

N. 05150/2017REG.PROV.COLL.

N. 09686/2016 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 9686 del 2016,
proposto da:

C. N. , rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Arrigo, con domicilio eletto
presso il suo studio in Roma, via della Giuliana, n. 44;

contro

Comune di Fara in Sabina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Eusebio Graziosi, domiciliato ex art. 25 Cod.
proc. amm. presso la Segreteria Sezionale del Consiglio di Stato in Roma, piazza
Capo di Ferro, n, 13;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO, ROMA, SEZIONE II BIS, n. 9518/2016, resa
tra le parti, concernente la revoca dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di
noleggio con conducente.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Fara in Sabina;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2017 il Cons. Stefano Fantini e
uditi per le parti gli avvocati Vincenzo Arrigo ed Eusebio Graziosi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. II *bis*, con la sentenza n. 9518 del 2 settembre 2016 ha respinto il ricorso proposto dal sig. C. N. per l'annullamento del provvedimento con cui il Comune di Fara in Sabina gli ha revocato la licenza di noleggio con conducente n. 21 del 12 aprile 2002 a causa del mancato possesso nel territorio comunale di una rimessa idonea allo stazionamento, ritenendo infondate le sollevate censure di eccesso di potere per difetto di istruttoria, violazione della legge n. 21 del 1992, violazione del principio di ragionevolezza e del legittimo affidamento, eccesso di potere per manifesta illogicità e contraddittorietà.

Secondo il predetto tribunale, infatti, sulla scorta delle disposizioni contenute nella legge quadro n. 21 del 1992, nella legge della Regione Lazio n. 58 del 1993 e nel regolamento comunale riguardante l'attività di noleggio con conducente, non poteva negarsi che la disponibilità di una rimessa nel territorio comunale rappresentasse un elemento coessenziale all'attività di noleggio con conducente, giacché tale servizio deve iniziare necessariamente dal Comune che ha rilasciato l'autorizzazione anche se il prelevamento del cliente avvenga poi in un Comune diverso, ciò essendo una conseguenza connaturata all'ambito territoriale di operatività del titolo stesso che coincide proprio con il territorio comunale; inoltre dalla documentazione in atti non risultava smentita la circostanza che la disponibilità della originaria rimessa, dichiarata dall'interessato all'atto della richiesta di rilascio della licenza, era venuta meno, né potevano considerarsi violati i principi in materia di libertà di iniziativa economica e di concorrenza perché l'inesistenza di vincoli territoriali all'attività in questione non faceva venire meno l'obbligo di stazionamento del mezzo nella rimessa situata nel territorio comunale, quest'ultimo essendo non un requisito soggettivo dell'operatore economico, ma un

requisito oggettivo e intrinseco dell'attività da svolgere; infine la radicalità della violazione commessa dal ricorrente escludeva la dedotta violazione delle disposizioni sul procedimento sanzionatorio ed in particolare della pretesa sproporzione della sanzione inflitta in luogo della sospensione preceduta da rituale diffida.

2. Con rituale e tempestivo atto di appello l'interessato ha chiesto la riforma della sentenza, deducendone l'erroneità alla stregua di quattro motivi di gravame.

Con il primo motivo ("Sulla fondatezza del primo motivo di doglianza formulato nel ricorso introduttivo del giudizio") l'appellante ha in effetti lamentato la errata interpretazione nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 e dell'art. 11, comma 3, della legge quadro n. 21 del 1992, nella versione antecedente alle modifiche introdotte con l'art. 29, comma 1 *quater*, del D.L. n. 207 del 2008, come convertito, nonché dell'art. 7, comma 3, della legge regionale del Lazio n. 58 del 1993, sostenendo, in sintesi, che le modifiche apportate alla legge n. 21 del 1992 dal D.L. n. 208 del 2008 (art. 29, comma 1), palesemente violative dei principi di libertà economica e della concorrenza, non sarebbero ancora entrate in vigore, essendone stata sospesa più volte l'efficacia: in tal senso si sarebbe peraltro espresso anche il Consiglio di Stato con il parere n. 863 del 2016 (su un ricorso straordinario al Capo dello Stato); anche la normativa regionale si porrebbe in grave contrasto con i principi di concorrenza e libertà di iniziativa economica privata.

Con il secondo ("Sul difetto di istruttoria e la disponibilità della rimessa") l'appellante ha sostenuto che i primi giudici avrebbero malamente apprezzato la documentazione versata in atti, da cui emergeva che l'originario contratto per l'uso dell'autorimessa indicata all'atto della richiesta di rilascio della licenza non era mai venuto meno, a prescindere dall'intervenuta alienazione del medesimo. Ciò che conta è infatti la disponibilità della rimessa e non anche il rientro dell'autoveicolo nella medesima.

Con il terzo motivo (“Sulla violazione delle norme sulla libertà di iniziativa economica e sulla concorrenza”) l’appellante ha riproposto le argomentazioni circa il preteso stridente contrasto tra la normativa statale e regionale (come interpretata dall’amministrazione comunale e dai primi giudici) con i principi fondamentali, anche comunitari, in tema di libertà di iniziativa economica privata e di concorrenza.

Con il quarto motivo (“Sulla fondatezza dell’ultimo motivo di ricorso”) l’appellante ha in ogni caso negato la sussistenza dei fatti addebitati e posti a fondamento del provvedimento impugnato in primo grado.

3. Ha resistito al gravame il Comune di Fara in Sabina, chiedendone il rigetto.

4. Nell’imminenza dell’udienza di discussione l’appellante ha illustrato con apposita memoria le proprie tesi difensive.

5. All’udienza pubblica del 27 aprile 2017, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L’appello è infondato.

6.1. La disciplina amministrativa del noleggio con conducente trova il suo fondamento nella legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea).

6.1.1. Per quanto qui interessa, l’art. 3 (Servizio di noleggio con conducente) stabilisce che: *“1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all’utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.*

2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all’interno delle rimesse o presso i pontili di attracco.

3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione”.

Il successivo art. 5 (Competenze comunali) prevede che “1. I comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono: a) il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio; b) le modalità per lo svolgimento del servizio; c) i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi; d) i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente”.

L'art. 5 bis (Accesso nel territorio di altri comuni), introdotto dalla lett. b) del comma 1 quater dell'art. 29 del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, dispone che “1. Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso nel loro territorio o, specificamente, all'interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso. 1-bis (aggiunto dalla lettera b) del comma 2 dell'art. 36, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, come sostituito dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27). Per il servizio di taxi è consentito l'esercizio dell'attività anche al di fuori del territorio dei comuni che hanno rilasciato la licenza sulla base di accordi sottoscritti dai sindaci dei comuni interessati”.

L'art. 11 (sempre nel testo modificato dalla lett. b) del comma 1 quater dell'art. 29 del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207), nel disciplinare poi gli obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, al comma 4, puntualizza che “Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni ...”.

6.1.2. La legge regionale del Lazio 26 ottobre 1993, n. 58 (recante “Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei

conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992”), prevede, dal canto suo, all’art. 5 (Servizio di noleggio con conducente) che: *“Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/ o a viaggio. Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Il servizio è effettuato per qualunque destinazione. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse”*, e all’art. 10 (Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente), commi 2 e 4, rispettivamente, che: *“Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2-bis, dell'articolo 5, comma 1-bis, dall'articolo 5-bis e dall'articolo 5-ter, il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale”* (comma 2) e che: *“Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso le rispettive rimesse”* (comma 4).

6.1.3. Dal descritto quadro normativo discende che l’obbligo di utilizzare, nell’esercizio del servizio di NCC, esclusivamente una rimessa ubicata all’interno del territorio del Comune che rilascia l’autorizzazione, è immediatamente finalizzato a garantire che il servizio stesso, pur potendosi svolgere senza limiti spaziali, cominci e termini presso la medesima rimessa, ovvero entro il territorio comunale.

Ciò risponde all’esigenza di assicurare che il detto servizio sia svolto, almeno tendenzialmente, a favore della comunità locale di cui il Comune è ente esponenziale.

La prescrizione che la rimessa sia ubicata entro il territorio dell’ente è, quindi, coesistente alla natura stessa dell’attività da espletare, diretta principalmente ai cittadini del Comune autorizzante a cui si vuol garantire un servizio, non di linea, complementare e integrativo rispetto *“... ai trasporti pubblici di linea ferroviari,*

automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta” (art. 1 della citata L. n. 21/1992) (in termini, Cons. Stato, V, 23 giugno 2016, n. 2806).

6.2. Ciò posto, ai fini dello scrutinio del primo motivo di gravame resta da stabilire se la normativa sopra indicata sia effettivamente in vigore o meno, come sostiene l'appellante, secondo cui le disposizioni dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, come modificate dall'art. 29, comma 1 *quater*, del decreto legge n. 207 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, non sarebbero mai entrate in vigore per effetto del differimento del termine di cui al decreto legge n. 5 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 33 del 2009.

6.2.1. In realtà l'efficacia delle norme di cui al citato art. 29, comma 1 *quater*, è stata in un primo momento sospesa fino al 30 giugno 2009, per effetto dell'art. 7 *bis* del pure citato decreto legge n. 5 del 2009; successivamente detto termine è stato prorogato dapprima al 31 dicembre 2009 dall'art. 23, comma 2, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successivamente al 31 marzo 2010 dall'art. 5, comma 3, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

L'art. 2, comma 3, del decreto legge n. 40 del 2010 ha poi stabilito che "*Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009 n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il 31 dicembre 2016, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non*

rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi".

Il termine del 31 dicembre 2016 scaturisce da una serie di interventi normativi di differimento adottati a cominciare dal 2010 (art. 51, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; art. 1, comma 1, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10), proseguendo con il d.P.C.M. 25 marzo 2011, con l'art. 11, comma 4, del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14; con l'art. 17, comma 1, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134; con l'art. 4, comma 4, del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15; con l'art. 8, comma 1, del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11; con l'art. 7, comma 5, del decreto legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21.

6.2.2. Le ricordate disposizioni di proroga hanno una formulazione diversa dal richiamato art. 7 bis del decreto legge n. 5 del 2009, pur evocando la stessa esigenza di “ridefinizione” della disciplina recata dalla legge n. 21 del 1992, unitamente alla necessità di “disposizioni attuative” e di elaborazione di “indirizzi generali” per l’attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio da parte dei Comuni dei titoli autorizzativi. Alcune delle norme contenute nella legge quadro statale, così come modificata, sono immediatamente precettive, in quanto conformano direttamente l’attività di noleggio con conducente, dettando prescrizioni precise e dettagliate che non necessitano di attuazione alcuna (art. 3, comma 3; art. 8 comma 3; art. 11, comma 4; art. 5 bis).

Sotto altro profilo deve osservarsi ancora che le modifiche apportate alla legge quadro n. 21 del 1992 hanno inteso "regolare" il settore, esercitando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.): insomma, mentre con l'art. 7-bis del decreto-legge n. 5 del 2009 è stata disposta la sospensione dell'efficacia dell'articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, con l'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 40 del 2010, non è stata presa in considerazione la detta efficacia, ma è stato posto unicamente un nuovo termine per l'adozione di un decreto ministeriale volto ad impedire pratiche di esercizio abusive del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia, senza alcuna rinnovata sospensione della efficacia delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 207 del 2008.

Ne può ritenersi che il mero rinvio ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ancorché previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, possa avere l'effetto di impedire l'efficacia di una disciplina inserita nella legge quadro per il trasporto, dotata, peraltro, di una idoneità prescrittiva del tutto indubbia.

6.2.3. Alla luce di tali rilievi (che peraltro hanno trovato conferma nella sentenza della Cass. Civ., sez. II, n. 12679 del 19 maggio 2017 ed anche della Cass. Pen., sez. VI, 29 novembre 2016, n. 53184) il primo motivo deve essere respinto, non ritenendo condivisibili la Sezione le conclusioni di cui al parere n. 863 del 2016 della I^a Sezione di questo Consiglio di Stato.

6.3. Possono essere esaminati congiuntamente, stante la loro intima connessione, gli altri tre motivi di gravame, con cui l'appellante ha in sintesi reiterato le censure di illegittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado, deducendo l'erroneo apprezzamento dei fatti e dei documenti di causa da parte dei primi giudici.

Essi sono infondati.

6.3.1. Anzitutto, con riguardo al secondo motivo, alla stregua di quanto esposto, è evidente che la rimessa deve essere disponibile ed utilizzata, in quanto solo con lo stazionamento nella rimessa dichiarata risulta garantito che il servizio NCC cominci e termini nell'ambito del territorio che rilascia l'autorizzazione, pur potendosi poi svolgere senza limiti spaziali. Nel caso di specie risulta la mancanza della disponibilità di una rimessa nel Comune di Fara in Sabina per oltre dieci anni, come accertato dalla Polizia locale.

6.3.2. Le osservazioni che precedono, mirate a rinvenire il fondamento e ad attribuire un senso allo stazionamento nell'ambito del territorio del Comune che rilascia l'autorizzazione, evidenziano allo stesso tempo l'infondatezza del terzo motivo, con il quale si deduce la violazione delle norme sulla libertà di iniziativa economica privata e sulla concorrenza.

Infatti deve escludersi che l'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea possa essere violato od anche solo vulnerato da quella che è la precondizione stessa del sistema, il limite intrinseco del servizio, e cioè il fatto che debba essere esercitato a partire da una rimessa ubicata entro i confini del Comune autorizzante.

6.3.3. L'ultimo motivo di appello, invero alquanto generico, adombra un vizio di proporzionalità della sanzione della revoca, oltre che della statuizione di condanna al pagamento delle spese di giudizio.

Sotto il primo profilo, è sufficiente osservare che non trova applicazione alla fattispecie controversa, caratterizzata dall'accertata "mancanza di un elemento indispensabile e caratterizzante dell'attività come la disponibilità di una rimessa sul territorio comunale, necessario punto di partenza e di ritorno dell'autovettura di NCC", come ritenuto dalla sentenza di prime cure, l'art. 11-bis della legge n. 21 del 1992, bensì l'art. 8, comma 3, alla cui stregua *"per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è 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". Tale situazione di mancato rispetto del c.d. "vincolo di territorialità", concernente una funzione essenziale di un servizio con connotazione locale, rende, per la sua gravità protratta nel tempo, anche ai sensi della normativa regolamentare, legittima la sanzione della revoca dell'autorizzazione.

La condanna alle spese di lite di primo grado costituisce poi corretta applicazione del principio della soccombenza e sfugge al sindacato del giudice di appello.

7. In conclusione, alla stregua delle osservazioni svolte, l'appello deve essere respinto.

Le oscillazioni giurisprudenziali giustificano la compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Daniele Ravenna, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Fantini

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO