

Publicato il 26/04/2018

N. 02539/2018REG.PROV.COLL.
N. 05638/2017 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso iscritto in appello al numero di registro generale 5638 del 2017,
proposto da

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

contro

Comune di Farindola, in persona del legale rappresentante in carica, non
costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Abruzzo – Pescara, Sez. I, n. 53/2017, resa tra le
parti, concernente il provvedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio
dell'attività di noleggio di autoveicolo con conducente.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 marzo 2018 il Cons. Alessandro Maggio e uditi per l'appellante l'avvocato Giovanni Profazio, su delega dell'avvocato Vincenzo Arrigo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con determina 19/5/2015, n. 1842, rettificata con atto 1/7/2015, n. 2415, il Comune di Farindola ha disposto la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di noleggio con conducente (NCC) rilasciata al sig. Salvatore Roberto Paradiso.

Ritenendo la revoca illegittima, quest'ultimo l'ha impugnata davanti al T.A.R. Abruzzo, sezione staccata di Pescara, che con la sentenza 31/1/2017, n. 53, ha respinto il ricorso.

Avverso tale sentenza il sig. Paradiso ha proposto appello.

Con successiva memoria l'appellante ha ulteriormente illustrato le proprie tesi difensive.

Alla pubblica udienza del 15/3/2018, la causa è passata in decisione.

Col primo motivo di gravame l'appellante deduce che il giudice di prime cure avrebbe errato nel:

- a) respingere il motivo con cui era stata prospettata la violazione dei principi di matrice eurounitaria in materia di concorrenza richiamandosi alla sentenza della Corte di Giustizia UE 13/2/2014 in C-162/12 e C-163/12, atteso che la detta sentenza non si sarebbe pronunciata nel merito del quesito sottoposto;
- b) ritenere vigenti le modifiche apportate agli artt. 3 e 11, comma 4, della L. 15/1/1992, n. 21, dall'art. 29, comma 1-*quater*, del D.L. 30/12/2008, n. 207, posto che, con successivi interventi legislativi (da ultimo con L. 27/12/2017, n. 205 art. 1, comma 1136), l'entrata in vigore del citato art. 29, comma 1-*quater* sarebbe stata differita e non sarebbe ancora divenuta efficace.

La doglianza è infondata.

Quanto alla censura sub a), l'adito Tribunale ha escluso l'incidenza della disciplina nazionale concernente il NCC sui principi di matrice eurounitaria

invocati dal ricorrente di primo grado rilevando che “*la Corte di Giustizia europea (sez. III), con decisione 13.2.2014 (c-162/12 e 163/12), ha statuito, in via di pregiudizialità, che dette controversie sono irricevibili, atteso che l'art. 49 Tfe (concorrenza) non è applicabile ad attività, come quelle di specie, che non presentano alcun collegamento con una situazione prevista dal diritto comunitario, rappresentando, invece, una questione interna dello Stato in punto di modalità di concessione delle autorizzazioni*”.

L'appellante non ha fornito alcun elemento per smentire tale affermazione, per cui in mancanza di prove e ancor prima di allegazioni atte ad evidenziare il richiesto collegamento della fattispecie per cui è causa con una situazione rilevante per il diritto eurounitario, deve escludersi che quest'ultimo possa essere utilizzato come parametro per vagliare la legittimità del provvedimento impugnato.

Quanto alla censura sub b), questa Sezione si è già pronunciata sulla questione con essa sollevata risolvendola in senso contrario alla tesi dell'appellante con sentenza 8/11/2017, n. 5155, dalle cui condivisibili conclusioni, che qui di seguito si riportano, non vi è ragione di discostarsi. E' stato infatti rilevato:
<<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, apposta 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 ...”.

...

6.1.3. 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 ... 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 II 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 noleggioro 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.

Nè 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>>.

Alla luce di tali rilievi (che peraltro trovano conferma nella sentenza della Cass. Civ., Sez. II, 19/5/2017, n. 12679 e Cass. Pen., Sez. VI, 29 novembre 2016, n. 53184) il motivo deve essere respinto, non ritenendo condivisibili la Sezione le conclusioni di cui al parere n. 863 del 2016 della I[^] Sezione di questo Consiglio di Stato.

Col secondo motivo l'appellante lamenta che l'impugnata sentenza sarebbe erronea nella parte in cui afferma che il veicolo adibito al servizio di NCC debba sostare nella rimessa a disposizione dell'utenza locale anche nel caso in cui non vi sia alcuna richiesta del detto servizio.

Quest'ultimo non avrebbe, infatti, le caratteristiche del servizio di trasporto pubblico locale, come si ricaverebbe dall'art. 1, comma 2, della D. Lgs. 19/11/1997, n. 422 e dagli artt. 1, 3 e 13 della L. n. 21/1992.

La doglianza è infondata.

Non è rilevante ai fini di causa stabilire se il NCC abbia o meno natura di servizio di trasporto pubblico locale, ciò che è dirimente è che per espressa disposizione della L. n. 21/1992:

a) le prenotazioni di trasporto devono essere effettuate alla rimessa situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione;

- b) l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio deve aver luogo presso la rimessa, con ritorno alla stessa anche se il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni;
- c) il veicolo adibito a NCC deve stazionare all'interno della rimessa.

In tal senso dispongono, infatti, esplicitamente gli artt. 3 e 11, comma 4, della citata legge (Cons. Stato, Sez. V, 23/6/2016, n. 2807).

Ciò posto a nulla rileva che, in base all'art. 13, comma 3, della stessa L. n. 21/1992:

- a) il corrispettivo del trasporto sia direttamente concordato tra utenza e vettore;
- b) il trasporto possa essere effettuato senza limiti territoriali;
- c) la prestazione del servizio non sia obbligatoria.

Trattasi, infatti, di caratteristiche ulteriori del servizio in oggetto, che si compenetrano con la restante disciplina puntualmente dettata dagli artt. 3 e 11, comma 4, della medesima legge.

Col terzo motivo e quarto motivo si deduce, rispettivamente, che:

- a) il Tribunale avrebbe errato a ritenere che la revoca sia stata motivata con riguardo al mancato rimessaggio del mezzo, atteso che invece il ritiro si fonderebbe sul falso presupposto dell'indisponibilità della rimessa;
- b) la contestazione concernente il mancato rientro del veicolo nella rimessa sarebbe illegittima in quanto al momento, non essendo ancora in vigore le prescrizioni di cui all'art. 29 comma 1-*quater*, del D.L. n. 207/2008, nessuna norma lo imporrebbe.

Le doglienze, che si prestano ad una trattazione congiunta, non meritano accoglimento.

Come si ricava inequivocabilmente dal tenore della determinazione 19/5/2015, n. 1842 impugnata in primo grado, la revoca è stata disposta, così come correttamente affermato dal giudice di prime cure, per l'inosservanza dell'obbligo di rimessaggio.

Si legge infatti nel detto provvedimento: *“Accertato che il servizio di noleggio con conducente effettuato dal sig. Paradiso Salvatore Roberto non risulta essere svolto in conformità della disciplina recata dalla Legge 21/1992 e segnatamente artt. 3, 8 e 11 e del Regolamento Comunale posto che dagli atti acquisiti dall'istruttoria esperita risulta che lo stazionamento dell'autoveicolo targato CE 141 NG, non avviene all'interno della rimessa, l'utenza non avanza presso la rimessa apposita richiesta, il prelevamento dell'utente, ovvero l'inizio del servizio non sono effettuati con partenza dal territorio di questo Comune né vi è ritorno allo stesso”*.

Tale obbligo, come più sopra rilevato in sede di esame del primo motivo sub lett. b), risultava già vigente al momento di adozione del provvedimento impugnato in primo grado.

L'appello va, pertanto, respinto. ←

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni non espressamente esaminati che la Sezione ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. La mancata costituzione in giudizio della parte appellata esonera il Collegio da ogni statuizione sulle spese.

P.Q.M.

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

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

L'ESTENSORE
Alessandro Maggio

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO