



**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 Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 10442 del 2023, proposto da Yescapa Sas, Goboony Bv, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Angelo Raffaele Cassano, Claudio Tesauro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

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

Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dipartimento per la Mobilità Sostenibile, non costituito in giudizio;

Camperbusiness S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Calegari, Edoardo Furlan, Francesca Guerra, Riccardo Bertoli, Dario Gubiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alessandro Calegari in Padova, via San Marco n. 11/C;

*per l'annullamento*

*previa richiesta di sospensione,*

- della circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, delle Comunicazioni e per i Reparti Speciali della Polizia di Stato n. 300/STRAD/1/0000019280.U/2023 del 9 giugno 2023, avente ad oggetto “Locazione senza conducente degli autocaravan attraverso piattaforme web”;
- di ogni ulteriore atto connesso, conseguente e presupposto, e con riserva di motivi aggiunti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, di Camperbusiness S.r.l. e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 agosto 2023 la dott.ssa Alessandra Vallefuoco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Con il ricorso in epigrafe le società ricorrenti, titolari di piattaforme web finalizzate alla condivisione di autocaravan e veicoli ricreazionali (cd. camper sharing), attive in diversi paesi europei, tra cui l'Italia, attraverso il sito internet <<www.Yescapa.it>> e <<www.Goboony.it>>, impugnano, previa richiesta di sospensione, la circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, delle Comunicazioni e per i Reparti Speciali della Polizia di Stato del 9 giugno 2023,

avente ad oggetto “Locazione senza conducente degli autocaravan attraverso piattaforme web”. Espongono in fatto che detta circolare invita le prefetture territoriali e gli organi con funzione di polizia locale a valutare approfonditamente situazioni in cui un autocaravan, immatricolato per uso proprio, risulti intestato a persona diversa dal conducente, e a contestare la violazione dell’art. 84 del D. lgs. 30 aprile 1992, n.28 (“Codice della strada”) e dell’art. 17 del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (“Decreto Sicurezza”) sia al proprietario sia al conducente, se tale disponibilità dovesse derivare dalla stipula di un contratto a tempo determinato il cui corrispettivo non abbia “valore esiguo”, tale da far presumere una locazione del veicolo. Lamentano che il contenuto della circolare, così come rappresentato, avrebbe un impatto diretto sui propri interessi e sarebbe immediatamente lesiva delle proprie posizioni giuridiche, in quanto non si limiterebbe a fornire chiarimenti interpretativi o informazioni rilevanti agli uffici periferici ai fini dell’applicazione del Codice della strada ma porrebbe degli obblighi puntuali ai destinatari della stessa, con l’effetto di inibire la propria attività economica, stante le numerose disdette prenotative degli automezzi pubblicizzati sulle piattaforme in discorso.

Impugnano la predetta circolare articolando i seguenti motivi di diritto:

*I) Sulla occasionalità e sulla natura della relazione negoziale che si instaura tra i fruitori delle piattaforme esercite dalle parti ricorrenti: violazione e falsa applicazione degli artt. 1 ss. L. 241/90, 84 d. lgs. 285/1992 e 17 d.l.113/2018; eccesso di potere per difetto di istruttoria, errore nella motivazione, travisamento in fatto e in diritto, illogicità e irragionevolezza.*

La circolare sarebbe illegittima in quanto opererebbe un travisamento dei fatti, poiché sulla piattaforma non sarebbe presente solo l’attività di locazione a titolo oneroso, ma anche la promozione di rapporti di scambio tra proprietario e terzo per l’uso dei mezzi in discorso, a fronte di un mero rimborso spese che, come previsto nelle condizioni di contratto e dalla documentazione versata in atti, non snaturerebbe lo scopo liberale della forma negoziale utilizzata (comodato d’uso), in quanto per la sua esiguità, non potrebbe assimilarsi ad un guadagno. Ciò si

desumerebbe anche dall'importo superiore di circa il 30% del noleggio della stessa tipologia di caravan da un noleggiatore professionista rispetto a quelli praticati dai privati. Censurano il fatto, dunque, che il provvedimento sarebbe viziato da una carenza di istruttoria, mancato invito delle piattaforme al contraddittorio, mancata partecipazione procedimentale e difetto di motivazione, in quanto fare riferimento al "valore non esiguo" del corrispettivo pattuito tra privato e terzo quale *discrimen* tra il comodato e il contratto di noleggio, rimanderebbe ad un concetto giuridico indeterminato.

*II) Sulla portata discriminatrice dell'interpretazione dell'art. 84 del Codice della strada seguita nella circolare impugnata: violazione e falsa applicazione degli artt. 45 ss TFUE e dei principi di concorrenza, libertà di circolazione delle persone, di libertà di circolazione dei servizi, o in subordine, di stabilimento. Richiesta di rinvio pregiudiziale alla CGUE.*

La circolare del Ministero sarebbe illegittima in quanto estenderebbe illegittimamente gli oneri previsti dal codice della strada per il soggetto che svolge l'attività di noleggio dei veicoli senza conducente in ambito professionale anche al proprietario privato che offrirebbe il mezzo ad un terzo tramite comodato occasionale a fronte di un rimborso spese. L'atto impugnato, pertanto, si porrebbe anche in contrasto con la disciplina europea sulla libera circolazione dei servizi, sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione delle persone, ponendosi come disincentivante sia per i potenziali utenti del servizio sia per gli operatori economici stranieri, che si vedrebbero gravati, in Italia, di misure eccessivamente restrittive.

In subordine le ricorrenti censurano l'asserito contrasto dell'art. 84 del codice della strada alla normativa europea, così come evidenziata, in quanto avrebbe una manifesta portata discriminatrice e anticoncorrenziale, soprattutto con riferimento alla diversa disciplina prevista per le imbarcazioni da diporto ( ex 49-bis del Codice della nautica da diporto (D.lgs. 171/2005) che consente l'attività di noleggio del

proprietario privato dell'imbarcazione in forma occasionale, con violazione anche del principio di eguaglianza e non discriminazione Chiedono, pertanto, sollevarsi questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

2. L'amministrazione, ritualmente costituitasi, con memoria depositata in data 28.07.2023, ha controdedotto alle censure delle parti ricorrenti, eccependo, preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse attuale e concreto, in quanto l'atto impugnato non sarebbe immediatamente lesivo delle posizioni giuridiche delle ricorrenti. Chiede, altresì, nel merito, il rigetto del ricorso in quanto infondato.

3. Si è costituito anche il controinteressato Camperbusiness S.r.l., operatore professionale di noleggio e locazione di camper, che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire e per mancanza di attualità dell'interesse ed ha chiesto il rigetto dello stesso, attesa la sua infondatezza.

4. Alla camera di consiglio del 2 agosto 2023, il Collegio, verificata l'integrità del contraddittorio, ha deciso di definire immediatamente il giudizio nel merito con sentenza resa ai sensi dell'art. 60 c.p.a. e ne ha dato comunicazione alle parti, come da verbale.

5. Il ricorso è inammissibile.

5.1. Preliminarmente è da richiamare la giurisprudenza consolidata che, in tema di impugnazione di circolari amministrative ha chiarito che “ *note interpretative, circolari e risoluzioni amministrative sono atti diretti agli organi o agli uffici periferici ovvero sottordinati, privi di valore normativo o provvedimentale o, comunque, vincolante per i soggetti estranei all'amministrazione (ex multis, Consiglio di Stato sez. IV, 4 dicembre 2017 n. 5664; Consiglio di Stato sez. IV 28 gennaio 2016 n. 310; Consiglio di Stato sez. IV 28 maggio 2013 n. 2916; Consiglio di Stato sez. VI 13 settembre 2012 n. 4859; a contrario, Consiglio di Stato sez. III 26 ottobre 2016 n. 4478).*[...] a) *le circolari amministrative, le note interpretative e le risoluzioni non sono soggette al principio di immediata impugnazione, salva l'ipotesi -da dimostrare a cura di*

*chi l'afferma- che le stesse rechino immediata e diretta lesione alla sfera soggettiva, limitandola in modo concreto;*

*b) le stesse possono invece essere impugnate unitamente all'atto amministrativo che ne faccia applicazione [...]*" (Consiglio di Stato sez. IV, 15.01.2019, n.367).

Le circolari amministrative, dunque, possono essere immediatamente impugnate nei casi in cui dalle stesse derivi una lesione diretta e immediata alla sfera giuridica di chi si assume leso, essendo, diversamente, principio generale, che le stesse debbano essere impugnate unitamente all'atto asseritamente lesivo che ne faccia applicazione.

Per affermare l'ammissibilità del ricorso, dunque, occorrerebbe che le disposizioni della circolare rechino un contenuto precettivo vincolante per i suoi destinatari, dalla cui applicazione dovrebbero discendere conseguenze direttamente lesive per i ricorrenti. Nel caso di specie manca tale requisito.

La circolare, invero, dopo aver ripercorso le linee direttrici di un fenomeno in grande espansione, quello del cd. camper sharing ed aver evidenziato l'utilizzo, spesso simulatorio, di contratti di comodato d'uso tra il proprietario del camper e il terzo utilizzatore, nel quale il compenso pattuito figurerebbe come rimborso spese, ma in realtà spesso sarebbe del tutto in linea con i prezzi di mercato per il noleggio professionale, invita "le forze dell'ordine ad intervenire se dovesse emergere che il corrispettivo non ha "valore esiguo", con la riconduzione della fattispecie nell'ambito dell'art. 84 del codice della strada e l'applicazione delle relative sanzioni a carico del proprietario e del conducente.

La circolare, dunque, non prevede l'automatica applicazione dell'art. 84 del codice della strada all'ipotesi in cui il conducente del camper non sia il proprietario e vi sia un contratto di comodato d'uso, ma collega l'attivazione delle sanzioni solo all'esito di una valutazione che verifichi se l'importo pattuito tra le parti, rispetto al caso concreto, non possa ritenersi di esiguo valore e disveli, al contrario, un contratto di noleggio privo dei requisiti e delle garanzie previste dalla normativa.

Invero, infatti, ai fini del noleggio di un camper, la legge prescrive adempimenti puntuali, in capo al noleggiatore, tra cui: a) la creazione di un'apposita impresa, con l'apertura di una partita iva e l'iscrizione camerale; 2) la presentazione di una SCIA allo Sportello Unico delle Attività Produttive del Comune ove si effettua l'attività; 3) l'immatricolazione del veicolo oggetto del noleggio da "uso di terzi, da locare senza conducente" (con specifica carta di circolazione); 4) l'obbligo di comunicazione, tramite il portale della Polizia di Stato, del nome dei locatari del camper (anche ai fini della normativa sulla sicurezza e sulla prevenzione del terrorismo).

L'utilizzo da parte di un terzo conducente di un veicolo immatricolato ad uso privato, dietro stipula di un contratto di comodato d'uso il cui compenso, tuttavia, non possa ritenersi, per la sua misura, un mero rimborso spese, viola la disciplina ora citata ed è sanzionata dall'art. 84 del codice della strada.

La circolare, pertanto, non appare né innovativa del sistema normativo né impositiva di obblighi ulteriori e puntuali ai soggetti destinatari, ovvero le forze di polizia, che mantengono, al contrario, una certa autonomia di giudizio in relazione alla disamina dei casi concreti.

Nel caso di specie, inoltre, come ben evidenziato anche dall'Amministrazione e dalla controinteressata, la lesione paventata dalle ricorrenti non deriverebbe direttamente dall'applicazione della circolare impugnata, nemmeno a seguito dell'esito negativo della valutazione effettuata dalle forze di polizia, essendo, invero, i destinatari dell'eventuale sanzione solo il proprietario del veicolo e il terzo conducente. La lesione lamentata dalle ricorrenti, diversamente, è indiretta e mediata, derivando dalla flessione in negativo dell'attività di mediazione dalle stesse effettuata sulle piattaforme tra proprietari dei veicoli e terzi conducenti, a causa dalle numerose disdette pervenute dagli stessi. Tale pregiudizio, tuttavia, non può essere ricondotto in maniera diretta alla circolare in discorso che, pertanto, non può essere impugnata in quanto trattasi di atto a valenza generale, privo, *ex se*, di idoneità lesiva.

6. Per le ragioni sopra esposte, dunque, il ricorso deve ritenersi inammissibile.

7. Le spese possono essere compensate, tenuto conto della pronuncia di rito.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 agosto 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario

Alessandra Vallefucio, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Alessandra Vallefucio**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Arzillo**

**IL SEGRETARIO**