

Publicato il 27/08/2024

N. 15955/2024 REG.PROV.COLL.
N. 14462/2023 REG.RIC.



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 14462 del 2023, proposto da Co.Ra. S.p.A., Aurilis Group Italia S.r.l., F.lli Menabò S.r.l., Fabbri S.r.l., Giorgio Berton S.r.l., Modula S.r.l., Norauto Italia S.p.A., PG S.r.l. e Zeat S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonio Martini e Donato Mondelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, Corso Trieste, 109;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad adiuvandum,

Codacons – Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori e Associazione articolo 32-97 – Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino, in persona dei rispettivi legali

rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Ufficio legale nazionale del Codacons in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 73.

per l'annullamento

- della lettera circolare n. 25981 del 6 settembre 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, a firma del Direttore Generale del Dipartimento della Mobilità Sostenibile, con la quale si forniscono disposizioni riguardanti l'installazione di strutture portasci e portabiciclette nella parte posteriore dei veicoli della categoria M1 (autovetture) nella parte in cui prevede l'obbligo della visita e prova presso la Motorizzazione con annotazione sulla carta di circolazione ai sensi dell'art. 78 del codice della strada, qualora la loro applicazione a sbalzo nella parte posteriore dell'autovettura o utilizzando il gancio di traino, ostruisca i dispositivi di illuminazione e di segnalazione visiva o della targa;

- della lettera circolare n. 30187 del 12 ottobre del 2023 a firma del Direttore Generale del Dipartimento della Mobilità Sostenibile, avente ad oggetto: *“Chiarimenti sulla circolare n. 25981 del 06.09.03 ‘Determinazione delle Caratteristiche delle modalità di installazione delle vetture portasci e portabiciclette, applicate a sbalzo posteriormente o sul gancio di traino a sfera sui veicoli di categoria M1”*, nella sua integralità ed in particolare nella parte in cui ribadisce la necessità dell'obbligo della visita e prova presso la Motorizzazione con annotazione sulla carta di circolazione ai sensi dell'art. 78 del codice della strada, qualora la loro applicazione a sbalzo nella parte posteriore dell'autovettura o utilizzando il gancio di traino, ostruisca i dispositivi di illuminazione e di segnalazione visiva o della targa, nonché nella parte in cui esenta i veicoli provenienti dall'estero dell'obbligo di prova ed annotazione sulla carta di circolazione, annotazione che viene imposta alle vetture omologate in Italia, nonché eventuali ulteriori atti e provvedimenti, di cui non si conoscono gli estremi, conseguenti e/o comunque connessi a quelli impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* del Codacons – Coordinamento di Associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori e dell'Associazione articolo 32-97 – Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2024 il dott. Luca Biffaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le società ricorrenti, dichiaratesi operatori attivi nel campo della produzione, importazione e rivendita degli accessori per autovetture e delle strutture portasci e portabiciclette e ganci di traino, nonché titolari di centri di installazione che omologano gli accessori da applicare sulle autovetture in fase di montaggio, rappresentavano che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (“Mit”) aveva adottato la circolare prot. n. 25981 del 6 settembre 2023, avente ad oggetto la “*Determinazione delle caratteristiche e delle modalità di installazione delle strutture portasci e portabiciclette, applicate a sbalzo posteriormente, o sul gancio di traino a sfera sui veicoli di categoria M1*” (cfr. doc. 1 della produzione delle ricorrenti), nonché la successiva circolare prot. n. 30187 del 12 ottobre 2023, recante chiarimenti sulla circolare n. 25981 del 6 settembre 2023 (cfr. doc. 2 della produzione delle ricorrenti).

1.1. In particolare, il Mit, con la circolare n. 25981 del 6 settembre 2023, aveva provveduto a rivedere le disposizioni emanate con precedenti circolari in ordine alle caratteristiche e modalità di installazione delle strutture portasci e portabiciclette applicate a sbalzo posteriormente, o sul gancio di traino a

sfera, sui veicoli di categoria M1, tenuto conto che la direttiva 79/488/CEE era stata sostituita dal regolamento UNECE 26.

Il Mit, dopo aver precisato che le strutture portabici non sono omologabili perché non contemplate dal regolamento UNECE 26, diversamente dai portasci che sono omologabili quali entità tecniche, specificava che le stesse sono installabili sui veicoli di categoria M1 ove rispettino specifiche condizioni legate alla lunghezza (non superiore a 1,20 metri, nel rispetto dei limiti massimi di sagoma indicati dall'articolo 61 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e s.m.i., recante "nuovo codice della strada" ("cds") e dalla normativa europea relativa a masse e dimensioni), larghezza (non superiore a quella dell'autoveicolo con il limite massimo di 2,35 metri), altezza (non superiore a 2,5 metri) e massa, ciascuna di esse comprensiva del carico.

Il Mit, inoltre, aveva specificato che l'installazione di dette strutture non prevedeva alcun obbligo di annotazione sul documento unico di circolazione e di proprietà del veicolo, salvo che non venissero ostruiti, anche parzialmente, i dispositivi di illuminazione, di segnalazione visiva e la targa. In caso di ostruzione anche parziale della targa, veniva specificato come fosse necessario l'uso della targa ripetitrice ai sensi dell'art. 100 cds, con le modalità previste per il carrello appendice al quale le strutture amovibili in questione sono assimilabili.

Il Mit aveva chiarito, altresì, che nei casi di ostruzione dei dispositivi di illuminazione e di segnalazione visiva o della targa, fosse necessario svolgere la visita e prova da parte degli Uffici della Motorizzazione Civile ai sensi dell'art. 78 cds, con conseguente aggiornamento del documento unico di circolazione e di proprietà del veicolo.

Era stato, poi, chiarito come non fosse consentita, per ragioni di sicurezza, l'applicazione su autovetture e autocaravan di strutture a sbalzo su gancio di traino a sfera per il trasporto di ciclomotori e motocicli, per i quali invece si rendeva necessario l'utilizzo dei carrelli appendice e i rimorchi per attrezzature

turistiche o sportive appositamente previsti dagli artt. 56, comma 2, lett. f) e 4 cds.

Il Mit aveva anche chiarito che la responsabilità dell'installazione di dette strutture sarebbe ricaduta sul conducente e che le stesse avrebbero potuto essere applicate anche sul tetto degli autoveicoli.

Il Mit, inoltre, aveva specificato come fosse ammessa l'installazione di dette strutture, da parte del costruttore del veicolo in sede di omologazione, ove le stesse fossero risultate inamovibili o parte integrante della carrozzeria degli autocaravan, mentre l'installazione successiva alla immatricolazione era consentita a condizione che il veicolo fosse reso uguale a una versione con struttura già omologata dal costruttore dell'autocaravan.

Infine, veniva chiarito che *“al momento della presentazione della domanda di aggiornamento del documento unico di circolazione e di proprietà del veicolo per indicare la presenza di una struttura porta ciclomotori, dovrà essere allegata apposita dichiarazione, in tal senso, da parte del costruttore del veicolo o di un'officina dal medesimo autorizzata, previa visita e prova ai sensi dell'art. 78 del cds da parte dell'U.M.C.”*.

1.2. Con la successiva circolare n. 30187 del 12 ottobre 2023, poi, erano stati chiariti i seguenti aspetti:

a) quanto allo *“aggiornamento della carta di circolazione”*, laddove l'installazione non avesse comportato l'ostruzione dei dispositivi di illuminazione, di segnalazione visiva o della targa, non era richiesta l'applicazione della targa ripetitrice, la ripetizione dei dispositivi di illuminazione e di segnalazione visiva e, dunque, l'aggiornamento della carta di circolazione. In caso di ostruzione, invece, per ragioni di salvaguardia della sicurezza stradale e corretta identificazione del veicolo era necessario ripetere i dispositivi di illuminazione, di segnalazione e la targa, con conseguente obbligo di visita e prova presso degli Uffici della Motorizzazione Civile ai sensi dell'art. 78 cds e dell'art. 236 del regolamento di esecuzione, con aggiornamento della carta di circolazione. Veniva, inoltre, specificato che l'omissione di tale aggiornamento avrebbe

comportato l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dal codice della strada;

b) quanto alla *“larghezza della struttura amovibile”*, veniva chiarito che la stessa non potesse essere superiore a quella dell'autoveicolo, con il limite massimo di 2,35 metri, da ritenersi comprensivo delle cose trasportate;

c) quanto al *“disinserimento dei dispositivi originari di illuminazione all'atto dell'inserimento della spina di alimentazione delle luci supplementari ripetute sulla struttura”*, veniva precisato che laddove gli originari dispositivi di illuminazione fossero stati occultati per effetto dell'installazione della struttura amovibile, il loro disinserimento all'atto dell'installazione delle luci supplementari era previsto ove consentito dalle caratteristiche costruttive del veicolo e, comunque, in conformità alle prescrizioni fornite dal costruttore;

d) *“quanto all'installazione fin dall'origine in sede di omologazione di strutture inamovibili per il trasporto di veicoli a due ruote e facenti parte integrante della carrozzeria degli autocaravan”*, veniva chiarito che le strutture inamovibili facenti parte integrante della carrozzeria degli autocaravan avrebbero potuto essere destinate al trasporto di velocipedi a due ruote (biciclette) e dei veicoli delle categorie internazionali L1e (ciclomotori) e L3e (motocicli), come definiti nel regolamento 2014/168/UE, nel rispetto dei limiti di carico della struttura applicata e dei limiti di peso massimi del veicolo;

e) quanto ai *“portabagagli omologati come entità tecnica indipendente ai sensi del Regolamento UN 26”*, veniva precisato che l'allegato II del regolamento 2018/858/UE non menzionava il Regolamento UN 26 il quale, quindi, non costituiva più un atto normativo utile per l'omologazione di una entità tecnica indipendente destinata a far parte di un veicolo.

2. Le società ricorrenti, con la proposizione del presente ricorso affidato a quattro differenti motivi, impugnavano le anzidette circolari, contestandone la legittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili, e ne chiedevano l'annullamento.

2.1. Le società ricorrenti, con il primo motivo di ricorso, contestavano la legittimità delle circolari impugnate per “Nullità della nota circolare del 06/09/2023 n. 25981. Carenza assoluta di potere del Direttore Generale del MIT. Violazione e falsa applicazione dell’art. 77 Cost e dell’art. 17 della legge 400/1988”.

In particolare, con tale mezzo di gravame veniva lamentata la nullità di tali circolari per difetto, in capo al Direttore generale del Dipartimento della Mobilità Sostenibile del Mit, del potere di emanare norme disciplinanti il settore dei veicoli della categoria M1 (autoveicoli), imponendo l’obbligo di visita e di prova presso gli Uffici territoriali della Motorizzazione Civile e la conseguente annotazione sulla carta di circolazione, *ex* art. 78 del codice della strada, delle strutture portasci o portabiciclette installate posteriormente a sbalzo o sul solo gancio di traino a sfera, omologato e regolarmente installato sul veicolo.

Secondo la prospettazione delle società ricorrenti, mentre al Mit era stato conferito dal legislatore il potere di dettare specifiche direttive per i veicoli delle categorie M2 e M3 (cfr. art. 9 della legge 11 gennaio 2018, di modifica degli artt. 61 e 164 del codice della strada), una analoga previsione normativa di copertura non sussisterebbe con riguardo ai veicoli di categoria M1.

Veniva, poi, lamentata l’illegittimità delle gravate circolari per discriminatorietà e *deficit* di proporzionalità con riferimento agli artt. 3, 16, 117, comma 1, della Costituzione in relazione agli articoli 18, 21, 26, 45, 49 e 56 TFUE, nonché 2, 3, 4 e 5 TUE e artt. 16, 17, 21, 45 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Sotto tale profilo, secondo la prospettazione delle società ricorrenti, le previsioni delle circolari impugnate discriminerebbero i cittadini italiani in danno degli altri cittadini dell’Unione europea, assoggettandoli a limitazioni della circolazione da cui sarebbero esclusi gli altri cittadini europei.

2.1.1. Le società ricorrenti, con il secondo motivo di ricorso, contestavano la legittimità delle circolari impugnate per “Violazione degli artt. 3, 11, 16, 41, 42 della Costituzione della Repubblica Italiana. Violazione dell’art. 117, primo comma, della

Costituzione in relazione agli artt. 18, 21, 26, 45, 49, 56 e 62 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla L. 2 agosto 2008, n. 130. Violazione degli artt. 2,3,4 e 5 del Trattato sull'Unione Europea. Violazione del principio di non discriminazione e di proporzionalità della norma rispetto allo scopo. Violazione dell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e degli artt. 16, 17, 21, 45 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Obbligo di non applicazione della circolare da parte della PA in relazione alle violazioni della normativa richiamata con efficacia diretta ed in relazione alla Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 22 giugno 1989 Fratelli Costanzo SpA contro Comune di Milano (C 103/88 - ECLI:EU:C:1989:256)".

In particolare, con tale mezzo di gravame veniva lamentata l'illegittimità delle gravate circolari per contrasto con la normativa eurounitaria, evidenziando nuovamente i profili di asserita discriminatorietà delle prescrizioni dettate dal Mit nella parte in cui imponevano ai soli cittadini italiani l'obbligo di sottoposizione a visita e prova presso gli Uffici della Motorizzazione Civile, con successiva annotazione sulla carta di circolazione, dei dispositivi portasci e portabici applicati a sbalzo o sul gancio di traino a sfera preinstallato, già omologato dall'azienda costruttrice del veicolo, il che penalizzerebbe le aziende italiane importatrici, produttrici e distributrici di tali dispositivi.

2.1.2. Le società ricorrenti, con il terzo motivo di ricorso, contestavano la legittimità delle circolari impugnate per "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 septies ed art. 21 opties della legge 7 agosto 1990 n.241. Incompetenza. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, per manifesta illogicità ed irragionevolezza, per travisamento dei fatti, per contraddittorietà, per difetto di proporzionalità. Violazione del giusto procedimento. Violazione del principio di affidamento e buona fede*".

In particolare, con tale mezzo di gravame veniva lamentata l'illegittimità delle gravate circolari in quanto la previsione dell'obbligo di sottoposizione a visita e prova presso gli Uffici della Motorizzazione Civile risulterebbe sproporzionato, atteso che i dispositivi in questione sono già omologati dal

produttore (il che farebbe emergere anche il difetto di istruttoria del Mit) e, dunque, tale adempimento amministrativo non risulterebbe funzionale alla cura dell'interesse pubblico alla sicurezza stradale, andando solo ad imporre, a carico dei proprietari dei veicoli, un aggravio ingiustificato.

Veniva, poi, contestata la lesione dei principi del giusto procedimento, di affidamento e buona fede, stante la repentina adozione delle gravate circolari, senza il ricorso a forme di pubblicità legale e senza l'attivazione di un procedimento amministrativo nel quale contemperare i contrapposti interessi in giuoco.

Venivano, inoltre, nuovamente invocati gli asseriti profili di illegittimità già articolati con i primi due motivi di ricorso.

2.1.3. Le società ricorrenti, con il quarto motivo di ricorso, contestavano la legittimità delle circolari impugnate per *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n.241. Difetto assoluto di motivazione. Motivazione insufficiente e difforme dal parametro legislativo”*.

In particolare, con tale mezzo di gravame veniva lamentata l'illegittimità delle gravate circolari per difetto di motivazione.

2.2. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si costituiva in giudizio per resistere al presente ricorso.

2.3. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con memoria depositata in data 18 novembre 2023, eccepiva innanzitutto l'inammissibilità del ricorso in quanto con lo stesso erano stati impugnati atti amministrativi aventi natura di circolare e, dunque, meri atti interni alla amministrazione contenenti, come tali, prescrizioni non immediatamente lesive della sfera giuridica delle società ricorrenti.

Secondo la tesi difensiva del Ministero resistente, le gravate circolari non avrebbero carattere innovativo dell'ordinamento giuridico, mirando a indirizzare l'operato degli Uffici verso una corretta ed uniforme applicazione della vigente normativa interna di rango primario.

Per tali ragioni, dunque, le ricorrenti risulterebbero carenti di un interesse concreto e attuale a contestarne la legittimità.

2.3.1. Il Mit, inoltre, eccepiva anche l'infondatezza del gravame.

2.4. La Sezione, con ordinanza n. 7715 del 24 novembre 2023 resa all'esito dell'udienza camerale del 22 novembre 2023, rigettava la domanda cautelare proposta dalle società ricorrenti.

2.4.1. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 196 del 19 gennaio 2024, accoglieva l'appello cautelare proposto dalle società ricorrenti e, in riforma della citata ordinanza n. 7715/2023, disponeva la sollecita fissazione dell'udienza di merito da parte di questo Tribunale, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., ravvisando, nella comparazione dei contrapposti interessi, la necessità di *“approfondire i profili di potenziale discriminatorietà con il diritto europeo, nell'assenza della previsione di un periodo transitorio”*.

2.5. Il Codacons – Coordinamento di Associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori (*“Codacons”*) e l'Associazione articolo 32-97 – Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino (*“Associazione art. 32-97”*), in data 16 febbraio 2024, spiegavano intervento *ad adiuvandum* per sostenere le ragioni sulla base delle quali le società ricorrenti avevano prospettato l'illegittimità delle gravate circolari.

Con riferimento alla legittimazione e all'interesse a intervenire, il Codacons evidenziava di essere una associazione che persegue la finalità statutaria di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti, avendo tra i suoi obiettivi primari *“il controllo e la tutela di un equilibrato rapporto tra l'uso individuale delle risorse dell'ambiente ed un razionale sviluppo della società improntato al rispetto e alla tutela della dignità della persona umana ed alla salvaguardia dell'interesse fondamentale della salute e della sicurezza attuale e futura delle singole persone”* (cfr. pag. 4 dell'atto di intervento), in quanto associazione di protezione ambientale riconosciuta, con d.m. n. 109/SCOC/95 del 17 ottobre 1995, ai sensi della legge 8 luglio 1986, n. 349.

L'Associazione art. 32-97, sempre in punto di legittimazione e interesse ad intervenire nel presente giudizio, affermava di essere anch'essa una associazione avente come finalità statutaria quella della tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, anche relativamente al diritto alla salute in generale e alla salvaguardia dal danno all'ambiente (cfr. pag. 6 dell'atto di intervento). Invero, tra gli obiettivi di tale associazione rientrava anche la fruizione *“sostenibile del patrimonio territoriale, naturalistico e culturale, come presupposto di un habitat sociale e ambientale, teso a favorire la salute fisica e psichica dei cittadini, attraverso azioni giudiziarie civili, penali e amministrative”* (cfr. pag. 7 dell'atto di intervento).

2.6. Il Mit, con memoria del 19 aprile 2024, ribadiva e precisava le eccezioni già sollevate con i precedenti scritti difensivi, eccepiva l'inammissibilità dell'intervento spiegato dal Codacons e dall'Associazione art. 32-97, avendo agito per la tutela dell'ambiente, materia ritenuta estranea al presente giudizio, e insisteva per il rigetto del gravame.

2.7. Il Codacons e l'Associazione art. 32-97, con memoria depositata in data 23 aprile 2024, in via preliminare controdeducevano all'eccezione di inammissibilità del proprio intervento sollevata dal Mit.

In proposito, evidenziavano di essere associazioni tese a garantire la migliore qualità di vita dei consumatori in un ambiente salubre, in quanto tra le proprie finalità statutarie figurano la tutela della salute e dell'ambiente e la tutela degli interessi collettivi dei consumatori/utenti; nel caso di specie, l'uso delle biciclette e degli sci è suscettibile di arrecare benefici alla salute, all'economia e al turismo, uso che verrebbe ostacolato dalle disposizioni contenute nelle circolari impugnate.

Il Codacons e l'Associazione art. 32-97, inoltre, controdeducevano alla eccezione di inammissibilità del ricorso basata sulla natura e sul carattere interpretativo delle gravate circolari, asserendo che le stesse non mirassero a uniformare l'attività degli Uffici del Mit, bensì a disciplinare quella dei destinatari finali delle gravate disposizioni.

Le associazioni intervenienti, infine, controdeducevano all'eccezione di infondatezza del ricorso, rimarcando gli asseriti profili di illegittimità delle circolari impugnate per ciò che concerne la invocata indebita discriminazione dei cittadini/utenti italiani rispetto a quelli stranieri, nonché con riguardo alla irrazionalità e non proporzionalità degli adempimenti amministrativi imposti.

2.8. Le società ricorrenti, con memoria del 26 aprile 2024, controdeducevano alle eccezioni di inammissibilità e infondatezza del ricorso, precisavano le proprie censure e instavano per l'accoglimento del gravame.

2.9. Il Mit, con istanza depositata in data 20 maggio 2024, chiedeva il passaggio in decisione della causa sulla base degli atti e degli scritti difensivi già depositati.

2.10. All'udienza pubblica del 22 maggio 2024 la causa veniva discussa.

Il Collegio, nel corso della discussione, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. rilevava d'ufficio la presenza di un possibile profilo di inammissibilità di alcune censure proposte con il ricorso in esame per difetto di legittimazione attiva delle società ricorrenti con riferimento alla prospettata discriminazione dei cittadini italiani rispetto a quelli stranieri attesa, in ultima istanza, l'asserita contrarietà delle previsioni delle gravate circolari rispetto al principio eurounitario di libera circolazione delle persone. Ciò veniva fatto constare nel verbale d'udienza.

All'esito della discussione la causa veniva trattenuta in decisione.

3. Il Collegio, in via preliminare, ritiene meritevole di accoglimento l'eccezione di inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* spiegati dal Codacons e dall'Associazione art. 32-97, così come eccepita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con la memoria del 19 aprile 2024, con conseguente estromissione di dette associazioni dal presente giudizio.

3.1. In proposito, va evidenziato che secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 5596 del 29 novembre 2017 e riferimenti ivi citati) due sono i requisiti che devono essere soddisfatti per la configurabilità dell'intervento adesivo dipendente: *i*) il primo,

di carattere negativo, si traduce nella alterità dell'interesse vantato dal soggetto che interviene in giudizio rispetto a quello che legittimerebbe la proposizione del ricorso in via principale; l'intervento è volto, infatti, a tutelare un interesse diverso ma collegato a quello fatto valere dal ricorrente principale, con la conseguenza che la posizione della parte interveniente deve essere meramente accessoria e subordinata rispetto a quella della corrispondente parte principale; *ii*) il secondo requisito, di ordine positivo, esige che il soggetto che interviene in giudizio sia in grado di ricevere un vantaggio, anche in via mediata e indiretta, dall'accoglimento del ricorso principale.

3.2. Con specifico riferimento alla legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi, la giurisprudenza amministrativa ha, *inter alia*, affermato che la stessa sussiste quando la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolve in una lesione diretta del suo scopo istituzionale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 9 del 2 novembre 2015).

3.3. Orbene, nel caso di specie, ancorché la tutela della salute e dell'ambiente rientrino tra le finalità statutarie delle associazioni intervenienti, le previsioni delle gravate circolari non sono suscettibili di ledere gli interessi tutelati dalle stesse, in quanto le previsioni delle gravate circolari interessano la circolazione dei veicoli di categoria M1 con il dichiarato fine di tutelare la sicurezza del traffico veicolare e non invece l'ambiente o la salute.

La legittimazione attiva ad intervenire nel presente giudizio da parte del Codacons e dell'Associazione art. 32-97, peraltro, non può essere recuperata facendo leva sulla salvaguardia degli interessi dei cittadini/utenti in quanto, come noto, le posizioni di cointeresse legittimano la proposizione di un ricorso autonomo nel rispetto del termine decadenziale previsto dalla legge – nella specie, dall'art. 29 c.p.a. – e non integrano il presupposto dell'interesse diverso ma collegato a quello fatto valere dal ricorrente principale, richiesto dalla giurisprudenza amministrativa innanzi richiamata ai fini della legittimazione a spiegare un intervento adesivo dipendente nel processo amministrativo.

4. Il Collegio, sempre in via preliminare, ritiene inammissibile per difetto di legittimazione attiva i profili di censura con i quali le società ricorrenti hanno prospettato l'illegittimità delle circolari impugnate asserendo che le stesse dessero luogo a una discriminazione dei cittadini italiani rispetto a quelli stranieri – in quanto questi ultimi potrebbero liberamente circolare con i dispositivi in questione senza incorrere nelle restrizioni introdotte dal Mit – con conseguente indebita limitazione, in pregiudizio dei cittadini italiani, della libertà di circolazione delle persone nel territorio dell'Unione europea.

4.1. In proposito, vale innanzitutto rilevare che la libera circolazione delle persone nasce come libertà fondamentale strumentale al mantenimento e al corretto funzionamento del mercato unico europeo, come tale dunque funzionalizzata alla soddisfazione dell'esigenza di rendere possibile per i cittadini dell'Unione europea l'esercizio di una attività economicamente rilevante (ad esempio, di lavoro subordinato ai sensi degli artt. 45-48 del TFUE, di lavoro autonomo localizzato stabilmente nel territorio di uno Stato membro ai sensi degli artt. 49-55 del TFUE, di prestazione di servizi prestata in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento ai sensi degli artt. 56-62 del TFUE), senza riguardo ai confini nazionali.

La libera circolazione delle persone, nella sua accezione originaria, non ricomprendeva la tutela *tout court* della libertà di movimento in quanto tale delle persone all'interno del territorio europeo, venendo per converso intesa come libertà di natura economica, funzionale al corretto funzionamento del mercato interno.

4.2. Tuttavia, in forza dell'art. 21 TFUE, che espressamente prevede che “*ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi*”, della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea – in particolare quella sul diritto degli studenti al libero spostamento all'interno del territorio dell'Unione ai fini della formazione professionale (cfr. CGUE, sent. 20 settembre 2001, in causa C-

184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*) – nonché a partire dalla direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – recepita nell'ordinamento giuridico italiano con il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 – è stato sancito il definitivo superamento della accezione meramente mercantilistico-economica del diritto alla libera circolazione delle persone nel territorio dell'Unione europea, affermandosi una concezione di tale libertà che consente ai cittadini europei di circolare e di soggiornare liberamente all'interno del territorio europeo (cfr., anche, CGUE, sent. 17 settembre 2002, in causa C-413/99, *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department*, p. 81, nella parte in cui si valorizza l'introduzione nei trattati dello *status* di cittadino dell'Unione, quale *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri).

4.2.1. Va, in ogni caso chiarito, che allo stato non esiste una nozione di cittadinanza di matrice puramente unionale, tanto è vero che le disposizioni normative eurounitarie che prescrivono il possesso di tale cittadinanza come presupposto soggettivo per la loro applicazione operano sempre un rinvio alle disposizioni nazionali dello Stato la cui cittadinanza viene posta a fondamento del diritto invocato. In particolare, detto rinvio è espressamente contemplato anche nel TFUE, laddove all'art. 20 si definisce cittadino dell'Unione “*chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro*”.

4.3. Giova, poi, evidenziare che la libertà di circolazione delle persone all'interno del territorio dell'Unione europea risulta collegata al divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 18 del TFUE (inserito nella Parte Seconda del Trattato, relativa alla “*Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione*”), che al primo comma stabilisce che “*Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità*”.

Tale libertà, pertanto, risultando strumentale sia a garantire la possibilità di svolgere una attività economicamente rilevante all'interno del mercato unico europeo, sia a garantire la libertà di movimento e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri, presuppone che a tutti i cittadini dell'Unione europea sia consentito lo svolgimento di tali attività e l'esercizio dei diritti correlati allo *status* di cittadini alle medesime condizioni alle quali ciò è consentito ai cittadini dello Stato membro di destinazione.

4.3.1. La stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea, invero, ha in più pronunce espressamente ribadito il collegamento della libertà di circolazione delle persone (artt. 20 e 21 TFUE) con il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 18 TFUE (cfr. CGUE, sent. 11 luglio 2002, in causa C-224/98, *Marie-Nathalie D'Hoop contro Office national de l'emploi*; CGUE, sent. 23 marzo 2004, in causa C-138/02, *Brian Francis Collins contro Secretary of State for Work and Pensions*).

4.4. Vale altresì rilevare, in quanto rilevante ai fini del presente giudizio, che la libera circolazione delle persone in quanto cittadini dell'Unione europea, essendo correlata allo *status* di cittadino europeo ed essendo incidente sull'esercizio dei diritti di cittadinanza a parità di condizioni con i cittadini dello Stato membro di destinazione, è riservata esclusivamente alle persone fisiche.

Del pari, riservata unicamente alle persone fisiche è anche la libertà di circolazione dei lavoratori, atteso che le condizioni per l'esercizio di tale libertà risultano essere: *i*) il possesso della cittadinanza di uno Stato membro diverso da quello di destinazione; *ii*) lo svolgimento di una prestazione lavorativa in uno Stato membro diverso da quello di origine e la costituzione di un rapporto di lavoro localizzato nel territorio dell'Unione europea o avente uno stretto legame con esso; *iii*) la natura subordinata dell'attività lavorativa svolta.

Tali condizioni, invero, risultano insussistenti ogniqualvolta venga in rilievo l'esercizio transfrontaliero di una attività economicamente rilevante da parte di

una persona giuridica, attesa la intrinseca differenza ontologica tra attività di lavoro subordinato e attività di impresa, dato che quest'ultima, in ogni caso, non è caratterizzata dalla sussistenza di alcun vincolo di subordinazione.

4.4.1. Per quel che concerne la posizione delle persone giuridiche, invece, la libertà di circolazione all'interno del territorio dell'Unione europea viene in rilievo unicamente con riferimento all'esercizio dei diritti di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

4.5 Nella fattispecie in esame, i profili di censura articolati sul punto dalle società ricorrenti sono i seguenti:

- nell'ambito del primo motivo di ricorso viene affermato che *“le norme emanate con la circolare 25981 realizzerebbero una clamorosa violazione della normativa dell'Unione Europea discriminando i cittadini italiani in danno degli altri cittadini dell'Unione, che vedrebbero imporsi delle limitazioni alla circolazione da cui sarebbero esclusi gli altri cittadini Europei in violazione degli artt 3, 16 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione agli artt. 18 (divieto di discriminazione) 21 (divieto di limiti alla circolazione nello spazio UE), 26 (divieto di limitazione alla circolazione delle persone, merci, servizi e capitali) 45 (divieto di limiti alla circolazione di lavoratori) 49 (divieto di limiti al diritto di stabilimento) art. 56 (divieto di limiti alla prestazione di servizi), gli artt. 2,3,4 e 5 del Trattato sull'Unione Europea ed in particolare i principi di non discriminazione e di proporzionalità e finalmente gli artt. 16, 17, 21, 45 e 52 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea”* (cfr. pag. 16 del ricorso);

- nell'ambito del secondo motivo di ricorso veniva, del pari, contestata l'illegittimità delle gravate circolari per *“violazione della normativa dell'Unione Europea perché impone ai cittadini italiani un obbligo, quello di sottoporre a visita e prova presso gli UMC e successiva annotazione sulla carta di circolazione dei dispositivi porta sci e porta biciclette a sbalzo o sul gancio di traino a sfera preinstallato, già omologato dall'azienda costruttrice del veicolo, che li pone in una posizione deteriore e discriminata rispetto agli altri cittadini dell'Unione Europea per i quali non sussiste un altrettanto divieto, penalizzando per conseguenza le aziende italiane importatrici, produttrici e distributrici dei dispositivi in oggetto”* (cfr. pag. 19 del ricorso). Con tale doglianza,

quindi, la violazione della normativa eurounitaria veniva correlata all'imposizione dell'adempimento amministrativo di sottoposizione a visita e prova presso gli Uffici della Motorizzazione Civile, affermandosi poi che le circolari impugnate costituivano atti amministrativi anticomunitari suscettibili di essere annullati dal giudice amministrativo per violazione di legge ai sensi dell'art. 21-*octies* della legge 7 agosto 1990, n. 241;

- anche nell'ambito del terzo motivo di ricorso veniva lamentata la violazione della normativa eurounitaria ritenendo che le circolari impugnate discriminassero *“i diritti dei cittadini italiani e comunque delle vetture circolanti in Italia rispetto ai cittadini ed alle vetture circolanti negli altri stati membri dell'Unione, che possono installare le strutture a sbalzo e sui ganci di traino per il solo fatto che si trovano a vivere e/o a circolare in un diverso paese dell'Unione Europea”* (cfr. pag. 27 del ricorso).

4.6. Le società ricorrenti, come esposto in precedenza, hanno quindi contestato la legittimità delle impugnate circolari sull'assunto che le stesse limiterebbero in maniera ingiustificata la libertà di circolazione degli utenti italiani dei dispositivi portasci e portabici, discriminandoli indebitamente rispetto agli utenti stranieri che, invece, non incorrerebbero nelle medesime restrizioni alla circolazione nel territorio nazionale e ascrivendo a tale situazione la produzione di un ingiustificato pregiudizio nella loro sfera giuridica.

4.6.1. Va, in proposito, evidenziato che le società ricorrenti hanno prospettato la lesione della libertà di circolazione in relazione alla posizione dei cittadini dell'Unione europea in quanto tali, atteso che a venire in rilievo, secondo la tesi propugnata in ricorso, è la restrizione patita da tali soggetti alla libertà di muoversi liberamente all'interno del territorio italiano (quale parte del territorio europeo) a prescindere dalla ricerca o dallo svolgimento di una attività economica o lavorativa.

Orbene, in considerazione del fatto che le società ricorrenti hanno esperito la presente iniziativa giudiziale in qualità di operatori attivi nella produzione, importazione e rivendita degli accessori per autovetture e delle strutture

portasci e portabiciclette e ganci di traino, nonché come titolari di centri di installazione che omologano gli accessori da applicare sulle autovetture in fase di montaggio – come da esse espressamente dichiarato in ricorso (cfr. pag. 4) – le stesse risultano prive della necessaria legittimazione attiva per contestare, sotto i sopracitati profili di censura in esame, la legittimità dell’operato dell’amministrazione ministeriale resistente.

Infatti, non venendo in rilievo una limitazione della libertà di circolazione delle persone fisiche in quanto cittadini europei o correlata alla posizione delle persone fisiche in qualità di lavoratori subordinati, attesa la natura giuridica delle società ricorrenti, queste ultime, al lume delle censure proposte, risultano carenti della necessaria legittimazione attiva a contestare la legittimità delle gravate circolari sotto tale divisato profilo, come ampiamente evidenziato con le considerazioni sin qui esposte.

4.7. Non è stato, invece, censurato l’eventuale ostacolo che le prescrizioni contenute nelle circolari impugnate potrebbero arrecare alla libertà di circolazione delle società ricorrenti sotto i distinti profili dell’esercizio del diritto di stabilimento e del diritto alla libera prestazione di servizi, come risulta dal fatto che la asserita indebita limitazione della libertà di circolazione è stata sostanzialmente invocata con riguardo alla discriminazione inversa dei cittadini italiani rispetto a quelli stranieri.

Il Collegio, di conseguenza, in ossequio al principio dispositivo operante anche nell’ambito del processo amministrativo non è tenuto a pronunciarsi su tale aspetto.

4.8. Il Collegio, pertanto, conferma la fondatezza del rilievo sollevato d’ufficio ai sensi dell’art. 73, comma 3, c.p.a. e fatto constare nel verbale di udienza del 22 maggio 2024.

4.9. In ogni caso, il Collegio rileva anche l’infondatezza dei profili di censura inerenti alla lamentata discriminazione per violazione della normativa eurounitaria sulla libertà di circolazione, sotto un duplice ordine di profili.

4.9.1. In primo luogo, le società ricorrenti hanno proposto tale censura al fine di far emergere la situazione di indebita discriminazione asseritamente subita dagli utenti/cittadini italiani rispetto a quelli stranieri.

Nel caso di specie, dunque, viene in rilievo una c.d. situazione puramente interna, in quanto afferente all'applicazione, in ipotesi pregiudizievole, di una normativa nazionale a soggetti di diritto interno (ovverosia, le società ricorrenti), e non invece una c.d. situazione transfrontaliera, poiché non viene lamentato il fatto che i cittadini di uno Stato membro (*i.e.*, quello di origine) siano ingiustamente discriminati dall'applicazione della normativa interna di un altro Stato membro (*i.e.*, quello di destinazione), con ricadute negative sull'esercizio dei diritti connessi alla libertà di circolazione nel territorio dell'Unione europea.

In proposito, è sufficiente ricordare che le situazioni puramente interne che diano luogo alle c.d. “*discriminazioni alla rovescia*” sono irrilevanti per il diritto eurounitario, come in più occasioni affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

In particolare, in seno alla giurisprudenza eurounitaria è stato affermato che “*la sentenza Steen non può avere altro effetto se non quello di escludere che il diritto comunitario possa essere invocato in presenza di una situazione puramente interna*” (cfr. CGUE, sez. II, sent. 16 giugno 1994, in causa C-132/93, *Volker Steen c. Deutsche Bundespost* (c.d. Steen II), p. 9) e che “[A] questo proposito, occorre rilevare che la cittadinanza dell'Unione di cui all'art. 8 del Trattato CE non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato anche a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario. Peraltro, l'art. M del Trattato sull'Unione europea stabilisce che nessuna disposizione del suddetto Trattato pregiudica i trattati che istituiscono le Comunità europee, fatte salve le disposizioni che modificano espressamente questi trattati. Le eventuali discriminazioni di cui possono essere oggetto i cittadini di uno Stato membro con riguardo al diritto di questo Stato rientrano nella sfera di applicazione di quest'ultimo, per cui esse devono essere risolte nell'ambito del sistema giuridico nazionale del detto Stato” (cfr. CGUE, sez. III, sent. 5 giugno

1997, in cause riunite C-64/96 e 65/96, *Land Nordrhein-Westfalen c. Kari Uecker e Vera Jacquet c. Land Nordrhein-Westfalen*, p. 23).

Nel caso di specie, questo giudice non può svolgere alcun sindacato inerente alla eventuale irragionevolezza delle previsioni delle gravate circolari con riguardo agli articoli 3, 16 e 117 della Costituzione, in quanto le società ricorrenti, in forza del principio dispositivo, hanno articolato i profili di censura in esame rapportando la asserita violazione di legge al contrasto con la disciplina eurounitaria, come emerge chiaramente dal contenuto delle censure, nel quale si qualificano le gravate circolari come atti anticomunitari.

Invero, le società ricorrenti, pur richiamando le anzidette norme costituzionali, non hanno assolto l'onere di specificare le proprie censure con riguardo a profili differenti dalla lesione della normativa eurounitaria sulla libera circolazione delle persone e, dunque, aspetti diversi da quelli sin qui esaminati non sono suscettibili di formare oggetto del *thema decidendum* del presente giudizio.

4.9.2. In secondo luogo, gli adempimenti amministrativi previsti dal codice della strada e contemplati dalle impugnate circolari non si appalesano sproporzionati in quanto funzionali a salvaguardare la sicurezza del traffico veicolare, a nulla rilevando che i dispositivi in questione siano già omologati dal produttore.

A riguardo, giova evidenziare che l'obbligo di visita e prova presso gli Uffici della Motorizzazione Civile non mira a verificare l'idoneità tecnica in sé dei dispositivi contemplati dalle gravate circolari, bensì il rispetto delle disposizioni normative del codice della strada applicabili *ratione materiae* in seguito alla installazione di tali dispositivi sugli autoveicoli, soprattutto laddove ciò avvenga dopo la messa in circolazione degli stessi. In tal caso, infatti, non trova applicazione, per i dispositivi in questione, il regolamento UNECE n. 26 che, in seguito alle recenti modifiche normative, si applica solo per l'omologazione dei veicoli di categoria M1 nel loro complesso (*infra*).

Oltretutto, non si appalesa limitativo della libertà di circolazione delle persone fisiche nel territorio italiano nei termini sopra riportati, la eventuale mancata possibilità di installazione di dispositivi portasci e portabici su un autoveicolo per ragioni tecniche legate alla sicurezza della circolazione.

Detti dispositivi, infatti, non risultano funzionali al trasporto di mezzi strettamente necessari a garantire la libertà di movimento, in quanto gli sci e le biciclette non costituiscono mezzi di circolazione indispensabili per la generalità dei cittadini, né svolgono una funzione ausiliaria della deambulazione per determinate categorie di soggetti affetti da specifiche patologie motorie – profilo questo, che peraltro neppure è stato invocato dalle società ricorrenti e, comunque, del pari strettamente inerente alla sfera giuridica delle persone fisiche –.

4.10. Infine, va anche evidenziato che, dal punto di vista normativo, il legislatore europeo ha dettato una disciplina armonizzata dei documenti rilasciati dagli Stati membri all'atto della immatricolazione dei veicoli (cfr. direttiva 1999/37/CE, come da ultimo modificata dalla direttiva 2014/46/UE), con l'obiettivo di agevolare la nuova immissione in circolazione di veicoli già immatricolati in un altro Stato membro, di agevolare la comprensione della carta di circolazione per favorire la libera circolazione stradale sul territorio degli Stati membri, nonché di garantire i controlli tesi a verificare che il titolare di una patente di guida conduca esclusivamente le categorie di veicoli per i quali è abilitato. Tutto ciò, in ultima istanza, al fine di migliorare la sicurezza stradale e agevolare i controlli contro le frodi e il traffico illecito di veicoli rubati.

Pertanto, le previsioni normative nazionali dettate dal codice della strada in ordine alla visita e prova da parte degli Uffici della Motorizzazione Civile, con conseguente aggiornamento del documento unico di circolazione, così come interpretate dalle gravate circolari, non si pongono in contrasto con la normativa armonizzata testé richiamata, in quanto non vanno ad incidere

negativamente sugli *standard* informativi previsti dal legislatore europeo per il raggiungimento delle finalità dinanzi richiamate.

5. Il Collegio, passando alla delibazione del merito della controversia in esame, ritiene che il presente gravame non sia meritevole di accoglimento e, pertanto, in ossequio al principio della ragione più liquida, corollario del principio di economia dei mezzi processuali in connessione con quello del rispetto della scarsità della risorsa giustizia (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 5 del 27 aprile 2015, par. 5.3.IV; per recenti applicazioni di tali principi si vedano anche T.A.R. Lombardia, sez. II, sent. n. 619 del 4 marzo 2024; T.A.R. Campania, sez. III, sent. n. 2069 del 3 aprile 2023), ritiene possibile scrutinare direttamente il merito del ricorso proposto, senza previamente esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalle amministrazioni resistenti in relazione alla natura di circolari interpretative degli atti impugnati.

6. Con il primo motivo di ricorso, al netto del profilo di censura già dichiarato inammissibile, le società ricorrenti hanno lamentato la nullità delle gravate circolari per difetto, in capo al Direttore generale del Dipartimento della Mobilità Sostenibile del Mit, del potere di emanare norme disciplinanti il settore dei veicoli della categoria M1.

6.1. Ad avviso del Collegio, tale censura non risulta meritevole di favorevole considerazione e deve essere respinta.

6.2. Le previsioni delle gravate circolari, infatti, presentano una portata meramente interpretativa in quanto non introducono *ex se* nuovi adempimenti a carico dei titolari dei veicoli di categoria M1, né regolano attraverso prescrizioni normative di carattere innovativo la materia della installazione dei dispositivi portabici, portasci e portamoto.

Le circolari impuginate, invero, sono state adottate dal Mit alla luce dell'intervenuto mutamento del quadro normativo sovranazionale, che ha inciso sull'applicazione della normativa primaria (nella specie, quella contenuta nel codice della strada) e secondaria (il d.m. 8 gennaio 2021, di cui *infra*).

6.3. L'adozione da parte del Mit della gravata circolare n. 25981 del 6 settembre 2023 (e lo stesso dicasi per la successiva circolare n. 30187 del 12 ottobre 2023) va, infatti, valutata prendendo in considerazione che l'allegato II del regolamento 2018/858/UE non prevede più l'applicabilità del regolamento UNECE n. 26 per l'omologazione delle sporgenze esterne di veicoli di categoria M1 per le entità tecniche indipendenti, giuste le modifiche normative intervenute con il regolamento 2019/2144/UE e con il regolamento 2022/2236/UE.

In proposito, vale evidenziare che il regolamento UNECE n. 26 comprende espressamente nel proprio ambito di applicazione sia la *“domanda di omologazione di un tipo di veicolo per quanto ne riguarda le sporgenze esterne”* (art. 3.1), sia la *“domanda di omologazione per quanto riguarda i portapacchi, i portasci o le antenne radio ricetrasmittenti considerati entità tecniche”* (art. 3.2).

In particolare, per quel che interessa ai fini del presente giudizio, in base a quanto previsto dal richiamato allegato II del regolamento eurounitario 2018/858/UE nella versione vigente in seguito alle modifiche disposte con il regolamento 2019/2144/UE, il regolamento UNECE n. 26 trova applicazione solo per l'omologazione dei veicoli di categoria M1 nel loro complesso (cfr. allegato II, Rigo: F5 sporgenze esterne, colonna “M1”: A), ma non anche per l'omologazione delle entità tecniche indipendenti installate sugli stessi successivamente alla loro messa in circolazione (cfr. allegato II, Rigo: F5 sporgenze esterne, colonna “STU”: vuoto).

Tale modifica è stata confermata dal regolamento 2022/2236/UE, che nel modificare l'allegato II del regolamento 2018/858/UE, con specifico riferimento alle *“sporgenze esterne”* dei veicoli di categoria M1 prevede l'applicazione di quanto previsto dal regolamento 2019/2144/UE solo per l'omologazione di tali veicoli nel loro complesso (cfr. allegato II, Rigo: F5 sporgenze esterne, colonna “M1”: X), ma non anche per l'omologazione delle entità tecniche indipendenti installate sugli stessi successivamente alla loro

messa in circolazione (cfr. allegato II, Rigo: F5 sporgenze esterne, colonna “Entità tecnica indipendente”: vuoto).

6.4. Vale, poi, precisare che il considerando n. 38 del regolamento 2018/858/UE, nel riconoscere che le entità tecniche indipendenti possano essere montate su un veicolo successivamente alla sua immissione sul mercato, alla sua immatricolazione o alla sua entrata in circolazione, afferma che ciò non deve incidere negativamente sull’obiettivo del regolamento e, quindi, anche in tale caso è necessario che dette entità non pregiudichino in modo significativo il funzionamento dei sistemi essenziali per la sicurezza funzionale o la protezione ambientale e siano soggetti a controlli preventivi da parte di una autorità di omologazione.

6.5. Alla luce dei riferimenti e delle modifiche del quadro normativo innanzi illustrate, le istruzioni interpretative adottate dal Mit con la gravata circolare vanno, dunque, valutate tenendo conto che ai fini dell’omologazione di portapacchi, portasci o antenne radio ricetrasmittenti, sia di altre entità tecniche indipendenti (o sporgenze esterne), quali nella specie quelle suscettibili di essere usate per il trasporto di biciclette o motocicli, non trova più applicazione il regolamento UNECE n. 26 laddove le stesse siano montate successivamente alla messa in circolazione dei veicoli di categoria M1.

6.6. Le istruzioni interpretative rese con la citata circolare, quindi, mirano a specificare la portata del disposto di cui all’art. 78, comma 1, del codice della strada, che prevede espressamente che *“I veicoli a motore ed i loro rimorchi devono essere sottoposti a visita e prova presso i competenti uffici del Dipartimento per i trasporti terrestri quando siano apportate una o più modifiche alle caratteristiche costruttive o funzionali, ovvero ai dispositivi d’equipaggiamento indicati negli articoli 71 e 72, oppure sia stato sostituito o modificato il telaio”*.

Alla luce del mutato contesto normativo sovranazionale in materia di omologazione delle sporgenze esterne valevoli quali entità tecniche indipendenti per effetto delle modifiche intervenute a partire dal regolamento 2019/2144/UE, tali chiarimenti interpretativi si sono resi necessari in quanto i

dispositivi in questione non sono contemplati nell'allegato A del decreto ministeriale di cui al primo comma, seconda parte, dell'art. 78 cds, mediante il quale il Mit ha individuato le tipologie di modifica delle caratteristiche costruttive e funzionali, anche con riferimento ai veicoli con adattamenti per le persone con disabilità, per le quali la visita e prova non sono richieste (d.m. 8 gennaio 2021 recante *“Innovazioni in materia di accertamento delle modifiche delle caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli e aggiornamento della carta di circolazione”*).

Pertanto, atteso che i dispositivi in questione non sono indicati nelle categorie escluse dal testé citato decreto ministeriale, la loro installazione, laddove sia suscettibile di incidere sulla sicurezza della circolazione stradale, fa scattare l'obbligo di visita e prova *ex art. 78 cds*, così come chiarito dal Mit con le circolari impugnate.

6.7. Le gravate circolari, quindi, non introducono un adempimento amministrativo non previsto dalla legge, in quanto il montaggio dei predetti dispositivi successivamente alla messa in circolazione dei veicoli è suscettibile di apportare modifiche alle caratteristiche costruttive o funzionali ai dispositivi di equipaggiamento di cui agli articoli 71 e 72 cds, ovvero al telaio.

In tal caso è dunque legittimo, in quanto richiesto direttamente dall'art. 78 cds e non trovando più applicazione il regolamento UNECE n. 26, che il veicolo sia sottoposto a visita e prova presso gli Uffici della Motorizzazione Civile, con conseguente aggiornamento del documento unico di circolazione e di proprietà del veicolo.

Con riferimento a tale aspetto, attesa la natura meramente interpretativa delle circolari in questione, non può che trovare applicazione quanto previsto dall'art. 3 dell'inoppugnato d.m. 8 gennaio 2021, peraltro espressamente richiamato dall'art. 78, comma 2, cds.

6.8. Vale, tuttavia, considerare che, come chiarito con la seconda circolare impugnata (*i.e.*, quella n. 30187 del 12 ottobre 2023), l'obbligo di visita e prova e l'aggiornamento del documento unico di circolazione non costituiscono

adempimenti richiesti in maniera orizzontale su tutti i possessori di veicoli di categoria M1 che installino i suddetti dispositivi amovibili successivamente alla messa in circolazione del veicolo.

Detti adempimenti, invero, sono stati esclusi laddove l'installazione della struttura amovibile non comporti ostruzione dei dispositivi di illuminazione, segnalazione visiva o della targa. In tali casi non viene richiesta l'applicazione della targa ripetitrice o la ripetizione dei dispositivi di illuminazione e segnalazione visiva, sicché non vi sono ragioni legate alla verifica della salvaguardia della sicurezza della circolazione stradale e alla corretta identificazione del veicolo che impongano di assolvere tale adempimento, non venendo in rilievo alcuna modifica rilevante del veicolo rispetto allo stato che lo stesso presentava all'atto della sua messa in circolazione.

6.8.1. Ciò, peraltro, risulta conforme a quanto previsto dall'art. 78 CdS e dall'art. 227 del regolamento di esecuzione del codice della strada.

Vale, in proposito, considerare che l'Appendice V dell'art. 227 del regolamento di attuazione del codice della strada ricomprende l'installazione dei dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione nella categoria "C – Sicurezza attiva" delle "Caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore e loro rimorchi".

Più in dettaglio, l'art. 227, comma 1, del regolamento di attuazione del codice della strada stabilisce che "Le caratteristiche generali costruttive e funzionali dei veicoli, soggette ad accertamento, sono quelle indicate nell'appendice V al presente titolo. Nell'ambito di tali caratteristiche il Ministero dei trasporti e della navigazione - Direzione generale della M.C.T.C., stabilisce quali devono essere oggetto di accertamento, in relazione a ciascuna categoria di veicoli".

Dunque, anche sotto tale profilo, le circolari impugnate non introducono profili innovativi dell'ordinamento, ma si limitano a fornire istruzioni interpretative della normativa vigente.

7. Le società ricorrenti, con il terzo motivo di ricorso, hanno lamentato l'illegittimità delle circolari impugnate ritenendo che la previsione dell'obbligo

di sottoposizione a visita e prova presso gli Uffici della Motorizzazione Civile risulterebbe sproporzionato, atteso che i dispositivi in questione sono già omologati dal produttore (il che farebbe emergere anche il difetto di istruttoria del Mit).

Secondo la prospettazione delle società ricorrenti, l'adempimento amministrativo imposto dal Mit non risulterebbe funzionale alla cura dell'interesse pubblico alla sicurezza stradale, risolvendosi in una mera imposizione, a carico dei proprietari dei veicoli, di un aggravio ingiustificato.

Le società ricorrenti hanno contestato, inoltre, la lesione dei principi del giusto procedimento, di affidamento e buona fede, stante la repentina adozione delle gravate circolari, senza il ricorso a forme di pubblicità legale e senza l'attivazione di un procedimento amministrativo che nel caso di specie si sarebbe reso necessario al fine di contemperare i contrapposti interessi in giuoco.

Venivano poi ribaditi i profili di censura già articolati con i primi due motivi di ricorso.

7.1. Il Collegio ritiene che neppure il terzo motivo di ricorso sia meritevole di pregio e debba essere disatteso.

7.2. Ad avviso del Collegio risulta innanzitutto infondato il profilo di censura con il quale è stato lamentato l'asserito carattere non proporzionato dell'adempimento amministrativo correlato con l'obbligo di visita e prova presso gli Uffici della Motorizzazione Civile.

Tale doglianza, invero, si fonda sull'assunto erroneo che tutti i veicoli che montano i dispositivi amovibili in questione debbano essere sottoposti a verifica e prova, con conseguente imposizione di costi ingiustificati sui proprietari degli autoveicoli di categoria M1.

Tuttavia, come già ampiamente esposto in precedenza, tale obbligo, comunque discendente dalla normativa primaria e divenuto cogente in seguito all'intervenuto mutamento del quadro normativo sovranazionale, non è rivolto a tutti i possessori di autoveicoli di categoria M1 sui quali siano

installati i dispositivi amovibili in questione, bensì solo a coloro che installino detti dispositivi dopo l'immissione in circolazione dell'autoveicolo e solo nella misura in cui l'installazione degli stessi comporti una modifica incidente sulla visibilità della fanaleria posteriore e della targa come innanzi ampiamente illustrato.

7.3. Il Collegio neppure ritiene sussistente l'invocato difetto di istruttoria del Mit, come emerge dal fatto che le ricorrenti si sono limitate ad affermare che i dispositivi in questione ricevono una "*primitiva omologazione in fase di produzione*", il che renderebbe pleonastica, secondo la loro prospettazione, l'imposizione dell'obbligo di visita e prova.

L'infondatezza della tesi delle società ricorrenti sotto tale profilo, invero, emerge dal fatto che la normativa eurounitaria (in particolare, il regolamento 2018/858/UE) chiarisce che laddove il montaggio delle entità tecniche indipendenti avvenga successivamente alla messa in circolazione dell'autoveicolo gli Stati membri possono adottare misure per verificare che gli stessi non pregiudichino la funzionalità degli autoveicoli, con conseguente esposizione a rischio dell'interesse alla sicurezza della circolazione stradale. Pertanto, il legislatore europeo, anche in un contesto di legislazione uniformata, non vieta agli Stati membri di operare verifiche sui dispositivi amovibili omologati laddove la loro installazione avvenga successivamente alla messa in circolazione degli autoveicoli.

Risulta, dunque, pienamente corretta l'interpretazione della normativa nazionale di rango primario fornita dal Mit con le gravate circolari.

7.4. Ad avviso del Collegio, inoltre, non può predicarsi che l'adozione delle gravate circolari abbia determinato la lamentata lesione dell'affidamento delle società ricorrenti, in quanto tali circolari, come più volte evidenziato, non introducono nuovi obblighi in capo ai proprietari dei veicoli di categoria M1 (che qui assumono rilievo nella veste di utenti dei prodotti commercializzati e installati dalle società ricorrenti), venendo ad emersione adempimenti previsti

direttamente dalla normativa primaria previgente all'adozione delle circolari impugnate (cfr. art. 78 cds).

In disparte la circostanza per cui con una circolare non sarebbe possibile introdurre una normativa transitoria, resta il fatto che il Mit, con l'adozione del dm 8 gennaio 2021, non ha inserito i dispositivi commercializzati dalle società ricorrenti nell'elenco di quelli per i quali l'installazione rientra tra le tipologie di modifica per cui non è prevista la verifica e prova presso gli Uffici della Motorizzazione Civile.

Ciò avrebbe dovuto essere necessariamente preso in considerazione da operatori economici quali le società ricorrenti – che, peraltro, possiedono una esperienza qualificata nel settore in questione e sono tenute ad operare nel mercato con elevati *standard* di diligenza professionale – in quanto era già rinvenibile dalla esegesi della normativa vigente che laddove il montaggio dei dispositivi amovibili in questione su veicoli di categoria M1 già immessi in circolazione avesse impattato sulla loro funzionalità, i relativi proprietari (ovverosia, i potenziali clienti delle società ricorrenti) sarebbero stati tenuti ad assolvere gli adempimenti previsti dalla legge (nella specie, quelli di cui al più volte richiamato articolo 78 cds).

8. Le società ricorrenti, con il quarto motivo di ricorso, hanno lamentato l'illegittimità delle circolari impugnate per difetto di motivazione.

8.1. Il Collegio ritiene che neppure tale motivo di ricorso sia meritevole di accoglimento.

8.2. Il Collegio, in termini generali, evidenzia che la motivazione delle circolari, che rappresentano atti amministrativi di carattere generale, non è richiesta con le medesime caratteristiche di approfondimento che devono essere rispettate, invece, per gli atti incidenti direttamente su singole situazioni soggettive (cfr. C.G.A.R.S., sez. giurisdizionale, sent. n. 676 del 23 dicembre 1999).

8.3. Nella fattispecie in esame, tuttavia, è espressamente riportato che la circolare n. 25981 del 6 settembre 2023 è stata adottata in quanto la direttiva

79/488/CEE, che disciplinava la materia in questione, era stata sostituita dal regolamento UNECE n. 26 – a sua volta, peraltro, oggetto di successive modifiche nei termini ampiamente esposti in precedenza –.

Pertanto, diversamente, da quanto prospettato dalle società ricorrenti, il Mit ha espressamente chiarito le ragioni giuridiche in forza delle quali ha adottato la suddetta circolare, e ha poi specificamente dettagliato gli aspetti di carattere tecnico rilevanti ai fini della installazione dei dispositivi portasci, portabici e portamoto, tanto è vero che le società ricorrenti sono state in grado di articolare molteplici profili di doglianza avverso la suddetta circolare, il che rende evidente come le ricorrenti siano state poste in condizione di comprenderne pienamente e immediatamente la portata, al punto da ritenerla pregiudizievole per la loro sfera giuridica.

Lo stesso dicasi per la successiva circolare n. 30187 del 12 ottobre del 2023, con la quale il Mit ha ulteriormente chiarito alcuni specifici aspetti già oggetto della circolare n. 25981 del 6 settembre 2023.

8.4. Vale, in ogni caso, ricordare che *l'ubi consistam* dell'obbligo di motivazione degli atti e provvedimenti amministrativi è inteso dalla giurisprudenza amministrativa “ [...] secondo una concezione sostanziale/funzionale, nel senso che esso è da intendersi rispettato quando l'atto reca l'esternazione del percorso logico-giuridico seguito dall'amministrazione per giungere alla decisione adottata e il destinatario è in grado di comprendere le ragioni di quest'ultimo e, conseguentemente, di utilmente accedere alla tutela giurisdizionale, in conformità ai principi di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione) (cfr *ex multis*: Cons. Stato, Sez. V, 25 maggio 2017, n. 2457; III, 23 novembre 2015, nn. 5311 e 5312; V, 24 novembre 2016, n. 4959, 23 settembre 2015, n. 4443, 28 luglio 2015, n. 3702, 14 aprile 2015, n. 1875, 24 marzo 2014, n. 1420; VI, 6 dicembre 2016, n. 5150)” (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 898 del 26 gennaio 2023).

Nel caso di specie, sulla scorta delle suddette considerazioni, risulta che il Mit abbia debitamente assolto l'obbligo di motivazione su di esso incombente, atteso che le società ricorrenti, alla luce delle censure proposte con il ricorso in esame, hanno dato evidenza di aver compreso le ragioni giuridiche e il

contenuto asseritamente lesivo delle gravate circolari, contestandone la legittimità sotto molteplici profili.

9. In definitiva, sulla scorta delle precedenti considerazioni, l'intervento adesivo del Codacons e dell'Associazione art. 32-97 va dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva con conseguente estromissione dal giudizio delle anzidette associazioni, mentre il ricorso in esame va dichiarato in parte inammissibile per difetto di legittimazione attiva delle società ricorrenti e, per la restante parte, va respinto siccome infondato.

10. Le spese di lite, in applicazione del criterio della soccombenza, sono poste a carico delle parti ricorrenti e dei soggetti intervenienti e sono liquidate 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 dichiara in parte inammissibile per carenza di legittimazione attiva e, per la restante parte, lo respinge.

Dichiara inammissibile l'atto di intervento *ad adiuvandum* del Codacons – Coordinamento di Associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori e dell'Associazione articolo 32-97 – Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino e, per l'effetto, estromette tali associazioni dal giudizio.

Condanna le società ricorrenti e le associazioni intervenienti alla rifusione delle spese di lite in favore del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) a carico delle società ricorrenti e in euro 2.000,00 (duemila/00) a carico del Codacons – Coordinamento di Associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori e dell'Associazione articolo 32-97 – Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2024 con
l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Chiara Cavallari, Primo Referendario

Luca Biffaro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luca Biffaro

IL PRESIDENTE

Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO