Pubblicato il 29/07/2019

**N. 05346/2019REG.PROV.COLL.**
**N. 06454/2012 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 Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6454 del 2012, proposto dal Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Fraschini, Vincenza Palmieri, Raffaele Izzo e Antonello Mandarano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Raffaele Izzo in Roma, via Boezio n. 2,

*contro*

il signor Ferruccio Giusti, rappresentato e difeso dall'avvocato Rita Bernasconi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maria Beatrice Zammit in Roma, via Alessandria, 130,

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. della Lombardia – Milano, Sezione I n. 431/2012, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'appellato signor Ferruccio Giusti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2019, il Cons. Giovanni Orsini e udito l'avvocato Vincenza Palmieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il signor Ferruccio Giusti, conducente di taxi, a seguito della violazione degli obblighi scaturenti da un precedente provvedimento di sospensione della licenza (non costituente oggetto di contestazione nel giudizio di primo grado) veniva sanzionato con un'ulteriore sospensione dal servizio, per il periodo compreso tra il 2 e il 24 marzo 2011, nonché con il temporaneo ritiro dei contrassegni del numero di licenza e di quelli di macchina e di turno, custoditi presso l'Ufficio Autopubbliche.

2. In data 23 marzo 2011, il Settore Trasporti e Mobilità del Comune riceveva una segnalazione scritta e corredata da materiale fotografico secondo cui il signor Giusti avrebbe prestato servizio presso l'aeroporto di Malpensa, dalle ore 15,00 alle ore 20,00 del giorno 21 marzo 2011, nonché nel corso della settimana precedente, e, pertanto, nel periodo di sospensione della licenza.

Secondo tale segnalazione, inoltre, il taxi "*non era dotato di numero civico, né provvisorio né definitivo"* e *"il cartello del turno pareva artefatto"*. In data 15 aprile 2011, l'Ufficio Autopubbliche avviava un procedimento disciplinare nei confronti del signor Giusti, invitandolo a presentare eventuali osservazioni o deduzioni scritte. La Commissione disciplinare adottava quindi la *"sanzione disciplinare della sospensione della*

*licenza d'esercizio per un totale di 37 giorni così quantificabili, 7 giorni per l'inosservanza della sanzione disciplinare, 3 giorni per lo svolgimento del servizio senza i contrassegni del numero di licenza, 1 giorno per aver svolto il servizio col tassametro sprovvisto di sigillo, 30 giorni per aver svolto il servizio esponendo contrassegni di turno similari a quelli in suo possesso, ma che al momento non poteva avere in quanto depositati presso l'Ufficio Comunale".*

3. Il signor Giusti proponeva ricorso avverso tale provvedimento. Il ricorso era accolto dal TAR Lombardia limitatamente al quinto motivo, con il quale il ricorrente aveva censurato il regolamento comunale, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 66/2000 e sulla base del quale era stato emanato il provvedimento impugnato, per violazione delle disposizioni statali e regionali disciplinanti la materia, nella parte in cui aveva conferito al Comune un'ampia e generica facoltà sanzionatoria.

Secondo il TAR, tanto il legislatore statale quanto quello regionale hanno espressamente individuato il contenuto dei regolamenti, tramite indicazione tassativa delle materie ad essi attribuite, tra le quali non rientra la definizione delle sanzioni ed entrambe le fonti normative hanno disciplinato la materia delle sanzioni, punendo con la sospensione della licenza la sola violazione dell'obbligo della prestazione del servizio mediante offerta indifferenziata al pubblico.

4. Il Comune di Milano ha proposto appello per ottenere l'annullamento o la riforma della sentenza.

L'appellante lamenta l'erroneità della pronuncia in epigrafe per violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge n. 21 del 1992, degli articoli 43, comma 2, 46, comma 1, lettera *a*), 48 e 49 della legge regionale n. 11 del 2009; dell'art. 86, comma 3 del codice della strada;

degli artt. 117 e 118 della Costituzione; dell'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003.

Secondo l'appellante la sentenza non sarebbe condivisibile nella parte in cui ha ritenuto illegittimo l'art. 39 del Regolamento per il servizio pubblico delle autovetture da piazza del Comune di Milano per asserita difformità dalla normativa dettata dal legislatore nazionale e regionale.

5. Con atto depositato in data 18 ottobre 2012, si è costituito in giudizio il signor Giusti, chiedendo che l'appello sia respinto in quanto inammissibile, irricevibile, improcedibile e, comunque, infondato nel merito.

6. Con ordinanza n. 1538/2013, resa nella Camera di Consiglio del 30 aprile 2013, il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare formulata dal Comune di Milano e, per l'effetto, ha sospeso l'esecutività della sentenza appellata.

7. Nella udienza pubblica del 9 luglio 2019 la causa viene trattenuta in decisione.

8. L'appello è fondato.

8.1. La disciplina amministrativa del noleggio con conducente trova il suo fondamento nella legge 15 gennaio 1992, n. 21 ("Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea").

Per quanto qui di interesse, l'art. 5 ("Competenze comunali") prevede che: "*1. I Comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono: a) il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio; b) le modalità per lo svolgimento del servizio; c) i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi; d)*

*i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente".*

L'attribuzione in capo al Comune, *ex* art. 5 della legge citata, della competenza a stabilire le modalità per lo svolgimento del servizio, i requisiti e le condizioni per il rilascio dei relativi provvedimenti autorizzativi, da esercitare in via regolamentare, implica necessariamente la legittimazione a stabilire le conseguenze derivanti, sul piano dell'efficacia del titolo, dal mancato rispetto delle regole che disciplinano lo svolgimento dell'attività autorizzata.

Ne consegue che la competenza del Comune a regolamentare il servizio e a rilasciare la licenza contiene già di per sé il potere di vigilanza e sanzione per tutti quei casi in cui il servizio non venga assolto secondo le modalità previste.

8.2. Nel pronunciarsi su vicende similari a quella all'origine dei fatti di causa, anche in sede cautelare, questo Consiglio di Stato, ha già avuto modo di ribadire il principio di cui sopra.

In particolare, con la sentenza della sez. V n. 4866 del 22 ottobre 2015, su fattispecie analoga, è stato rilevato che i provvedimenti amministrativi ampliativi ad efficacia prolungata nel tempo per loro natura non costituiscono attribuzioni incondizionate e indefettibilmente permanenti, ma sono atti di cura dell'interesse pubblico e, come tali, dipendono dalla condotta posta in essere dal loro titolare nell'esercizio dell'attività assentita.

Ne discende che, qualora si verifichino fattispecie di abuso da parte del titolare, tali provvedimenti possano essere revocati o ne possa essere temporaneamente sospesa l'efficacia. Tale facoltà per il Comune non si configura pertanto come un vero e proprio potere

sanzionatorio di carattere afflittivo, ma deve da considerarsi insita e immanente agli atti medesimi.

8.3. Inoltre, le misure oggetto d'impugnazione hanno carattere essenzialmente disciplinare. A seguito della domanda e dell'ottenimento della licenza, i conducenti di taxi debbono svolgere la loro attività nel rispetto delle regole stabilite dal regolamento comunale di settore. Ciò comporta l'instaurarsi di uno speciale rapporto tra conducente e Amministrazione, che giustifica il potere-dovere di controllo della seconda sulla regolarità dell'attività di servizio prestata dal conducente stesso.

9. Per le ragioni esposte l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza del TAR, il ricorso di primo grado va respinto.

Sussistono le ragioni per compensare le spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del TAR, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fulvio Rocco, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Giovanni Orsini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**
**Giovanni Orsini**

**IL PRESIDENTE**
**Raffaele Greco**

IL SEGRETARIO