



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 909 del 2017, proposto da:

Polimar S.r.l., Apollo 11 S.r.l., Schiavo C. Giorgio Consulauto 95, San Salvo Diesel S.r.l., Centro Revisione Mobile S.a.s. di Ottaviani Roberta & C., Valentini Carri S.r.l., Nicar S.r.l., Bracciano Revisioni S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Venturiello e Enrico Labella, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso avv. Michele Venturiello in Roma, via Sistina 42;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento**previa adozione di opportuna misura cautelare*

dei provvedimenti di diniego di fissazione delle revisioni di automezzi di massa superiore a 3,5 tonnellate, assunti nei confronti delle ricorrenti nonché degli atti presupposti all'emanazione dei provvedimenti di diniego ossia: la Circolare n. 22328 dell'11.10.2016 del D.G. per la Motorizzazione, Dip.to Trasporti, Navigazione, Affari Generali e Personale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Circolare n. 18753 del 7.8.2015 della medesima Direzione Generale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2019 il dott. Claudio Vallorani e uditi per le parti i difensori: per la parte ricorrente l'Avv. M. Venturiello e per l'Amministrazione resistente l'Avvocato dello Stato Davide Di Giorgio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito anche "MIT") in data 26.1.2017 e depositato il successivo 6 febbraio, le società ricorrenti hanno impugnato dinnanzi a questo TAR, con richiesta cautelare di sospensione, i provvedimenti con i quali, a seguito delle richieste rispettivamente inoltrate ai competenti Uffici della Motorizzazione Civile dalle stesse imprese ricorrenti, nella qualità di "studi di consulenza automobilistica" (disciplinati dalla legge 8 agosto 1991, n. 264), veniva loro negata la possibilità di prenotare le revisioni di mezzi con

massa superiore a 3,5 tonnellate, in tutti i casi in cui era stata indicato, come sede di esecuzione della revisione, un centro attrezzato riconducibile alla stessa impresa prenotante.

Sono stati altresì impugnati, come atti presupposti, la Circolare del Ministero dei Trasporti, Direzione Generale per la Motorizzazione, n. 18753 del 7 agosto 2015 e la connessa Circolare n. 22328 dell'11 ottobre 2016.

Le società ricorrenti espongono che:

- svolgono tutte l'attività di "studi di consulenza automobilistica" (più esattamente di "imprese di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto", di cui alla legge 8 agosto 1991, n. 264); trattasi di imprese che svolgono attività di consulenza, di assistenza e d'intermediazione sulla base di autorizzazione dalla Provincia del luogo in cui è stabilita la loro sede, nel rispetto della programmazione numerica delle autorizzazioni rilasciabili nell'ambito del territorio provinciale (v. articoli 2 e 3 della legge n. 264 del 1991);
- le stesse società ricorrenti sono, nel contempo, titolari di uno o più centri di revisione abilitati allo svolgimento delle operazioni di revisione sui mezzi di trasporto ad alto tonnellaggio;
- la Circolare ministeriale 10 maggio 2004 prot. n. 1493 ha infatti esteso ai centri di consulenza l'ambito dei soggetti privati autorizzati ad aprire sedi attrezzate per le operazioni di revisione degli automezzi di stazza superiore alle 3,5 tonnellate, a cui sono legittimati, peraltro, i costruttori di veicoli, gli allestitori ed i trasformatori degli stessi, i proprietari di parchi veicolari di ampiezza tale da giustificare lo svolgimento delle operazioni di revisione presso una sede diversa da quella dell'Ufficio della Motorizzazione Civile (UMC);
- le operazioni, presso le sedi attrezzate autorizzate e rese disponibili da questi soggetti, debbono comunque essere materialmente svolte dai funzionari della Motorizzazione Civile presenti, a differenza di quanto accade per i veicoli capaci di contenere al massimo 16 persone, compreso il conducente, e per quelli aventi una massa complessiva a pieno carico fino a 3,5 t, dove - com'è noto - il compito è invece affidato, oltre che agli uffici della Motorizzazione Civile, anche alle imprese di autoriparazione, come previsto dall'art. 80, comma 8, del Codice della Strada, sulla base di una concessione ministeriale poi tramutata in autorizzazione provinciale;
- con la Circolare n. 18753 del 2015 (impugnata da parte ricorrente) la Direzione Generale della Motorizzazione Civile, fornendo una interpretazione del tutto innovativa dell'art. 19 della Legge n. 870/1986, in materia di revisioni dei veicoli di grande stazza (corrispondenti a quelli con massa a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate), ha stabilito due limitazioni all'attività degli studi di consulenza automobilistica mai prima osservate: essi possono provvedere, su richiesta dell'interessato, a prenotare presso la Motorizzazione, la revisione del veicolo solo se è da eseguire entro il territorio provinciale in cui ha sede lo studio stesso; lo studio di consulenza che prenota la revisione deve avvalersi di un "codice agenzia" diverso da quello che fornisce la sede attrezzata dove eseguire le relative operazioni;
- questa seconda limitazione viene spiegata dalla Circolare in discorso in ragione del fatto che lo studio "prenotante" deve essere considerato come un "intermediario" tra l'utente e il soggetto che mette a disposizione il centro (mezzi e locali) per l'esecuzione della revisione e, di conseguenza, deve mantenere un ruolo di terzietà, non potendo favorire la propria sede attrezzata rispetto a quelle dei concorrenti;
- di conseguenza, ad avviso dell'Amministrazione, il singolo centro di revisione può inoltrare la richiesta di revisione (c.d. "prenotazione" al competente UMC), soltanto se la sede attrezzata per le relative operazioni, oltre ad essere ubicata nella stessa provincia dell'intermediario, non è gestita da quest'ultimo ma di altro soggetto (di qui la necessità di diversi "codici agenzia", in corrispondenza della distinzione soggettiva prescritta dalla Circolare).

Gli operatori in epigrafe impugnano, perché lesivi dei loro rispettivi interessi economici e imprenditoriali, la Circolare menzionata e gli atti applicativi che hanno impedito di effettuare le prenotazioni tramite il sistema informatico predisposto dal MIT, che non consente di portare a termine l'operazione on line in presenza di codici agenzia coincidenti e, cioè, in caso di identità soggettiva tra centro di consulenza prenotante e società che gestisce la struttura attrezzata per la revisione degli automezzi "pesanti".

I motivi di ricorso articolati possono sintetizzarsi come segue:

- 1) premessi alcuni cenni alla natura della Circolare 18573/2015 da ritenere, ad avviso delle imprese ricorrenti, “normativa”, nel ricorso si sostiene che la limitazione avrebbe il precipuo scopo di evitare l'accaparramento della clientela; tuttavia nessuna norma legislativa (vedi artt. 1 – 3 Legge n. 364/1991) o regolamentare impedirebbe agli studi di consulenza automobilistica di ricercare clientela anche al di fuori dell'ambito provinciale ove è ubicata la loro sede; la limitazione violerebbe anche il principio di libera circolazione dei servizi (art. 26 TFUE) e di libera concorrenza (art. 101 TFUE);
- 2) illegittimità della pretesa diversità tra soggetto prenotatore e soggetto revisore basata sulla diversità dei “codici agenzia”: nessuna norma qualifica gli studi di consulenza automobilistica come “mediatori” o “intermediari” visto che i servizi sono resi su richiesta di un privato e nel suo specifico interesse; non vi è alcun conflitto di interessi in quanto il centro di consulenza che sia anche “centro di revisione” esaurisce il servizio attinente a questo secondo ruolo semplicemente mettendo a disposizione la propria struttura attrezzata, dove l'attività di revisione è tutta riservata ed effettuata dai funzionari della Motorizzazione che si recano sul posto; si ribadisce anche qui che la limitazione non è contenuta in alcuna normativa e che, anzi, non vi sono dubbi, neanche da parte dell'Amministrazione, sulla legittimazione di uno stesso soggetto imprenditoriale (dotato dei necessari requisiti e in presenza dei presupposti richiesti dalla Legge) ad aprire sia un centro di consulenza che un centro di revisione: in assenza di una norma che specificamente limiti l'esercizio dell'attività economica i provvedimenti di diniego impugnati debbono ritenersi illegittimi; per questo la circolare impugnata costituirebbe in realtà un provvedimento innovativo illegittimo, avente natura sostanzialmente regolamentare.

Il MIT si è costituito con comparsa di mero stile.

All'udienza dell'8.3.2017, fissata in camera di consiglio per la discussione dell'istanza cautelare, la Sezione, con ordinanza n. 1181/2017, pubblicata il 10.3.2017, ha fissato l'udienza pubblica di trattazione del ricorso, “ritenuto che le ragioni esposte dalle ricorrenti a sostegno della richiesta cautelare possano trovare adeguata tutela mediante la fissazione dell'udienza di trattazione del ricorso nel merito ai sensi dell'art. 55 comma X del c.p.a.”. All'esito dell'udienza pubblica del giorno 8.11.2017 il Collegio, preso atto della mancata produzione di memorie e documenti da parte dell'Amministrazione, con ordinanza interlocutoria n. 1028/2018, pubblicata il 29.1.2018, ha disposto di acquisire dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti documentati chiarimenti sui fatti di causa, da rendere mediante deposito in segreteria di apposita relazione entro giorni venti dalla comunicazione del provvedimento; la stessa ordinanza ha fissato la nuova udienza di merito per il 23.5.2018.

L'Amministrazione resistente, pur adeguatamente informata – come risulta dalle annotazioni nel fascicolo informatico del ricorso – dell'ordine istruttorio impartito da questo Tribunale, non ha inteso depositare alcunché ed è rimasta inerte.

Con nuova ordinanza n. 5879/2018 del 25.5.2018, il Collegio ha reiterato la medesima richiesta all'Amministrazione resistente, assegnando congruo termine e fissando l'udienza pubblica per il 23.1.2019.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha ricevuto, mediante comunicazione all'Avvocatura dello Stato, la suddetta richiesta di chiarimenti in data 25.5.2018 con spedizione di relativa PEC.

Anche in questo caso, però, nessuna relazione (o altro documento) è stata prodotta dal Ministero resistente.

Alla pubblica udienza del giorno 23 gennaio 2019 il Collegio ha dunque trattenuto la causa per la decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.

L'art. 2 della legge n. 264/1991 che disciplina l'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto dispone che: “1. L'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto è esercitata da imprese o da società

autorizzate dalla provincia. Non si applica l'art. 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

2. Al fine di assicurare uno sviluppo del settore ordinato e compatibile con le effettive esigenze del contesto socio-economico, il Ministro dei trasporti, con proprio decreto, sentiti le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e l'Automobile Club d'Italia, definisce, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per la programmazione numerica, a livello provinciale e in rapporto con l'indice provinciale della motorizzazione civile, delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto.

3. Le province, sentiti i comuni, definiscono, entro i successivi novanta giorni, il programma provinciale delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto”.

Le materie entro il cui ambito il consulente svolge la propria opera sono individuate, dall'art. 1 della legge n. 264/1991, mediante il rinvio alla allegata Tabella A, che fa riferimento alle attività di “consulenza, assistenza e adempimenti, compresa la richiesta delle prescritte certificazioni, relativi ai tipi di operazioni di cui alla tabella 3 allegata alla legge 1 dicembre 1986, n. 870, e successive modificazioni e integrazioni”

Detta Tabella 3, allegata alla legge n. 870/1986, elenca le operazioni di motorizzazione, vale a dire le operazioni tecnico-amministrative rientranti nei compiti istituzionali degli Uffici Motorizzazione Civile. Le agenzie di consulenza possono, quindi, disbrigare tutti quegli adempimenti necessari ai fini della circolazione dei veicoli su strada (es. immatricolazioni, reimmatricolazioni, aggiornamento dei documenti di circolazione per trasferimento della proprietà dei veicoli, ecc.), tra i quali rientrano anche gli adempimenti che attengono alle operazioni di revisione; svolgere, in generale, opera di intermediazione tra l'utente (vale a dire il cliente che ha commissionato l'incarico) e l'Amministrazione.

Sulla base di tali premesse, gli atti di diniego collegati alle procedure informatiche di prenotazione delle revisioni, nei casi all'odierno esame, hanno impedito in più occasioni alle società in epigrafe di portare ad effetto le richieste di revisione inoltrate, perché le relative attività erano destinate a svolgersi: o presso propri centri attrezzati oppure al di fuori del territorio della Provincia ove esse ha ottenuto l'autorizzazione al funzionamento. Tali dinieghi non possono essere ritenuti conformi alla suddetta norma primaria.

2. Sul tema si è di recente pronunciata la Sezione con la sentenza 16 aprile 2018, n. 4145, la quale, condivide il punto di partenza da cui muove l'argomentazione seguita dal Consiglio di Stato, nel parere n. 1988 del 26 settembre 2016, laddove osserva che “gli Studi di consulenza automobilistica, in quanto tali, siano legittimati ad intervenire nei procedimenti di prenotazione delle sedute di revisione fuori sede; ed anzi, le conclusioni alle quali si è pervenuti, alla luce delle disposizioni da ultimo richiamate, valgono certamente ad escludere la possibilità che la richiesta di revisione possa essere presentata all'UMC da parte di altri soggetti terzi”.

Ciò nonostante le Circolari n. 22328 e 23960 del 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, applicate tacitamente dall'Amministrazione attraverso il blocco delle richieste di revisione nei termini dianzi esposti, “... distinguono ancora - in modo illegittimo e irrazionale - tra la presentazione delle domande di revisione degli automezzi ai sensi della legge 870/86 (come tale vietata) e lo svolgimento di tutte le altre attività per le quali gli studi di consulenza erano stati autorizzati (immatricolazioni, duplicati patenti, ecc.) presso gli Uffici della Motorizzazione diversi da quegli Uffici della propria sede, che invece le agenzie possono continuare a svolgere.

Su tale erroneo presupposto il Responsabile della Sezione (omissis) ha, quindi, negato la prenotazione delle sedute di revisione prenotate dalla (omissis), senza considerare che lo studio di consulenza ricorrente non è titolare di una sede attrezzata per le operazioni di revisioni fuori sede (come ammesso dalla stessa Direzione Generale per la Motorizzazione Divisione 5 nella nota del 18 maggio 2017) per cui avrebbe titolo a svolgere tale attività di

prenotazione (che peraltro avviene con modalità telematiche), del tutto in linea con l'articolato quadro normativo vigente ricostruito nel citato parere del Consiglio di Stato n. 1988/2016.

Per le ragioni esposte, il divieto di attività fuori dalla provincia inerente la procedura telematica di prenotazione delle sedute di revisione espresso nei confronti della società ricorrente non può essere considerato legittimo....”.

3. Il Collegio ritiene che non vi siano ragioni per discostarsi da tale conclusione nel caso di specie.

In aggiunta a quanto precede si deve altresì osservare che non è rinvenibile nelle disposizioni di legge sopra passate in rassegna né in disposizioni regolamentari, alcuna norma che fissi la doppia limitazione (territoriale e soggettiva) che la competente Direzione Generale del MIT ha ritenuto di ricostruire in via meramente interpretativa con circolare. In verità le circolari impugnate assumono “in parte qua” natura e funzione normativa in quanto introducono nell'ordinamento - o, meglio, pretendono di introdurre - innovativi divieti, non contemplati dalla legge, ponendo in tal modo seri problemi di coerenza rispetto al principio di legalità e di gerarchia delle fonti, perché vanno ad incidere in modo fortemente limitativo - al di fuori di una autorizzazione da parte della fonte primaria e senza l'osservanza dei procedimenti di formazione dei regolamenti governativi e ministeriali, disciplinati dall'art. 17 della Legge 23 agosto 1988, n. 400 - sullo svolgimento di una legittima attività imprenditoriale, come tale tutelata dall'art. 41 Cost. e limitabile soltanto in funzione della realizzazione delle esigenze e degli interessi “primari” che la stessa norma costituzionale contempla.

L'argomento che precede, basato sull'assenza di puntuali disposizioni normative (circostanza che, come rilevato da parte ricorrente, aveva consentito ai centri di consulenza automobilistica di operare per lunghi anni senza le limitazioni impartite dalla Direzione Generale Motorizzazione soltanto in tempi recenti) viene ulteriormente rinforzato dai vincoli euro-unitari: la Direttiva europea “Bolkenstein” n. 123/2006, agli artt. 9 e 11, vieta le restrizioni allo svolgimento di servizi non collegate a motivi imperativi di interesse generale (qual è appunto la limitazione imposta all'attività della ricorrente, ispirata solo da pretese finalità di programmazione economico-territoriale) e l'art. 10 del d.lgs. n. 59/2010, che ha recepito la Direttiva nel nostro ordinamento interno, ha sancito il divieto di limitazioni ingiustificate allo svolgimento della libera iniziativa economica.

In seguito l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 138/2011 ha riaffermato che “Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato” per ragioni di interesse generale diverse dalle considerazioni di carattere economico, e, al comma 3, che alla scadenza di detto termine vengono meno le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel comma 1.

I limiti alle attività dei centri di consulenza automobilistica in ipotesi desumibili ex lege n. 264/1991, sono dunque venuti meno dal 2012 e ciò sia per l'attività di prenotazione fuori provincia, che per la prenotazione della revisione presso i propri centri attrezzati (per la revisione degli automezzi ad elevato tonnellaggio).

4. Gli argomenti che precedono possono dunque agevolmente riferirsi ad entrambi i limiti – territoriale e soggettivo - che le circolari impugnate hanno inteso imporre.

5. In conclusione, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento degli atti in epigrafe impugnati, restando assorbite le ulteriori censure dedotte.

Le spese seguono la regola della soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti in epigrafe impugnati.

Condanna il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese processuali che si liquidano in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) oltre I.V.A. e C.P.A. e oneri dovuti per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente

Achille Sinatra, Consigliere

Claudio Vallorani, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Claudio Vallorani

IL PRESIDENTE
Gabriella De Michele

IL SEGRETARIO