

Pubblicato il 03/08/2026

N. 06201 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00302/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 302 del 2025, proposto dall'A.N.C.S.A. - Associazione Nazionale Centri Soccorso Autoveicoli, e dalla Italsoccorso s.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Giuseppe Nicola Altieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale Dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione prima, n. 20039 dell'11 novembre 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'istanza di passaggio in decisione delle Amministrazioni appellate;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026 il consigliere Nicola D'Angelo e udito per le parti appellanti l'avvocato Giuseppe Nicola Altieri;

FATTO e DIRITTO

1. L'A.N.C.S.A.-Associazione Nazionale Centri Soccorso Autoveicoli e la società Italsoccorso hanno impugnato dinanzi al Tar del Lazio la circolare del Ministero dell'Interno n. 300/STRAD/1/0000004054.U/2024/204 dell'8 febbraio 2024 avente ad oggetto le modifiche normative apportate a seguito del d.lgs. 22 novembre 2023, n. 184 alla disciplina sull'assicurazione dei veicoli.

1.1. In particolare, secondo le ricorrenti la circolare sarebbe illegittima nella parte in cui ha consentito al trasgressore alla guida del veicolo sequestrato, perché privo di copertura assicurativa, di proseguire la circolazione su strada conducendo il veicolo fino al luogo scelto per la custodia.

1.2. In sostanza, la circolare avrebbe disconosciuto le finalità dell'istituto del sequestro amministrativo previsto dall'art. 213 del codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) per interdire la circolazione del veicolo, ponendosi anche in contrasto con l'art. 193 del medesimo codice che prevede l'immediata cessazione della circolazione (con conseguente prelievo e trasporto al luogo di custodia da parte di soggetto autorizzato).

2. Il Tar, con la sentenza indicata in epigrafe (n. 20039 del 2024), ha dichiarato inammissibile il ricorso, assorbendo gli ulteriori motivi di gravame. Lo stesso

Tribunale ha infatti accolto l'eccezione proposta dal Ministero dell'Interno di carenza di legittimazione ad agire in capo alle parti ricorrenti.

2.1. Più nel dettaglio, secondo l'Amministrazione, le ricorrenti non sarebbero state titolari di alcuna situazione giuridica soggettiva attiva suscettibile di essere incisa dalla circolare impugnata, tenuto conto che, pur avendo fatto riferimento alla tutela dell'interesse all'affidamento in custodia dei veicoli sottoposti a sequestro e fermo, la stipulazione della convenzione di servizio con l'Amministrazione *ex art. 214-bis* del codice della strada non avrebbe dato luogo ad alcun diritto alla custodia (ovvero al trasporto con carroattrezzi) dei veicoli, ma impone soltanto l'obbligazione di accettare la custodia commissionata dagli organi competenti, costituendosi solo in tale momento il diritto (soggettivo) alla remunerazione per il servizio prestato.

2.2. Per l'Amministrazione e per il Tar solo a seguito dell'affidamento dei veicoli in custodia sarebbe solo sorto un diritto al pagamento, mentre prima di tale momento vi sarebbe stata invece una mera aspettativa di carattere economico non salvaguardabile giuridicamente.

3. Contro la suddetta decisione hanno proposto appello l'A.N.C.S.A. e l'Italsoccorso sulla base dei seguenti profili contenuti in un unico ed articolato motivo di censura:

i) l'atto impugnato, pur essendo denominato circolare, sarebbe stato in realtà un atto a contenuto normativo che non ha posto solo semplici direttive, ma ha introdotto illegittimamente nuove disposizioni dirette a regolare l'attività della polizia stradale nel caso di sequestro di veicolo sprovvisto di copertura assicurativa. Tali prescrizioni, contrariamente a quanto affermato dal Tar, inciderebbero direttamente sui diritti ed interessi legittimi delle ricorrenti poiché provocano di fatto una riduzione del numero di veicoli affidati al custode acquirente o al custode inserito nell'elenco prefettizio o all'esercente l'attività di soccorso stradale. In sostanza, erroneamente il giudice di prime cure avrebbe dichiarato l'inammissibilità del ricorso per la carenza di interesse,

essendo invece evidente che le ricorrenti erano portatrici di un interesse attuale e concreto ad impugnare;

ii) la circolare sarebbe illegittima in quanto in contrasto con l'art. 193 del codice della strada il quale, al comma 4, stabilisce che: “L'organo accertatore ordina che la circolazione sulla strada del veicolo sia fatta *immediatamente cessare e che il veicolo stesso sia in ogni caso prelevato, trasportato e depositato in luogo non soggetto a pubblico passaggio, individuato dall'organo accertatore o in caso di particolari condizioni concordato con il trasgressore*”. Sarebbe pertanto evidente che prevedere che la circolazione debba essere fatta cessare e che il veicolo sia in ogni caso prelevato, trasportato e depositato in un luogo non soggetto a pubblico passaggio indica chiaramente una modalità di gestione del veicolo conseguente alla violazione dell'art. 193 che è incompatibile con la possibilità che il veicolo possa circolare anche solo per il percorso dal luogo del sequestro al luogo del deposito.

4. Il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Economia e delle Finanze si sono costituiti in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello ed hanno depositati ulteriori documenti ed una memoria cui hanno replicato le appellanti l'11 maggio 2026.

5. Con ordinanza cautelare n. 438 del 30 gennaio 2026 questa Sezione ha respinto l'istanza di sospensione degli effetti della sentenza appellata, presentata contestualmente al ricorso, con la seguente motivazione: “*Considerato che i rilievi del Tar in ordine alla carenza di interesse ad agire necessitano di un adeguato approfondimento in sede di merito e che, comunque, allo stato manca l'attualità del danno per i soggetti ricorrenti*”.

6. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza pubblica del 9 giugno 2026.

7. L'appello non è fondato.

8. Gli artt. 213 e 214 del codice della strada prevedono, in caso di sequestro o confisca, l'affidamento dei veicoli al conducente ovvero al proprietario o altri coobbligati in solido, in mancanza dei quali il veicolo deve essere affidato al cosiddetto custode

acquirente la cui individuazione è prevista dal successivo art. 214-*bis*. In forza di tale disposto normativo l'Agenzia del Demanio e il Ministero dell'interno hanno avviato la procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione dei custodi acquirenti. In sostanza, la disciplina ha dunque previsto l'individuazione di soggetti ai quali affidare i veicoli oggetto di sequestro amministrativo mediante la stipula di un'apposita convenzione, salvo il caso in cui la legge consente l'affidamento direttamente al conducente o al proprietario.

8.1. In sede di approvazione del decreto legislativo 22 novembre 2023 n. 184 di recepimento della direttiva UE 2021/2118 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2021, recante modifica alla direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, il legislatore ha poi previsto che non sussiste l'obbligo dell'assicurazione della responsabilità civile nel caso di veicoli sottoposti a fermo, sequestro o confisca.

8.2. Il Ministero dell'Interno, dopo la suddetta modifica legislativa, ha quindi adottato l'8 febbraio 2024 una circolare interpretativa con cui viene chiarito che il veicolo sequestrato privo di copertura assicurativa possa essere condotto nel luogo scelto per la custodia dallo stesso conducente, su un percorso espressamente indicato dall'organo accertatore e sempre che non vi siano motivi ostativi.

8.3. Tali precisazioni, tuttavia, secondo le ricorrenti si porrebbero in contrasto con l'art. 193 del codice della strada: *“I veicoli di cui all'articolo 1, comma 1, lettera rrr), del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, non possono essere posti in circolazione sulla strada senza la copertura assicurativa a norma delle vigenti disposizioni di legge sulla responsabilità civile verso terzi. Si applica l'articolo 13, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. L'organo accertatore ordina che la circolazione sulla strada del veicolo sia fatta immediatamente cessare e che il veicolo stesso sia in ogni caso prelevato, trasportato e depositato in luogo non*

soggetto a pubblico passaggio, individuato in via ordinaria dall'organo accertatore o, in caso di particolari condizioni, concordato con il trasgressore."

8.4. Per le ricorrenti, l'utilizzo dei termini prelevato, trasportato e depositato in un luogo non soggetto a pubblico passaggio indicherebbe chiaramente che il veicolo oggetto della sanzione di cui all'art. 193 debba essere spostato esclusivamente con il carroattrezzi.

8.5. Le appellanti sostengono, inoltre, di essere legittimate all'impugnazione della circolare in quanto o direttamente esercenti o rappresentati l'attività di custodi giudiziari ed amministrativi di veicoli rientranti nella fattispecie di cui alla stessa circolare per aver partecipato alla gara di appalto indetta dal Ministero dell'Interno e dall'Agenzia del Demanio ai fini di essere affidatari del servizio di cui all'art. 214-*bis* del codice della strada ovvero inseriti nell'elenco prefettizio di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 571 del 1982 e in quanto esercenti l'attività di soccorso stradale.

8.6. In sostanza., secondo le parti appellanti, il codice della strada individuerrebbe un settore normativamente chiuso di operatori legittimati alla custodia e al soccorso stradale portatori di un "patrimonio giuridico" in quanto soggetti ammessi alla custodia giudiziaria e amministrativa dei veicoli sequestrati, nonché al soccorso stradale.

9. Ciò premesso, va condivisa la conclusione del Tar in ordine alla carenza di un interesse qualificato in capo alle parti ricorrenti.

9.1. L'art. 214-*bis* del codice della strada prevede che l'Amministrazione individui, a seguito di gare, i soggetti con i quali stipulare un'apposita convenzione per la custodia dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo (cfr. comma 1: "...*La convenzione ha ad oggetto l'obbligo ad assumere la custodia dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo...*").

9.2. Italsoccorso, quale operatore economico selezionato ai sensi della predetta disposizione, e A.N.C.S.A., ente esponentiale degli interessi di coloro che sono stati

“selezionati” in forza della stessa procedura, non possono ritenersi portatrici di alcuna situazione giuridica soggettiva attiva suscettibile di essere incisa dalla circolare in quanto, anche a seguito della stipulazione della convenzione, non si determina alcun diritto alla custodia dei veicoli, ma solo l’obbligo di accettare la custodia commissionata dagli organi competenti e la pretesa alla relativa remunerazione.

9.3. In particolare, la convenzione non fa sorgere in capo ai custodi acquirenti alcun diritto soggettivo – né tantomeno alcun interesse legittimo - relativo all’affidamento in custodia ovvero al trasporto con l’intervento del carroattrezzi. I custodi svolgono infatti per conto dello Stato un servizio predeterminato che si articola sulla base di presupposti fissati dalle disposizioni normative. Ne deriva che, soltanto al momento dell’accettazione della custodia, viene a costituirsi il diritto alla remunerazione per il servizio prestato, con la conseguenza che l’interesse sotteso, preliminare all’accettazione della custodia, non può che atteggiarsi ad interesse semplice o di mero fatto.

9.4. L’interesse delle appellanti non assume dunque il connotato di un interesse giuridicamente azionabile non essendo possibile configurare una relazione diretta e immediata tra lo stesso e il potere esercitato in concreto dall’Amministrazione. La lamentata contrazione del numero di veicoli affidati in custodia rappresenta infatti un’ipotesi probabilistica che non si riflette, direttamente e immediatamente, sul loro patrimonio giuridico (che, peraltro, è solo eventuale). Come detto, la convenzione di servizio con l’Amministrazione ai sensi del citato art. 214-*bis* non determina in capo agli interessati alcun diritto alla custodia dei veicoli, ma impone agli stessi l’obbligazione di accettare la custodia commissionata dagli organi competenti, costituendosi soltanto in tale momento il diritto alla remunerazione per il servizio prestato.

9.5. D'altra parte, se anche in astratto si potesse ipotizzare una posizione differenziata, nel caso di specie l'interesse sotteso al ricorso non potrebbe considerarsi comunque qualificato in quanto non riferito ad un patrimonio giuridico già esistente.

10. In ogni caso, anche a prescindere dai profili relativi all'inammissibilità del ricorso, nel merito non può ritenersi condivisibile la tesi delle appellanti secondo cui la circolare sarebbe stata adottata in violazione dell'art. 193 del codice della strada.

10.1. In ordine a quest'ultimo profilo, ricompreso complessivamente nell'unica ed articolata censura relativa alla dichiarata inammissibilità del ricorso, va innanzitutto evidenziato che l'art. 122-*bis*, comma 1, del codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209 del 2005, così come modificato dal d.lgs. n. 184 del 2023) prevede che: *“In deroga a quanto disposto dall'articolo 122, comma 1, del presente codice e dall'articolo 193 del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, i veicoli formalmente ritirati dalla circolazione nonché quelli il cui uso è vietato, in via temporanea o permanente, in forza di una misura adottata dall'autorità competente conformemente alla normativa vigente, non sono soggetti all'obbligo di assicurazione”*.

10.2. Ne discende che la circolare si è limitata ad esplicitare l'esistenza di una sopravvenuta deroga all'art. 193 del codice della strada relativamente ai veicoli ritirati dalla circolazione per mancanza di assicurazione, con conseguente applicazione invece delle disposizioni di cui all'art. 213, commi 1 e 2, dello stesso codice circa la possibilità di conduzione presso il luogo di custodia direttamente da parte della persona alla quale è stato affidato, senza l'obbligo di servirsi di un carro soccorso (il veicolo sequestrato risulta in sostanza parificato ad ogni altro veicolo sottoposto alla medesima misura di cui al citato art. 213 e non più alla regola che sia prelevato, trasportato e depositato in luogo non soggetto a pubblico passaggio).

10.3. Le indicazioni della circolare impugnata si inseriscono, peraltro, nell'alveo delle modifiche intervenute nel corso del tempo al testo dell'originario codice della strada

del 1992 (in particolare, ad opera del D.L. n. 269 del 2003 e del D.L. n. 113 del 2018), modifiche che hanno ampliato le ipotesi di affidamento al proprietario o al conducente del veicolo, anche in ragione dei costi per la finanza pubblica derivanti dagli oneri della custodia presso altri soggetti.

11. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

12. Tenuto conto della natura interpretativa della controversia, le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Nicola D'Angelo

Michele Corradino

IL SEGRETARIO