violazione o a uno dei soggetti con il medesimo solidalmente obbligato che rifiuti di trasportare o custodire, a proprie spese, il veicolo, secondo le prescrizioni fornite dall'organo di polizia, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 680,00 a Euro 2.723,00 nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre mesi. L'organo di polizia che procede al fermo dispone la rimozione del veicolo e il suo trasporto in un apposito luogo di custodia, individuato ai sensi delle disposizioni dell'art. 214-bis, secondo le modalità previste dal regolamento. Di ciò è fatta menzione nel verbale di contestazione della violazione. Si applicano, in quanto compatibili, le norme sul sequestro dei veicoli, ivi comprese quelle di cui all'art. 213, comma 2-quater, e quelle per il pagamento e il recupero delle spese di custodia.

1-bis. Se l'autore della violazione è persona diversa dal proprietario del veicolo, ovvero da chi ne ha la legittima disponibilità, e risulta altresì evidente all'organo di polizia che la circolazione è avvenuta contro la volontà di costui, il veicolo è immediatamente restituito all'avente titolo. Della restituzione è redatto verbale, copia del quale viene consegnata all'interessato.

1-ter. Quando oggetto della sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo è un ciclomotore o un motociclo, l'organo di polizia che procede al fermo dispone la rimozione del veicolo e il suo trasporto in un apposito luogo di custodia, individuato ai sensi dell'art. 214-bis, secondo le modalità previste dal regolamento. Di ciò è fatta menzione nel verbale di contestazione della violazione. Il documento di circolazione è trattenuto presso l'organo di polizia, con menzione nel verbale di contestazione. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni sui sequestro dei veicoli, ivi comprese quelle di cui all'art. 213, comma 2-quater, e quelle per il pagamento delle spese di custodia.

2. Nei casi di cui al comma 1, il veicolo è affidato in custodia all'avente diritto o, in caso di trasgressione commessa da minorenni, ai genitori o a chi ne fa le veci o a persona maggiorenne appositamente delegata, previo pagamento delle spese di trasporto e custodia.

3. Della restituzione è redatto verbale da consegnare in copia all'interessato.

4. Avverso il provvedimento di fermo amministrativo del veicolo è ammesso ricorso al prefetto a norma dell'art. 203.

5. Quando il ricorso sia accolto e dichiarato infondato l'accertamento della violazione, l'ordinanza estingue la sanzione accessoria e importa la restituzione del veicolo dall'organo di polizia indicato nel comma 1.

6. Quando sia stata presentata opposizione ai sensi dell'art. 205, la restituzione non può avvenire se non dopo il provvedimento della autorità giudiziaria che rigetta il ricorso.

7. È sempre disposto il fermo amministrativo del veicolo per uguale durata nei casi in cui a norma del presente codice è previsto il provvedimento di sospensione della carta di circolazione. Per l'esecuzione provvedono gli organi di polizia di cui all'art. 12, comma 1. Nel regolamento sono stabilite le modalità e le forme per eseguire detta sanzione accessoria.

8. Chiunque circola con un veicolo sottoposto al fermo amministrativo, salva l'applicazione delle sanzioni penali per la violazione degli obblighi posti in capo al custode, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 680,00 a Euro 2.723,00. È disposta, inoltre, la confisca del veicolo».

(8) "Art. 214-bis "Alienazione dei veicoli nei casi di sequestro amministrativo, fermo e confisca".

«1. Ai fini del trasferimento della proprietà, ai sensi degli articoli 213, comma 2-quater, e 214, comma 1, ultimo periodo, dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo o a fermo, nonché dell'alienazione dei veicoli confiscati a seguito di sequestro amministrativo, l'individuazione del custode-acquirente avviene, secondo criteri oggettivi riferibili al luogo o alla data di esecuzione del sequestro o del fermo, nell'ambito dei soggetti che hanno stipulato apposita convenzione con il Ministero dell'interno e con l'Agenzia del demanio all'esito dello svolgimento di gare ristrette, ciascuna relativa ad ambiti territoriali infraregionali. La convenzione ha a oggetto l'obbligo ad assumere la custodia dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo o a fermo e di quelli confiscati a seguito del sequestro e ad acquistare i medesimi veicoli nelle ipotesi di trasferimento di proprietà, ai sensi degli articoli 213, comma 2-quater, e 214, comma 1, ultimo periodo, e di alienazione conseguente a confisca. Ai fini dell'aggiudicazione delle gare le amministrazioni precedenti tengono conto delle offerte economicamente più vantaggiose per l'erario, con particolare riguardo ai criteri e alle modalità di valutazione del valore dei veicoli da acquistare e all'ammontare delle tariffe per la custodia. I criteri oggettivi per l'individuazione del custode-acquirente, indicati nel primo periodo del presente comma, sono definiti, mediante protocollo d'intesa, dal Ministero dell'interno e dalla Agenzia del demanio.

2. Fermo quanto previsto dagli articoli 213, comma 2-quater, e 214, comma 1, ultimo periodo, in relazione al trasferimento della proprietà dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo o a fermo, per i veicoli confiscati l'alienazione si perfeziona con la notifica al custode-acquirente, individuato ai sensi del comma 1, del provvedimento dal quale risulta la determinazione all'alienazione da parte dell'Agenzia del demanio. Il provvedimento notificato è comunicato al pubblico registro automobilistico competente per l'aggiornamento delle iscrizioni.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano all'alienazione dei veicoli confiscati a seguito di sequestro amministrativo in deroga alle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 189.

3-bis. Tutte le trascrizioni e annotazioni nei pubblici registri relative agli atti posti in essere in attuazione delle operazioni previste dal presente articolo e dagli articoli 213 e 214 sono esenti, per le amministrazioni dello Stato, da qualsiasi tributo ed emolumento».