

ESENZE



12679-17

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Ettore BUCCIANTE	- Presidente	R.G. 13865/14
Dott. Stefano PETITTI	- Consigliere Rel.	Cron. 12679
Dott. Alberto GIUSTI	- Consigliere	Rep.
Dott. Antonio SCARPA	- Consigliere	Ud. 15.4.2016
Dott. Mauro CRISCUOLO	- Consigliere	

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sanzioni amministrative
- autonoleggio con
conducente

sul ricorso proposto da:

DE FENZA Luigi, rappresentato e difeso, per procura speciale a margine del ricorso, dall'Avvocato Carlo Monai, elettivamente domiciliato in Roma, via G. Chinotto 1 sc. C, presso lo studio dell'Avvocato Ermanno Prastaro;

- *ricorrente* -

contro

COMUNE DI LIGNANO SABBIA D'ADRO, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, per procura speciale in calce all'"atto di costituzione in giudizio e nomina di difensore",

813/16



dall'Avvocato Stefano Trabalza, domiciliato in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria civile della Corte suprema di cassazione;

- *resistente* -

avverso la sentenza del Tribunale di Udine n. 67/14, depositata in data 17 gennaio 2014.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 15 aprile 2016 dal Consigliere relatore Dott. Stefano Petitti;

sentiti, per il ricorrente, l'Avvocato Carlo Monai e, per il controricorrente, l'Avvocato Stefano Trabalza;

sentito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Pierfelice Pratis, che ha chiesto sollevarsi questione di legittimità costituzionale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Luigi De Fenza proponeva ricorso, ai sensi dell'art. 204-*bis* codice della strada, avverso il verbale di contestazione elevato nei suoi confronti dalla Polizia Municipale del Comune di Lignano Sabbiadoro, con il quale gli era stata irrogata la sanzione amministrativa di euro 159,00, oltre alla sospensione della carta di circolazione del veicolo di sua proprietà, per la violazione dell'art. 85, comma 4, codice della strada, in quanto, «munito di autorizzazione all'esercizio noleggio con conducente (ncc) n. 3740 rilasciata dalla Comunità Collinare del Friuli – San Daniele del Friuli – (...) adibiva a servizio di noleggio con conducente senza rispettare le norme in



questione. Veniva accertato che in data 23.06.2012 alle ore 22.10 in Lung. Ricc. Riva incrocio Viale delle Terme stazionava il veicolo in questione su suolo pubblico e al di fuori della rispettiva rimessa violando l'art. 9, comma 1, del competente Regolamento comunale (D. CC. N. 16/2003) e l'art. 3, comma 2, della L.R. 5.08.1996 n. 27».

L'opponente deduceva la nullità del verbale per la mancata individuazione della condotta contestata e l'omessa indicazione dell'autore dell'accertamento, che sarebbe avvenuto in località Riviera alle ore 22,10 del 23 giugno, mentre la contestazione era seguita solo alle ore 00,13 del 24 giugno 2012 presso il Comando della Polizia municipale, senza che venissero specificate le ragioni della mancata contestazione immediata. Lamentava, inoltre, che le modalità descritte nel verbale non fossero rispondenti alla situazione di fatto, essendo certo che egli si era esclusivamente fermato nel luogo indicato nel verbale, ma non vi aveva sostato e, in ogni caso, sosteneva che la fattispecie avrebbe dovuto essere inquadrata nell'ambito dell'ipotesi contravvenzionale più lieve prevista dall'art. 85, comma 4-*bis*, del codice della strada.

Si costituiva il Comune di Lignano Sabbiadoro chiedendo il rigetto del ricorso.

Con sentenza depositata in data 8 gennaio 2013, il Giudice di pace di Latisana, essendo risultato accertato che il veicolo di proprietà del De Fenza adibito a n.c.c. era fermo su suolo pubblico



già alle ore 22,10 del 23 giugno 2012 e che tale permanenza si era protratta sino alle ore 00,13 del 24 giugno 2012, respingeva l'opposizione.

Il Giudice di pace riteneva che: il servizio di n.c.c. per trasporto di persone trovava la sua disciplina nell'art. 85 del codice della strada, il quale stabiliva il principio della prevalenza della disciplina amministrativa del servizio e delle norme specifiche del settore, quali la legge regionale n. 27 del 1996 e la legge n. 21 del 1992, come modificata dalla legge n. 14 del 2012; da detta normativa si desumeva che il servizio in questione rientra tra i servizi pubblici non di linea con funzione integrativa e complementare a quello di linea; tuttavia, il detto servizio è indirizzato ad una utenza specifica, sulla base delle richieste di prestazione a tempo e/o a viaggio pervenute presso la rimessa; lo stazionamento dei mezzi in questione deve avvenire all'interno delle rimesse e la disponibilità di una rimessa costituisce condizione necessaria per poter conseguire l'autorizzazione; è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio taxi (e dunque anche nel Comune di Lignano Sabbiadoro); la condotta accertata rientra nella previsione di cui all'art. 157 codice della strada (che definisce la sosta come sospensione della marcia del veicolo protratta nel tempo, con possibilità di allontanamento da parte del conducente), mentre il termine stazionamento trova la propria



specificazione nell'art. 158 del medesimo codice, il quale dispone il divieto di sosta negli spazi riservati allo stazionamento e alla fermata degli autobus, dei filobus e dei veicoli circolanti su rotaia, così lasciando intendere che il detto termine si riferisce ai veicoli destinati al servizio pubblico.

Il De Fenza proponeva appello avverso questa sentenza, cui resisteva il Comune.

Il Tribunale di Udine rigettava il gravame, rilevando che era pacifico che la vettura dell'appellante si trovasse, assieme ad altre due vetture autorizzate al noleggio con conducente, al momento dell'intervento della Polizia municipale, in sosta su area pubblica nei pressi di una nota discoteca di Lignano Sabbiadoro e che così era rimasta per tutto il tempo necessario per gli accertamenti del caso; che l'art. 85 codice della strada sanziona, al comma 4, in alternativa all'esercizio abusivo del servizio di noleggio con conducente, il fatto di chi guida un'autovettura adibita al detto servizio senza ottemperare alle norme in vigore ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione; che quindi, al fine di individuare il contenuto degli obblighi o dei divieti amministrativamente sanzionati, doveva aversi riguardo alle eventuali norme locali disciplinanti il servizio o alle condizioni indicate nell'autorizzazione; che la legge n. 21 del 1992, all'art. 11, oltre a prevedere che nel servizio di n.c.c. esercitato a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di



stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi, dispone, al comma 4, che le prenotazioni di trasporto per il servizio di n.c.c. sono effettuate presso le rispettive rimesse; che, nella specie, il regolamento del Comune di Lignano Sabbiadoro prevedeva espressamente il servizio taxi e il numero di vetture a ciò destinate, riservando apposite aree in luogo pubblico allo stazionamento dei taxi, disponendo, invece, per quel che concerne il servizio di n.c.c., che lo stazionamento delle autovetture di n.c.c. debba avvenire esclusivamente all'interno delle rispettive rimesse, presso le quali i veicoli sostano e sono a disposizione dell'utente.

Il Tribunale riteneva, quindi, che la condotta dell'appellante violasse la normativa richiamata, che non consentiva nel Comune di Lignano Sabbiadoro lo stazionamento su suolo pubblico con veicoli adibiti al servizio di n.c.c. Il fatto che il De Fenza avesse stipulato un contratto di appalto di servizio di trasporto di persone con i gestori di alcuni locali pubblici siti nel Comune di Lignano Sabbiadoro e che, in esecuzione di tale contratto, si fosse messo in sosta a disposizione della clientela (ossia di un numero indifferenziato di persone) dei locali notturni che gli avevano commissionato il servizio, non poteva scriminare la condotta, contribuendo piuttosto a snaturare la funzione del servizio n.c.c., che in tal modo veniva svolto a prescindere da una specifica richiesta rivolta dal singolo utente con prenotazione presso la sede del vettore per una determinata



prestazione a tempo e/o a viaggio, e senza che l'inizio della prestazione stessa coincidesse con la rimessa del vettore, unico luogo ove la vettura doveva ritenersi autorizzata a sostare.

Per la cassazione di questa sentenza il De Fenza ha proposto ricorso sulla base di tre motivi, cui ha resistito, con controricorso, il Comune di Lignano Sabbiadoro.

La causa è stata chiamata presso la sesta sezione di questa Corte che, con ordinanza interlocutoria n. 24412 del 2015 ne ha disposto la trasmissione presso la Seconda sezione.

MOTIVI DELLA DECISIONE.

1. - Con il primo motivo il ricorrente deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 11, 13, comma 3, della legge n. 21 del 1992, dell'art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 507 del 2008 e dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 1996.

Il ricorrente rileva che le modificazioni introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 207 del 2008 alla legge n. 21 del 1992, e segnatamente all'art. 11, comma 4, il quale disponeva, nel testo originario, che «nel servizio di noleggio con conducente, esercitato a mezzo autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi, non sarebbero mai entrate in vigore, atteso che lo stesso Governo ha ritenuto quelle modificazioni palesemente



contrastanti con l'ordinamento vigente, presentando profili di criticità sia sul piano costituzionale che su quello comunitario. Tali norme sono quindi state sospese dal legislatore sino al 31 dicembre 2014, con la conseguenza che la disciplina applicabile, nel caso di specie, è quella posta dalla legge n. 21 del 1992 e che non sarebbe dunque previsto alcun obbligo di iniziare e terminare il servizio nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, essendo invece sancito che ogni noleggiatore può disporre di più di una rimessa nella quale posteggiare il proprio veicolo e che le prenotazioni di trasporto per il servizio con conducente sono effettuate presso le rispettive rimesse, che non devono necessariamente essere ubicate nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Il ricorrente sostiene, poi, che non risponderebbe al vero che, nel caso di specie, l'autovettura con conducente fosse in sosta in attesa di clienti indifferenziati. Al contrario, essendo pacifico che l'accertamento era avvenuto non in quanto egli stazionava sugli stalli riservati ai taxi e che comunque non stava offrendo a clienti indifferenziati un servizio analogo a quello che avrebbe potuto offrire un taxi, il ricorrente, titolare di autorizzazione n.c.c. rilasciata dalla Comunità collinare del Friuli, sita in San Daniele, rileva che si trovava in servizio richiesto e prenotato dalla committente, perché venissero prelevati i clienti all'esterno del locale convenzionato sito in Lignano Sabbiadoro. In sostanza, al momento dell'accertamento egli era in



servizio su prenotazione del servizio stesso ad opera della società appaltante Alibus nell'interesse del locale notturno con tale società convenzionato, nonché dei clienti del medesimo locale, fruitori finali del servizio. In sostanza, doveva escludersi la possibilità di assimilare il descritto servizio a quello proprio dei taxi, con conseguente esclusione della possibilità stessa di configurare una concorrenza sleale rispetto al servizio taxi svolto nel Comune di Lignano Sabbiadoro. D'altra parte, posto che il servizio convenuto doveva svolgersi al di fuori del territorio del comune che aveva rilasciato la autorizzazione, non poteva predicarsi la sussistenza di un obbligo di sostare, a disposizione della clientela, nella rimessa avente sede in quel comune. Il divieto per i conducenti delle auto a noleggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi riguarda i soli conducenti che per l'attesa di potenziali clienti, ma non anche il conducente che sia esso stesso in servizio per effetto della prenotazione di un viaggio da effettuare al di fuori del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Non a caso, del resto, l'art. 13, comma 3, della legge n. 21 del 1992 prevede che la prestazione del servizio possa essere effettuata senza limiti territoriali; il che comporta che il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri Comuni, sol che la domanda di servizio avvenga nel rispetto delle richiamate prescrizioni.



2. - Con il secondo motivo il ricorrente denuncia omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione della sentenza impugnata in merito alla ritenuta irrilevanza della circostanza che egli avesse stipulato un contratto di appalto di servizi con l'Alibus International s.r.l. e con i locali pubblici convenzionati siti nel Comune di Lignano e che in esecuzione di tale contratto si fosse messo a disposizione della clientela del locale convenzionato che aveva prenotato il servizio.

3. - Con il terzo motivo di ricorso, il ricorrente eccepisce la illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, dell'art. 15, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 1996, e conseguente necessaria disapplicazione dell'art. 9 del regolamento del Comune di Lignano Sabbiadoro per violazione degli artt. 1, 3, 16, 41, 117, quarto comma, e 120 Cost., in quanto i vincoli stabiliti all'attività di noleggio con conducente, consistenti nell'obbligo dell'inizio del servizio e del rientro in rimessa e nella previsione che lo stazionamento delle vetture n.c.c. avvenga esclusivamente all'interno delle rimesse indicate nell'autorizzazione creerebbe una evidente disparità di trattamento, violando i principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi.

Tali vincoli violerebbero altresì gli artt. 16, 41, 117 e 120 Cost., in quanto da un lato non sarebbero proporzionati rispetto all'obiettivo di incrementare l'offerta di servizio pubblico in ambito locale, ma



produrrebbero un effetto di compartimentazione territoriale e di distorsione concorrenziale, ostacolando, ad un tempo, sia l'ingresso di nuovi operatori nel mercato italiano, sia la sopravvivenza delle imprese già qui stabilite.

4. - Il primo motivo è infondato nella sua prima parte, e cioè nella parte in cui presuppone che le modificazioni introdotte nel testo della legge n. 21 del 1992 dal decreto-legge n. 207 del 2008, non sarebbero mai entrate in vigore.

Ai fini di una più agevole comprensione della questione devoluta all'esame di questa Corte, è opportuno procedere alla ricognizione della normativa rilevante.

4.1. - L'art. 85 del codice della strada, nel testo *ratione temporis* applicabile, dispone che: «1. Il servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone è disciplinato dalle leggi specifiche che regolano la materia. 2. Possono essere destinati ad effettuare servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone: a) i motocicli con o senza sidecar; b) i tricicli; c) i quadricicli; d) le autovetture; e) gli autobus; f) gli autoveicoli per trasporto promiscuo o per trasporti specifici di persone; g) i veicoli a trazione animale. 3. La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla base della licenza comunale d'esercizio. 4. Chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso ovvero, pur essendo munito di autorizzazione, guida un'autovettura adibita al servizio di



noleggio con conducente senza ottemperare alle norme in vigore, ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 168 ad euro 674 e, se si tratta di autobus, da euro 419 ad euro 1.682. La violazione medesima importa la sanzione amministrativa della sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI. 4-bis. Chiunque, pur essendo munito di autorizzazione, guida un veicolo di cui al comma 2 senza ottemperare alle norme in vigore ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione medesima è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 83 ad euro 329. Dalla violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria del ritiro della carta di circolazione e dell'autorizzazione, ai sensi delle norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI».

4.2. - La disciplina amministrativa del noleggio con conducente trova la propria fonte nella legge n. 21 del 1992. Tale legge dispone, per quanto in questa sede rileva, all'art. 3, sotto la rubrica "Servizio di noleggio con conducente": «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»; all'art. 5 (Competenze comunali): «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»; all'art. 5-bis (Accesso nel territorio di altri comuni), introdotto dall'art. 29 del decreto-legge n.- 207 del 2008: «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. 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»; all'art. 11 (Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con



conducente), come modificato dal citato art. 29 del decreto-legge n. 207 del 2008: «1. I veicoli o natanti adibiti al servizio di taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali. 2. Il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio sono effettuati con partenza dal territorio del comune che ha rilasciato la licenza per qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni oltre il limite comunale o comprensoriale, fatto salvo quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 4. 3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercitato a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi. In detti comuni i veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente possono sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. I comuni in cui non è esercito il servizio taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi. Ai veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente è consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici. 4. 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. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un «foglio di servizio» completo dei seguenti dati: a) fogli vidimati e con progressione numerica; b) timbro dell'azienda e/o società titolare della licenza. La compilazione dovrà essere singola per ogni prestazione e prevedere l'indicazione di: 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e km. di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del committente. Tale documentazione dovrà essere tenuta a bordo del veicolo per un periodo di due settimane. 5. I comuni in cui non è esercito il servizio di taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi. 6. I comuni, ferme restando le attribuzioni delle autorità competenti in materia di circolazione negli ambiti portuali, aeroportuali e ferroviari, ed in accordo con le organizzazioni sindacali di categoria dei comparti del trasporto di persone, possono, nei suddetti ambiti, derogare a quanto previsto dal comma 3, purché la sosta avvenga in aree diverse da quelle destinate al servizio di taxi e comunque da esse chiaramente distinte, delimitate e individuate come rimessa. 7. Il servizio di taxi, ove



esercito, ha comunque la precedenza nei varchi prospicienti il transito dei passeggeri».

4.3. - In ambito regionale, la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 1996, all'art. 3, ha disposto che «1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge agli utenti che richiedono al vettore una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. 2. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco. Può essere effettuato in luoghi diversi purché non contigui a quelli utilizzati per lo stazionamento dei taxi. In tali casi, il regolamento di cui all'articolo 4 disciplina la distanza minima tra detti luoghi e indica le caratteristiche della segnaletica verticale od orizzontale idonea a distinguerli».

4.4. - L'efficacia delle norme poste dell'art. 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è stata "sospesa", in un primo momento, fino al 30 giugno 2009 (art. 7-bis del decreto-legge n. 5 del 2009, introdotto dalla legge di conversione n. 33 del 2009, nel testo originario). Detto termine è stato dapprima prorogato 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, nel testo applicabile *ratione temporis*, 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.

4.5. – Il ricorrente sostiene che le disposizioni di cui all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, come modificate dall'art. 29-*quater* del decreto-legge n. 207 del 2008, non sarebbero mai entrate in vigore per effetto del differimento del termine di cui al decreto-legge n. 5 del 2009.

Le richiamate disposizioni di proroga del detto termine, ~~infatti~~, come già ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, n. 7516 del 2012), hanno una formulazione ben 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 di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi. Alcune delle norme contenute nelle legge quadro statale, così come modificata, del resto, 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. art. 11, comma 4; art. 5-bis).

D'altra parte, le disposizioni recate dall'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 40 del 2010 *[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 termine di centoventi giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto (termine, questo, poi spostato al 31 dicembre 2010 e di anno in anno sino al 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), evidenziano 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.).

In sostanza, nel mentre con l'art. 7-bis del decreto-legge n. 5 del 2009 veniva 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 viene presa in considerazione la detta efficacia, ma viene posto unicamente un nuovo termine per l'adozione di un decreto ministeriale volto a 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, senza alcuna rinnovata sospensione della efficacia delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 207 del 2008.

Né potrebbe 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.

4.6. - Il motivo è invece fondato, nella parte in cui censura la decisione impugnata per avere escluso la idoneità dei contratti di appalto prodotti dal ricorrente a costituire prova della attualità del servizio al momento dell'accertamento.

Invero, l'esistenza dei contratti di appalto - accertata dal giudice di appello - appare idonea ad escludere che la condotta del ricorrente potesse essere qualificata come abusiva o non rispondente alle prescrizioni di cui al citato art. 11 della legge n. 21 del 1992, nonché alle legge regionale e allo stesso regolamento comunale del Comune di Lignano Sabbiadoro.

Tali contratti, infatti, postulavano una predefinitone della prestazione del ricorrente in alcune giornate, specificamente indicate. Il fatto che in quelle giornate l'autovettura adibita al servizio di autonoleggio con conducente sostasse su suolo pubblico nelle ore in relazione alle quali la prestazione avrebbe dovuto essere messa a disposizione della committente, da un lato, non presuppone la violazione della prescrizione per cui la prenotazione di trasporto deve essere effettuata presso la rimessa e, dall'altro, esclude anche che possa essere individuata la violazione della diversa prescrizione di



divieto di sosta su suolo pubblico nei Comuni in cui sia esercitato il servizio di taxi.

Ha, dunque, errato il Tribunale nell'escludere che il documentato espletamento di una prestazione in esecuzione di un contratto, che prevedeva la messa a disposizione dell'autovettura e del suo conducente per alcune specifiche giornate e nell'orario predefinito, fosse idoneo a scriminare la condotta contestata al ricorrente.

D'altra parte, non vale neanche l'argomento utilizzato dal giudice di appello, in forza del quale l'utilizzazione dell'autovettura del ricorrente per trasportare gli utenti della discoteca al termine della serata nei luoghi di loro destinazione, costituisca una prestazione assimilabile a quella svolta dai taxi, per essere indifferenziata la platea dei possibili fruitori del servizio. Al contrario, proprio l'esistenza dei contratti di appalto avrebbe dovuto indurre i giudici di merito a individuare nel committente della prestazione l'effettiva parte contraente di quella prestazione di messa a disposizione dell'auto e del suo conducente; prestazione rispetto alla quale gli utenti della discoteca non potevano certo essere considerati un pubblico indifferenziato, essendo essi chiaramente identificabili come soggetti potenzialmente fruitori della prestazione in quanto clienti della discoteca.

Ove il tribunale avesse esattamente apprezzato la circostanza di fatto della esistenza del contratto di appalto, non avrebbe potuto



ritenere sussistente la contestata violazione di esercizio dell'attività di autonoleggio con conducente in contrasto con le prescrizioni contenute nell'autorizzazione e nella normativa applicabile, nella specie da considerarsi insussistente.

5. – In conclusione, il primo motivo di ricorso, per la parte ora esaminata, deve essere accolto.

All'accoglimento del ricorso consegue l'assorbimento del secondo motivo, con il quale è stato dedotto un vizio di motivazione in ordine alla rilevanza del contratto di appalto. Consegue, altresì la irrilevanza delle questioni sollevate dal ricorrente in ordine alla compatibilità costituzionale e comunitaria delle disposizioni applicabili nel caso di specie.

La sentenza impugnata va, quindi, cassata. Tuttavia, poiché non risultano necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito, provvedendosi all'annullamento del verbale di contestazione opposto dal ricorrente.

In considerazione della novità e della complessità della questione, nonché delle incertezze derivanti dal susseguirsi di interventi legislativi, le spese dell'intero giudizio possono essere compensate integralmente tra le parti.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte *accoglie* il primo motivo di ricorso, assorbiti gli altri; *cassa* la sentenza impugnata e, decidendo la causa nel merito,



annulla il verbale di contestazione opposto; *compensa* tra le parti le spese dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda sezione civile della Corte suprema di cassazione, il 15 aprile 2016.

Il Consigliere estensore

[Handwritten signature]

Il Presidente

[Handwritten signature: Ettore Bucchiante]

[Handwritten signature]
Il Funzionario Giudiziario
Valeria NERI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Roma, 19 MAG. 2017

[Handwritten signature]
Il Funzionario Giudiziario
Valeria NERI