

Publicato il 11/08/2021

N. 09364/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 07605/2020 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 7605 del 2020, proposto da Transnational Limousines Prevozi D.O.O., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Troianiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ufficio Provinciale Motorizzazione Civile Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

del provvedimento (prot. n. 191217 del 24.8.2020) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Dipartimento per i Trasporti Terrestri, Motorizzazione civile di Roma, Ufficio veicoli Roma Sud, datato 13.8.2020 e inviato a mezzo Racc. A/R ricevuta il 9.9.2020, con il quale è stata respinta l'istanza del 31.7.2020 presentata dalla Transnational Limousines Prevozi

d.o.o. per l'immatricolazione in Italia di veicolo ad uso noleggio con conducente e di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Per il risarcimento dei danni determinati dall'illegittimo diniego impugnato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Ufficio Provinciale Motorizzazione Civile Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'Udienza del giorno 10 febbraio 2021 il Consigliere Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Premette la ricorrente Transnational Limousines Prevozi d.o.o. di essere regolarmente autorizzata in Slovenia ad esercitare il servizio di noleggio auto con conducente (di seguito "NCC").

Deposita visura della Camera di Commercio di Roma (doc. 1), da cui emerge che la società è autorizzata a svolgere il servizio NCC ed iscritta nel Registro delle Imprese sloveno (vedi oggetto sociale, pag. 2). Allega già in fatto che in forza del diritto di stabilimento previsto dagli artt. 49 ss. Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ha aperto nel Maggio 2019 una sede secondaria in Roma ed ha assunto alle sue dipendenze autisti italiani, regolarmente iscritti in Italia al ruolo dei conducenti, al fine di poter esercitare l'attività in tale città con proprie autovetture immatricolate in Slovenia ad uso NCC acquistando l'autovettura Mercedes con telaio n. WDD21200021A484535, già in precedenza immatricolata in Italia ad uso NCC, che ha poi immatricolato in Slovenia per uso NCC con targa LJ 15-EEK.

Ha così svolto il servizio NCC in Roma fino al 15.1.2020, data in cui la Polizia locale di Roma Capitale ha sottoposto il suddetto veicolo targato LJ 15-EEK

sia a fermo amministrativo ex art. 85 Codice della Strada che a sequestro ex art. 93 Codice della Strada (doc. 2).

In particolare, la Polizia locale ha comminato la sanzione del sequestro del veicolo ai sensi dell'art. 93, commi 1bis e 7 bis, Codice della Strada in quanto il conducente/dipendente della TLP, cittadino italiano residente in Italia da più di 60 giorni, circolava in Roma con il suddetto veicolo immatricolato in Slovenia. Inoltre, come si legge nel verbale di accertamento, "il conducente viene informato che, se entro il termine di 180 giorni il veicolo non viene immatricolato in Italia o non viene richiesto il rilascio di foglio di via per condurlo oltre confine, si applica la confisca amministrativa ai sensi dell'art. 213 CdS", provvedimento è stato impugnato dinanzi il Giudice competente – Giudice di Pace di Roma –, che ne ha immediatamente sospeso l'efficacia con provvedimento del 13.2.2020 (doc. 4).

La ricorrente allega di aver chiesto in data 31.7.2020 – cioè entro il termine di 180 giorni, protratto ex art. 103, comma 1, D.L. 18/2020 e art. 37, comma 1, D.L. 23/2020, dalla data in cui la Polizia locale di Roma capitale ha comminato il sequestro del veicolo ex art. 93 CdS – alla Motorizzazione civile l'immatricolazione in Italia del veicolo medesimo ad uso NCC, anche al fine di evitare la confisca ex art. 213 CdS (doc. 5).

1.1. Con il provvedimento qui impugnato, la Motorizzazione civile ha respinto l'istanza di immatricolazione del veicolo, in quanto, ai sensi dell'art. 85 CdS e della L. 21/1992, l'immatricolazione di un veicolo ad uso NCC può essere effettuata sulla base di un'autorizzazione di esercizio rilasciata da un Comune italiano, mentre TLP è titolare di un'autorizzazione NCC slovena e non di una autorizzazione rilasciata da un Comune italiano (doc. 6).

Incombe avverso tale provvedimento la ricorrente articolando un unico motivo di diritto.

1.2. Alla Camera di consiglio del 21 ottobre 2020 la Sezione accoglieva la domanda cautelare motivando in sintesi la sussistenza del fumus boni iuris del

gravame, contestualmente disponendo l'acquisizione di chiarimenti da parte dell'Amministrazione.

In data 8 gennaio 2021 la ricorrente produceva memoria difensiva e replica il 20 gennaio 2021.

Alla pubblica Udienza del 10 febbraio 2021 udito il procuratore della ricorrente in videoconferenza ex art 25 d.l. n. 137/2001 la causa è stata trattenuta a sentenza.

2 . Rubricando violazione di legge e contrasto con il diritto dell'Unione europea e in particolare con l'art. 49 TFUE la ricorrente deduce che il diritto di stabilimento ex art. 49 ss. TFUE è una libertà fondamentale in virtù della quale una società ha il diritto (anche) di aprire una sede secondaria in un Paese dell'Unione europea diverso da quello ove è stata costituita, per poter ivi esercitare l'attività che può esercitare in virtù della relativa autorizzazione nello Stato d'origine. Invoca al riguardo, CGUE, sentenza Centros del 9.3.1999, causa C-212/97), asserendo altresì che la società in questione debba godere di tutti i diritti di cui godono le società del Paese in cui si stabilisce a titolo secondario all'uopo citando CGUE, sentenza Itevelesa del 15.10.2015, causa C-168/14). E ciò senza necessità – anche in settori non armonizzati a livello comunitario - di una ulteriore autorizzazione rilasciata dallo Stato in cui la società apre la propria sede secondaria per ivi svolgere la medesima attività .In particolare, la norma nazionale che richiede una ulteriore autorizzazione alla società costituita in altro Paese dell'Unione europea ed autorizzata a svolgere un servizio in detto Paese è in contrasto con la libertà di stabilimento quando l'interesse generale posto a fondamento dell'obbligo di rilascio della autorizzazione nel Paese di destinazione sia già tutelato dalle norme alle quali la società è assoggettata nello Stato in cui è stata costituita (cfr. CGUE, sentenza, Commissione/Italia del 13.12.2007, causa C-465/05).

Sul punto segnala che la società ricorrente è stata sottoposta a rigorosi controlli ed accertamento dei requisiti soggettivi da parte del Tribunale

territorialmente competente cui ha depositato un previo accertamento notarile preliminare alla redazione dello statuto (doc. 8 ricorr.).

Successivamente è stata sottoposta ad un controllo del Tribunale nonché della Camera di commercio inteso all'accertamento dei seguenti requisiti professionali : a) non avere carichi penali; b) avere una idonea capacità finanziaria; c) avere le competenze professionali; d) possedere almeno un veicolo immatricolato in Slovenia per il servizio NCC; e) non avere debiti con l'Erario; f) rispettare le condizioni di cui all'art. 5, Reg. EU 1071/2009 (sede della società e quant'altro ivi previsto).

Le esigenze di tutela degli utenti a che si trovino a contrattare con soggetti muniti di requisiti di capacità professionale ed onorabilità sono state dunque assolte ad opera degli accertamenti compiuti dal Paese membro ove la società ha sede, potendo così dispiegarsi il diritto di stabilimento.

3. La sintetizzata doglianza persuade il Collegio e va accolta al lume della giurisprudenza comunitaria.

Occorre principiare dalla fondamentale sentenza della Corte di Giustizia n. 212/1999 secondo la quale “ *Sebbene gli Stati membri abbiano il diritto di adottare misure volte ad impedire che, grazie alle possibilità offerte dal trattato, taluni dei loro cittadini tentino di sottrarsi all'impero delle leggi nazionali, nel valutare tali comportamenti i giudici nazionali devono tuttavia tener presenti le finalità perseguite dalle disposizioni comunitarie di cui trattasi. Pertanto, il fatto che un cittadino di uno Stato membro costituisca una società nello Stato membro le cui norme di diritto societario gli sembrano meno severe e crei poi succursali in altri Stati membri non comporta, di per sé, un abuso del diritto di stabilimento. Infatti, il diritto di costituire una società in conformità alla normativa di uno Stato membro e di creare succursali in altri Stati membri è inerente all'esercizio della libertà di stabilimento garantita dal trattato. La circostanza che una società non svolga alcuna attività nello Stato membro in cui essa ha la sede e svolga, invece, le sue attività unicamente nello Stato membro in cui opera la sua succursale non è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un comportamento abusivo e fraudolento, che consenta a quest'ultimo Stato membro di negare a tale società di fruire delle disposizioni comunitarie*

*relative al diritto di stabilimento. (...) Il diniego dell'autorizzazione potrebbe tuttavia essere giustificato da esigenze imperative a condizione, però, che le misure nazionali si applichino in modo non discriminatorio, siano giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico, siano proporzionate ed idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo.* “ (Corte di Giustizia UE, 9 marzo 1999 n. 212/97).

Il principio ritraibile dalla pronuncia in analisi è dunque quello della salvaguardia del diritto di stabilimento sancito dall'Art 49 del Trattato, il quale si oppone a che ad una società legalmente costituita in uno stato membro e che abbia costituito una filiale in altro Stato membro dell'Unione, venga denegato il diritto di esercitare l'attività economica per la quale è stata costituita.

Lo Stato ospitante può solo adottare misure volte a prevenire frodi ed elusioni, purché esse siano non discriminatorie, ispirata ad esigenze imperative, e proporzionali rispetto al fine da perseguire.

Siffatte limitazioni fanno applicazione dell'articolo 9 della c.d. direttiva sui servizi, 12 dicembre 2006 n. 123, intitolato «Regimi di autorizzazione», che così dispone:

«1. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

- a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;
- b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

Sulla medesima scia si è poi posta altra fondamentale sentenza del Giudice del Lussemburgo, che ha ricordato che “67. Infatti, occorre ricordare che, secondo una

*consolidata giurisprudenza della Corte, l'articolo 49 TFUE osta alle restrizioni alla libertà di stabilimento, ossia a qualsiasi misura nazionale che possa ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato FUE. La nozione di restrizione ricomprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio in seno all'Unione”.*

Contestualmente la Corte ha ribadito che *“72 Infatti, in conformità a una consolidata giurisprudenza della Corte, le restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che siano atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, sentenza Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, punto 33 e la giurisprudenza ivi citata).”* (Corte di Giustizia 11 ottobre 2015, n. 168).

3.1. Segnala il Collegio che l'orientamento in disamina è stato di recente riproposto dalla Corte di Giustizia con una fondamentale pronuncia perfettamente calzante al caso di specie, che ha stabilito il diritto di una società costituita in uno stato membro, di esercitare la medesima attività mediante una controllata o una succursale stabilita in altro Stato membro, ospitante.

Ha statuito che *“La libertà di stabilimento, che l'articolo 49 TFUE attribuisce ai cittadini dell'Unione, implica per essi l'accesso alle attività autonome ed il loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, alle stesse condizioni previste dalle leggi dello Stato membro di stabilimento per i propri cittadini. Essa comprende, conformemente all'articolo 54 TFUE, per le società costituite a norma delle leggi di uno Stato membro e che abbiano la sede sociale, l'amministrazione centrale o la sede principale all'interno dell'Unione, il diritto di svolgere la loro attività nello Stato membro di cui trattasi mediante una controllata, una succursale o un'agenzia.”.*

*Il principio di diritto ora riportato è stato completato e concluso sancendo che “ammettere che lo Stato membro di residenza possa liberamente riservare un trattamento diverso per il solo fatto che la sede di una società si trovi in un altro Stato membro svuoterebbe di contenuto l'articolo 49 TFUE.”. (Corte giustizia UE sez. II - 14/05/2020, n. 749).*

4. Orbene, poste le tracciate coordinate ermeneutiche deve ora la Sezione indagare se la normativa nazionale applicata e posta a base del provvedimento gravato sia conforme al diritto comunitario quale interpretato dalle s'esaminate sentenze della Corte.

Orbene, viene in primo luogo in linea di conto l'art. 8 della l. n. 21/1992 che disciplina il rilascio delle autorizzazioni per il trasporto di persone con taxi o noleggio con conducente.

La norma dispone che “3.Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente e' obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione (2).”

Già emerge un indiretto profilo di contrasto col diritto comunitario e la libertà di stabilimento nella misura in cui si richiede che la rimessa, o il pontile di attracco siano situati nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, ove si consideri che in caso di autorizzazione conseguita all'estero in altro Stato membro, tale comune è necessariamente quello estero.

4.1. Impatta invece frontalmente e direttamente con l'art. 49 e seguenti del TFUE l'art. 85 del d.lgs. n. 285/1992 il quale come riportato nel provvedimento del 13 agosto 2020 oggetto di impugnativa, stabilisce che la carta di circolazione di un veicolo destinato al servizio di noleggio con conducente, può essere rilasciata unicamente “sulla base di una licenza comunale di esercizio”.

Stabilisce infatti in tal senso il comma 3 dell'art. 85 del d.lgs. n. 285/1992 a termini del quale “3. La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla

base della licenza comunale d'esercizio.”.

Orbene, tale disposizione è in netto contrasto con il diritto di stabilimento di cui agli artt. 49 e seguenti del TFUE nella misura in cui interdice ad una società ovvero ad un operatore economico che abbia conseguito una licenza all'esercizio dell'attività di noleggio con conducente in uno Stato Membro dell'unione, e che abbia aperto una filiale in Italia dotandosi ivi di un'apposita azienda, di ottenere la carta di circolazione per l'autoveicolo destinato all'esercizio di tale attività.

In forza della primazia del diritto comunitario già sancita dalla Corte costituzionale con la storica sentenza n. 170 del 1984 deve pertanto essere disapplicata sia dal Giudice che dall'amministrazione, la norma dell'art. 85 del codice della strada nella parte in cui interdice il rilascio della carta di circolazione per veicolo adibito ad attività di noleggio con conducente a imprese che intendano operare in Italia avendo la sede in uno Stato membro alla condizione che esse abbiano ottenuto l'autorizzazione all'esercizio di tale attività da parte dello Stato italiano.

Il giudice amministrativo ha a più riprese fatto applicazione del predetto principio di primazia del diritto comunitario applicato anche alle pronunce della Corte di giustizia aventi natura di fonte di diritto, sancendo che *“Le pronunce della Corte di Giustizia della Comunità europea hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno degli stati membri, al pari di regolamenti e direttive, vincolando sia le amministrazioni che i giudici nazionali alla disapplicazione delle norme interne con esse configgenti. L'interpretazione del diritto comunitario fornita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee è immediatamente applicabile nell'ordinamento interno e il giudice nazionale deve disapplicare le disposizioni di tale ordinamento che risultino in contrasto o incompatibili con essa.”* (Cons. giust. amm. Sicilia , sez. giurisd.,16/05/2016, n. 139).

E' stato condivisibilmente affermato al riguardo che *“Le norme del diritto interno vanno disapplicate nella parte e nella misura in cui si trovino in conflitto con le disposizioni e i principi dell'ordinamento comunitario in forza della preminenza del diritto dell'Unione*

*Europea. L'obbligo di applicare la normativa vincolante e sovraordinata rispetto alle norme interne incompatibili grava su tutti i soggetti dell'ordinamento tenuti a dare esecuzione alle leggi e, quindi, non solo sugli organi giurisdizionali, ma anche sulle autorità amministrative, per cui quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria, mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o regionali.”* (T.A.R. Campania – Napoli, Sez. III, 06/07/2016, n.3394).

*Ancora: “Anche in difetto di una specifica domanda di parte il giudice deve disapplicare le normative interne contrastanti con il diritto comunitario. Tale obbligo, processualmente, si traduce infatti in un riflesso del principio iura novit curia.”* (T.A.R., Toscana, sez. I , 19/03/2013 , n. 422).

Anche questo Tribunale si è posto da anni sulla medesima linea ermeneutica rimarcando la primazia del diritto comunitario quale riveniente anche dall'interpretazione della Corte e precisando il dovere del giudice nazionale di disapplicare la norma italiana in contrasto con esso.

Si è infatti puntualizzato che “Le pronunce della Corte di Giustizia delle Comunità Europee hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno degli Stati membri, al pari dei regolamenti e delle direttive e delle decisioni della Commissione, vincolando il giudice nazionale alla disapplicazione delle norme interne con esse confliggenti. Sussiste, infatti, un obbligo per il giudice nazionale di interpretare le norme nazionali in conformità al diritto comunitario, ovvero di procedere in via immediata e diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario, senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno. Si tratta in sostanza del principio della prevalenza del diritto comunitario, in forza del quale deve essere disapplicata qualsiasi disposizione della legislazione nazionale in contrasto con una norma comunitaria, indipendentemente dal fatto che sia anteriore o posteriore a quest'ultima, incombendo tale obbligo di disapplicazione sul giudice nazionale e su tutti gli organi dello Stato.” (T.A.R., Lazio – Roma, Sez. II, 5 aprile 2012, n.3142).

In definitiva, sulla scorta delle argomentazioni rassegnate il ricorso di prospetta fondato e va accolto.

5. La domanda risarcitoria va invece respinta perché non assistita da conducenti e probanti elementi di prova dell'an e del *quantum* del lamentato danno, avvertendosi che in tea di azione risarcitoria a differenza che in materia di azione impugnatoria, non è sufficiente l'allegazione del principio di prova ma occorre la *probatio plena*, non potendosi fare applicazione del principio dispositivo con metodo acquisitivo.

La giurisprudenza ha da tempo delineato il tracciato principio chiarendo che *“In base al principio generale sancito dall'art. 2697 c.c., ai fini del risarcimento dei danni provocati dall'illegittimo esercizio del potere amministrativo, il ricorrente deve fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del danno, non potendosi invocare il principio acquisitivo, perché tale principio attiene allo svolgimento dell'istruttoria e non all'allegazione dei fatti. L'azione risarcitoria innanzi al Giudice Amministrativo non è retta dal principio dispositivo con metodo acquisitivo, tipica del processo impugnatorio, bensì dal generale principio dell'onere della prova ex art. 2697 c.c. e 115 c.p.c., per cui sulla ricorrente grava l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti della domanda al fine di ottenere il riconoscimento di una responsabilità dell'Amministrazione per i danni derivanti dall'illegittimo ed omesso svolgimento dell'attività amministrativa di stampo autoritativo.”* (T.A.R., Lazio – Roma, Sez. I, 10 novembre 2020, n.11611).

Le spese di lite vanno compensate in ragione della novità della questione affrontata.

La presente sentenza è depositata in ritardo per recidivato impedimento di salute dell'0estensore idoneamente documentato all'Organo di autogoverno della Giustizia Amministrativa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Accoglie e per l'effetto annulla l'impugnato diniego.

Respinge la domanda risarcitoria.

Compensa le spese di lite tra le costituite parti.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2021 in videoconferenza da remoto ex art. 25, D.L. n. 137/2020 conv. con l. n. 176/2020, con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere, Estensore

Chiara Cavallari, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Alfonso Graziano**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Daniele**

**IL SEGRETARIO**