



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

GIUSEPPE GRASSO - Presidente
MILENA FALASCHI - Consigliere
LUCA VARRONE - Consigliere
FEDERICO ROLFI - Consigliere Rel.
VALERIA PIRARI - Consigliere

Oggetto: Sanzioni amministrative -
Noleggio con conducente

R.G.N. 36726/2018

Ud. 26/10/2023 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 36726/2018 R.G. proposto da:

(omissis)

(omissis)

(omissis)

elettivamente

domiciliata in

(omissis)

che la rappresenta e difende

- **ricorrente** -

contro

(omissis)

- **intimata** -

avverso la SENTENZA del TRIBUNALE ROMA n. 19545/2018 depositata il 11/10/2018.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del giorno 26/10/2023 dal Consigliere Dott. Federico Rolfi;





RITENUTO IN FATTO

1. La società (omissis) (omissis) (omissis) titolare dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente relativa all'autoveicolo (omissis) ha proposto ricorso, sulla scorta di nove motivi, per la cassazione della sentenza n. 19545/18 del Tribunale di Roma che, confermando la sentenza del Giudice di pace di Roma, ha rigettato l'opposizione dalla stessa proposta avverso otto verbali di accertamento con cui le erano state contestate diverse violazioni del codice della strada, tutte rilevate nell'anno 2015, concernenti la circolazione nella corsia riservata ai mezzi pubblici e l'accesso nella zona a traffico limitato in assenza della comunicazione preventiva di cui all'art. 5-bis L. n. 21/1992.

2. Per quanto rileva in questo giudizio di legittimità, il Tribunale ha rigettato l'appello con cui la società aveva sostenuto che le ordinanze cautelari del TAR Lazio del 5 marzo e del 7 maggio 2015, prima, e la sentenza n. 11636/2015 del medesimo TAR, poi, avrebbero rispettivamente sospeso e annullato l'efficacia delle delibere della Giunta di (omissis) 379/2014 e 79/2015, col conseguente venir meno, in capo alla cooperativa, dell'obbligo di comunicare preventivamente l'accesso delle vetture all'interno del territorio comunale.

Il Tribunale capitolino ha ritenuto che nessuna delle invocate pronunce del TAR avesse fatto venir meno l'obbligo di comunicazione dell'accesso e che ai fatti ascritti all'opponente, risalenti al 2015, fosse pienamente applicabile l'art. 5 bis della L. n. 21/1992, dovendosi escludere che la sospensione dell'efficacia di tale disposizione recata dall'articolo 1, comma 1136, lettera b, L. n. 205/2017 avesse efficacia retroattiva.

3. Il COMUNE DI ROMA è rimasto intimato.





4. Fissata per la decisione l'adunanza camerale del 23 novembre 2021 - in vista della quale la ricorrente aveva depositato memoria - la causa è stata rinviata a nuovo ruolo per la trattazione in pubblica udienza.

Celebratasi la pubblica udienza in data 1° marzo 2022 - anche in questo caso preceduta dal deposito di memoria da parte della ricorrente - questa Corte, con ordinanza interlocutoria, rilevato che le questioni di diritto sollevate nel presente ricorso erano state rimesse all'esame delle Sezioni Unite Civili, con l'ordinanza interlocutoria di questa Sezione n. 6781/2022, ha disposto rinvio a nuovo ruolo in attesa della pronuncia delle Sezioni Unite.

5. Intervenuta quest'ultima, la trattazione del ricorso è stata nuovamente fissata all'adunanza camerale in data odierna, a norma degli artt. 375, secondo comma, e 380 bis.1, c.p.c.

4. La ricorrente ha depositato memoria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è affidato a nove motivi.

1.1. Con il primo motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., la nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c. per non avere il Tribunale statuito sul terzo motivo di appello, con il quale veniva impugnata la decisione del giudice di prime cure nella parte in cui lo stesso aveva escluso la reviviscenza della licenza della società ricorrente all'esito dell'annullamento della delibera n. 379/2014 del Comune di Roma da parte del TAR Lazio.

1.2. Con il secondo motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., la nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c. per non avere il Tribunale statuito sul quarto motivo di appello, con il quale veniva impugnata la decisione del giudice di prime cure





nella parte in cui non aveva accolto il motivo di ricorso concernente la mancata dimostrazione della verifica di corretto funzionamento e taratura dei dispositivi con i quali erano state rilevate le infrazioni.

1.3. Con il terzo motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., la nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c., per non avere il Tribunale statuito sul quinto motivo di appello, con il quale veniva impugnata la decisione del giudice di prime cure nella parte in cui non aveva valutato il contrasto della delibera comunale con il combinato disposto degli artt. 3, 101 e 102 TFUE e dell'art. 4, par. 3, Trattato UE.

1.4. Con il quarto motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., la nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c., per non avere il Tribunale statuito sul sesto motivo di appello, con il quale veniva impugnata la decisione del giudice di prime cure nella parte in cui non aveva valutato le contestazioni concernenti l'omessa indicazione del numero di matricola e del misuratore utilizzato per gli accertamenti e l'omessa omologazione del misuratore medesimo.

1.5. Con il quinto motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione dell'art. 9, comma 3-*bis*, D.L. 244/2016.

Argomenta, in particolare, il ricorso che il Tribunale di Roma avrebbe erroneamente negato rilevanza alla previsione di cui all'art. 9, comma 3, D.L. 244/2016 – convertito con L. 19/2017 – con la quale la è stata prorogata sino al 31 dicembre 2017 la sospensione delle modifiche apportate dall'art. 29, comma 1-*quater*, D.L. 207/2008 (inserito dalla legge di conversione n. 14 del 2009) alla L. 21/1992.

Deduce, per contro, che, per effetto di tale sospensione, all'epoca dei fatti contestati non potevano trovare applicazione le previsioni di cui agli artt. 3, 5-*bis*, 8 e 11 della L. 21/1992, con conseguente illegittimità dei verbali oggetto di impugnazione.





1.6. Con il sesto motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione o falsa applicazione dell'art. 5-bis, L. 21/91 "in relazione alla sentenza del TAR Lazio del 13.10.15", in quanto, secondo la ricorrente, detta sentenza sarebbe venuta ad incidere sulle modalità di comunicazione di accesso alla ZTL stabilite dalla delibera 379/2014 del Comune di Roma, comportando la reviviscenza della precedente autorizzazione all'accesso che era stata rilasciata alla ricorrente e poi revocata dal Comune nel (omissis) .

1.7. Con il settimo motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., la "erronea valutazione della sentenza del TAR Lazio integrale e degli scritti difensivi di (omissis) circa un fatto decisivo".

Argomenta, in particolare, il ricorso che la decisione impugnata avrebbe erroneamente ritenuto che le decisioni del TAR Lazio consistessero in un annullamento parziale e non integrale della delibera n. 379/2014 del Comune di Roma, laddove, per effetto delle decisioni del TAR, lo stesso Comune di Roma avrebbe "ripristinato" la delibera n. 553/2001.

1.8. Con l'ottavo motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., la violazione dell'art. 2909 c.c., per avere la decisione del Tribunale di Roma violato il giudicato sceso sulla sentenza del TAR Lazio.

1.9. Con il nono motivo il ricorso deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione degli artt. 4 segg. D.M. 55/2014, per avere il Tribunale operato una liquidazione non conforme ai parametri di legge, peraltro senza esporre i criteri con i quali era giunto alla liquidazione delle spese.





2. L'esame del ricorso deve partire dal quinto motivo di ricorso, la cui rilevanza è stata evidenziata in sede di rinvio a nuovo ruolo del ricorso.

Il motivo è fondato.

Deve essere data continuità al recente indirizzo sezionale (Cass. Ordinanza n. 20278 del 2023; Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 29744 del 2023), che richiama l'art. 9, comma 3, D.L. 30 dicembre 2016 n. 244 conv. con mod. con L. 27 febbraio 2017 n.19, il quale ha previsto che *"...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, comma 1, D.L. 10-2-2009, n. 5 conv. con mod. con L. 9 aprile 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, comma 1-*quater*, D.L. 20 dicembre 2008 n. 207 convertito con modificazioni con L. 27 febbraio 2009 n. 14.

L'art. 29, comma 1-*quater* ha sostituito l'art. 3, L. 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, con L. 27 febbraio 2009 n. 14, enunciando 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, esercito a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito 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 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 taxi e comunque da esse chiaramente distinte, delimitate e individuate come rimessa. 7. Il servizio taxi, ove esercito, 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 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 L. 21/1992 introdotto dall'art. 29, comma 1-*quater* D.L., 207/2008, in quanto al momento della commissione degli illeciti nel 2015 la disposizione non era in vigore, dal





momento che l'efficacia della fattispecie, così come l'efficacia delle altre fattispecie previste dall'art. 29, comma 1-*quater*, era sospesa.

Allo stesso tempo, tuttavia, 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.

Non può accogliersi, infatti, la tesi, prospettata nel motivo di ricorso, che sostiene la sussistenza di un diritto ad accedere alla zona ZTL e alle corsie preferenziali senza limitazioni.

Devono infatti trovare continuità i precedenti di Cass. Sez. 2 8-10-2008 n. 24827 e Cass. Sez. 2 10-10-2008 n. 24942, i quali hanno chiarito - 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 comma 3 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 comma 1 del medesimo articolo, il quale, per la disciplina concreta dell'esercizio del transito, rinvia 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')»;

3. L'accoglimento del quinto motivo determina l'assorbimento di quelli ulteriormente articolati dalla parte.

Conseguentemente, la decisione impugnata deve essere cassata 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 e, dall'altro lato, l'incidenza sulle condotte illecite eventualmente riscontrate della sentenza del Tar Lazio n. 11636/2015 del 13 ottobre 2015 e delle ordinanze di sospensiva emesse nel corso dello stesso giudizio amministrativo, anche con riguardo al ripristino della precedente autorizzazione e dei precedenti regolamenti.

Il Tribunale provvederà altresì a regolare le spese del presente giudizio di legittimità.

P. Q. M.

La Corte accoglie il quinto motivo di ricorso, assorbiti gli altri, cassa l'impugnata sentenza e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, al Tribunale di Roma, in persona di diverso magistrato.

Così deciso in Roma, nell'adunanza camerale in data 26 ottobre 2023.

Il Presidente

GIUSEPPE GRASSO

