

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

sul ricorso numero di registro generale 13054 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da
EUROPCAR ITALIA S.P.A., AVIS BUDGET ITALIA S.P.A., HERTZ ITALIANA S.R.L., MAGGIORE RENT S.R.L. e WIN RENT S.P.A., tutte in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., elettivamente domiciliate in Roma, via Principessa Clotilde n. 7 presso lo studio Tonucci & Partners e rappresentate e difese nel presente giudizio dagli avv.ti Mario Tonucci e Giorgio Altieri

- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona
del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede
dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel
presente giudizio;

- MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;

nei confronti di

AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA, in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliato in Roma, via di Villa Sacchetti n. 11 presso lo studio dell'avv. Aristide Police che, unitamente agli avv.ti Francesco Guarino ed Aureliana Pera, lo rappresenta e difende nel presente giudizio

per l'annullamento

dei seguenti atti:

- a) circolare prot. n. 15513 del 10.07.2014 adottata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed avente ad oggetto l'attuazione degli artt. 94 comma 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis D.P.R. n. 495/1992;
- b) nota MIT prot. n. 33691 del 06/12/12;
- c) circolare MIT prot. n. 107746 del 15/12/2009;
- d) circolare MIT prot. n. 85582 del 18/09/2007;
- e) circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 23743 del 27/10/14, avente ad oggetto l' "Intestazione temporanea di veicoli – Circolare prot. n. 15513 del 10 luglio 2014 – chiarimenti applicativi";
- f) ove necessario, i Manuali Utente menzionati nella circolare del 27/10/14, l'Applicativo per l'operatività degli UMC e l'Applicativo "intestazioni temporanee" presenti sul sito www.ilportaledellautomobilista.it;
- g) provvedimento prot. n. 6062 del 9 marzo 2015, con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha, tra l'altro, disposto, "in via di autotutela, la revoca delle istruzioni impartite al paragrafo E.3 della circolare prot. n. 15513 del 10 luglio 2014 (pagine 16-17) e, conseguentemente, delle istruzioni contenute nel paragrafo <Locazione senza conducente> della circolare prot. n. 23743 del 27 ottobre 2014 (pagine 11-12-13)";
- h) per quanto d'interesse, art. 247 bis D.P.R. n. 495/92;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli enti in epigrafe indicati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2015 il dott. Michelangelo Francavilla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso spedito per la notifica a mezzo posta il 23/10/14 e depositato il 27/10/14 le società Europcar Italia s.p.a., Avis Budget Italia s.p.a., Hertz Italiana s.r.l., Maggiore Rent s.r.l. e Win Rent s.p.a. hanno impugnato la circolare prot. n. 15513 del 10.07.2014, adottata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed avente ad oggetto l'attuazione degli artt. 94 comma 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis D.P.R. n. 495/1992, e, ove necessario, la nota MIT prot. n. 33691 del 06/12/12 e le circolari MIT prot. n. 107746 del 15/12/2009 e prot. n. 85582 del 18/09/2007. L'Automobile Club d'Italia, costituitosi in giudizio con memoria depositata il 24/11/14, ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

I Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'interno, costituitisi con memoria, hanno concluso per la reiezione del gravame.

Con ordinanza n. 6057/14 il Tribunale ha accolto l'istanza cautelare proposta dalle ricorrenti ed ha fissato la pubblica udienza per la definizione del giudizio.

Con atto spedito per la notifica a mezzo posta il 23/12/14 e depositato il 7 gennaio 2015 le ricorrenti hanno impugnato con motivi aggiunti la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 23743 del 27/10/14, avente ad oggetto l'“Intestazione temporanea di veicoli – Circolare prot. n. 15513 del 10 luglio 2014 – chiarimenti applicativi”, e, ove necessario, i Manuali Utente menzionati nella circolare del 27/10/14, l'Applicativo per l'operatività degli UMC

e l'Applicativo "intestazioni temporanee" presenti sul sito www.ilportaledellautomobilista.it.

Con atto spedito per la notifica a mezzo posta il 24/04/15 e depositato il 29/04/15 le ricorrenti hanno impugnato con ulteriori motivi aggiunti il provvedimento prot. n. 6062 del 9 marzo 2015, con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha, tra l'altro, disposto, "in via di autotutela, la revoca delle istruzioni impartite al paragrafo E.3 della circolare prot. n. 15513 del 10 luglio 2014 (pagine 16-17) e, conseguentemente, delle istruzioni contenute nel paragrafo <Locazione senza conducente> della circolare prot. n. 23743 del 27 ottobre 2014 (pagine 11-12-13)", e, per quanto d'interesse, l'art. 247 bis d.p.r. n. 495/92.

All'udienza pubblica del 9 luglio 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il Tribunale ritiene che debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione ad una parte delle domande proposte dalle società ricorrenti; le ulteriori domande sono solo parzialmente fondate e, nei limiti di quanto in prosieguo specificato, meritano accoglimento.

Il Tribunale rileva che, ai fini di una corretta soluzione delle numerose questioni prospettate, sia necessario esaminare, per primo, il secondo ricorso per motivi aggiunti, proposto con atto spedito per la notifica il 24 aprile 2015 e depositato il 29 aprile 2015, con cui le società ricorrenti – tutte operatrici del settore del noleggio di auto senza conducente c.d. "short term" - hanno impugnato la circolare prot. n. 6062 del 9 marzo 2015, con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha, tra l'altro, disposto, "in via di autotutela, la revoca delle istruzioni impartite al paragrafo E.3 della circolare prot. n. 15513 del 10 luglio 2014 (pagine 16-17) e, conseguentemente, delle istruzioni contenute nel paragrafo <Locazione senza conducente> della circolare prot. n. 23743 del 27 ottobre 2014 (pagine 11-12-13)", e, per quanto d'interesse, l'art. 247 bis d.p.r. n. 495/92.

Ed, infatti, l'accertamento dell'eventuale legittimità della circolare del 9 marzo 2015, comportando la definitiva caducazione di alcune parti delle circolari del 10 luglio 2014 e del 27/10/2014, influisce sul perdurante interesse delle ricorrenti alla decisione del ricorso principale e del primo ricorso per motivi aggiunti.

Ciò premesso, il Collegio rileva che con la circolare del 9 marzo 2015 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti:

- ha evidenziato che “resta ferma l'applicazione dell'art. 247 bis del regolamento di esecuzione ed attuazione del nuovo codice della strada...il quale pone a carico dell'avente diritto (nel caso di specie: il locatario) gli obblighi di comunicazione ivi disciplinati e le responsabilità amministrative derivanti dalla omissione degli obblighi stessi”;
- ha disposto, in autotutela, l'annullamento (così qualificato dal Tribunale il richiamo, ivi presente, all'istituto della “revoca”) “delle istruzioni impartite al paragrafo E.3 della circolare prot. n. 15513 del 10 luglio 2014 (pagine 16-17) e, conseguentemente, delle istruzioni contenute nel paragrafo <Locazione senza conducente> della circolare prot. n. 23743 del 27 ottobre 2014 (pagine 11, 12, 13)”;
- ha invitato “gli uffici in indirizzo a dar corso agli aggiornamenti d'archivio previsti dall'art. 247 bis comma 1 lettera b) del D.P.R. n. 495/92 su diretta comunicazione dei locatari ed a rilasciare agli stessi l'apposita ricevuta”;
- ha stabilito, altresì, che, “nel caso in cui il locatario disponga, a titolo di locazione senza conducente, dell'utilizzo temporaneo di una pluralità di veicoli, debbono ritenersi ammesse comunicazioni cumulative nonché il pagamento cumulativo dei dovuti diritti di motorizzazione”.

In sostanza, dalla sintetica disciplina contenuta nella circolare del 9 marzo emerge, tra l'altro, che le disposizioni delle circolari del 10 luglio 2014 e del 27 ottobre 2014, relative alla locazione senza obbligo di conducente, sono state annullate in autotutela, che attualmente l'obbligo di comunicazione è posto in capo ai locatari e

che essi debbono pagare il diritto di motorizzazione, come si evince dalla facoltà di “pagamento contestuale” nel caso di “comunicazioni cumulative”.

Così individuato il contenuto della circolare del 9 marzo 2015 il Tribunale ritiene che, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa erariale nella memoria depositata il 28 aprile 2015, le ricorrenti siano titolari di un interesse all’impugnazione della stessa.

Anche le società esponenti, infatti, in quanto locatarie di veicoli che le stesse mettono successivamente a disposizione dei clienti (si veda l’allegato n. 18 alla nota depositata il 17 aprile 2015), sono soggette agli obblighi che la circolare del 9 marzo 2015 pone a carico degli “aventi causa”; non può essere, invece, condivisa la tesi di parte ricorrente (per la verità, prospettata in via dubitativa con il termine “sembrerebbe”: pag. 20 del secondo ricorso per motivi aggiunti) allorchè deduce che la circolare estenderebbe alla locazione senza conducente le disposizioni “generali” delle precedenti circolari del 2014 in quanto l’opzione ermeneutica in esame non è assistita da alcun significativo riferimento letterale presente nella circolare del 9 marzo 2015.

Passando all’esame delle singole censure proposte con il secondo ricorso per motivi aggiunti, il Tribunale rileva che le società esponenti hanno, innanzi tutto, prospettato, in relazione alla circolare del 9 marzo 2015, il vizio d’illegittimità derivata da quella delle precedenti circolari in quanto l’atto da ultimo emanato confermerebbe alcune delle disposizioni già impugnate quali quelle concernenti l’obbligo di pagare i diritti di motorizzazione, il ruolo degli studi di consulenza e la dedotta violazione dei principi in materia di digitalizzazione.

Il motivo è infondato.

La circolare del 9 marzo 2015, come già evidenziato, non estende alla locazione senza conducente la disciplina prevista dalle circolari del 10 luglio 2014 e del 27 ottobre 2014, in materia di diritti di motorizzazione, ruolo degli studi di consulenza

e mancato rispetto dei principi di digitalizzazione, ma disciplina in via autonoma l'istituto in esame.

Pertanto, la mancanza, in parte qua, di un rapporto di pregiudizialità necessaria tra le circolari del 2014 e quella del 9 marzo 2015 impedisce, anche in astratto, la configurabilità del vizio d'invalidità derivata, dedotto in via principale, fermo restando che lo scrutinio di legittimità dei profili disciplinatori menzionati nella censura sarà in prosieguo effettuato dal Tribunale in sede di esame dei relativi motivi presenti nel secondo ricorso per motivi aggiunti.

Le ricorrenti prospettano, poi, con la doglianza rubricata sub X (la numerazione segue quella del ricorso principale e del primo ricorso per motivi aggiunti) la violazione degli artt. 97 Cost., 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, 1 l. n. 241/90, la violazione dei principi di buona fede, leale collaborazione, ragionevolezza ed affidamento ed il vizio di eccesso di potere sotto vari profili in quanto "l'altalenante produzione di circolari da parte del Ministero" (pag. 63 del gravame), caratterizzata dal passaggio da una prima fase di elaborazione di una disciplina minuziosa della fattispecie ad una successiva fase di previsione di una disciplina meramente riproduttiva di quella di rango superiore, sarebbe non coerente con i principi sopra citati. Inoltre, sarebbe ravvisabile una significativa contraddittorietà tra:

- la perdurante vigenza dell'art. 247 bis D.P.R. n. 495/92, affermata nella circolare del marzo 2015, e la disciplina della circolare del 10 luglio 2014 (nella parte in cui dà atto che si è reso necessario procrastinare l'applicazione dell'art. 247 bis citato in attesa della realizzazione delle procedure informatiche indispensabili);
- la circolare MIT del 9 marzo 2015 e la circolare del Ministero dell'interno del 2 marzo 2015.

Sempre secondo le ricorrenti, poi, la disciplina della circolare del 9 marzo 2015 sarebbe viziata da difetto d'istruttoria e foriera di ingiustificate disparità di trattamento tra noleggio e leasing finanziario e tra operatori italiani e comunitari.

Il motivo è infondato.

Il possesso di autoveicoli da parte di soggetti diversi dagli intestatari è disciplinato dal comma 4 bis d. lgs. n. 285/92, introdotto dall'art. 12 l. n. 120/2010, secondo cui, “fatto salvo quanto previsto dall'articolo 93, comma 2, gli atti, ancorche' diversi da quelli di cui al comma 1 del presente articolo, da cui derivi una variazione dell'intestatario della carta di circolazione ovvero che comportino la disponibilita' del veicolo, per un periodo superiore a trenta giorni, in favore di un soggetto diverso dall'intestatario stesso, nei casi previsti dal regolamento sono dichiarati dall'avente causa, entro trenta giorni, al Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici al fine dell'annotazione sulla carta di circolazione, nonche' della registrazione nell'archivio di cui agli articoli 225, comma 1, lettera b), e 226, comma 5. In caso di omissione si applica la sanzione prevista dal comma 3”.

In attuazione della disposizione in esame, l'art. 1 d.p.r. n. 198/2012 ha introdotto l'art. 247 bis D.P.R. n. 495/92 secondo cui:

“1. In caso di variazione della denominazione dell'ente intestatario della carta di circolazione relativa a veicoli, motoveicoli e rimorchi, anche derivante da atti di trasformazione o di fusione societaria, che non danno luogo alla creazione di un nuovo soggetto giuridico distinto da quello originario e non necessitano, in forza della disciplina vigente in materia, di annotazione nel pubblico registro automobilistico, gli interessati chiedono al competente ufficio del Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici l'aggiornamento della carta di circolazione. Le medesime disposizioni si applicano nel caso di

variazione delle generalita' della persona fisica intestataria della carta di circolazione.

2. Gli uffici di cui al comma 1, procedono, a richiesta degli interessati:

a) all'aggiornamento della carta di circolazione, intestata ad altro soggetto, relativa agli autoveicoli, ai motoveicoli ed ai rimorchi dei quali gli interessati hanno la temporanea disponibilita', per periodi superiori a trenta giorni, a titolo di comodato ovvero in forza di un provvedimento di affidamento in custodia giudiziale; sulla carta di circolazione e' annotato il nominativo del comodatario e la scadenza del relativo contratto, ovvero il nominativo dell'affidatario; nel caso di comodato, sono esentati dall'obbligo di aggiornamento della carta di circolazione i componenti del nucleo familiare, purché conviventi;

b) all'aggiornamento dell'archivio nazionale dei veicoli, di cui agli articoli 225, comma 1, lettera b), e 226, comma 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, rilasciando apposita ricevuta, nel caso di locazione senza conducente di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi per periodi superiori ai trenta giorni; nel predetto archivio e' annotato il nominativo del locatario e la scadenza del relativo contratto;

c) alla nuova immatricolazione di autoveicoli e motoveicoli destinati esclusivamente ai servizi di polizia stradale, assegnando la speciale targa di cui all'articolo 246, comma 2, in dotazione dei Corpi di polizia provinciale e municipale a titolo di locazione senza conducente per periodi superiori ai trenta giorni; sulla carta di circolazione, intestata a nome del locatore, e' annotato il Corpo di polizia provinciale o municipale locatario e la durata del relativo contratto;

d) all'aggiornamento della carta di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi immatricolati a nome di soggetti incapaci, mediante annotazione dei dati anagrafici del genitore o del tutore responsabile della circolazione del veicolo;

e) al di fuori dei casi precedenti, all'aggiornamento della carta di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, che siano in disponibilit  di soggetto diverso dall'intestatario per periodi superiori ai trenta giorni, in forza di contratti o atti unilaterali che, in conformita' alle norme dell'ordinamento civilistico, comunque determinino tale disponibilit ”.

Cos  individuata la normativa di rango primario e secondario applicabile alla fattispecie, il Tribunale ritiene che la circolare del 9 marzo 2015 sia immune dai vizi dedotti con la censura.

Ed, infatti, il passaggio da una disciplina “molto dettagliata”, come le ricorrenti definiscono quella oggetto delle circolari del 2014 (pag. 65 del secondo ricorso per motivi aggiunti), ad una regolamentazione molto pi  sintetica, introdotta dalla circolare del 9 marzo 2015 e fondata sul richiamo dell’art. 247 bis d.p.r. n. 495/92, non   imputabile ad un comportamento illogico ed arbitrario dell’amministrazione. In particolare, come emerge dalle premesse della circolare del 9 marzo 2015, il Ministero, per tenere conto delle indicazioni provenienti dalle ordinanze cautelari n. 6056/2014 e 6057/2014 del TAR e n. 00614/2015 del Consiglio di Stato, emesse nell’ambito dei ricorsi proposti (anche) dalle odierne ricorrenti, ha deciso di annullare, in autotutela, tutte le prescrizioni delle circolari del 2014 relative alla locazione senza conducente e di dettare una disciplina che, in pedissequa attuazione dell’art. 247 bis d.p.r. n. 495/1992, pone a carico del locatario l’obbligo di comunicazione nel caso di possesso del veicolo per un periodo superiore a trenta giorni.

Va, in proposito, rilevato che la disciplina del citato art. 247 bis   del tutto conforme alla disposizione di rango primario, ovvero l’art. 94 comma 4 bis d. lgs. n. 285/92, che pone a carico dell’avente causa l’obbligo di dichiarazione.

Per altro, il Tribunale ritiene di non agevole intelligibilit  la censura laddove (a pag. 66 del secondo ricorso per motivi aggiunti) prospetta la “contraddittoriet 

estrinseca” tra la vigenza dell’art. 247 bis d.p.r. n. 495/1992, postulata dalla circolare del 9 marzo 2015, e il differimento dell’applicazione del citato art. 247 bis per la realizzazione delle necessarie procedure informatiche di cui dà atto la circolare del 10 luglio 2015.

Nessun contrasto, poi, sussiste nella fattispecie tra la circolare del 2 marzo 2015, con cui il Ministero dell’interno ha invitato gli organi accertatori ad astenersi dal contestare la violazione dell’art. 94 c. 4 bis D.P.R. n. 495/92, e la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 9 marzo 2015.

Il primo atto, infatti, riguarda l’accertamento delle violazioni del codice della strada ravvisabili nella fattispecie e non preclude, in alcun modo, al Ministero delle infrastrutture, quale ente istituzionalmente preposto a disciplinare la materia per la cura degli interessi pubblici allo stesso attribuita dalla legge, l’esercizio del potere di annullamento in autotutela delle circolari del 2014.

Contrariamente a quanto prospettato nella censura, poi, la differenza di disciplina tra noleggio e leasing non risulta nella fattispecie irragionevole in relazione alla diversità ontologica delle due tipologie negoziali; inoltre, la diversità di regolamentazione tra veicoli immatricolati in Italia e quelli immatricolati nella Comunità Europea (di cui pure si dolgono le ricorrenti) non è riconducibile alla disciplina della circolare ma eventualmente alle disposizioni legislative applicabili alla fattispecie.

Con le censure indicate sub XI e XII le ricorrenti prospettano la violazione dei principi di correttezza e buona fede in quanto la circolare del 9 marzo 2015 sarebbe stata emanata per neutralizzare l’iniziativa giurisdizionale delle esponenti al fine di ottenere la declaratoria d’improcedibilità del gravame e non per perseguire una finalità pubblica; in quest’ottica, la circolare sarebbe viziata da nullità ex art. 21 septies l. n. 241/90 in quanto avrebbe eluso e violato il “giudicato” formatosi sull’ordinanza cautelare del TAR introducendo, per la locazione senza conducente,

una disciplina applicabile ai soli aventi causa invece di mantenere, come avrebbe dovuto, inalterato lo status quo fino alla pronuncia della sentenza di merito.

I motivi sono infondati.

Richiamato quanto già, in precedenza, evidenziato circa le ragioni, desumibili dalla circolare del 9 marzo 2015, che hanno indotto l'amministrazione ad emettere l'atto, il Tribunale ritiene che la pronuncia cautelare avente ad oggetto la disciplina prevista per la locazione senza conducente, per il suo carattere necessariamente interinale, non possa inibire all'amministrazione l'esercizio del potere di autotutela in ordine all'atto i cui effetti sono stati sospesi (per l'ammissibilità dell'esercizio di tale potere in presenza di un provvedimento cautelare, tra le altre Cons. Stato sez. III n. 2855/11; sez. VI n. 537/2010).

L'amministrazione, infatti, rimane sempre titolare del potere di annullare in autotutela l'atto amministrativo (per le ragioni più varie, non ultima la necessità di evitare o attenuare eventuali conseguenze risarcitorie) fino a che lo stesso non è eliminato dalla realtà giuridica attraverso la sentenza di annullamento; essa solo, pertanto (e non anche il provvedimento cautelare), inibisce l'esercizio dell'autotutela.

Per altro, nella fattispecie l'annullamento in autotutela delle disposizioni sospese, in via interinale, dal TAR, più che violativo, si presenta conforme al "dictum" cautelare in quanto mira ad anticipare gli effetti di una possibile sentenza di merito confermativa del provvedimento cautelare stesso.

Pertanto, nell'ipotesi in esame non vi è stato alcuno "sviamento" di potere (menzionato a pag. 69 del gravame) anche perché l'obbligo di dichiarazione a carico dell'avente causa, richiamato dalla circolare del 9 marzo 2015, in realtà, trova la sua fonte diretta non già nella circolare stessa ma nei citati artt. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis D.P.R. n. 495/1992.

Con la censura rubricata sub XIII le ricorrenti, nel richiamare le analoghe doglianze proposte con il ricorso principale ed il primo ricorso per motivi aggiunti, lamentano la violazione dei principi in materia di digitalizzazione della p.a. e, in particolare, degli artt. 3, 4, 5 bis, 6, 12, 15, 20, 21 e 54 d. lgs. n. 82/2005 e dell'art. 97 Cost. in quanto la circolare, per l'adempimento degli obblighi ivi indicati, non avrebbe previsto un flusso informativo diretto per via telematica ma avrebbe imposto agli interessati di recarsi personalmente presso gli uffici della Motorizzazione civile o di avvalersi degli studi di consulenza di cui alla l. n. 264/1991; per altro, la circolare non specificherebbe la modalità della comunicazione gravante sugli aventi causa ed, inoltre, laddove tale obbligo fosse desunto dall'art. 247 bis d.p.r. n. 495/92, la disposizione sarebbe illegittima per la violazione delle norme di rango primario indicate in rubrica.

Il motivo è infondato.

L'esame della circolare del 10 luglio 2014, sul punto non annullata dalla circolare del 9 marzo 2015, consente di rilevare che l'intermediazione degli studi di consulenza automobilistica è meramente facoltativa di talchè gli aventi causa possono assolvere direttamente l'obbligo di dichiarazione recandosi personalmente alla Motorizzazione civile; per altro, le funzioni in concreto attribuite dalla circolare agli studi risultano coerenti con il disposto della legge n. 264/1991.

Circa la mancata predisposizione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di modalità telematiche per la trasmissione e la gestione delle comunicazioni da parte dei soggetti obbligati il Tribunale, alla luce della normativa vigente, ritiene che gli obblighi previsti dal d. lgs. n. 82/2005 in materia di c.d. "amministrazione digitale" non siano ancora divenuti cogenti per le pubbliche amministrazioni.

Ed, infatti, la c.d. "amministrazione digitale" di cui al d. lgs. n. 82/2005 si fonda su istituti quali il c.d. "documento informatico" (art. 20 e 40), la copia informatica di

documenti analogici (art. 22), i duplicati informatici, le copie e gli estratti informatici del documento informatico (art. 23 bis), la copia su supporto informatico di documenti formati dall'amministrazione in origine su supporto analogico (art. 23 ter) e il protocollo informatico (art. 40 bis) la cui concreta attuazione postula l'elaborazione delle regole tecniche previste dall'art. 71 d. lgs. n. 82/2005 che devono essere adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e che, ai sensi dell'art. 51 del medesimo testo normativo, individuano "le modalità che garantiscono l'esattezza, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità e la riservatezza dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture".

Nello stesso senso gli artt. 12 d. lgs. n. 82/2005, secondo cui "le pubbliche amministrazioni adottano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, con misure informatiche, tecnologiche, e procedurali di sicurezza, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71" e 15 g. lgs. n. 82/2005, secondo cui

1. La riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni volta al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 12, comma 1, avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione.

2. In attuazione del comma 1, le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche di cui all'articolo 71",

richiamati da parte ricorrente, subordinano l'operatività degli obblighi di digitalizzazione, ivi indicati, all'adozione delle regole tecniche previste dall'art. 71 d. lgs. n. 82/2005.

Le regole tecniche richiamate dagli artt. 20, 22, 23, 23 bis, 23 ter, 40 e 41 d. lgs. n. 82/2005 sono state emanate solo con il D.P.C.M. del 13/11/2014, pubblicato nella G.U. n. 8 del 12 gennaio 2015; secondo l'art. 17 del predetto testo normativo il decreto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e "le pubbliche amministrazioni adeguano i propri sistemi di gestione informatica dei documenti entro e non oltre diciotto mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. Fino al completamento di tale processo possono essere applicate le previgenti regole tecniche".

Ne consegue che, in virtù della disposizione citata, la piena operatività degli obblighi previsti dal codice dell'amministrazione digitale è rinviata al 2016, data in cui scatta l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adeguamento alle predette regole tecniche.

Pertanto, attualmente le disposizioni del d. lgs. n. 82/2005 non costituiscono parametro di legittimità degli atti amministrativi ma solo finalità cui l'azione amministrativa nel suo complesso deve essere indirizzata.

L'accertata insussistenza di obblighi cogenti di "digitalizzazione" con riferimento agli istituti, tra gli altri, del documento informatico e del protocollo informatico rende nella fattispecie non utilizzabile la posta elettronica certificata, invocata dalle società ricorrenti anche con riferimento alla sentenza n. 478/2011 del TAR Basilicata, al fine della trasmissione delle dichiarazioni da parte degli obbligati e ciò per l'impossibilità di gestire i documenti così pervenuti secondo la disciplina del codice dell'amministrazione digitale.

Con la censura indicata sub XIV le ricorrenti deducono i vizi di violazione degli artt. 17 l. n. 400/88, 94 d. lgs. n. 285/92, 247 bis d.p.r. n. 495/92, della legge n.

870/86, della normativa in materia di diritti di motorizzazione, del d.m. 12/04/07, dell'art. 41 Cost. e del principio di legalità nonché eccesso di potere sotto vari profili in quanto la circolare del 9 marzo 2015 avrebbe continuato a prevedere, per l'ipotesi di locazione o noleggio senza conducente, il pagamento dei diritti di motorizzazione, già stabilito dalle precedenti circolari, in assenza di un supporto normativo di rango primario.

Il motivo è fondato.

Dall'esame del testo della circolare del 9 marzo 2015 emerge che la stessa, dopo avere annullato le parti delle circolari del 10 luglio 2014 e del 27 ottobre 2014 concernenti la "locazione senza conducente", ha continuato a prevedere per tale fattispecie il pagamento dei diritti di motorizzazione come si desume dal tenore letterale dell'inciso secondo cui, "nel caso in cui il locatario disponga, a titolo di locazione senza conducente, dell'utilizzo temporaneo di una pluralità di veicoli, debbono ritenersi ammesse comunicazioni cumulative nonché il pagamento cumulativo dei dovuti diritti di motorizzazione".

Come correttamente dedotto nel gravame, però, il fondamento dell'obbligo del pagamento in esame è riconducibile alla sola circolare impugnata ed è privo di un supporto legislativo da ritenersi necessario sulla base del principio di legalità desumibile dagli artt. 97 e 23 Cost..

In particolare, contrariamente a quanto prospetta la difesa erariale, il pagamento dei diritti di motorizzazione non è nella fattispecie giustificato dal riferimento all'art. 18 della legge n. 870/86 e alla tabella 3, alla stessa allegata, come modificata dal d.m. 12/04/2007.

Deve, in quest'ottica, essere rilevato che la ricevuta rilasciata dalla Motorizzazione nei casi di locazione senza conducente non può essere ricondotta alla voce 2 della tabella che concerne i "duplicati e certificazioni" ovvero atti (come quelli ivi genericamente richiamati con la locuzione "eccetera") con valore certificativo, tale

dovendosi intendere il particolare valore probatorio dell'atto spendibile dall'interessato nei rapporti con la pubblica amministrazione o con i terzi.

Infatti, la ricevuta non ha alcun valore certificante o di attestazione in quanto l'espletamento corretto dell'obbligo, previsto dagli artt. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis D.P.R. n. 495/92 a carico del locatario, è comprovato esclusivamente attraverso l'aggiornamento dell'Archivio Nazionale dei Veicoli.

Ciò è desumibile dalla stessa circolare del 10 luglio 2014 secondo la quale, "ai fini della regolarità della circolazione, non è prescritto che la predetta ricevuta debba essere tenuta a bordo del veicolo locato senza conducente; pertanto, la sua mancanza non costituisce violazione suscettibile di sanzionamento in sede di controlli su strada da parte dei competenti organi di polizia".

Del resto è la stessa amministrazione resistente, nella memoria depositata il 24/11/14 nel giudizio n. 13055/14 R.G., avente ad oggetto le medesime questioni giuridiche oggetto di causa, a spiegare la ragione della mancanza dell'obbligo di portare la ricevuta, che costituisce una "semplificazione concertata sia con l'ANIASA sia con il Ministero dell'interno".

Infatti, "dal momento in cui il contratto di locazione comincia a produrre i propri effetti, il locatore (su delega del locatario) ha 30 giorni di tempo per effettuare la comunicazione prevista dall'art. 94 comma 4 bis c.d.s.; pertanto, considerate anche le dinamiche della locazione senza conducente, non sempre il locatore si trova nella concreta possibilità di porre la predetta ricevuta nella disponibilità del locatario con l'immediatezza necessitata dall'evitare che il locatario stesso, pur avendo adempiuto agli obblighi di comunicazione, possa essere sanzionato su strada".

La fondatezza della censura in esame induce il Tribunale a ritenere che la circolare del 9 marzo 2015 sia illegittima in riferimento alla disposizione che prevede, per la

locazione senza conducente, il pagamento della somma di 9 euro a titolo di diritti di motorizzazione.

Con la doglianza rubricata sub XV, riproduttiva delle analoghe censure proposte con il ricorso principale ed il primo ricorso per motivi aggiunti, le ricorrenti prospettano la violazione del principio di proporzionalità ed il vizio di eccesso di potere sotto vari profili, nonché violazione degli artt. 3, 41 e 117 Cost. e del principio di libera prestazione dei servizi in ambito comunitario in quanto la circolare del 9 marzo 2015, nel concentrare in capo ai locatari l'obbligo di rendere la comunicazione, avrebbe delineato una disciplina non proporzionale ed irragionevole rispetto alle finalità perseguite e non avrebbe attenuato i gravosi oneri incombenti a carico degli operatori economici.

Il motivo è infondato.

La circolare del 9 marzo 2015 ha abrogato la minuziosa disciplina prevista per la locazione senza conducente dalle circolari del 10 luglio 2014 e del 27 ottobre 2014 e si è limitata a ribadire, per tale fattispecie, l'obbligo del locatario di effettuare la comunicazione.

Pertanto, il richiamo nella censura del secondo ricorso per motivi aggiunti alle argomentazioni contenute nella doglianza di cui sub III del ricorso principale e al motivo VIII del primo ricorso per motivi aggiunti non è pertinente e rilevante in questa sede in quanto le predette doglianze sono riferibili ad una disciplina diversa da quella contenuta nella circolare del 9 marzo 2015, oggetto del secondo ricorso per motivi aggiunti.

La disciplina di cui alla circolare del 9 marzo 2015 è, del resto, coerente con le disposizioni di rango superiore applicabili alla fattispecie e, precisamente, gli artt. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis comma 2° lettera b) d.p.r. n. 495/92 che, per le ipotesi di locazione senza conducente, prevedono in capo all'avente causa l'obbligo di dichiarare, ai fini dell'aggiornamento dell'archivio nazionale dei veicoli,

tutti i contratti che comportino la disponibilità del veicolo per un periodo superiore a 30 giorni.

La scarsa disciplina prevista dalla circolare del 9 marzo 2015 è, pertanto, pienamente aderente alle disposizioni di rango superiore di talchè non può essere ravvisata nella fattispecie nessuna sproporzione ed irragionevolezza intrinseca della circolare stessa.

Per altro, tale irragionevolezza e sproporzione non può essere rinvenuta nemmeno nell'art. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92, in considerazione delle evidenti finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica allo stesso sottese.

Le conseguenze a livello organizzativo ed economico a carico delle imprese ricorrenti, paventate nella censura, costituiscono dati di fatto la cui valutazione può essere oggetto di ponderazione nella sola sede legislativa e che, pertanto, non assurgono nella fattispecie a parametro di legittimità dell'azione amministrativa.

Con la censura rubricata sub XVI le ricorrenti prospettano la violazione degli artt. 3 l. n. 241/90, 1325 e 1418 c.c., 97 Cost., nonché i vizi di carenza di motivazione ed eccesso di potere sotto vari profili in quanto l'amministrazione nella circolare del 9 marzo 2015 non avrebbe indicato le ragioni per cui ha adottato una disciplina scarsa e "minimalista" (così definita a pag. 81 del secondo ricorso per motivi aggiunti) e tale da ingenerare, per la sua genericità, pericolose incertezze nella fase applicativa.

Il motivo è infondato.

Va, innanzi tutto, rilevato che l'art. 3 l. n. 241/90 non costituisce idoneo parametro di legittimità della circolare in quanto il comma secondo della disposizione in esame prevede che la motivazione non è richiesta per gli atti, "a contenuto generale" nel cui novero è riconducibile la circolare impugnata.

A ciò si aggiunga che, in ogni caso, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella premessa della circolare, ha indicato in maniera esauriente le ragioni che

hanno portato all'adozione dell'atto, ivi identificate nell'esigenza di recepire le indicazioni provenienti dalle statuizioni cautelari degli organi di giustizia amministrativa di primo e secondo grado che si sono pronunciati sulla fattispecie.

Per quanto concerne, poi, la presunta indeterminatezza dell'atto, la stessa è smentita dall'esistenza, in concreto, degli elementi per disciplinare la fattispecie essendo, ivi, previsti i destinatari dell'obbligo e le modalità di adempimento dello stesso.

Per altro, l'auspicabile ulteriore specificazione della disciplina (la cui precedente minuziosità è stata contestata dalle ricorrenti con il ricorso principale ed il ricorso per motivi aggiunti) costituisce circostanza che può essere oggetto di un successivo intervento dell'autorità amministrativa ma che in questa sede non assurge a parametro di legittimità della circolare (per sua natura rivolta agli uffici dell'amministrazione); la dedotta insufficienza della disciplina stessa potrà, quindi, se del caso, essere oggetto di integrazione da parte dell'amministrazione, a tal fine compulsata dalle specifiche istanze degli interessati, o, al più, essere da questi ultimi contestata al momento dell'impugnazione di eventuali atti applicativi.

Quanto fin qui evidenziato induce il Tribunale a ritenere che il ricorso per motivi aggiunti, proposto con atto spedito per la notifica a mezzo posta il 24 aprile 2015 e depositato il 29 aprile 2015, sia fondato esclusivamente con riferimento alla censura rubricata sub XIV di talchè la circolare del 9 marzo 2015 è illegittima e deve, pertanto, essere annullata nella sola parte in cui, per l'ipotesi di locazione senza conducente, prevede il pagamento dei diritti di motorizzazione.

L'infondatezza delle ulteriori censure comporta il rigetto della restante parte del secondo ricorso per motivi aggiunti.

Per effetto della statuizione giurisdizionale in esame rimane ferma la parte della circolare del 9 marzo 2015 che ha annullato, in autotutela, le disposizioni delle circolari del 10 luglio 2014 (pagg. 16-17) e del 27 ottobre 2014 (pagine 11, 12 e 13)

concernenti la disciplina della locazione senza conducente da ritenersi, pertanto, eliminate definitivamente con efficacia ex tunc.

Ciò comporta la cessazione della materia del contendere in riferimento a quelle censure del ricorso principale e del primo ricorso per motivi aggiunti concernenti le predette parti della circolare; per l'individuazione di tali doglianze si rinvia a quanto verrà esplicitato in prosieguo.

Con il ricorso principale le società in epigrafe indicate impugnano la circolare prot. n. 15513 del 10/07/2014, adottata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed avente ad oggetto l'attuazione degli artt. 94 comma 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis D.P.R. n. 495/1992, e, ove necessario, la nota MIT prot. n. 33691 del 06/12/12 e le circolari MIT prot. n. 107746 del 15/12/2009 e prot. n. 85582 del 18/09/2007.

Deve, innanzi tutto, essere dichiarata l'inammissibilità, per carenza d'interesse, del ricorso principale nella parte in cui ha ad oggetto la nota MIT prot. n. 33691 del 06/12/12 e le circolari MIT prot. n. 107746 del 15/12/2009 e prot. n. 85582 del 18/09/2007 in quanto la nota del 2012 ha natura meramente endoprocedimentale (trattasi di comunicazione al Ministero dell'interno relativa all'inapplicabilità delle sanzioni previste dall'art. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92 in attesa del necessario adeguamento delle procedure informatiche) mentre le circolari del 2009 e del 2007 hanno rispettivamente ad oggetto i "registri di contabilizzazione dei materiali in custodia presso gli studi di consulenza automobilistica abilitati alle procedure semplificate" e le "istruzioni operative per l'esercizio delle funzioni di controllo sulle attività svolte dagli studi di consulenza automobilistica abilitati" e, quindi, ambiti applicativi estranei alla fattispecie oggetto di causa.

In riferimento, poi, alla domanda di annullamento della circolare del 10 luglio 2014, con il motivo sub I del ricorso principale le ricorrenti deducono la violazione e falsa applicazione degli artt. 94 d. lgs. n. 285/92, 247 bis d.p.r. n. 495/92, 1322

c.c. e 17 l. n. 400/88 e violazione del principio di legalità in quanto la circolare avrebbe introdotto prescrizioni innovative rispetto alle disposizioni (artt. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis D.P.R. n. 495/92) aventi rango superiore.

In particolare, in assenza del necessario fondamento costituito dagli artt. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis D.P.R. n. 495/92, la circolare:

- avrebbe introdotto una specifica disciplina per il “comodato di veicoli aziendali” (paragrafo E.1.1.);
- avrebbe vietato il sub comodato;
- per le locazioni senza conducente avrebbe previsto l’onere della comunicazione e del pagamento dei correlati diritti anche nelle ipotesi di proroga della locazione per periodi superiori a trenta giorni e nel caso di restituzione anticipata del veicolo da parte del locatario (analoghe disposizioni sarebbero previste anche nel caso di comodato);
- sempre per le locazioni senza conducente avrebbe previsto l’obbligo di annotare nell’Archivio Nazionale dei Veicoli dati ulteriori (quali la residenza, nel caso di persona fisica, e la sede principale o secondaria, nell’ipotesi di persona giuridica, del locatario) rispetto a quelli indicati dall’art. 247 bis comma 2 lettera b) d.p.r. n. 495/92 (nominativo del locatario e scadenza del relativo contratto);
- avrebbe illegittimamente specificato la “previsione in bianco” (pag. 24 dell’atto introduttivo) di cui alla lettera e) dell’art. 247 bis d.p.r. n. 495/92.

In sostanza, secondo la prospettazione di parte ricorrente, anche alla luce delle previsioni in esame, la circolare avrebbe carattere innovativo e conterrebbe prescrizioni generali ed astratte di talchè la stessa sarebbe un vero e proprio regolamento da ritenersi, però, illegittimo in quanto nella fattispecie emanato senza rispettare il procedimento previsto dall’art. 17 l. n. 400/88.

Così ricostruita l’articolata censura, il Tribunale ritiene che effettivamente la circolare, in ossequio al principio di legalità, non possa avere carattere normativo e

contenere prescrizioni generali, astratte ed innovative dell'ordinamento giuridico in quanto tali requisiti sono propri delle sole fonti del diritto tra le quali non rientra la circolare stessa.

In caso contrario, la circolare avrebbe natura sostanzialmente normativa e, come tale, sarebbe illegittima perché adottata in violazione delle forme previste dall'art. 17 l. n. 400/88.

Ciò posto, deve, allora, ritenersi che la legittimità della circolare impugnata debba essere, in concreto, verificata in riferimento alle singole disposizioni menzionate nella censura al fine di accertare se le stesse siano effettivamente innovative rispetto alla normativa di rango superiore (art. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92 e 247 bis d.p.r. n. 495/92) applicabile alla fattispecie.

Pertanto, in relazione alla censura sub I, il Tribunale:

- dichiara la cessazione della materia del contendere nella parte in cui la doglianza ha ad oggetto la disciplina della locazione senza conducente (in riferimento alla dedotta illegittimità della comunicazione e del pagamento dei diritti anche nelle ipotesi di proroga della locazione per periodi superiori a trenta giorni e nel caso di restituzione anticipata del veicolo e dell'obbligo di annotare nell'Archivio Nazionale dei Veicoli dati ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 247 bis d.p.r. n. 495/92) in quanto le relative disposizioni sono state annullate, in autotutela, dalla circolare del 9 marzo 2015;
- ritiene inaccoglibile la doglianza nella parte in cui concerne la disciplina del comodato di veicoli aziendali di cui al paragrafo E.1.1.. La censura è, infatti, inammissibile per carenza d'interesse in quanto, concernendo le ipotesi di veicoli di proprietà delle case costruttrici o di aziende e destinate ai dipendenti delle stesse, è estranea all'ambito di operatività delle società ricorrenti come dedotto nel gravame. La disciplina in esame, inoltre, costituisce mera specificazione del concetto di "atto che comporti la disponibilità del veicolo per un periodo superiore a trenta giorni a

favore di soggetto diverso dall'intestatario", richiamata dall'art. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92, e delle ipotesi di comodato e di "contratti ed atti unilaterali" richiamati rispettivamente dalle lettere a) e e) del comma 2 dell'art. 247 bis d.p.r. n. 495/92. Solo per esigenza di completezza va rilevato che la disciplina della circolare si presenta di assoluta semplificazione in quanto prevede per tali ipotesi, in relazione alle peculiarità ivi evidenziate, il solo rilascio della ricevuta ai fini dell'annotazione nell'Archivio Nazionale dei Veicoli e non anche l'aggiornamento della carta di circolazione (come potrebbe pure desumersi dalla disciplina stabilita dalle citate lettere a ed e dell'art. 247 bis d.p.r. n. 495/92);

- ritiene, altresì, infondato il motivo nella parte in cui deduce l'illegittima specificazione della "previsione in bianco" di cui alla lettera e) dell'art. 247 bis d.p.r. n. 495/92. Ed, infatti, la disciplina prevista, sul punto, dalla circolare non risulta innovativa ma meramente esplicativa dell'ipotesi generale e residuale, rispetto a quelle oggetto delle lettere precedenti (si veda l'inciso "al di fuori dei casi precedenti"), prevista dalla normativa di rango superiore che alla lettera e) citata menziona genericamente i casi di "contratti o atti unilaterali che, in conformità alle norme dell'ordinamento civilistico, comunque determinino" la disponibilità del veicolo per un periodo superiore a trenta giorni. Nessun contrasto, pertanto, tra regolamento e circolare è ravvisabile in parte qua;

- ritiene fondata la censura nella parte relativa al divieto di subcomodato in quanto effettivamente innovativa rispetto alla disciplina di rango superiore richiamata dalla circolare. La circolare, pertanto, deve, in parte qua, essere annullata.

Con la censura di cui sub II le ricorrenti prospettano la violazione e falsa applicazione degli artt. 94 d. lgs. n. 285/92 e 247 bis d.p.r. n. 495/92, della legge n. 870/86, del d.m. 12/04/07, dell'art. 41 Cost. e del principio di legalità nonché eccesso di potere sotto vari profili in quanto per la locazione senza conducente la circolare avrebbe esteso il pagamento dei diritti di motorizzazione anche a

fattispecie non contemplate dalla normativa primaria quali, ad esempio, i casi di acquisto del possesso per locazione con successiva locazione del veicolo; inoltre, il pagamento dei diritti nelle ipotesi di locazione senza conducente, caratterizzate dal rilascio di una semplice ricevuta in tempo reale e senza obbligo di portarla a bordo del veicolo, non sarebbe giustificato da alcuna attività certificativa dell'amministrazione.

Sempre secondo quanto prospettato nella censura, anche l'estensione dell'obbligo di pagamento alle altre ipotesi (eccettuate quelle caratterizzate dal rilascio del duplicato della carta di circolazione) sarebbe illegittima perché violativa dei principi di riserva di legge, di tutela della libertà dell'iniziativa economica privata e della necessità del minore impatto arrecato dalle tariffe, previsti rispettivamente dagli artt. 23 e 41 Cost. e dal d.m. del 12/04/07.

Il Tribunale ritiene di dovere dichiarare la cessazione della materia del contendere nella parte in cui il motivo stigmatizza la previsione del pagamento dei diritti di motorizzazione nelle ipotesi di locazione senza conducente; infatti, la disposizione in esame è contenuta a pagina 16 della circolare del 10 luglio 2014 che, nella predetta parte, è stata annullata in autotutela dalla circolare del 9 marzo 2015 la quale, per altro, ha implicitamente reintrodotta l'obbligo in esame sulla cui illegittimità sostanziale si rinvia a quanto in precedenza evidenziato.

La censura è, poi, inaccoglibile nella parte in cui (pag. 34 dell'atto introduttivo) lamenta la "non conferenza" del riferimento ai diritti di motorizzazione con le "altre ipotesi contemplate dalla circolare".

Infatti, la doglianza sul punto è assolutamente generica non richiamando alcuna argomentazione specifica a fondamento della stessa, specie se si considera la non assimilabilità della locazione senza conducente (caratterizzata dal rilascio della sola ricevuta e per cui la censura è stata argomentata in riferimento alla mancanza di

valore certificativo della stessa) alle altre ipotesi (per cui è previsto, invece, anche l'aggiornamento della carta di circolazione).

Con la censura rubricata sub III le ricorrenti prospettano i vizi di violazione del principio di proporzionalità ed eccesso di potere sotto vari profili in quanto la circolare imporrebbe agli operatori economici sacrifici sproporzionati rispetto agli obiettivi che la stessa dichiara di perseguire.

In quest'ottica andrebbero riguardate le disposizioni con cui la circolare, in via diretta, prescrive:

- l'obbligo di fornire, in occasione della dichiarazione finalizzata all'aggiornamento dell'Anagrafe Nazionale dei Veicoli, dati ulteriori rispetto al codice della strada che richiede solo l'indicazione del nominativo del locatario e della scadenza del contratto;
- l'obbligo di procedere a più comunicazioni nel caso di più sublocazioni e comodati dello stesso veicolo;
- l'obbligo di effettuare ulteriori comunicazioni nel caso di proroga del contratto per periodi superiori a 30 giorni e in caso di restituzione anticipata del veicolo.

Inoltre, sempre secondo le ricorrenti, gli ulteriori obblighi prescritti dalla circolare finirebbero per gravare, in via indiretta, sugli operatori economici che sarebbero costretti ad integrare le condizioni generali di contratto, predisporre apposite informative per i clienti ai sensi del d. lgs. n. 276/2003, modificare le proprie procedure operative al fine di acquisire la delega dai clienti e compilare, trasmettere ed archiviare le comunicazioni dirette agli Uffici della Motorizzazione civile, adeguare i propri sistemi informativi ed informatici, modificare la propria struttura interna, rivolgersi a soggetti terzi e addebitare ai clienti i costi diretti ed indiretti derivanti dalla gestione del processo di comunicazione.

Secondo la censura, inoltre:

- dal punto di vista economico la circolare prevederebbe meccanismi di duplicazione o triplicazione dei diritti di motorizzazione (ad es. in caso di sublocazione) e l'obbligo di comunicazione nel caso di proroga del contratto per un periodo superiore a trenta giorni (con pagamento di ulteriori diritti) mentre nessun limite temporale è previsto per la restituzione anticipata per la quale rileva anche un solo giorno;
- le società di noleggio si vedrebbero esposte al rischio di sanzioni per l'inosservanza di adempimenti che la legge pone a carico dei locatori;
- qualora gli obblighi in esame derivassero direttamente dagli artt. 94 d. lgs. n. 285/92 e 247 bis d.p.r. n. 495/92, le norme in esame sarebbero incostituzionali perché in contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost..

In relazione alla censura di cui si è dato atto deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La doglianza, infatti, ha ad oggetto aspetti della disciplina della locazione senza conducente (la comunicazione di dati ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa di rango superiore, la pluralità di comunicazioni nel caso di sublocazioni, proroghe per periodi superiori e 30 giorni e cessazioni anticipate, gli obblighi diretti ed indiretti gravanti sugli operatori economici, i meccanismi di ingiustificata moltiplicazione dei diritti di motorizzazione) da ritenersi caducati con efficacia ex tunc per effetto dell'annullamento in autotutela operato dalla circolare del 9 marzo 2015.

Si rinvia, per altro, a quanto evidenziato in occasione dell'esame del motivo sub XV del secondo ricorso per motivi aggiunti circa l'inconfigurabilità dei vizi d'illogicità e non proporzionalità dedotti con riferimento alla disciplina prevista dalla circolare del marzo 2015 e all'illegittimità dei diritti di motorizzazione.

Va, per altro, osservato che:

- la dedotta illegittimità del sistema sanzionatorio a carico del proprietario per l'inosservanza di un obbligo posto a carico del locatario è profilo che non è riconducibile alla disciplina introdotta dalle circolari ma al rapporto tra due norme di rango primario (artt. 94 e 196 del codice della strada) e che, quindi, potrà essere portato all'attenzione del giudice solo in occasione dell'impugnazione dei provvedimenti attuativi delle disposizioni in esame;
- deve essere ritenuta la manifesta infondatezza della questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 94 c. 4 bis d. lgs. n. 285/92 prospettata dalle ricorrenti (che, a tal fine, hanno censurato anche l'art. 247 bis D.P.R. n. 495/92 che, però, per la sua natura regolamentare, non è suscettibile di tale forma di sindacato) in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. in quanto, in relazione alla prima disposizione, le imprese di noleggio non possono invocare l'esenzione dall'obbligo di comunicazione (in tesi ammissibile per i soli privati) dal momento che anche per esse valgono le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sottese alla nuova disciplina, e, in riferimento alla seconda norma, proprio le esigenze da ultimo citate giustificano una regolamentazione del diritto d'iniziativa economica (l'art. 41 Cost. pone espressamente la "sicurezza" come limite al diritto d'iniziativa economica) che, per altro, nella fattispecie non inibisce l'esercizio di tale diritto ma si limita ad imporre oneri che, ove razionalmente gestiti, costituiscono un equilibrato contemperamento tra il diritto d'iniziativa economica stessa e le esigenze di sicurezza della collettività.

Con la censura di cui sub IV le ricorrenti prospettano la violazione dei principi in materia di digitalizzazione della p.a. e, in particolare, degli artt. 3, 4, 5bis, 6, 12, 15, 20, 21 e 54 d. lgs. n. 82/2005 e dell'art. 97 Cost. in quanto la circolare non avrebbe previsto un flusso informativo diretto per via telematica ma la presentazione delle comunicazioni direttamente agli uffici della Motorizzazione civile o tramite gli studi di consulenza di cui alla l. n. 264/1991.

In relazione alla doglianza in esame deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in quanto concernente una disciplina annullata dalla circolare del 9 marzo 2015.

Solo per esigenza di completezza il Tribunale rileva che, anche nel merito, la doglianza è infondata e sul punto si rinvia a quanto in precedenza esplicitato in relazione alla censura di cui al punto XIII del secondo ricorso per motivi aggiunti depositato il 29 aprile 2015.

Con atto spedito per la notifica a mezzo posta il 23 dicembre 2014 e depositato il 7 gennaio 2015 le ricorrenti impugnano con motivi aggiunti la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 23743 del 27/10/14, avente ad oggetto l' "Intestazione temporanea di veicoli – Circolare prot. n. 15513 del 10 luglio 2014 – chiarimenti applicativi" e, ove necessario, i Manuali Utente menzionati nella circolare del 27/10/14, l'Applicativo per l'operatività degli UMC e l'Applicativo "intestazioni temporanee" presenti sul sito www.ilportaledellautomobilista.it.

Le ricorrenti prospettano, innanzi tutto, il vizio d'invalidità della circolare del 27/10/14 derivata da quella della circolare del 10 luglio 2014.

Il motivo è inaccoglibile.

La circolare del 10 luglio 2014, infatti, non produce effetti vizianti sulla circolare del 27 ottobre 2014 sia perché il Tribunale ha ritenuto, nei sensi sopra precisati, l'infondatezza e la cessazione della materia del contendere del ricorso principale proposto avverso l'atto del 10 luglio 2014, sia perché l'unica censura reputata meritevole di accoglimento (ovvero, in parte, quella di cui sub I) concerne una disposizione (relativa al divieto di subcomodato) non disciplinata alla circolare dell'ottobre 2014.

Con la censura rubricata sub V (per seguire la numerazione delle censure proposte con il ricorso principale) le ricorrenti, poi, prospettano la violazione e falsa applicazione degli artt. 97 Cost. e 1 l. n. 241/90, la violazione delle regole di

correttezza e buona fede ed il vizio di eccesso di potere sotto vari profili in quanto la circolare del 27/10/14 sarebbe stata emanata a distanza di anni dall'adozione delle norme primarie, di cui la stessa costituirebbe attuazione, e dopo poco tempo dalla precedente circolare e, per di più, a pochissima distanza dall'entrata in vigore degli obblighi per gli operatori; l'anomalia di una "circolare della circolare" e l'agire ondivago dell'amministrazione confermerebbero, per altro, il difetto d'istruttoria.

Il motivo è inaccoglibile.

Le modalità di emanazione degli atti secondari nella fattispecie risultano ampiamente giustificate dalla particolarità della materia e dalla necessità di coordinamento con il Ministero dell'interno e di recepimento di alcune delle osservazioni proposte dalle associazioni di categoria.

Per altro, parte della disciplina della circolare del 27 ottobre 2014, e, precisamente, le pagine 11, 12 e 13, è stata annullata in autotutela dalla circolare del 9 marzo 2015.

Con la censura rubricata sub VI le ricorrenti deducono la violazione e falsa applicazione degli artt. 94 d. lgs. n. 285/92, 247 bis d.p.r. n. 495/92 e 1322 c.c., 17 l. n. 400/88, violazione del principio di legalità ed eccesso di potere sotto vari profili perchè la circolare del 27/10/14, al pari di quella del 10/07/14, sarebbe in realtà un vero e proprio regolamento (in quanto contenente previsioni astratte ed innovative) da ritenersi illegittimo essendo stata adottata in violazione del procedimento previsto dall'art. 17 l. n. 400/88; in quest'ottica avrebbero natura regolamentare le disposizioni che prevedono:

- il divieto espresso, per l'avente causa, di rilasciare una delega generale ad espletare tutti gli adempimenti connessi al veicolo (pag. 9 della circolare);
- l'obbligo di comunicazione nel caso di cessazione anticipata della locazione;

- il ruolo d'intermediazione degli studi di consulenza automobilistica il che confermerebbe la forzatura, in ordine a tale funzione, rispetto alla normativa primaria;
- il pagamento di somme per l'espletamento delle relative formalità;
- la comunicazione di chiusura della locazione;
- la comunicazione immediata nel caso di anticipazione della cessazione della locazione;
- le sublocazioni nel caso di veicoli senza conducente che si raccorderebbero male con la previsione di comunicazione nel caso di chiusura della locazione;
- la comunicazione della data certa della locazione quanto meno in sede di immatricolazione.

Il motivo è fondato limitatamente alla dedotta illegittimità della disposizione, presente nella pagina 9 della circolare, che prevede il divieto di una delega generale in quanto, rispetto alla normativa di rango superiore, la prescrizione si presenta effettivamente innovativa e, quindi, non legittima alla luce della incontestata natura non normativa della circolare in esame (come si evince dall'inosservanza delle prescrizioni stabilite dall'art. 17 l. n. 400/88 per l'adozione degli atti normativi).

Per la restante parte della censura deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere perché la doglianza riguarda aspetti della disciplina della locazione senza conducente (disciplinati dalle pagine 11, 12 e 13) oggetto dell'annullamento in autotutela ad opera della circolare del 9 marzo 2015.

Con la censura rubricata sub VII le ricorrenti deducono i vizi di violazione degli artt. 94 d. lgs. n. 285/92, 247 bis d.p.r. n. 495/92, della legge n. 870/86, del d.m. 12/04/07, dell'art. 41 Cost. e del principio di legalità nonché eccesso di potere sotto vari profili in quanto la circolare avrebbe esteso il pagamento dei diritti di motorizzazione anche a fattispecie non contemplate dalla normativa primaria tra le

quali, per quanto concerne la locazione senza conducente, quelle riferibili alla chiusura della locazione e la mancanza di durata certa del rapporto.

Per la doglianza in esame deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in quanto, per la locazione senza conducente, la previsione dell'obbligo di corrispondere i diritti di motorizzazione è contenuta nelle disposizioni annullate in autotutela dalla circolare del 9 marzo 2015; in merito, poi, all'illegittimità di tale obbligo ci si riporta a quanto in precedenza evidenziato.

Con la censura rubricata sub VIII le ricorrenti, richiamando esplicitamente l'analoga doglianza proposta con il motivo di cui sub III del ricorso principale, prospettano la violazione del principio di proporzionalità ed il vizio di eccesso di potere sotto vari profili in quanto la circolare imporrebbe agli operatori sacrifici sproporzionati rispetto agli obiettivi che la circolare stessa dichiara di perseguire.

In quest'ottica andrebbero riguardate le disposizioni con cui la circolare prescrive:

- l'obbligo di fornire, in occasione della dichiarazione finalizzata all'aggiornamento dell'Anagrafe Nazionale dei Veicoli, dati ulteriori rispetto a quelli indicati dal codice della strada;
- l'obbligo di procedere a più comunicazioni nel caso di più sublocazioni e comodati dello stesso veicolo.

Pertanto, a seguito dell'emanazione della circolare del 27 ottobre 2014 (che prevede obblighi ulteriori rispetto a quelli della precedente circolare) le ricorrenti vedrebbero accresciuti gli oneri diretti ed indiretti a loro carico.

Anche per la censura in esame deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere; sul punto si rinvia a quanto esplicitato in riferimento all'analoga censura oggetto del motivo di cui sub III del ricorso principale.

Con la censura rubricata sub IX le ricorrenti, richiamando il motivo di cui sub IV del ricorso principale, prospettano la violazione dei principi in materia di digitalizzazione della p.a. e, in particolare, degli artt. 3, 4, 5bis, 6, 12, 15, 20, 21 e 54

d. lgs. n. 82/2005 e dell'art. 97 Cost. in quanto la circolare non avrebbe previsto un flusso informativo diretto per via telematica ma la presentazione diretta delle comunicazioni o tramite gli studi di consulenza di cui alla l. n. 264/1991 la cui attività sarebbe implementata attraverso l'ingiustificata esenzione dall'imposta di bollo in relazione alla domanda di abilitazione all'utilizzo di procedure informatiche.

Anche per il motivo ora citato deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere; sul punto si richiama quanto evidenziato in occasione dell'analoga censura di cui sub IV del ricorso principale.

A quanto in quella sede dedotto deve solo aggiungersi che nella fattispecie l'intermediazione degli studi di consulenza automobilistica è facoltativa il che priva le ricorrenti di interesse alla coltivazione della censura anche con riferimento alla dedotta ingiustificatezza dell'esenzione degli studi stessi dall'imposta di bollo.

Per questi motivi il Tribunale:

- 1) dichiara l'inammissibilità, per carenza d'interesse, del ricorso principale nella parte in cui ha ad oggetto la nota MIT prot. n. 33691 del 06/12/12 e le circolari MIT prot. n. 107746 del 15/12/2009 e prot. n. 85582 del 18/09/2007;
- 2) accoglie il ricorso principale nella sola parte in cui deduce l'illegittimità della circolare del 10 luglio 2014 laddove (paragrafo E.1 pag. 10) prevede il divieto di subcomodato e, per l'effetto, annulla la circolare limitatamente alla predetta parte;
- 3) in riferimento alla restante parte del ricorso principale, dichiara la cessazione della materia del contendere e l'infondatezza del gravame secondo quanto specificato in motivazione;
- 4) accoglie il primo ricorso per motivi aggiunti, proposto con atto spedito a mezzo posta il 23/12/14 e depositato il 07/01/15, nella sola parte riferibile alla censura sub VI e limitatamente alla dedotta illegittimità della disposizione, di cui a pag. 9

della circolare del 27 ottobre 2014, che prevede il divieto di delega generale e, per l'effetto, annulla, in parte qua, la predetta circolare;

5) in riferimento alla restante parte del primo ricorso per motivi aggiunti, dichiara la cessazione della materia del contendere e l'infondatezza del gravame secondo quanto esplicitato in motivazione;

6) accoglie il secondo ricorso per motivi aggiunti, proposto con atto spedito per la notifica a mezzo posta il 24/04/15 e depositato il 29/04/15, con riferimento alla sola censura rubricata sub XIV e, per l'effetto, annulla la circolare del 9 marzo 2015 nella parte in cui, per le locazioni senza conducente, prevede il pagamento dei diritti di motorizzazione di 9 euro;

7) respinge, per il resto, il secondo ricorso per motivi aggiunti.

L'accoglimento solo parziale del ricorso giustifica la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

1) dichiara l'inammissibilità, per carenza d'interesse, del ricorso principale nella parte in cui ha ad oggetto la nota MIT prot. n. 33691 del 06/12/12 e le circolari MIT prot. n. 107746 del 15/12/2009 e prot. n. 85582 del 18/09/2007;

2) accoglie il ricorso principale nella sola parte in cui deduce l'illegittimità della circolare del 10 luglio 2014 laddove (paragrafo E.1 pag. 10) prevede il divieto di subcomodato e, per l'effetto, annulla la circolare limitatamente alla predetta parte;

3) in riferimento alla restante parte del ricorso principale, dichiara la cessazione della materia del contendere e l'infondatezza del gravame secondo quanto specificato in motivazione;

4) accoglie il primo ricorso per motivi aggiunti, proposto con atto spedito a mezzo posta il 23/12/14 e depositato il 07/01/15, nella sola parte riferibile alla censura

sub VI e limitatamente alla dedotta illegittimità della disposizione, di cui a pag. 9 della circolare del 27 ottobre 2014, che prevede il divieto di delega generale e, per l'effetto, annulla, in parte qua, la predetta circolare;

5) in riferimento alla restante parte del primo ricorso per motivi aggiunti, dichiara la cessazione della materia del contendere e l'infondatezza del gravame secondo quanto esplicitato in motivazione;

6) accoglie il secondo ricorso per motivi aggiunti, proposto con atto spedito per la notifica a mezzo posta il 24/04/15 e depositato il 29/04/15, con riferimento alla sola censura rubricata sub XIV e, per l'effetto, annulla la circolare del 9 marzo 2015 nella parte in cui, per le locazioni senza conducente, prevede il pagamento dei diritti di motorizzazione di 9 euro;

7) respinge, per il resto, il secondo ricorso per motivi aggiunti;

8) dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 9 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/09/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)