

**Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza numero 5215 del 26/05/2023  
Circolazione Stradale - Art. 85 del Codice della Strada - Servizio di NCC - Sede operativa per lo svolgimento dell'attività - Eventuale inidoneità sotto il profilo urbanistico-edilizio ed igienico-sanitario - Autorizzazione - Requisiti - Quadro sanzionatorio - L'inidoneità della sede operativa per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente non fa venir meno uno dei requisiti essenziali per ottenere l'autorizzazione a svolgere il servizio di NCC e non comporta l'incompatibilità con lo svolgimento del servizio, ma va inquadrato nell'ambito delle violazioni delle norme amministrative sanzionate con la sospensione temporanea dell'autorizzazione e non la revoca della stessa, mentre l'acquisizione delle prenotazioni dai singoli utenti, anche servendosi di strumenti tecnologici e informatici, non richiedono la disponibilità di locali aventi particolari requisiti di ampiezza e di idoneità.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 2585 del 2022, proposto da (Soggetto 1) Società Cooperativa, in persona del legale rappresentante pro tempore, e (Soggetto 2), entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato F. C., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di (Omissis), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato G. M., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sezione staccata di (Omissis) (Sezione Terza), 18 marzo 2023, n. 443, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di (Omissis);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2022 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati C. e P. su delega dell'Avv. M.;

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - La (Soggetto 1) Società Cooperativa era titolare dell'autorizzazione per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente del 30 giugno 2006, già rilasciate dal Comune di (Omissis) al sig. (Soggetto 2). Con Provv. dell'8 aprile 2021, il Comune della Città di (Omissis) ha revocato la suddetta autorizzazione sul presupposto della mancanza di una sede operativa del servizio nel territorio comunale, prevista dall'art. 8, comma 3, della L. n. 21 del 1992, atteso che l'immobile a tal fine indicato sarebbe stato inidoneo sotto il profilo urbanistico-edilizio ed igienico-sanitario; nonché, per il mancato svolgimento del servizio NCC in favore dell'utenza locale (che dovrebbe connotare la stessa natura del servizio come affermato anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 56 del 2020).
2. La società, dopo aver presentato istanza di annullamento in autotutela della revoca, respinta con nota comunale del 25 maggio 2021, ha impugnato il provvedimento di revoca con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, che lo ha respinto con sentenza del 18 marzo 2022, n. 443.
3. Rimasta soccombente, la società ha proposto appello essenzialmente reiterando i motivi del ricorso di primo grado in chiave critica della sentenza di cui ha chiesto la riforma.
4. Resiste in giudizio il Comune di (Omissis) chiedendo che l'appello sia respinto.
5. All'udienza del 20 ottobre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.
6. Con il primo motivo, l'appellante deduce l'ingiustizia della sentenza per non avere rilevato la violazione delle norme del regolamento comunale sul servizio di autonoleggio con conducente (approvato con deliberazione del C.C. n. 21 del 13 marzo 1997), in specie degli articoli 28 e 29, posto che la asserita violazione contestata (ossia la inidoneità della sede operativa indicata dalla (Soggetto 1)) avrebbe dovuto essere sanzionata con la sospensione dell'autorizzazione (art. 28, lettera e), del regolamento comunale, che prevede la sospensione "per un periodo non superiore a sei mesi" per le violazioni "di norme amministrative o penali connesse all'esercizio dell'attività") e non con la revoca, e ciò anche in applicazione del principio di proporzionalità. La contestazione deriverebbe, infatti, dalla violazione di obblighi posti da norme amministrative connesse all'esercizio dell'attività e, in particolare, dagli artt. 3 e 8, comma 3, della L. n. 21 del 1992 (per quanto attiene alla sede operativa) e dal complesso delle previsioni poste dalla medesima legge

per quanto concerne la inerenza del servizio NCC alla comunità territoriale del comune che ha rilasciato le autorizzazioni.

7.1. In specie, per quanto concerne la sede operativa, il Comune avrebbe dovuto tenere conto che la contestazione formulata atteneva non alla mancanza di una sede operativa, ma alla inidoneità della stessa sotto il profilo urbanistico, edilizio ed igienico-sanitario.

7.2. In ogni caso la contestata inidoneità del locale avrebbe potuto essere sanata attraverso l'acquisizione, da parte della società, di un nuovo locale (come successivamente avvenuto con contratto del 19 luglio 2021, di locazione di un locale commerciale sito in (Omissis 1) alla Via (Omissis 2) n. (Omissis), ove (Soggetto 1) ha trasferito la propria sede operativa).

8. Con il secondo motivo, l'appellante censura la sentenza anche per aver ingiustamente affermato che il locale utilizzato come autorimessa fosse inidoneo a costituire anche la sede operativa della società per lo svolgimento del servizio. Dal complesso delle disposizioni poste dalla L. n. 21 del 1992 appare evidente come l'attività da svolgere nella "sede operativa" attiene esclusivamente alla ricezione delle prenotazioni da parte dell'utenza (si richiamano in tal senso l'art. 3. commi 1 e 3, l'art. 8, comma 3, e l'art. 11, comma 4). Sicché, l'immobile della (Soggetto 1) (anche se posto al piano seminterrato ma dotato di energia elettrica e di tutte le componenti necessarie per essere funzionale) risultava del tutto idoneo ai fini delle attività che al suo interno devono, per legge, svolgersi ovvero la mera ricezione delle prenotazioni.

L'appellante sottolinea, inoltre, che la normativa di riferimento prevede che l'attività di prenotazione del servizio in questione possa anche essere svolta presso la rimessa, in alternativa alla sede operativa (come avrebbe chiarito la Corte Costituzionale nella sentenza n. 56/2020, l'organizzazione del servizio NCC "...presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale"), anche in considerazione della possibilità che la prenotazione del servizio NCC possa anche avvenire mediante l'utilizzo di "strumenti tecnologici" (art. 1, comma 1 e art. 11, comma 4, della L. n. 21 del 1992).

8. Con un terzo mezzo di gravame, l'appellante ripropone anche il vizio di legittimità della motivazione della revoca per la parte in cui al fine di contestare il mancato svolgimento del servizio in favore dell'utenza locale, ha fatto riferimento a obblighi di pubblicizzare il servizio mediante l'affissione di targhe, insegne ovvero mediante la stampa o strumenti informatici; obblighi non previsti dalla specifica normativa di settore, ma in contrasto anche con la libertà di iniziativa economica, costituzionalmente garantita, che consente all'imprenditore di decidere autonomamente l'organizzazione della propria attività, anche sotto il profilo promozionale.

9. Il primo motivo è fondato nella parte in cui contesta la riconducibilità delle contestate violazioni alla disciplina normativa del servizio di NCC alle ipotesi per le quali è applicabile

la revoca dell'autorizzazione (revoca, da intendere quale forma di sanzione in senso ampio a fronte della violazione di obblighi nell'ambito di rapporti concessori o autorizzatori: in termini Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2010, n. 4534 che distingue l'ordinaria revoca dei provvedimenti amministrativi disciplinata dall'art. 21-quinquies della L. n. 241 del 1990, dalle fattispecie di "revoca - sanzione" o "revoca - decadenza" mediante le quali l'amministrazione può disporre, nei casi previsti dal legislatore, il ritiro di un provvedimento favorevole come specifica conseguenza della condotta del destinatario, quando essa violi specifiche previsioni normative; in questi casi, infatti la revoca non dipende da valutazioni di opportunità, ma è la conseguenza vincolata di una violazione della legge).

9.1. L'art. 29, comma primo, lett. g), del regolamento comunale sul servizio di NCC, prevede la revoca dell'autorizzazione quale sanzione per "qualsiasi altra grave e motivata irregolarità ritenuta incompatibile con l'esercizio del servizio", delineando una ipotesi di natura residuale in cui la tipicità del fatto è agganciata alla sola valutazione della incompatibilità tra la violazione (grave) e lo svolgimento del servizio.

9.2. Come ben rilevato dall'appellante, la contestazione non ha per oggetto la mancanza del requisito previsto dall'art. 8, comma 3, della legge quadro n. 21 del 1992 ("Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione") ma la inidoneità del locale che (Soggetto 1) ha indicato come rimessa (nella motivazione della revoca si dà atto della presenza di un locale ubicato nel territorio del Comune di (Omissis), ritenuto tuttavia "un posto auto al piano seminterrato ... non ... idoneo ad ospitare l'attività che risulta effettuata nell'unità locale di (Omissis) in base alla visura camerale della stessa Società Cooperativa (Soggetto 1) ...").

9.3. L'addebito, pertanto, posto che non fa venir meno uno dei requisiti essenziali per ottenere l'autorizzazione a svolgere il servizio di NCC, non appare grave né comporta l'incompatibilità con lo svolgimento del servizio; e va inquadrato nell'ambito delle violazioni delle norme amministrative sanzionate con la sospensione temporanea dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 28, comma primo, lett. e), del regolamento comunale, che punisce con la sospensione "per un periodo non superiore a sei mesi" le violazioni "di norme amministrative o penali connesse all'esercizio dell'attività" il che, per inciso, avrebbe consentito all'amministrazione di formulare anche un invito alla regolarizzazione, applicando analogicamente al caso di specie un meccanismo del tipo di quello previsto dall'art. 19, comma 3, della L. n. 241 del 1990: "Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata").

10. Le conclusioni da ultimo enunciate trovano conferma negli elementi di fondatezza che connotano anche le censure sulla (ritenuta) inidoneità del locale utilizzato dalla società come rimessa per il servizio. Ed invero la motivazione sul punto appare insufficiente a dimostrare l'assunto dell'amministrazione, sia perché la legge consente lo svolgimento del servizio di NCC, e in particolare l'acquisizione delle prenotazioni dai singoli utenti, anche servendosi di strumenti tecnologici e informatici (cfr. art. 11, comma 4, della L. n. 21 del 1992), che non richiedono la disponibilità di locali aventi particolari requisiti di ampiezza e di idoneità (inidoneità peraltro solo genericamente adombrata nel provvedimento impugnato); né appare sufficientemente provata l'affermazione che il servizio di NCC sia svolto dall'appellante al di fuori della comunità di riferimento del Comune di (Omissis).

11. L'appello, in conclusione va accolto e, in riforma della sentenza, va accolto il ricorso di primo grado e annullati i provvedimenti con esso impugnati.

12. Considerata la peculiarità della vicenda controversa si giustifica l'integrale compensazione delle spese giudiziali di entrambi i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di (Omissis) (Sezione Terza), 18 marzo 2022, n. 443, accoglie il ricorso di primo grado e annulla i provvedimenti con esso impugnati.

Compensa tra le parti le spese giudiziali per il doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere.