

Cassazione civile sez. II, 01/03/2022, n. 6781

Svolgimento del processo

In data 17.5.2016, veniva contestata ad (omissis) (titolare di autorizzazione per lâ??esercizio del servizio di autonoleggio con conducente), la violazione dellâ??art. 85 C.d.S., comma 4, in quanto â??acquisiva un servizio di trasporto senza effettuare il preventivo contratto con il cliente e trasporto effettuato senza partire dalla rimessa per detto servizio rimessa sita nel Comune di (omissis). Importo tramite app (omissis)â??.

Con ricorso al Giudice di Pace di Milano, il (omissis) chiedeva lâ??annullamento del verbale e delle sanzioni comminatagli, deducendo: che la contestazione fosse genericamente formulata; che il trasporto fosse stato regolarmente richiesto e concordato mediante lâ??applicazione (omissis), di modo che lâ??incontro delle volontÃ era avvenuto tramite la piattaforma web; che non vi era mai stato uno stazionamento dellâ??auto nelle piazzole riservate ai taxi; che lâ??efficacia delle disposizioni di cui al D.L. n. 207 del 2008, modificative della L. n. 21 del 1992 (relative allâ??obbligo di partenza e rientro delle corse necessariamente presso la rimessa), ritenute da piÃ¹ autoritÃ illogiche, era stata sospesa da piÃ¹ decreti legge succedutisi nel tempo.

Si costituiva in giudizio il Comune di Milano, chiedendo il rigetto della domanda del (omissis).

Con sentenza n. 12279/2016, il Giudice di pace di Milano accoglieva il ricorso, annullando il verbale impugnato.

Avverso detta sentenza proponeva appello il Comune di Milano, al quale resisteva il (omissis).

Con sentenza n. 3291 del 2018, il Tribunale di Milano, riformando la sentenza di primo grado, rigettava il ricorso originariamente presentato dal (omissis), condannandolo al pagamento delle spese del giudizio.

Secondo il Tribunale, la L. n. 21 del 1992, artt. 3 e 11 come modificati dal D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1 *quater*, convertito con la L. n. 14 del 2009, sarebbero applicabili nella fattispecie, in quanto la sospensione dellâ??efficacia delle suddette norme â?? disposta dal D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 7 *bis* inserito dalla Legge di conversione 9 aprile 2009, n. 33 â?? era stata prorogata solo fino al 31.3.2010; mentre sulla durata di tale sospensione non spiegava alcun effetto il termine, e le relative proroghe, fissato per lâ??adozione di disposizioni attuative del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dal D.L. n. 40 del 2010, art. 2, comma 3, convertito con modificazioni dalla L. n. 73 del 2010.

Motivi della decisione

1. Il ricorso in esame pone la questione di diritto se, all'epoca dei fatti contestati al ricorrente (maggio 2016), le modifiche recate al testo della L. n. 21 del 1992 (e, per quanto specificamente interessa la vicenda in esame, agli artt. 3 e 11 di tale legge) dal D.L. 30 dicembre 2007, n. 207, art. 29, comma 1 quater, (inserito dalla Legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14) dovessero ritenersi vigenti o sospese.

2. Secondo il ricorrente, infatti, il D.L. 30 dicembre 2007, n. 207, art. 29, comma 1 quater, convertito in L. 27 febbraio 2009, n. 14, dove prevede (nel secondo periodo) che *la sospensione dell'efficacia disposta dal D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 7-bis, comma 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017*, estenderebbe retroattivamente la sospensione di efficacia del D.L. 30 dicembre 2007, n. 207, art. 29, comma 1 quater, dalla data del 31 marzo 2010, fino alla quale essa era già stata prorogata, alla data del 31 dicembre 2017, creando un *continuum* di sospensione di efficacia dal 2009 al 2017.

3. La questione è già stata affrontata da questa Suprema Corte con le sentenze n. 12679 del 2017 e n. 28077 del 2021, che hanno ricostruito il quadro normativo nei termini di seguito esposti.

3.1. il D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, art. 29, comma 1-quater, ha apportato alcune modificazioni alla L. 15 gennaio 1992, n. 21 (*Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*), sostituendo, tra l'altro, art. 11, comma 4 di tale legge e prevedendo che *Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o sede, anche mediante utilizzo di strumenti tecnologici*.

3.2. il D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 7-bis inserito dalla Legge di conversione 9 aprile 2009, n. 33, ha sospeso l'efficacia del citato D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater, nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla L. n. 21 del 1992, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle Regioni e agli enti locali fino al termine originariamente fissato al 30 giugno 2009.

3.3. Il menzionato termine del 30 giugno 2009 è stato dapprima prorogato fino al 31 dicembre 2009, dal D.L. 10 luglio 2009, n. 78, art. 23, comma 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102, e successivamente al 31 marzo 2010, dal D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, art. 5, comma 3, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25.

3.4. il D.L. n. 40 del 2010, art. 2, comma 3, ha poi stabilito che *Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla L. 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dal D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 7-bis, comma 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 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 D.Lgs.*

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.

3.5. Mentre con il D.L. n. 5 del 2009, art. 7-bis era stata disposta la sospensione dell'efficacia del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, art. 29, comma 1 *quater*, con il D.L. n. 40 del 2010, art. 2, comma 3, non veniva presa in considerazione detta efficacia, ma si poneva 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, pratiche non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia, senza alcuna rinnovata sospensione della efficacia delle disposizioni di cui al D.L. n. 207 del 2008.

3.6. Non 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 D.Lgs. 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 indubbia idoneità prescrittiva.

3.7. In questo contesto, le richiamate pronunce di questa Corte sono pervenute alla conclusione che il D.L. n. 244 del 2016, art. 9, comma 3, seconda parte aggiunta dalla Legge di conversione n. 19 del 2017, ha inteso disporre una nuova sospensione delle disposizioni introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, a far tempo dal 1 marzo 2017, data di entrata in vigore delle modifiche apportate con la legge di conversione (pubblicata nel supplemento ordinario n. 14 della Gazzetta Ufficiale del 28 febbraio 2017), sino al 31 dicembre 2017, senza che a tale *ius superveniens* possa attribuirsi il contenuto e la valenza di una legge retroattiva o di interpretazione autentica.

4. L'approdo ermeneutico cui è pervenuta questa Suprema Corte, come riportato nel precedente paragrafo 3.7., appare al Collegio meritevole di un supplemento di riflessione. La lettura che la giurisprudenza di questa Corte ha fin qui offerto del D.L. n. 244 del 2016, art. 9, comma 3, seconda parte non appare perfettamente coerente con il dato letterale della disposizione, la quale recita: *«la sospensione si intende prorogata»*. Il senso letterale della parola *«prorogata»*, infatti, sembra alludere alla *«protrazione»* di una sospensione ancora in essere, non alla *«riattivazione»* di una sospensione cessata anni prima.

5. Tale dubbio di carattere esegetico è rafforzato dalla ricostruzione del sistema che si legge nella sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2020, la quale, pur senza affrontare espressamente il tema, sembra, tuttavia, offrire una ricostruzione dell'iter della disciplina non

del tutto coincidente con quella di cui ai citati precedenti di questa Corte, l'Ã dove si espone (enfasi nostra): *â??Questa disciplina non ha tuttavia avuto applicazione per molto tempo. L'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, Ã stata dapprima sospesa sino al 31 marzo 2010 in attesa della ridefinizione della disciplina dettata dalla L. 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea (D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 7-bis recante Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonchÃ disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, convertito, con modificazioni, nella L. 9 aprile 2009, n. 33). In seguito, perdurando la mancanza di tale ridefinizione, il D.L. 25 marzo 2010, n. 40, art. 2, comma 3, (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti caroselli e cartiere, di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, nella L. 22 maggio 2010, n. 73, ha demandato a un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di urgenti disposizioni attuative, tese 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 e di indirizzi generali per l'attivitÃ di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni. Tali misure non sono mai state emanate nonostante che, successivamente, il legislatore abbia piÃ volte prorogato il termine per la loro adozione. Il D.L. n. 135 del 2018, art. 10-bis oggetto di impugnazione in questa sede, ha letteralmente e integralmente riprodotto le modifiche che, prima della scadenza dell'ultima proroga, erano state portate alla L. n. 21 del 1992 dal D.L. 29 dicembre 2018, n. 143, art. 1 (Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea), non convertito. Per meglio comprendere l'assetto normativo vigente, va precisato che l'art. 10-bis ha a sua volta abrogato, a decorrere dal 1 gennaio 2019, sia il D.L. n. 40 del 2010, art. 2, comma 3 (al comma 5), che il D.L. n. 5 del 2009, art. 7-bis (al comma 7), che avevano sospeso l'efficacia della piÃ stringente disciplina dettata dal D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater. Di conseguenza, dalla indicata data del 1 gennaio 2019 hanno acquistato efficacia le disposizioni modificative della L. n. 21 del 1992 introdotte dal D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater, come ulteriormente modificate dal D.L. n. 135 del 2018, art. 10-bis mentre Ã venuta meno la previsione di urgenti disposizioni attuative dirette a contrastare il fenomeno dell'abusivismo, da adottare con decreto ministeriale (C. Cost. n. 56/2020, p. 3.1. del Considerato in diritto). Le parole enfatizzate in grassetto lasciano il dubbio che, nella ricostruzione normativa operata dalla Corte costituzionale, le disposizioni modificative della L. n. 21 del 1992 introdotte dal D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater, non siano mai entrate in vigore prima del 1 gennaio 2019, quando esse entrarono in vigore con le modifiche recate dal D.L. n. 135 del 2018, art. 10-bis.*

6. Alla luce delle considerazioni fin qui esposte e delle incertezze presenti nella giurisprudenza di merito (per l'interpretazione patrocinata dal ricorrente si veda Trib. Roma 25.6.2017), il

Collegio ritiene che sia opportuno rimettere alle Sezioni Unite la seguente questione di massima di particolare importanza*, onde pervenire ad un punto di chiarezza definitivo su un tema che riguarda un settore, quello del trasporto privato a mezzo veicoli noleggiati con conducente, di notevole impatto economico e sociale:

Se il D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito art. 9, comma 3, in L. 27 febbraio 2017, n. 19 l'Ã dove prevede (nel secondo periodo) che la sospensione dell'efficacia disposta dal D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 7-bis, comma 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017? vada interpretato nel senso che con tale disposizione il legislatore ha imposto un nuovo periodo di sospensione dal 1 Marzo al 31 dicembre del 2017 dell'efficacia delle disposizioni modificative della L. n. 21 del 1992 introdotte dal D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater; o se invece esso vada inteso nel senso che con tale disposizione il legislatore ha voluto estendere retroattivamente, coprendo l'intero periodo dal 31 marzo 2010 al 31 dicembre 2017, la sospensione dell'efficacia del D.L. 30 dicembre 2007, n. 207, art. 29, comma 1 quater, originariamente disposta fino al 30 giugno 2009 dal D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 7-bis, comma 1, e successivamente prorogata fino al 31 Marzo 2010; cosÃ crendo un continuum di sospensione dall'11 febbraio 2009, data di entrata in vigore del D.L. n. 5 del 2009, al 31 dicembre 2017?

7. Il Collegio remittente reputa altresÃ opportuno evidenziare che, qualora le Sezioni Unite dovessero optare per la seconda delle due soluzioni interpretative sopra prospettate, sarebbe altresÃ necessario chiarire se, durante il periodo di sospensione dell'efficacia delle disposizioni recate dal D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater, debbano ritenersi reviviscenti le disposizioni dettate dalla L. n. 21 del 1992 (artt. 3 e 11) nel testo precedente alle modifiche recate dal menzionato D.L. n. 207 del 2008, art. 29 ovvero se, al contrario, neanche tali disposizioni possano ritenersi in vigore, in quanto abrogate e non reviviscenti.

8. In senso contrario a questa prospettiva ermeneutica e, quindi, a favore della tesi che per l'intero periodo dal 1 marzo 2010 al 31 dicembre 2017 la materia disciplinata, prima, dal testo originario della L. 21 del 1992 e, poi, dal testo di tale legge come modificato dal D.L. n. 207 del 2008 resterebbe totalmente deregolata si Ã espresso il Tribunale di Roma con l'ordinanza 25.6.2017, cit.

In tale ordinanza si Ã, in primo luogo, rilevato come il D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater, prevedendo la sostituzione integrale di commi e articoli di legge preesistenti, implichi il duplice effetto dell'abrogazione di tali disposizioni e, al tempo stesso, dell'introduzione nell'ordinamento giuridico di nuove disposizioni, inserite in luogo di quelle soppresse e nella medesima sede originariamente destinata a queste ultime; in secondo luogo si Ã poi sottolineato come la sostituzione comporti l'eliminazione della sequenza testuale da un testo normativo e l'inserimento di una nuova sequenza al posto di quella, con conseguente unificazione dei momenti dell'abrogazione e dell'inserimento. Sulla scorta dei tali premesse, il Tribunale

capitolino ha quindi richiamato Corte Cost. n. 13/2014 (*“il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate”*) e Cass. SSUU n. 25551/2007 (*“a questo proposito va in generale affermato che, nel regime di successione delle leggi, mentre l’abrogazione della disposizione che modifica o sostituisce quella precedente non comporta la sua reviviscenza, tale effetto invece predicarsi in caso di abrogazione di una disposizione che abbia come contenuto quello di abrogare una disposizione precedente sicché ci si viene meno all’effetto abrogativo”*); per concludere, come sopra accennato, nel senso della non reviviscenza, per il periodo di sospensione dell’efficacia delle disposizioni recate dal decreto L. 207 del 2008, delle disposizioni contenute nel testo previgente della L. n. 21 del 1992.

9. Si reputa quindi opportuno sottoporre al vaglio delle Sezioni Unite, per l’ipotesi in cui le stesse aderiscano alla seconda delle due opzioni ermeneutiche prospettate nel precedente paragrafo 6 (potendosi peraltro rilevare che la questione, pur non rilevante nella presente causa, sarebbe astrattamente prospettabile anche in relazione al periodo di sospensione dall’11 febbraio 2009, data di entrata in vigore del D.L. n. 5 del 2009, al 31 marzo 2010), l’ulteriore, seguente, questione di massima di particolare importanza (accessoria a quella enunciata nel paragrafo 6 che precede):

“Se, durante il periodo di sospensione dell’efficacia delle disposizioni recate dal D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater, debbano ritenersi reviviscenti le disposizioni dettate dalla L. n. 21 del 1992 (artt. 3 e 11) nel testo precedente alle modifiche recate dal menzionato D.L. n. 207 del 2008, art. 29 o se, al contrario, tali disposizioni non possano ritenersi tornate in vigore durante la sospensione dell’efficacia del D.L. n. 207 del 2008, art. 29, comma 1-quater, in quanto abrogate e non reviviscenti, con conseguente deregolazione della materia dalle stesse disciplinata”.

10. La soluzione delle due questioni di massima di particolare importanza consentirà di dare certezza di regime giuridico ad un settore quello del trasporto privato a mezzo veicoli noleggiati con conducente di notevole impatto economico-sociale e fornirà ai giudici di merito un sicuro indirizzo nella decisione delle numerose controversie *sub iudice*.

P.Q.M.

La Corte rimette gli atti al Primo Presidente per l’eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite ai sensi dell’art. 374 c.p.c., comma 2.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Seconda civile della Suprema Corte di Cassazione, il 25 novembre 2021.

Depositato in Cancelleria il 1 marzo 2022

Campi meta

Massima : *Di fronte alla complessa stratificazione di sospensioni e proroghe legislative che hanno caratterizzato le modifiche alla Legge n. 21 del 1992 per il servizio di Noleggio Con Conducente (NCC), in particolare riguardo all'obbligo di partenza dalla rimessa, si rende indispensabile l'intervento delle Sezioni Unite per dirimere l'incertezza sulla vigenza delle norme e sull'eventuale reviviscenza di quelle precedenti, al fine di garantire la certezza del diritto in un settore di notevole impatto economico-sociale.*

Supporto Alla Lettura :

NOLEGGIO CON CONDUCENTE

Le autovetture NCC (Noleggio Con Conducente), sono veicoli utilizzati per fornire **servizi di trasporto professionale a pagamento**. A differenza dei Taxi tradizionali, le autovetture NCC non possono essere prese per strada come un normale Taxi, ma richiedono una **prenotazione anticipata**.

Sono autorizzate a transitare nelle Zone a Traffico Limitato (ZTL) in quanto svolgono un servizio di trasporto a pagamento e vengono utilizzate per soddisfare le esigenze di mobilità di gruppi o persone che necessitano di un servizio personalizzato, che può essere prenotato in anticipo. Questo tipo di autovetture possono integrarsi con il sistema di trasporto pubblico esistente, oltre ad essere un'alternativa al trasporto privato e a contribuire all'economia locale, fornendo collegamenti tra aree non ben servite o non coperte dai mezzi pubblici.