

Cassazione civile sez. II, 14/07/2023, n. 20278

FATTI DI CAUSA

1. La sentenza n. 17032 pubblicata il 6-9-2018 del Tribunale di Roma ha rigettato l'appello proposto da (*omissis*) avverso la sentenza del giudice di pace di Roma che aveva respinto le sue opposizioni a sei verbali di accertamento di data 27 aprile, 29 aprile (due verbali), 30 aprile (due verbali) e 2 maggio 2015 relativi a ingressi nella ZTL di Roma senza la preventiva comunicazione prevista dall'art. 5-bis legge 15 gennaio 1992 n.21, dal regolamento dell'Assemblea Capitolina n. 68/2001 e dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 553 del 26-9-2001.

(*omissis*) era titolare di licenza di noleggio con conducente (NCC) rilasciata dal Comune di Carsoli per il veicolo tg. (*omissis*) ed era titolare per l'anno 2015 della relativa autorizzazione di accesso alla ZTL e corsie preferenziali di Roma Capitale; a seguito della delibera comunale n. 379 del 30-12-2014 e di quella integrativa n.79 del 16-3-2015 il permesso di accesso gli era stato revocato e l'appellante aveva dedotto l'illegittimità dei verbali di accertamento per la sospensione e il successivo annullamento delle delibere in forza delle quali era stato revocato il suo permesso di accesso.

Per quanto ancora interessa in relazione ai motivi di ricorso proposti, la sentenza ha dichiarato che la sentenza n. 11636/2015 del TAR Lazio, che aveva annullato le delibere di Roma Capitale, era stata prodotta nella versione attestante il passaggio in giudicato solo nel corso del giudizio di appello; quindi, il deposito era stato tardivo ex art. 345 cod. proc. civ. e il documento non poteva essere utilizzato

dall'appellante per fare valere l'autorità del giudicato.

Di seguito la sentenza ha considerato che la sentenza n. 11636/2015 e le precedenti ordinanze cautelari del TAR Lazio di data 5 marzo e 7 maggio 2015 avevano disposto sospensione e annullamento delle delibere n. 379/2014 e n. 79/2015 della Giunta di Roma Capitale solo nei limiti di cui in motivazione; per effetto delle ordinanze di sospensiva e della sentenza continuava a sussistere l'obbligo di comunicazione dell'accesso derivante dall'art. 5-bis legge 15 gennaio 1992 n.21, in quanto il TAR si era limitato a dichiarare che la comunicazione dovesse essere consentita a mezzo pec e messaggistica telefonica al fine di consentirne la gestione in tempo reale. Di seguito la sentenza ha dichiarato che nessun rilievo assumeva la disposizione che nel 2017 aveva sospeso l'applicazione dell'art. 5-bis legge 15 gennaio 1992 n. 21, in quanto la disposizione trovava applicazione solo a decorrere dalla sua entrata in vigore. Infine, ha rilevato che non si conoscevano le ragioni della revoca dell'ammissione del veicolo alla *white list* di accesso avvenuta il 2 marzo 2015, in quando il provvedimento non era stato prodotto e la questione della revoca non era stata oggetto di contestazione in primo grado.

2. Con atto notificato il 21-2-2019 (*omissis*) ha proposto ricorso per cassazione alla sentenza sulla base di cinque motivi, al quale ha resistito Roma Capitale con controricorso.

Il ricorso Ã" stato avviato alla trattazione camerale ex art. 380bis.1 cod. proc. civ. e in prossimitÃ dell'adunanza in camera di consiglio il ricorrente ha depositato memoria.

All'esito della camera di consiglio del 27-6-2023 la Corte si Ã" riservata il deposito dell'ordinanza.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo rubricato *"violazione dell'art. 345 c.p.c. in ordine all'inutilizzabilitÃ della sentenza del Tar Lazio con il passaggio in giudicato (art. 360 c.p.c. n.3)"* il ricorrente lamenta che la sentenza abbia dichiarato lâ" inutilizzabilitÃ della sentenza del TAR Lazio con lâ" attestazione del passaggio in giudicato per il fatto che era stata prodotta solo in corso di causa.

2. Con il secondo motivo rubricato *"nullitÃ della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c. in relazione all'art. 360 n. 4 c.p.c. (omessa pronuncia sul secondo motivo di appello)"* il ricorrente lamenta che la sentenza impugnata non abbia pronunciato sul suo motivo con il quale aveva dedotto che le delibere della Giunta comunale, prevedendo per i titolari di licenze NCC rilasciate da comuni diversi da Roma condizioni piÃ¹ gravose per svolgere il servizio di trasporto pubblico non di linea a vantaggio dei taxi e dei titolari di licenze NCC rilasciate dal comune di Roma, ostacolava la concorrenza e pertanto era in contrasto con le disposizioni UE in materia di libertÃ di concorrenza.

3. Con il terzo motivo rubricato *"violazione dell'art. 9 comma 3 D.L. 244/16 convertito in legge 27.2.2017 n. 19 (art. 360 c.p.c. n.3)"* il ricorrente lamenta che la sentenza non abbia considerato che lâ" art. 9 co.3 d.l. 30 dicembre 2016 n. 244 conv. in legge 27-2-2017 n. 19 aveva previsto che la sospensione dell'efficacia disposta dall'art. 7 bis comma 1 del d.l. 10-2-2009 conv. con mod. in legge n. 9 aprile 2009 n.33 si intendeva prorogata fino al 31.12.2017; sostiene che la disposizione abbia interpretato con effetto retroattivo le norme contenenti le precedenti proroghe di sospensione dell'efficacia di una serie di disposizioni e in particolare dell'art. 5-bis legge 21/1992, il quale disponeva che i comuni potessero prevedere lâ" accesso nel loro territorio e all'interno delle aree a traffico limitato da parte dei titolari di autorizzazione per il servizio NCC rilasciata da altri comuni mediante preventiva comunicazione.

4. Con il quarto motivo rubricato *"violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 bis, 11 legge 21/92 in relazione alla sentenza del Tar Lazio del 13.10.1995 (art. 360 n. 3 c.p.c.)"* il ricorrente lamenta che la sentenza impugnata non abbia considerato che lâ" annullamento delle delibere comunali da parte della sentenza n. 11636/2015 del TAR Lazio con le relative ordinanze che avevano disposto la sospensiva avesse fatto rivivere le autorizzazioni alla circolazione nella ZTL

e nelle corsie preferenziali di cui era titolare il ricorrente nell'anno 2015 prima che, a seguito dell'emanazione della delibera di Giunta n. 379/2014, Roma Capitale gliela avesse revocata in data 2-3-2015.

5. Con il quinto motivo *“erronea valutazione e/o omesso esame degli scritti difensivi di Roma Capitale circa un fatto decisivo in relazione alla sentenza del Tar Lazio del 13.10.15 (art. 360 n. 5 c.p.c.)”* il ricorrente lamenta che la sentenza impugnata non abbia considerato quanto dedotto dalla stessa Roma Capitale convenuta in ordine al fatto che, dopo che il permesso era stato revocato in data 2-3-2015 in applicazione della delibera di Giunta n. 379/2014, il veicolo era stato reinserito con permesso temporaneo dal 28-5-2015; sostiene che la sentenza impugnata abbia ritenuto che le delibere annullate dalla sentenza del TAR Lazio dovessero continuare a essere applicate nonostante la stessa Amministrazione riconoscesse che era stata ripristinata la precedente delibera n. 553/2001.

6. Il primo motivo, avente a oggetto la violazione dell'art. 345 cod. proc. civ., *“inammissibile per carenza di interesse”*.

La sentenza impugnata, dopo avere dichiarato che non si poteva fare valere *“l'autorità del giudicato della sentenza del TAR Lazio n. 11636/2015 per la mancanza di tempestiva produzione della copia con attestazione del passaggio in giudicato, ha proceduto (da pag. 10) a prendere in esame le statuizioni di quella sentenza, per cui la precedente dichiarazione sulla mancanza di prova del giudicato rimasta priva di conseguenze. La sentenza impugnata giunta alla conclusione che il TAR Lazio con la sentenza n. 11636/2015 non aveva annullato integralmente le delibere n.379/2014 e n.79/2015, così da escludere l'obbligo della preventiva comunicazione dell'ingresso in zona ZTL da parte del titolare di licenza di noleggio con conducente, ma aveva annullato le delibere soltanto entro determinati limiti, posti dalla sentenza n. 11636/2015 medesima. Quindi, non è stata l'esclusione della prova dell'esistenza del giudicato ad avere costituito il fondamento della pronuncia impugnata, ma il contenuto della sentenza del TAR Lazio, in quanto inidoneo a supportare le tesi dell'appellante.”*

Il motivo *“inammissibile anche sotto l'ulteriore profilo della mancanza della specificità imposta dall'art. 366 co.1 n. 6 cod. proc. civ.. La sentenza impugnata ha dichiarato che la sentenza del TAR Lazio n.11636/2015 nella versione attestante il passaggio in giudicato era disponibile dal marzo 2016 e quindi poteva essere depositata unitamente all'atto di appello e il ricorrente insiste sul dato che la sentenza reca la data dell'attestazione del passaggio in giudicato del 10-11-2016”,* ma non specifica se la data del 10-11-2016 fosse la data in cui *“è stata rilasciata l'attestazione o la data del passaggio in giudicato della sentenza.”*

7. Il terzo motivo, con il quale il ricorrente sostiene che le infrazioni non siano integrate in quanto *“l'art. 5-bis L. 21/1992 non era in vigore al momento dei fatti”* fondato nei limiti di seguito esposti, con il conseguente assorbimento degli altri motivi.

L'art. 9 co.3 d.l. 30 dicembre 2016 n. 244 conv. con mod. dalla legge 27 febbraio 2017 n.19 ha previsto: «la sospensione dell'efficacia disposta dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto legge 10 febbraio 2009, n.5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017».

L'art. 7-bis co.1 d.l. 10-2-2009 n. 5 conv. con mod. dalla legge 9-4-2009 n. 33 aveva disposto, «nelle more della ridifinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992 n. 21 in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni e agli enti locali», la sospensione dell'efficacia dell'art. 29 co. 1-quater d. l. 20 dicembre 2008 n. 207 convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009 n. 14.

L'art. 29 co. 1-quater ha sostituito l'art. 3 legge 15 gennaio 1992 n.21 e ha introdotto nella medesima legge l'art. 5-bis, disposizione per la cui violazione sono state irrogate le sanzioni amministrative nella fattispecie, che prevede: «(Accesso nel territorio di altri comuni)1.Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso al loro territorio o, specificamente, all'interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante 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».

Le Sezioni Unite di questa Corte con la sentenza n. 17541 depositata il 20-6-2023 hanno risolto le questioni relative alla sospensione dell'efficacia delle modifiche alla legge 15 gennaio 1992 n. 21 introdotte dall'art. 29 co.1-quater d. l. 20 dicembre 2008 n. 207 convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009 n. 14, ponendo i seguenti principi di diritto: «Il legislatore, con la disposizione di interpretazione autentica di cui al comma 3 dell'art. 9 del d.l. n. 244 del 2016, ha sospeso l'efficacia delle fattispecie introdotte con l'art. 29, comma 1-quater d.l. n. 207/2008, inserito dalla legge di conversione n. 14/2009, posticipandola al 31 dicembre 2016 (divenuto successivamente 31 dicembre 2017).

Le fattispecie introdotte con il predetto art. 29, comma 1-quater cit. non abrogano le previgenti ipotesi di cui agli artt. 3 e 11 legge quadro n. 21 del 1992 (art. 3. Servizio di noleggio con conducente 1.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 viaggio. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco.

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.

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 esercitato il servizio di taxi. È tuttavia consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e altri servizi pubblici. 4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso le rispettive autorimesse. 5. I comuni in cui non è esercitato 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 comportati 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 taxi e comunque da esse chiaramente distinte, delimitare e individuate come rimessa. 7. Il servizio taxi, ove esercitato, ha comunque la precedenza nei varchi prospicienti il transito dei passeggeri.), che vengono pertanto solo integrate dalla successiva previsione e comunque sono da ritenere vigenti al momento della commissione della violazione contestata».

Rinviando alla motivazione della sentenza della Sezione Unite per esposizione delle ragioni sulle quali si fondano i principi esposti, si deve fare applicazione di tali principi in questa sede, statuendo che il Tribunale di Roma ha erroneamente ritenuto la legittimità delle sanzioni irrogate ai sensi dell'art. 5-bis legge 21/1992 introdotto dall'art. 29 co.1-quater d.l. 207/2008 conv. con mod. in legge 14/20019, in quanto al momento della commissione degli illeciti nel 2015 la disposizione non era in vigore, per il fatto che l'efficacia della fattispecie, così come delle altre previste dall'art. 29 co.1-quater, era sospesa.

Nel contempo si impone di verificare, con accertamento di fatto spettante al giudice di merito, se le condotte contestate integrino altro illecito amministrativo ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 11 legge 15 gennaio 1992 n. 21 nella formulazione precedente alla riforma di cui al d.l. 207/2008, che erano vigenti nel periodo di sospensione dell'efficacia della riforma medesima. Infatti, la tesi del ricorrente, in ordine al diritto ad accedere alla zona ZTL e alle corsie preferenziali senza limitazioni non può essere accolta, dovendosi dare continuità ai precedenti di Cass. Sez. 2 8-10-2008 n. 24827 (Rv. 605857-01) e Cass. Sez. 2 10-10-2008 n. 24942 (Rv. 605036-01): con tali sentenze si è stabilito -con riferimento alla disposizione dell'art. 11 legge 21/1992 nella formulazione vigente al momento della commissione anche dei fatti oggetto del presente giudizio secondo i principi posti dalle Sezioni Unite- che il terzo comma dell'art. 11, laddove consente alle vetture di noleggio con conducente l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi, va coordinato con il primo comma dello stesso articolo, che

rinvia per la disciplina concreta dell'esercizio del transito alla potestà regolamentare dei Comuni, con la conseguenza che sono legittimi i regolamenti comunali che condizionino l'esercizio della facoltà di transito ad autorizzazione preventiva, e anche a ulteriori adempimenti (quali il possesso di apparecchio "telepass").

8. L'accoglimento del terzo motivo nei termini esposti impone la cassazione ex art. 383 co.1 cod. proc. civ. della sentenza impugnata e comporta l'assorbimento degli altri motivi. Il giudice del rinvio, nell'accertare se le condotte commesse integrino violazioni dell'art. 11 legge 21/1992 e dei regolamenti comunali nella formulazione vigente all'epoca della loro commissione, dovrà verificare se le previsioni siano rispettose delle disposizioni eurounitarie; dovrà, altresì, verificare l'incidenza sulle condotte illecite eventualmente integrate sia della sentenza n. 11636 del TAR Lazio sia delle ordinanze di sospensiva emesse nel corso di quel giudizio, anche con riguardo al ripristino della precedente autorizzazione e dei precedenti regolamenti.

9. Il giudice del rinvio statuirà anche sulle spese del giudizio di legittimità ai sensi dell'art. 385 co.3 cod. proc. civ..

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il primo motivo di ricorso, accoglie il terzo motivo e, assorbiti gli altri, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia al Tribunale di Roma in persona di diverso magistrato anche per le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della seconda sezione

Campi meta

Massima : *Il Tribunale di Roma ha erroneamente ritenuto la legittimità delle sanzioni irrogate ai sensi dell'art. 5-bis legge 21/1992 introdotto dall'art. 29 co.1-quater d.l. 207/2008 conv. con mod. in legge 14/2019, in quanto al momento della commissione degli illeciti nel 2015 la disposizione non era in vigore, per il fatto che l'efficacia della fattispecie, così come delle altre previste dall'art. 29 co.1-quater, era sospesa.*

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.