

Pubblicato il 23/01/2025

N. 00499/2025REG.PROV.COLL.
N. 08878/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8878 del 2022, proposto da
Facioni Valerio, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Piancatelli, con
domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Civita, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Candiano, con domicilio digitale
come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sez. I, n.
1439 del 2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Civita;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 settembre 2024 il Cons. Stefano
Fantini; viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Il sig. Facioni Valerio ha interposto appello nei confronti della sentenza 1 agosto 2022, n. 1439 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, che ha respinto il suo ricorso avverso la determinazione dirigenziale n. 61 in data 30 luglio 2021, con cui il Comune di Civita ha disposto la revoca dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC) n. 3 del 2018 (relativa alla autovettura targata ET248RD), nonché avverso il presupposto "*regolamento comunale per l'esercizio del servizio noleggio autovetture con conducente*" approvato con la delibera consiliare n. 10 del 13 aprile 2017.

L'appellante è titolare dell'autorizzazione per svolgere il servizio di noleggio con conducente n. 3 del 2018 rilasciata dal Comune di Civita; nel corso dell'attività ha conferito la licenza alla cooperativa Elegance Services, con sede in Roma, stipulando contratti di prestazione di opera aventi carattere continuativo, in virtù dei quali opera, a titolo provvisorio, sul territorio romano. Deduce che, a tale scopo, ha trasferito la vettura dalla rimessa di Civita ad una rimessa sul territorio di Roma.

Il provvedimento impugnato in primo grado è fondato sulla segnalazione di associazioni di autonoleggiatori romani che ha dato impulso al procedimento, conclusosi con il provvedimento di decadenza e poi di revoca della licenza (motivato nella considerazione che l'autorimessa non viene utilizzata per il servizio con conducente, rimanendo sempre chiusa, in difformità di quanto disposto dalla legge n. 21 del 1992).

2. - Con il ricorso in primo grado il sig. Facioni ha impugnato il predetto provvedimento dirigenziale deducendone l'illegittimità nell'assunto che non sia ravvisabile un obbligo di stazionamento esclusivo nella rimessa sita nel Comune di Civita e della legittimità del conferimento della licenza alla cooperativa Elegance Services con sede in Roma, anche in considerazione del

fatto che la giurisprudenza ha fortemente ridimensionato il principio della territorialità.

3. - La sentenza appellata, all'esito di un'approfondita ricostruzione della disciplina normativa e degli arresti della giurisprudenza in materia, anche costituzionale, ha respinto il ricorso nell'assunto che l'attività di NCC ha un necessario collegamento stabile con la rimessa situata nel Comune di appartenenza, nel cui territorio va posta anche la sede operativa : *«ivi deve avvenire l'inizio del servizio (o il prelevamento del cliente), ivi sono raccolte le prenotazioni sia pure con mezzi tecnologici; a seguito dell'ultima modifica normativa (apportata dall'art. 10-bis, comma 1, lett. b, d.l. n. 135 del 2008) e della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, seconda parte, è solo escluso che tra un servizio e l'altro l'esercente l'attività di NCC sia tenuto a far ritorno alla rimessa situata nel Comune di appartenenza, potendo invece sostare nelle rimesse situate in altri Comuni, purché presenti nel territorio provinciale»*. La sentenza ha dunque ritenuto che il servizio di NCC vada considerato come servizio reso alla comunità locale di cui è ente esponentiale il Comune che ha rilasciato la licenza, mentre è risultato accertato che il ricorrente ha trasferito la sua attività dal territorio comunale di Civita al territorio di Roma, così violando il “vincolo di territorialità”.

4.- Con il ricorso in appello il sig. Facioni ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado, in quanto affetta da motivazione apparente e contraddittoria, sostanzialmente reiterando, alla stregua di motivi di critica della sentenza impugnata, le censure di primo grado, ed assumendo comunque di rispettare gli obblighi discendenti dalla legge n. 21 del 1992, in quanto in possesso di una rimessa a Civita, costituente la sua sede operativa.

5. – Si è costituito in resistenza il Comune di Civita argomentatamente chiedendo la reiezione del ricorso in appello.

6. –All'udienza pubblica del 19 settembre 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1.-Il primo motivo di appello deduce il vizio motivazionale della sentenza, che non avrebbe adeguatamente considerato il senso proprio del provvedimento impugnato, dal quale si evince che la revoca è stata disposta per il mancato utilizzo della rimessa da parte del ricorrente, incentrando troppo l'attenzione sul conferimento dell'autorizzazione in una cooperativa con sede nel Comune di Roma, circostanza invece ininfluyente. Infatti, per il ricorrente, non sussiste alcuna violazione della legge n. 21 del 1992, disponendo egli di una rimessa a Civita che costituisce anche la propria sede operativa; non sarebbe invece desumibile dall'ordinamento un collegamento vincolante tra il noleggiatore e il territorio comunale, peraltro incompatibile con l'attività imprenditoriale presidiata dall'art. 41 Cost., specie considerando che Civita è un Comune con 871 residenti e un territorio di 27 km quadrati.

Il motivo è infondato.

Il provvedimento è certamente motivato con riferimento *“al mancato utilizzo della rimessa dichiarata all'atto della domanda di partecipazione per l'assegnazione della licenza NCC”*, in violazione di quanto prescritto dagli artt. 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, ma anche (con evidenziazione anche sotto il profilo grafico) in considerazione della natura di servizio locale del NCC, da rimessa e destinato ad una utenza specifica e non indifferenziata.

Su tale tema si incentra anche il nucleo motivazionale della sentenza appellata, dal quale emerge il riferimento alla dimensione locale del servizio in questione, rispetto alla quale è strumentale l'obbligo di disporre di una sede o di una rimessa (criterio del collegamento stabile), solo parzialmente attenuato dalla novella che ha introdotto il comma 4-*bis* nel corpo dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

L'assunto del vincolo di territorialità è del resto conforme alla giurisprudenza della Sezione (tra le tante, Cons. Stato, V, 6 novembre 2023, n. 9567), consolidata nel ritenere che il servizio ha necessariamente una dimensione locale (seppure estesa alla Provincia, piuttosto che limitata allo stretto ambito comunale), che impone sia preservato il vincolo con la comunità di

riferimento, pur essendo consentito non fare rientro in rimessa tra un viaggio e l'altro, in virtù di elementari ragioni di proporzionalità e ragionevolezza (Corte cost., 26 marzo 2020, n. 56), oltre che per espressa previsione legislativa.

Nella fattispecie controversa, bene si intende come il conferimento di una licenza ad una cooperativa con sede in Roma abbia comportato che l'appellante ha effettuato le sue prestazioni al di fuori dell'ambito provinciale ed anche regionale, così determinando un *vulnus* al criterio della territorialità, sanzionabile con la revoca, in quanto idonea a dimostrare il sostanziale abbandono del territorio di riferimento, mediante la continuativa prestazione del servizio in ambito extraterritoriale.

2. – Con il primo motivo riproposto si deduce il carattere anticoncorrenziale del vincolo di ritorno alla rimessa per l'offerta di ogni nuova prestazione, già rilevato dall'AGCM nel 2010, e dunque, in tale prospettiva, l'illegittimità dell'art. 10, comma 1, lett. h), del regolamento comunale per l'esercizio del servizio noleggio autovetture con conducente del 2017.

Il motivo è infondato se non anche inammissibile, avendo la sentenza statuito su tale censura (parr. 25 e 26), rilevando che si tratta di un requisito intrinseco all'attività da svolgere e giustificato dalle finalità pubbliche cui deve assolvere il servizio di noleggio con conducente. Invero, come già ricordato, l'attività di NCC è diretta a soddisfare in via complementare e integrativa le esigenze di trasporto delle singole comunità alla cui tutela è preposto il Comune che rilascia l'autorizzazione; pertanto non può soddisfare indistintamente la richiesta di prestazioni di trasporto su tutto il territorio nazionale, perché finirebbe per concentrarsi laddove la domanda dell'utenza è maggiore e rimane insoddisfatta (Cons. Stato, V, 21 settembre 2020, n. 5481).

3. – Da quanto precede discende l'infondatezza anche del secondo motivo riproposto, con il quale si deduce la compatibilità dei contratti di prestazione d'opera aventi carattere continuativo, stipulati dall'appellante, con la legge n. 21 del 1992; per l'appellante, il conferimento della vettura alla cooperativa

romana comporta che tale possibilità non debba essere limitata alle sole autorizzazioni rilasciate dal Comune, ove la cooperativa ha sede, altrimenti si avrebbe una restrizione indebita della concorrenza.

Come già osservato, il collegamento stabile con il territorio è elemento essenziale per il servizio di noleggio con conducente; anche dopo la sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2020, n. 56 è solamente escluso che tra un servizio e l'altro l'esercente l'attività di NCC sia tenuto a fare ritorno nella rimessa situata nel Comune di appartenenza, potendo invece sostare nelle rimesse situate in altri Comuni, purché presenti nel territorio provinciale.

4. – Analogamente, va respinto il terzo ed ultimo motivo riproposto, che deduce il vizio motivazionale del provvedimento di revoca, nell'erroneo presupposto del ridimensionamento del principio della territorialità.

Diversamente da quanto afferma parte appellante, la giurisprudenza è costante nel ritenere che deve essere conservato il vincolo territoriale con la comunità di riferimento, senza che l'esercente il servizio possa soddisfare indistintamente richieste di prestazioni sull'intero territorio nazionale (Cons. Stato, V, 6 novembre 2023, n. 9567; V, 1 marzo 2021, n. 1703). L'invocato precedente della Sezione 17 luglio 2024, n. 6421 non risulta in contrasto con il ricordato orientamento, risultando l'esito decisorio basato sull'accertato difetto di istruttoria del provvedimento di revoca della licenza di noleggio con conducente.

5. – Alla stregua di quanto esposto, il ricorso in appello va respinto.

La peculiarità della controversia trattata integra le ragioni che per legge giustificano la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2024
con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Stefano Fantini

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO