

Cassazione civile sez. V, 07/07/2023, n. 29598

### Rilevato che:

1. il Giudice di pace di Roma, con sentenza n. 18397/2016, rigettando l'opposizione ex art. 22, legge n. 689 del 1981, proposta dalla (omissis), titolare della licenza NCC, rilasciata dal Comune di Riano e relativa al veicolo tg. (omissis), avverso otto verbali di accertamento, emessi da Roma Capitale, per alcune violazioni del codice della strada, commesse nel 2015, consistenti per avere la cooperativa, con il detto veicolo di sua proprietà, circolato nella corsia riservata ai mezzi pubblici di Roma Capitale, ovvero nell'aver avuto accesso alla ztl, senza la prescritta autorizzazione;

2. il Tribunale di Roma, con la sentenza in epigrafe, nella contumacia di Roma Capitale, ha rigettato l'appello della (omissis), per quanto qui rileva, sulla base delle seguenti considerazioni: (i) la sentenza del Tar Lazio n. 11636 del 2015 (al pari delle ordinanze cautelari del giudice amministrativo del 05/03/2015 e del 07/05/2015), invocata dall'appellante, non aveva annullato del tutto la delibera comunale n. 379 del 30/12/2014 e la delibera integrativa n. 79 del 2015 che avevano previsto oneri più gravosi rispetto al passato per l'ottenimento dell'accesso alla ztl, in seguito alle quali Roma Capitale, con comunicazione del 02/03/2015, aveva provveduto a revocare alla (omissis) l'autorizzazione per l'accesso alla ztl e alle corsie preferenziali di Roma. In particolare, la sentenza del Tar non aveva messo in discussione il fatto che l'accesso alla ztl dovesse essere preventivamente comunicato come prescritto dall'art. 5-bis, legge 15 gennaio 1992, n. 21 -, ma si era limitata a indicare che una simile comunicazione dovesse essere consentita a mezzo pec o messaggistica telefonica, ai fini di permetterne la gestione in tempo reale; (ii) è priva di rilievo la disposizione approvata nel 2017, che ha sospeso temporaneamente l'applicazione dell'articolo 5-bis, trattandosi di una norma applicabile soltanto a decorrere dalla sua entrata in vigore;

3. avverso la sentenza d'appello ha proposto ricorso per cassazione la (omissis), con tre motivi; Roma Capitale ha resistito con controricorso; in prossimità della precedente camera di consiglio del 22/06/2022 (che non si è svolta), le parti hanno depositato memorie ex art. 380-bis.1, cod. proc. civ.; la ricorrente ha depositato un'altra memoria per questa camera di consiglio;

### Considerato che:

1. con il primo motivo di ricorso [«Violazione dell'art. 9 comma 3 [?] d.l. 244/16 convertito in legge 27.2.17 n. 19 (art. 360 cpc n. 3)»], la ricorrente denuncia l'errore di diritto commesso dal giudice d'appello per non avere applicato la disciplina dell'articolo 9, comma 3, del d.l.

30 dicembre 2016, n. 244, che ha sospeso fino al 31 dicembre 2017 l'art. 5-bis della legge quadro n. 21 del 1992 e tutte le modifiche apportate dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. n. 207 del 2008, e per non avere rilevato che, pertanto, non potevano essere contestati alla cooperativa gli artt. 3, 8, 11, della legge quadro n. 21 del 1992, e nemmeno l'articolo 5-bis del medesimo plesso normativo, con conseguente annullamento dei verbali di accertamento di infrazione stradale impugnati;

2. con il secondo motivo [«Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 bis, 11 legge 21/92 in relazione alla sentenza del Tar Lazio del 13.10.15 (art. 360 cpc n. 3)»], la ricorrente denuncia che il Tribunale di Roma avrebbe dovuto rilevare che, per effetto della sospensione (disposta dalle menzionate ordinanze cautelari del Tar Lazio) della delibera comunale n. 379 del 2014, cui era seguita (in data 02/03/2015) la revoca, da parte di Roma Capitale, dell'autorizzazione alla circolazione nella ztl e nelle corsie preferenziali, riviveva la precedente comunicazione che la cooperativa aveva effettuato prima della detta revoca;

3. con il terzo motivo [«Erronea valutazione e/o omesso esame degli scritti difensivi di Roma Capitale circa un fatto decisivo in relazione alla sentenza del Tar del 13.10.15 (art. 360 n. 5 c.p.c.)»], la ricorrente premette che i verbali di accertamento delle violazioni del c.d.s. impugnati in questa sede dovevano essere annullati in quanto si fondavano sulla delibera di Roma Capitale n. 379/2014, che era stata annullata dalla sentenza del Tar n. 11636 del 13/10/2015, che la cooperativa aveva depositato per estratto in primo grado e integralmente, con attestazione del passaggio in giudicato, all'atto dell'iscrizione della causa a ruolo nel giudizio di appello. Addebita quindi al giudice di appello di avere erroneamente affermato che la sentenza n. 11636/2015 (e ancor prima le ordinanze cautelari del 05-07/03/2015) del Tar non aveva(no) annullato integralmente la delibera comunale n. 379/2014, dato che il dispositivo della sentenza e delle ordinanze indicava chiaramente che l'annullamento e la sospensione operavano soltanto nei limiti di cui in motivazione;

4. il primo motivo è fondato nei limiti di seguito esposti e ci comporta l'assorbimento del secondo mezzo di impugnazione;

4.1. va data continuità al recente indirizzo sezione (Cass. 14/07/2023, n. 20278), per il quale [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 ridefinizione 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 stationamento 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 autoveicoli, è vietata la sosta in posteggio di stationamento 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 stationamento 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 taxi e comunque da esse chiaramente distinte, delimitate 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». Rinviano alla motivazione della sentenza della Sezione Unite per l'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 14/2009, 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);

5. il terzo motivo è inammissibile per due distinte ragioni;

5.1. innanzitutto, fin da Cass. Sez. U. 07/04/2014, n. 8053, si è andato consolidando il principio di diritto per cui l'attuale art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ., nella specie applicabile *ratione temporis*, ha introdotto nell'ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia). Ne consegue che, nel rigoroso rispetto delle previsioni degli artt. 366, primo comma, n. 6, e 369, secondo comma, n. 4, cod. proc. civ., il ricorrente deve indicare il «fatto storico», il cui esame sia stato omesso, il «dato», testuale o extratestuale, da cui esso risulti esistente, il «come» e il «quando» tale fatto sia stato oggetto di discussione processuale tra le parti e la sua «decisività», fermo restando che l'omesso esame di elementi istruttori non integra, di per sé, il vizio di omesso esame di un

fatto decisivo qualora il fatto storico, rilevante in causa, sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, ancorché la sentenza non abbia dato conto di tutte le risultanze probatorie. Nella fattispecie concreta la ricorrente non rivolge alla sentenza d'appello rilievi riconducibili al paradigma legale di cui al novellato n. 5, dell'art. 360, poiché non denuncia l'omesso esame di un fatto storico decisivo, ma si duole, piuttosto, di un asserito errore di valutazione, commesso dal giudice di merito, circa l'esatto contenuto precettivo delle pronunce del giudice amministrativo;

**5.2.** in secondo luogo, è chiaro che il Tribunale di Roma ha preso in esame le decisioni del giudice amministrativo ed è pervenuto alla conclusione che il Tar, con la sentenza n. 11636/2015, non ha annullato integralmente le delibere n. 379/2014 e n. 79/2015, così da escludere l'obbligo della preventiva comunicazione dell'ingresso in ztl da parte del titolare di licenza NCC, ma le ha annullate entro determinati limiti, fissati dalla stessa sentenza amministrativa. Sicché, al contrario di quanto assume la parte, la sentenza qui impugnata non si fonda sull'omesso esame della documentazione allegata dall'appellante, ma sulla valutazione operata dal giudice di merito circa la portata precettiva delle pronunce del Tar;

**6.** in conclusione, accolto il primo motivo, assorbito il secondo, dichiarato inammissibile il terzo motivo, la sentenza è cassata, in relazione al primo motivo, con rinvio al Tribunale di Roma, in persona di diverso magistrato, il quale, nell'accertare se le condotte contestate integrino o meno la violazione delle disposizioni dell'art. 11, della legge n. 21 del 1992, e dei regolamenti comunali nella versione vigente all'epoca dei fatti di causa, dovrà verificare: da un lato, se le previsioni siano conformi alla normativa eurounitaria; dall'altro, l'incidenza, sulle condotte illecite eventualmente integrate, della sentenza n. 11636/2015 del Tar Lazio e delle ordinanze di sospensiva emesse nel corso dello stesso giudizio, anche con riguardo al ripristino della precedente autorizzazione e dei precedenti regolamenti;

**7.** il giudice del rinvio provvederà inoltre sulle spese del giudizio di cassazione,

### **P.Q.M.**

accoglie il primo motivo, assorbito il secondo motivo, dichiara inammissibile il terzo motivo, cassa la sentenza impugnata in relazione al primo motivo e rinvia al Tribunale di Roma, in persona di diverso magistrato, anche per le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, in data 17 ottobre 2023

### **Campi meta**

**Massima :** *Per gli autobus turistici, titolari di una licenza Ncc, non vi Ã un diritto incondizionato di accedere alle zone ZTL e alle corsie preferenziali. E ciÃ² neppure nel periodo in cui la legge quadro di riforma, che prevedeva una serie di regole e comunicazioni per lâ??accesso, Ã stata 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 mobilitÃ di gruppi o persone che necessitano di un servizio personalizzato, che puÃ essere prenotato in anticipo. Questo tipo di autovetture possono integrarsi con il sistema di trasporto pubblico esistente, oltre ad essere unâ??alternativa al trasporto privato e a contribuire allâ??economia locale, fornendo collegamenti tra aree non ben servite o non coperte dai mezzi pubblici.