

Pubblicato il 26/10/2017

N. 00794/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00867/2016 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 867 del 2016, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da

Cooperativa Radiotaxi [REDACTED] con sede ad Alassio in persona del legale  
rappresentante in carica

signori [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] ed  
[REDACTED] con rappresentanza e difesa dagli avvocati professori Luigi Piscitelli e  
Alessandro Bartoli, con domicilio eletto presso il primo a Genova in corso Saffi 7/2;

contro

Comune di Alassio in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Simone Contri con il quale domicilia presso la segreteria del tar adito

Comune di Laigueglia in persona del sindaco in carica, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

**CON IL RICORSO INTRODUTTIVO**

della deliberazione 26.7.2016, n. 48 del consiglio comunale di Alassio

della deliberazione 26.8.2016, n. 29 del consiglio comunale di Laigueglia

dei regolamenti approvati dai comuni con gli atti in questione

della decisione assunta il 7.7.2016 dalla conferenza dei sindaci dei comuni di Alassio e Laigueglia

della nota 8.7.2016, n. 19076 del comune di Alassio

della comunicazione 29.4.2016 del comune di Alassio

della comunicazione 7.10.2016 del comune di Alassio

CON IL RICORSO CONTENENTE MOTIVI AGGIUNTI DI IMPUGNAZIONE

della deliberazione 25.5.2017, n. 125 della giunta comunale di Alassio

della comunicazione 7.6.2017, n. 14961 del comune di Alassio

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Alassio

vista la propria ordinanza 1.12.2016, n. 278

visti gli atti notificati contenenti la richiesta di adempimento dell'ordinanza 2016/278 e i motivi aggiunti di impugnazione

visto il decreto 21.6.2017, n. 144 del presidente del tribunale amministrativo

vista l'ulteriore ordinanza del tribunale amministrativo 12.7.2017, n. 168

visti gli atti e le memorie depositate;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 ottobre 2017 il dott. Paolo Peruggia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

La cooperativa radiotaxi [REDACTED] ed i litisconsorti indicati nell'epigrafe si ritennero lesi dagli atti riportati per il cui annullamento notificarono il ricorso introduttivo, affidato a censure in fatto e diritto.

Si costituì in giudizio il solo comune di Alassio che depositò una memoria con documenti.

Con ordinanza 1.12.2016, n. 278 il tribunale amministrativo accolse la domanda cautelare proposta.

Con successivi atti ritualmente notificati i ricorrenti chiesero l'esecuzione coattiva dell'ordinanza cautelare citata e proposero motivi aggiunti per conseguire l'annullamento degli ulteriori atti adottati dalle amministrazioni comunali.

Con decreto 21.76.2017, n. 144 il presidente del tribunale amministrativo ha accolto la domanda interinale proposta, e con ordinanza 12.7.2017, n. 168 il tribunale amministrativo ha accolto le istanze cautelari dei ricorrenti.

Le parti hanno poi depositato difese e documenti.

1 Le impugnazioni hanno per oggetto gli atti con cui i comuni resistente e intimato hanno innovato i regolamenti che disciplinano l'attività di auto pubblica sui territori di competenza.

Le questioni poste dai ricorrenti involgono in prima istanza la legittimità del procedimento seguito dai due comuni in questione, mentre le successive contestazioni riguardano il merito della vicenda, ovvero la correttezza sostanziale delle norme introdotte per disciplinare il servizio locale di autopubblica.

Il collegio ritiene opportuno considerare innanzitutto i profili relativi alla correttezza degli atti comunali in relazione alle norme ed ai principi che regolano il servizio di taxi, avendo riguardo alla legge dello Stato 21 del 1992 ed ai principi che successivamente la hanno integrata.

~~2. Ciò premesso si nota che la normativa di settore è stata interpretata~~  
interpretata (cons. Stato, 2016, n. 1807) nel senso che le auto pubbliche sono previste ed autorizzate così da offrire alla cittadinanza un servizio soprattutto orientato al traffico locale. Nell'attività di regolamentazione delle differenti modalità del trasporto funzionali alla vita di una collettività moderna la legge ha ravvisato la necessità che nell'ambito comunale sia offerta una possibilità di movimento scollegata dai mezzi collettivi; in tal senso sono state disposte le modalità operative delle imprese autorizzate a tanto (art. 7 della legge 21 del 1992), notandosi che la forma giuridica che il legislatore ha ritenuto più comune (lett. a dell'articolo citato) impone l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane dell'imprenditore individuale dedito all'attività in questione (cass. 2000, n. 15233).

In alternativa a tale modalità la disciplina di settore ha ammesso la possibilità di adottare forme giuridiche distinte per la prestazione del servizio, una delle quali è quella della società cooperativa che è stata scelta dai ricorrenti appunto per lavorare nel settore del trasporto locale ad Alassio e Laigueglia.

Oltre a ciò la legge statale citata ha attribuito all'ambito normativo comunale la potestà di dettare le norme di dettaglio per il corretto espletamento del servizio, e di tale previsione i comuni in questione hanno fatto governo introducendo le previsioni che sono state ritenute gravatorie dai ricorrenti: in particolare un profilo di contrasto

tra le parti riguarda la possibilità di considerare che la disciplina del 1992 vada integrata dalle norme e dai principi successivamente intervenuti che hanno avuto riguardo al profilo concorrenziale.

Più specificamente il comune di Alassio nei suoi atti amministrativi e nelle difese giudiziali adombra che il settore in questione non è stato toccato dalle aperture che l'ordinamento interno ha avuto in anni recenti, soprattutto sulla base della necessità di adeguamento alle regole introdotte dalla UE. In tale contesto, e prescindendo per ora dalla fondatezza della citata argomentazione difensiva, va ricordato che non solo in Italia i soggetti autorizzati a guidare le autopubbliche hanno opposto una ferma resistenza all'introduzione dei sistemi di chiamata dei mezzi di trasporto a noleggio che sono differenti da quelli da molto tempo in uso, e che sono collegati alle tecnologie da maggior tempo note al pubblico come il telefono.

I legislatori dei diversi stati hanno optato per modalità non uniformi nel tentativo di contemperare le esigenze degli operatori tradizionali del settore con quelle di coloro che, in modo più o meno occasionale, si affacciano sul mercato: un segnale di tale conflitto di interessi esistente tra chi opera con metodi usuali nel settore delle autopubbliche e quanti adottano metodologie innovative può ravvisarsi nella problematica relativa al prezzo da corrispondere per la successione nelle autorizzazioni (in giurisprudenza sulla tassazione del relativo corrispettivo cass. 2017/17476); tale voce patrimoniale resta infatti integra solo in un regime rigido di assegnazione delle licenze, mentre diverrebbe meno corporosa nel caso in cui i comuni si sentissero liberi di aumentare il numero delle auto pubbliche circolanti.

I profili ora considerati lasciano intendere che la lite in decisione si svolge nell'ambito di uno spicchio dell'economia moderna in cui i tentativi di introdurre elementi concorrenziali non hanno avuto pieno successo, non essendo al contempo possibile affermare che ogni spunto di liberalizzazione del mercato di riferimento sia destinato a rimanere irrilevante.

A conforto di tale argomentazione il collegio può operare riferimento alla pronuncia 2016/265 della corte costituzionale che ha dichiarato illegittima una norma regionale introdotta per regolamentare le modalità di chiamata delle autopubbliche, proprio perché essa si poneva in contrasto con le regole concorrenziali che devono disciplinare il mercato in questione: la conclusione a cui è giunta la corte è nel senso che la legge regionale è inidonea a dettare previsioni in argomento, attesa la riserva di normazione statale in materia di concorrenza.

Oltre a ciò, e sempre nel senso dell'impossibilità di considerare il settore in questione immune dalle liberalizzazioni, vanno menzionati gli artt. 37 del d.l. 6.12.2011, n. 201 e l'art. 36 del d.l. 2012, n. 1 che hanno introdotto taluni elementi di concorrenza nell'ordinamento anche per quel che riguarda il trasporto dei cittadini sulle auto pubbliche.

Si può allora concludere che la normativa statale del 1992 non può essere più considerata come l'unica fonte di regolazione del settore.

3 Su tali presupposti è opportuno procedere all'esame della prima questione che le parti ricorrenti hanno sottoposto al collegio, e che riguarda la possibilità che la cooperativa interessata attivi un numero di chiamata dei propri soci differente da quello che viene utilizzato dagli esercenti il servizio che non hanno aderito all'ente collettivo.

Sostiene il comune di aver con ciò agito nell'ambito delle proprie potestà regolamentari, posto che la legislazione del 1992 assegna appunto agli enti locali degli ampi poteri integrativi della normativa nazionale; oltre a ciò l'amministrazione di Alassio ritiene di non incontrare limiti all'esercizio del potere inibitorio dell'utilizzo degli altri numeri di chiamata eventualmente utilizzati, posto che essa impone di utilizzare un numero da sempre assegnato al comune stesso (viene utilizzato al riguardo il termine proprietà), la cui unicità è garanzia dell'uniformità del trattamento di tutti gli esercenti.

Il collegio osserva al riguardo che i tratti di concorrenza nel settore riconosciuti dalla citata pronuncia della corte costituzionale escludono la possibilità di accedere alle tesi sostenute dall'amministrazione: questa ha infatti giustificato la volontà di ammettere un unico numero di chiamata nei due comuni interessati con l'esigenza di porre nella medesima condizione di partenza tutti gli esercenti il servizio, muovendo con ciò dal presupposto che una differente modalità di attivazione del servizio potrebbe di per sé alterare le condizioni di esercizio dell'attività d'impresa.

La tesi esposta dalla difesa comunale sembra prestarsi ad essere interpretata nel senso che il servizio di auto pubblica deve essere inteso come previsto a favore dei suoi esercenti e non anche degli utenti, come invece ha ritenuto la giurisprudenza che si ritiene di seguire (cons. Stato, 2016/1807): ne deriva che non può considerarsi rispettosa della legge e dei principi che la integrano una lettura delle norme che inibisce ad una società o ad un singolo soggetto attivo nel settore in questione di attivare un numero di chiamata differente da quello unico stabilito dal comune.

E' infatti ipotizzabile che l'utenza si abitui a preferire il servizio reso da uno o da taluno degli operatori, e non si comprende allora la ragione per cui costoro non potrebbero differenziare la modalità di chiamata per essere raggiunti direttamente dai clienti fidelizzati.

Una diversa opinione al riguardo indurrebbe a negare la possibilità per gli esercenti l'impresa di migliorare o soltanto differenziare la prestazione in relazione alla esigenze degli utenti che non possono essere ritenute immutabili.

Tanto premesso non convince la differente opinione sostenuta dalla difesa comunale, che richiama a corredo dei propri assunti soprattutto la pronuncia 2016/1415 del

consiglio di Stato. Tale arresto ha considerato legittima la soppressione da parte del comune di Milano delle colonnine presenti in precedenza in varie zone del territorio interessato solo perché si era resa disponibile una nuova configurazione informatica della modalità di chiamata che appariva più favorevole per l'utenza.

La citata decisione del giudice amministrativo contiene poi un ulteriore spunto che ancor meno corrobora lo sforzo argomentativo che si desume dagli atti comunali e dalle difese spiegate in causa: in tali sedi si adducono le conclusioni del consiglio di Stato per affermare la legittimità dell'imposizione di un unico numero di chiamata a tutti gli operatori del settore, quando la pronuncia in questione ha espressamente ritenuto che, richiedendolo, le varie componenti del mondo dell'auto pubblica che si opponevano alla riforma decisa dall'ente locale milanese avrebbero potuto partecipare alla gara per la scelta del sistema informatico di chiamata. (in tal senso anche la lontana sentenza tar Liguria 1989, n. 499).

Ne deriva che dalla citata pronuncia non possono trarsi gli elementi a corredo delle tesi sostenute dall'amministrazione di Alassio, sì che la censura in questione va accolta, dovendosi dichiarare l'illegittimità degli atti regolamentari e puntuali che hanno imposto la necessità di utilizzare un solo numero telefonico per chi è interessato ad un trasporto in partenza dal territorio di uno dei due comuni; sono per conseguenza illegittime anche le disposizioni che inibiscono la possibilità di pubblicizzare i diversi numeri telefonici che gli operatori del settore potrebbero prediligere, fermo restando il rispetto delle diverse regole sull'utilizzo degli spazi pubblicitari.

---

4 Un altro profilo di contestazione riguarda la possibilità per i ricorrenti di operare nel settore del noleggio delle auto pubbliche con le forme della società cooperativa: si tratta di una modalità espressamente ammessa dall'art. 7 della legge statale del settore la cui adozione ha conseguenze rilevanti nella fattispecie.

L'amministrazione ritiene infatti illegittimo che un'autovettura ammessa al servizio di autopubblica sia guidata da un soggetto diverso dal proprietario, posto che l'utilizzo più prolungato di uno dei veicoli che ne deriverebbe potrebbe apportare un pregiudizio economico agli operatori che lavorano come imprenditori artigiani individuali ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'art. 7 della legge 21 del 1992.

La tesi non tiene conto della conformazione societaria della cooperativa, una forma associata di esercizio di impresa che trova tra l'altro espressa tutela nell'art. 45 Cost., che è ammessa dalla legge citata all'art. 7 comma 1 lett. b) e che prevede che la decisione dei soggetti autorizzati a svolgere il servizio di avvalersi dello strumento societario faccia sì che l'imprenditore diventa la società (cass. 7883 del 2016); per ciò i soci d'opera assumono la veste di soggetti conferenti la vettura e la licenza, sì che uno indistinto tra essi potrà legittimamente condurre la vettura in origine di proprietà di un altro socio.

Per completezza si può osservare che l'esercizio in forma cooperativistica del servizio di auto pubblica ha sollevato una questione molto dibattuta che riguarda la possibilità di introdurre in questo settore dei limiti temporali alla facoltà di recesso del socio d'opera che la legge (art. 2521 comma 2 n. 7 c.c.) assicura: si tratta di una problematica che ha sollevato molte questioni, ma essa esula dall'oggetto del presente contendere.

Ne deriva comunque che la legittimità dell'assunzione della forma societaria da parte del raggruppamento esclude la possibilità per l'amministrazione di adottare le impugnate norme limitative della possibilità di turnazione tra i soci e dei soci con tutte le vetture conferite.

Anche questo motivo è pertanto fondato e va accolto.

5 Per conseguenza va accolto il quarto motivo del ricorso introduttivo con cui si denuncia l'illegittimità degli articoli dei regolamenti impugnati nella parte in cui essi prevedono che l'amministrazione possa sospendere le licenze, ove il titolare abbia tenuto comportamenti collidenti con le norme sulla chiamata dei taxi: quanto rilevato in merito all'illegittimità delle regole introdotte per la chiamata uniforme delle auto pubbliche induce a ritenere corretta la tesi esposta dai ricorrenti, e a dichiarare illegittime le disposizioni in questione.

6 In conclusione le censure esaminate che sono state proposte con il ricorso introduttivo sono fondate e vanno accolte, potendosi assorbire gli altri motivi

7 Vanno ora esaminate le doglianze proposte con il ricorso contenente i motivi aggiunti.

8 Con la prima censura viene denunciata la violazione del contenuto dell'ordinanza 1.12.2016, n. 278 con cui il tribunale amministrativo aveva sospeso cautelamente l'esecuzione degli atti regolamentari impugnati.

Il comune di Alassio ha infatti ritenuto di dover intervenire rideterminando la disciplina di settore, ed ha ravvisato che la pronuncia del giudice amministrativo abbia reso incerta la materia, al punto da dover riformulare le regole da applicare.

In proposito il collegio non può condividere la prima tesi esposta dai ricorrenti, secondo cui l'amministrazione avrebbe dovuto astenersi da ogni intervento in materia, a meno di dar conto in modo motivato delle ragioni che l'avevano indotta a tanto. Si applica in proposito il principio dell'inesauribilità del potere amministrativo, sì che una p.a. ha sempre la potestà di intervenire in una materia di sua competenza, salvo il rispetto delle pronunce cautelari del tribunale amministrativo.

9 Nel merito delle questioni allegate va invece accolta la censura (2.3) con cui gli interessati lamentano l'erroneità della motivazione con cui è stato disposto di riattivare il procedimento volto a prevedere un unico numero di chiamata radio-taxi obbligatorio per tutti gli operatori del settore, sulla base di un'istruttoria di cui non vi sono consistenti tracce in atti.

Infatti l'esame idoneo a portare alla nuova determinazione avrebbe dovuto ripercorrere quanto desumibile dalla pur succinta motivazione del provvedimento cautelare, e dar conto delle ragioni che inducevano la p.a. a riproporre sostanzialmente taluno dei contenuti del regolamento che era stato sospeso dal giudice.

La determinazione contiene tuttavia una novità, nel senso che dichiara espressamente volontaria l'adesione dei taxisti alla modalità di chiamata prevista sul numero cosiddetto storico di cui il comune si afferma proprietario, e tale disposizione viene impugnata dai ricorrenti che la ritengono discriminatoria.

Il tribunale amministrativo non ravvisa tale vizio, posto che si è affermato in precedenza (punto 3 della presente motivazione) che l'amministrazione dovrà astenersi da ogni attività ostruzionistica nei confronti della pubblicità che la ricorrente cooperativa o qualsiasi altro operatore potranno fare al diverso numero prescelto, sì che non si ravvisa in ciò la violazione denunciata. La p.a. è infatti libera di istituire un numero di chiamata accollando il relativo costo agli operatori che aderiranno alla proposta, con che sia libera la pubblicità che i concorrenti riterranno di effettuare a proprio vantaggio per il diverso recapito che potranno scegliere.

Il motivo va pertanto accolto solo in tale parte, derivando in tali limiti la fondatezza delle censure proposte sub 2.5 e 2.6.

9 Con la censura proposta sub 3 si lamenta la violazione dell'art. 107 del d. lvo 18.8.2000, n. 267 nella parte in cui la deliberazione della giunta municipale 25.5.2017, n. 125 ha rideterminato la materia, e nel far ciò avrebbe invaso un settore di pertinenza dirigenziale, quando nelle premesse l'atto aveva affermato di proporsi soltanto di impartire direttive generali.

Il collegio nota che la determinazione in questione premette di dover regolare la normativa di settore nell'attesa della definitiva pronuncia del giudice amministrativo, ed in tale contesto detta le regole generali per l'attivazione su base volontaria del numero 'storico'.

Ferme le premesse sopra ricordate relative alla piena liceità della pubblicità che gli altri operatori riterranno di svolgere per portare a conoscenza del pubblico le utenze alternative non sembra che la delibera travalichi l'ambito delineato dalla norma denunciata, posto che l'atto contiene pur sempre la delega al dirigente perché dia compiuta attuazione alle previsioni generali da essa determinate.

Ne deriva l'infondatezza del motivo.

10 Va invece condivisa la censura (sub 4) con cui i ricorrenti lamentano che la deliberazione 125/2017 della giunta comunale di Alassio ha illegittimamente modificato il regolamento impugnato con il ricorso introduttivo: il motivo è fondato, posto che la potestà regolamentare pertiene comunque al consiglio comunale, dal che la sussistenza della violazione denunciata circa l'incompetenza dell'organo che si è pronunciato.

11 In conclusione per quanto riguarda il ricorso introduttivo il collegio:

accoglie i motivi 2, 3 e 4 contenuti nel ricorso introduttivo, assorbe le altre censure, e per l'effetto annulla:

gli articoli 16 bis del regolamento comunale di Alassio e 17 comma 2 lett. h) del regolamento di Laigueglia;

gli articoli 2, 16 e 21 del regolamento comunale di Alassio e 2, 16 e 21 del regolamento del comune di Laigueglia;

gli articoli 26 e 28 del regolamento di entrambi i comuni.

Per quel che riguarda il ricorso contenente i motivi aggiunti di impugnazione il collegio:

---

respinge i motivi numero uno e tre, accoglie il motivo numero due per quel che concerne i punti 2.5 e 2.6 nonché il motivo numero quattro.

12 Per quel che attiene al regolamento delle spese, il collegio nota che le domande dei ricorrenti sono state in gran parte accolte, che essi hanno dovuto instare anche per l'esecuzione del contenuto dell'ordinanza cautelare 278/2016 del tribunale amministrativo, sì che appare opportuno compensare le spese o dichiararle irripetibili nella misura di un quarto, accollando ai comuni di Alassio e Laigueglia, in solido tra loro, la restante parte degli oneri sostenuti dagli interessati; tali oneri sono equamente liquidati in dispositivo tenendo conto del valore dei beni oggetto di lite e dell'attività defensionale resasi necessaria.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima),

Accoglie in parte i ricorsi secondo l'indicazione contenuta in parte motiva, ed in tali limiti annulla gli atti impugnati;

compensa e dichiara irripetibili tra le parti le spese di causa nei limiti di un quarto del totale, e condanna i comuni Alassio e Laigueglia, in solido tra loro, al pagamento

delle residue spese di lite sostenute dai ricorrenti che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00) oltre alla quota indicata degli accessori di legge e del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Paolo Peruggia, Consigliere, Estensore

Richard Goso, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Paolo Peruggia Giuseppe Daniele

---