

Pubblicato il 05/12/2025

N. 22066/2025 REG.PROV.COLL.

N. 10836/2024 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 10836 del 2024, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Riccardo Satta Flores, con domicilio eletto presso il suo studio  
in Napoli, via Generale Giordano Orsini n. 5;

***contro***

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero  
dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura  
Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;  
Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati  
Antonio Andreottola, Gabriele Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

***per l'annullamento:***

- a) della deliberazione di G.M. n. 200 del 29 maggio 2024, pubblicata all'Albo Pretorio comunale on line dal 4 al 19 giugno 2024, avente ad oggetto: "*Adesione alla piattaforma nazionale informatica dei Contrassegni Unificati Disabili Europei (CU-DE)*";
- b) del decreto adottato in data 5 luglio 2021 dal Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro dell'Interno, pubblicato in G.U. n. 183 del 2.8.2021, recante: "*Istituzione della piattaforma unica nazionale informatica dei contrassegni unici*";
- c) di ogni altro atto agli stessi preordinato, presupposto, connesso e conseguente, comunque lesivo della posizione giuridica soggettiva di essi ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dell'Interno e del Comune di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. I ricorrenti sono tutti residenti nel Comune di Napoli e titolari di contrassegno rilasciato ai sensi dell'art. 381, co. 2, d.P.R. 16.12.1992, n. 495, che a termini di detta norma è strettamente personale, non è vincolato ad uno specifico veicolo ed ha valore su tutto il territorio nazionale.
2. L'art. 1, co. 489, della legge 30.12.2018, n. 145, ha peraltro previsto la costituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un Fondo destinato *"all'istituzione di una piattaforma unica nazionale informatica [...] nell'ambito dell'archivio nazionale dei veicoli previsto dall'art. 226 del D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285, per consentire la verifica delle targhe associate a permessi di circolazione dei titolari di contrassegni, rilasciati ai sensi dell'art. 381, comma 2, del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, al fine di agevolare la mobilità, sull'intero territorio nazionale, delle persone titolari dei predetti contrassegni"*, il successivo comma 491 demandando ad apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'Interno, la definizione delle procedure per l'istituzione della piattaforma.
3. In data 5.7.2021 è intervenuto tale decreto, pubblicato nella G.U. n. 183 del 2.8.2021, il quale prevede che il richiedente o il titolare del contrassegno unificato disabili, al deposito della richiesta per l'attribuzione del codice univoco, debba indicare, secondo un criterio di priorità di preferenza, il numero di targa di uno o più veicoli, fino ad un massimo di due, destinati ai servizi di cui all'art. 188 del Codice della strada
4. Con deliberazione della Giunta n. 200 del 29.5.2024 il Comune di Napoli ha determinato di aderire alla Piattaforma Unica Nazionale Informatica dei Contrassegni Unificati Disabili Europei (CUDE) istituita con il sopra citato decreto, dando quindi mandato agli uffici comunali di adottare gli atti consequenziali, ivi inclusa la previsione del costante e tempestivo aggiornamento per le ZTL e quindi il controllo in tempo reale delle targhe attive abilitate al transito e alla sosta in tutto il territorio cittadino.
5. La disciplina così introdotta, nella misura in cui subordina la possibilità per la persona disabile di circolare e sostare liberamente alla previa indicazione del numero di targa dei veicoli che verranno utilizzati a tal fine, da associare al contrassegno unificato di cui quella persona sia titolare, limitandoli peraltro ad un massimo di due, ribalterebbe completamente il criterio voluto dal Legislatore posto a fondamento dell'autorizzazione

in deroga contemplata dall'art. 381, co. 2, del D.P.R. n. 495/1992, a mente del quale, il contrassegno disabili non è vincolato ad uno specifico veicolo ed ha valore su tutto il territorio nazionale.

6. I ricorrenti hanno quindi impugnato gli atti indicati in epigrafe con il presente ricorso, affidato a due motivi.

7. Con il primo motivo si deduce *“Violazione degli artt. 2, 3 e 16 della Costituzione e dell'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – violazione e falsa applicazione: degli artt. 7, 47, 188, 225 e 226 del d.lgs. 30.4.1992 n. 285; dell'art. 381 del d.p.r. 16.12.1992 n. 495; degli artt. 11 e 12 del d.p.r. 24.7.1996 n. 503; degli artt. 9 e 20 della Convenzione delle Nazioni Unite, con protocollo, sui diritti delle persone con disabilità fatta a New York il 13.12.2006 e ratificata con la l. 3.3.2009 n. 18; dell'art. 1, commi 489 e 491, della l. 30 dicembre 2018 n. 145 – eccesso di potere per carenza ed erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, difetto d'istruttoria, travisamento, vizio della motivazione, illogicità, contraddittorietà, manifesta ingiustizia, straripamento – illegittimità derivata”*. Il decreto ministeriale, nonostante vi faccia richiamo, contravverrebbe ai principi stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione di New York del 13.12.2006, recepiti dalla legislazione interna, in quanto avrebbe inteso subordinare la possibilità di circolazione alla previa indicazione del numero di targa dei veicoli da utilizzare a tal fine, che viene associato al contrassegno unificato la persona disabile è titolare, limitando peraltro tali veicoli ad un massimo di due. In sostanza, per ovviare a problematiche connesse all'attività di controllo della circolazione all'interno delle zone a traffico limitato, si sarebbe inteso spostare la verifica dal contrassegno (così come previsto dalla legge) alla targa del veicolo utilizzato dal titolare di quel contrassegno. Sennonché, ciò si risolverebbe in un'inammissibile e ingiustificata compressione e limitazione di un diritto umano fondamentale del disabile - e cioè quello alla mobilità personale - volto fra l'altro a garantire a questi l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Egli, infatti, per poter circolare liberamente dovrebbe previamente indicare il numero di targa di (solo) due autovetture da associare a quel contrassegno e, nell'ipotesi in cui entrambe non siano disponibili, dovrebbe farsi carico, magari più volte nel corso della stessa giornata, di reperire altro soggetto disponibile ad accompagnarlo in automobile, provvedendo poi all'onere della comunicazione circa il diverso veicolo di volta in volta utilizzato, essendo costretto diversamente a rinunciare a un suo diritto. D'altra parte, secondo la giurisprudenza di legittimità non potrebbe frapporsi alcun ostacolo alla libertà di locomozione della persona disabile, l'esercizio di tale diritto non potendo essere condizionato al preventivo assolvimento di oneri informativi a favore dell'ente comunale. Per effetto dei provvedimenti impugnati si determinerebbe anche una macroscopica diversità di trattamento tra cittadini sul territorio nazionale: invero, posto che l'adesione dei Comuni alla Piattaforma CUDE è facoltativa, si verificherebbe il paradosso che cittadini di Napoli, Comune che ha aderito alla Piattaforma CUDE, sarebbero soggetti a disciplina diversa rispetto a quelli residenti in Comuni non aderenti, e ciò pur nella medesima condizione di disabilità motoria. Ancora, con l'adozione del decreto ministeriale 5 luglio 2021 l'Amministrazione avrebbe esorbitato dalle proprie attribuzioni: invero, questo avrebbe avuto il precipuo (e limitato) compito di definire le procedure per l'istituzione della piattaforma unica nazionale informatica; lo stesso, però, introducendo la normativa qui contestata, avrebbe travalicato tale compito modificando la disciplina previgente.

8. Con il secondo motivo, formulato in via subordinata, si lamenta *“Illegittimità dell'art. 1, commi 489 e 491, della l. 30 dicembre 2018 n. 145, come modificati dall'art. 29, co. 2, del d.l. n. 76/2020 conv. dalla l. n. 120/2020, nonché di tali disposizioni normative, per contrasto con gli artt. 2, 3, 16 nonché 10 comma 1 della Costituzione, dell'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità fatta a New York il 13.12.2006 e ratificata con la l. 3.3.2009 n. 18 - Illegittimità derivata”*. La piattaforma informatica istituita con il richiamato art. 1, comma

489, della L. n. 145/2018 sarebbe volta a consentire la verifica delle targhe associate a permessi di circolazione dei titolari di contrassegni rilasciati ai sensi dell'art. 381, comma 2, del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, esclusivamente nei casi in cui il titolare del contrassegno abbia anche la disponibilità permanente di un autoveicolo con caratteristiche atipiche. La richiamata normativa, invece, non intenderebbe introdurre modalità più onerose e penalizzanti rispetto a quelle attualmente vigenti per poter consentire di circolare a coloro che, pur titolari di contrassegno, non abbiano però una simile disponibilità. Ove, peraltro, dovesse invece ritenersi che tali norme abbiano effettivamente inteso porre le limitazioni che vengono qui contestate, esse sarebbero illegittime per contrasto con le norme sia di rango costituzionale che sovranazionale richiamate in rubrica, che antepongono la dignità e il valore della persona umana a qualsiasi altro bene da tutelare.

9. Si è costituito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, eccependo preliminarmente l'irricevibilità del ricorso per tardività e l'inammissibilità dello stesso per carenza d'interesse. Nel merito, ha concluso per il rigetto dell'impugnativa.

10. Si è altresì costituito il Comune di Napoli, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto la registrazione delle targhe di due veicoli attraverso la compilazione e invio della modulistica dedicata sarebbe già attualmente previsto a prescindere da quanto disposto dagli atti impugnati. Rispetto all'onere di sostituire la targa utilizzata ordinariamente o di sostituire una delle due targhe/veicoli (predeterminati nel relativo modulo) non sarebbe quindi previsto alcun onere aggiuntivo.

11. In vista dell'udienza le parti hanno presentato memorie a supporto delle proprie richieste.

12. All'udienza pubblica del 19.11.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

13. Può prescindersi dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dalle parti intime, essendo il ricorso infondato nel merito.

14. L'art. 1, co. 489, della legge n. 145/2018 prevede la costituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un fondo *“destinato all'istituzione di una piattaforma unica nazionale informatica, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito dell'archivio nazionale dei veicoli previsto dall'articolo 226, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per consentire la verifica delle targhe associate a permessi di circolazione dei titolari di contrassegni, rilasciati ai sensi dell'articolo 381, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, al fine di agevolare la mobilità, sull'intero territorio nazionale, delle persone titolari dei predetti contrassegni”*.

15. Il successivo co. 491 demanda a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, sentite le associazioni delle persone con disabilità comparativamente più rappresentative a livello nazionale, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, la definizione delle procedure per l'istituzione della piattaforma di cui al comma 489. A tale incombenza l'Amministrazione ha provveduto con il decreto 5 luglio 2021, con il quale si è stabilito, per quanto specificamente interessa questa sede, che:

- il richiedente il contrassegno ovvero il titolare dello stesso, può depositare presso il competente ufficio comunale la richiesta per l'attribuzione del codice univoco, associato al contrassegno unificato disabili

europeo, indicando, secondo un criterio di priorità il numero di targa di uno o più veicoli, fino ad un massimo di due, destinati ai servizi di cui all'art. 188 del Codice della strada;

- il titolare del contrassegno, accedendo mediante SPID, CIE o CNS ad un'apposita funzione informatica accessibile dal sito [www.ilportaledellautomobilista.it](http://www.ilportaledellautomobilista.it) dall'APP IO e, eventualmente, anche da altra applicazione per dispositivi mobili, può: a) modificare l'abbinamento del codice univoco ad una targa, selezionandone una tra quelle già presenti nel sistema; b) cancellare una o più targhe, sostituendole con altre, sempre nel limite massimo di due; c) segnalare i casi in cui, per furto o smarrimento, il codice univoco non sia più da ritenersi valido.

16. Secondo quanto sostenuto nel primo motivo, la disciplina introdotta dal decreto sarebbe illegittima in quanto:

- la prevista associazione del contrassegno disabili alle targhe dei veicoli utilizzati (peraltro in massimo di due) contravverrebbe al disposto dell'art. 381, co. 2, del Regolamento di attuazione del codice della strada, secondo cui il contrassegno *“non è vincolato a uno specifico veicolo”*, concretandosi altresì in una violazione dei principi costituzionali e sovranazionali che garantiscono l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità delle persone disabili;

- il decreto, prevedendo tale necessaria associazione, avrebbe esorbitato dalle proprie attribuzioni, limitate alla definizione delle procedure per l'istituzione della piattaforma.

17. Tali censure non sono fondate.

18. Va in primo luogo rilevato che, come si ricava dalla piana lettura della norma primaria, è lo stesso art. 1, co. 489, della legge n. 145/2018 ad aver previsto l'associazione dei contrassegni alle targhe dei veicoli utilizzati dai relativi titolari. Nel demandare al decreto ministeriale la definizione delle procedure per l'istituzione della piattaforma, la legge istitutiva non potrebbe che interpretarsi riconducendo all'ambito di attribuzioni così conferito all'Amministrazione anche la definizione delle modalità attraverso le quali realizzare detta associazione, in mancanza delle quali la Piattaforma rimarrebbe priva di qualsivoglia contenuto.

19. Il decreto impugnato ha, peraltro, declinato la prevista associazione opportunamente coordinando la previsione di legge con il disposto dell'art. 381, co. 2, del Regolamento di attuazione del codice della strada, secondo cui il contrassegno *“non è vincolato a uno specifico veicolo”*, prevedendo che al contrassegno possano essere associati fino a un massimo di due veicoli, con la possibilità, tuttavia, di sostituire successivamente le targhe così indicate senza limitazioni. L'associazione, pertanto, non costituisce un vincolo, bensì un'indicazione richiesta a fini di controllo e che può essere modificata in qualsiasi momento in assoluta autonomia dal titolare del contrassegno.

20. Il ricorrente contesta l'esigenza di provvedere a tali adempimenti sostenendo che il proprio diritto alla circolazione non potrebbe essere sottoposto a siffatti oneri e richiamando a supporto giurisprudenza di legittimità. Il Collegio non condivide, tuttavia, tale impostazione.

21. Anche a prescindere da ogni notazione circa la non obbligatorietà del sistema, va osservato che nelle zone a traffico limitato l'accesso è consentito esclusivamente a particolari categorie di veicoli. Il relativo controllo viene effettuato tipicamente tramite strumenti elettronici che consentono il controllo incrociato della targa del veicolo con le autorizzazioni rilasciate.

22. Ritenere che tale sistema di sorveglianza sia illegittimo in quanto conculcherebbe il diritto alla circolazione della persona disabile, secondo quanto affermato nel ricorso, significherebbe, di fatto, precludere l'utilizzabilità di tali sistemi in assoluto. L'Amministrazione, infatti, non potrebbe mai sapere se una determinata vettura stia trasportando o meno una persona titolare di contrassegno e, pertanto, il senso stesso delle autorizzazioni in deroga al divieto di accesso non avrebbe più alcun significato, in quanto nei grandi centri abitati, in cui tipicamente insistono le ZTL, il controllo su strada non può che essere circoscritto a casi limitati e sporadici, laddove l'inutilizzabilità dei varchi elettronici si tradurrebbe nella pressoché totale abdicazione a un controllo effettivo del divieto di accesso, con ogni conseguenza sull'eguale diritto di ciascun soggetto autorizzato a circolare e sostare all'interno delle medesime, che ne verrebbe inevitabilmente pregiudicato.

23. Sennonché, come ha a più riprese ribadito la giurisprudenza costituzionale, *“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”* (Corte Cost., sentenza 9.5.2013, n. 85).

24. La prospettiva del diritto tiranno è, tuttavia, proprio quella assunta dal ricorrente, in quanto non si comprende in che modo sarebbe possibile verificare altrimenti, efficacemente, il rispetto del divieto di accesso. Il richiamo a strumenti più avanzati di controllo elettronico direttamente conseguenti alle specifiche tecniche del contrassegno (come i microchip installati su di esso), certamente auspicabili, non possono valere a decretare l'illegittimità di ogni altra forma di verifica nel frattempo implementabile e che non si risolva nella rinuncia a un controllo efficace.

25. D'altra parte, gli incombenti richiesti al titolare del contrassegno garantiscono il dominio di questi circa l'utilizzo del medesimo, in un'ottica di prevenzione degli abusi, e si sostanziano in adempimenti riconducibili ai doveri di solidarietà sociale senz'altro esigibili onde assicurare la stessa effettività delle prerogative riconosciute dalla legge al titolare stesso e ai terzi che vantano pari diritti. E', pertanto, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente nell'ambito del secondo motivo, posto che la disciplina della Piattaforma unica, peraltro non cogente, in quanto non ne viene imposto l'utilizzo, realizza un idoneo temperamento del diritto alla mobilità delle persone disabili con le esigenze connesse all'effettività dei controlli funzionali a garantire la generale fruibilità di tale diritto.

26. Infondata è anche l'argomentazione secondo cui la legge istitutiva della Piattaforma, laddove prevede la verifica delle targhe associate ai permessi di circolazione dei titolari di contrassegno, si riferirebbe esclusivamente ai casi in cui detti soggetti abbiano anche la disponibilità permanente di un autoveicolo con caratteristiche atipiche di cui all'art. 47, co. 1, lett. n), del codice della strada. Con una simile interpretazione, in effetti, si finirebbe per introdurre proprio quel vincolo di esclusività tra contrassegno e veicolo che la parte ricorrente intende contrastare. In ogni caso, una prospettiva siffatta tradirebbe le stesse finalità sottese alla Piattaforma, finalizzata ad agevolare la mobilità delle persone disabili attraverso il collegamento della rete dei Comuni ai dati acquisiti al CED, nella misura in cui restringerebbe le facilitazioni operative offerte dalla Piattaforma solo ad alcune tipologie di veicoli e non già a tutti quelli adibiti, se del caso anche occasionalmente, al servizio delle persone disabili.

27. Va, in ultimo, ribadito, come affermato dalle parti intime e come anche emergente dal dato letterale (cfr. l'art. 3 del decreto, secondo cui il richiedente il contrassegno ovvero il titolare dello stesso “può”

depositare presso il competente ufficio comunale la richiesta per l'attribuzione del codice univoco; cfr. anche le premesse alla delibera della giunta comunale impugnata, ove si fa riferimento alle *“adesioni volontarie dei cittadini”*), che l'utilizzo del nuovo sistema non è cogente, è rimesso alla libera adesione del titolare del contrassegno che, pertanto, non ne viene in alcun modo pregiudicato, potendo egli avvalersi, anzi, di modalità di “colloquio” con le autorità comunali più efficaci e tempestive rispetto agli ordinari adempimenti cui altrimenti andrebbe incontro.

28. Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere rigettato in quanto infondato.

29. Le spese di lite, attesa la peculiarità della controversia e la novità delle questioni esaminate, possono essere integralmente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario

Marco Savi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Marco Savi**

**IL PRESIDENTE**

**Elena Stanizzi**

IL SEGRETARIO