



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 903 del 2021, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lanocita, Simona Corradino e Francesco Lanocita, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Frignano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luciano Costanzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a) del provvedimento n. -OMISSIS-, successivamente notificato, con il quale il Coordinatore di Polizia Municipale, Settore Ambiente e Vigilanza del Comune di Frignano ha disposto “annullamento in autotutela e revoca dell'autorizzazione al servizio di noleggio veicoli con conducente n. -OMISSIS-, rilasciata alla sig.ra

D.L.O. e volturata in data 24.05.2018 alla sig.ra -OMISSIS-,....ai sensi dell'art. 21 della L. n. 241/1990”, sulla scorta di asserite violazioni di legge ed al fine di ripristinare la legalità violata ormai dieci anni orsono;

b) di tutti gli atti connessi, collegati, presupposti e consequenziali, ivi compreso – ove e per quanto possa occorrere – lo specifico regolamento comunale nonché il provvedimento recante n. -OMISSIS-del 2 settembre 2020, allo stato non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Frignano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2021 la dott.ssa Paola Palmarini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe la ricorrente ha impugnato il provvedimento n. -OMISSIS- con il quale il Comune di Frignano ha disposto “l’annullamento e/o revoca all’autorizzazione al servizio di noleggio veicoli con conducente n. -OMISSIS-, rilasciata alla sig.ra D.L.O. e volturata in data 24.5.2018 alla [ricorrente] in proprio e in qualità di socio della -OMISSIS-relativo alla vettura Mercedes Benz”, nonché, l’ordinanza n. -OMISSIS-del 2 settembre 2020 citata nel corpo del primo atto.

Nelle premesse del provvedimento del 23 dicembre 2020 si legge che:

- negli anni 2015-2018 venivano rilasciate dal Comandante della Polizia Municipale del Comune di Frignano 44 autorizzazioni per il servizio di noleggio veicoli con

conducente nei confronti di vari soggetti, tutti titolari a vario titolo della società - OMISSIS-(con sede in Frignano), in assenza di concorso pubblico;

- tali autorizzazioni venivano poi tutte volturate a terzi soggetti, titolari di società aventi sede legale in Comuni diversi da quello di Frignano, i quali comunicavano di voler utilizzare come autorimessa una porzione dell'immobile di proprietà del sig. S.A. sita in Frignano alla via Strada Privata s.n.c.;

- in data 24 maggio 2018 l'autorizzazione n. -OMISSIS-....veniva volturata alla ricorrente, in proprio e in qualità di socio della -OMISSIS-con sede in Positano;

- in quella sede la ricorrente dichiarava di voler utilizzare come autorimessa una porzione di 30 mq. del terreno di proprietà del sig. S.A. allegando il relativo contratto di fitto;

- la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord avviava un'indagine nei confronti del Comandante della P.M. e dei danti causa delle varie licenze volturate per illegittimo rilascio delle stesse;

- con l'ordinanza n.-OMISSIS-veniva accertato che il terreno del sig. S.A. (distinto in catasto al foglio-OMISSIS-) utilizzato dalla ricorrente e dagli altri titolari delle licenze volturate come sede delle loro rimesse era stato oggetto di svariati abusi edilizi nel corso degli anni e che il piazzale esistente risultava adibito ad autorimessa di una flotta di oltre 40 mezzi, in totale assenza dei requisiti previsti dalla legge.

A seguito dell'inoltro, in data 19 novembre 2020, dell'avviso di avvio del procedimento è stato emesso l'atto impugnato nel quale sono state evidenziate le seguenti circostanze, che:

1) la licenza n. -OMISSIS- è stata rilasciata alla dante causa della ricorrente in violazione dell'art. 8, comma 1 della legge n. 21/1992 senza il previo espletamento di una procedura concorsuale;

2) la voltura in favore della ricorrente è avvenuta in data 24 maggio 2018 in assenza dei requisiti previsti dall'art. 9, comma 1 della legge n. 21/1992 (il quale prevede che la voltura possa avvenire nel caso in cui il titolare si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni; b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida); inoltre, nella domanda di trasferimento della licenza non è stata barrata alcuna casella corrispondente ai requisiti richiesti dal citato art. 9;

3) la voltura dell'autorizzazione è avvenuta in violazione dell'art. 3 del regolamento comunale approvato con delibera di C.C. n. 18 del 30 settembre 2009: tale norma prevede che “La dichiarazione presuppone che l'impresa abbia sul territorio comunale, alternativamente a) la sede legale; b) la principale organizzazione aziendale”; il regolamento stabilisce, inoltre, che nel caso in cui venga dichiarata la principale organizzazione aziendale presente sul territorio comunale, di indicare nella dichiarazione: - l'elenco delle organizzazioni aziendali attive sul territorio; - gli orari di apertura e fatturato imponibile alle varie organizzazioni aziendali; - la relazione descrittiva nella quale si dimostra il carattere di principalità dell'organizzazione aziendale presente sul territorio comunale; nella specie nessuna di tali dichiarazioni è stata resa, né peraltro è stata fornita prova che la ditta avesse un'organizzazione aziendale nell'ambito del territorio comunale con carattere di principalità;

4) la voltura dell'autorizzazione è avvenuta in violazione dell'art. 2, comma 2 del regolamento comunale approvato con delibera di C.C. n. 18 del 30 settembre 2009 (tale norma prevede che: “Il trasporto di viaggiatori può essere effettuato con veicoli che, per la loro immatricolazione, siano atti a trasportare da nove a diciassette persone compreso il conducente (minibus) ovvero un numero di passeggeri

superiore a diciassette (autobus”); nel caso di specie, l’autorizzazione rilasciata in favore della D.L.O. autorizzava l’esercizio del noleggio con conducente con un veicolo -OMISSIS-) mentre la voltura in favore della ricorrente è stata autorizzata con riferimento ad un veicolo (Mercedes Benz) avente n. 5 posti totale, quindi, in violazione della citata norma;

5) la ricorrente, nemmeno allo stato, risulta in possesso dei requisiti previsti dall’art. 8, comma 3 della legge n. 21/1992 (il quale prevede che “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”; tale obbligo è strumentale a quello previsto dall’art. 11, comma 4, secondo il quale “L’inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse di cui all’art. 3, comma 3, con ritorno alle stesse”; essendo tale prescrizione “coessenziale alla natura stessa dell’attività da espletare, diretta principalmente ai cittadini del comune autorizzante a cui si vuol garantire un servizio, non di linea, complementare e integrativo rispetto ai trasporti pubblici di linea a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta” – T.AR. Lazio n. 9516/2016); nel caso di specie la ricorrente, al fine di dimostrare tale requisito, ha allegato un contratto stipulato con il sig. S.A. con il quale quest’ultimo concedeva in locazione una porzione di 30 mq. del terreno di sua proprietà al fine di adibirlo ad autorimessa; a seguito dell’attività istruttoria svolta dal Comune è emerso che il sig. S.A. ha stipulato contratti analoghi con quasi tutti i soggetti ai quali sono state volturate le autorizzazioni a suo tempo rilasciate dal Comune, sicché tale immobile risulta essere adibito a rimessa per circa 40 automezzi destinati al noleggio con conducente, in assenza dei requisiti previsti dalla legge; peraltro, con l’ordinanza

n.-OMISSIS-il Comune, proprio in ragione degli abusi riscontrati e dell'illegittima destinazione impressa al bene, ha ordinato la sospensione di ogni attività di commercio e/o servizi al suo interno con la conseguenza che allo stato, la ricorrente risulta non essere in possesso del requisito previsto dall'art. 8 comma 3 della legge n. 21/1992 in quanto non ha comunicato la sede di una nuova rimessa sita nel territorio comunale.

A sostegno del gravame deduce varie censure di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

Si è costituito per resistere il Comune di Frignano depositando in data 19 marzo 2021 il provvedimento del 18 marzo 2021 a firma del Responsabile del SUAP di ratifica e conferma del provvedimento impugnato.

La domanda di tutela cautelare è stata respinta con l'ordinanza n. 1292 del 26 marzo 2021.

Con varie memorie le parti hanno insistito nelle rispettive posizioni.

Alla pubblica udienza del 24 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

Oggetto della presente controversia è il provvedimento con il quale il Comune di Frignano ha disposto "l'annullamento e/o revoca all'autorizzazione al servizio di noleggio veicoli con conducente n. -OMISSIS-, rilasciata alla sig.ra D.L.O. e volturata in data 24.5.2018 alla [ricorrente] in proprio e in qualità di socio della -OMISSIS-. relativo alla vettura Mercedes Benz".

Va preliminarmente esaminata la censura di incompetenza con la quale parte ricorrente lamenta che alla luce dell'art. 35 del regolamento comunale per la disciplina del servizio pubblico non di linea di noleggio con conducente, la revoca delle autorizzazioni in questione è adottata dal Responsabile del SUAP e non (come

avvenuto nella fattispecie) dal Coordinatore della P.M. del Settore Ambiente e Vigilanza.

Sul punto il Collegio deve osservare che il Responsabile del SUAP ha successivamente ratificato (e confermato) l'atto con il provvedimento del 18 marzo 2021 depositato in atti e notificato alla ricorrente.

Come già evidenziato da questo Tribunale (Sezione VI, n. 5283/2021) la ratifica va inquadrata nel più ampio fenomeno della convalida dell'atto amministrativo, che consiste nell'eliminazione dei vizi che inficiano un provvedimento avendo come specifica finalità la rimozione conservativa del vizio di incompetenza relativa; l'organo competente fa proprio il provvedimento emanato da quello incompetente, con effetti che retroagiscono saldando la ratifica con il provvedimento ratificato, senza soluzione di continuità. La ratifica è ammessa anche in pendenza di gravame in sede amministrativa e giurisdizionale, secondo la formulazione dell'articolo 6 della legge numero 249 del 1968, tuttora vigente e non incompatibile con l'art. 21-bis, comma 2, l. n. 241 del 1990 (cfr. Tar Piemonte, I, n. 4/2014), secondo il quale è fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole (cfr. T.A.R. Toscana, Sez. III, 13 gennaio 2015, n. 25).

Non risultando gravata con ricorso per motivi aggiunti la ratifica prodotta dall'amministrazione in corso di giudizio e depositata agli atti, non può procedersi allo scrutinio della relativa censura, avente carattere prioritario ed assorbente, per sopravvenuta carenza d'interesse in ragione della sua definitività.

Ciò premesso, nel caso di specie il vizio di incompetenza non è l'unico dedotto, continuando a sussistere l'interesse ad agire in relazione agli originari motivi di merito di cui al ricorso introduttivo. Invero il nuovo atto di ratifica, finalizzata alla mera rimozione conservativa del vizio di incompetenza relativa, nulla dispone in

ordine al merito della vicenda, restando pertanto valido ed efficace l'atto ratificato. Dunque, non sussiste alcun specifico onere di impugnazione mediante motivi aggiunti, essendo la ratifica de qua adottata senza una nuova istruttoria ovvero con una nuova ponderazione degli interessi in gioco rispetto al caso di specie.

Venendo al merito, contrariamente a quanto dedotto, il provvedimento non è “ambiguo” e violativo del principio di legalità in quanto reca sia ragioni di annullamento in autotutela della licenza sia di decadenza di quest’ultima per mancanza di uno dei requisiti essenziali per poter esercitare l’attività.

Si è, quindi, al cospetto di un atto plurimotivato per cui è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale; in sostanza, in caso di atto amministrativo, fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le une dalle altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (da ultimo, T.A.R., Basilicata n. 622/2021).

Nel caso di specie, è sufficiente a sorreggere l’atto la circostanza che la ricorrente non era al momento dell’adozione dell’atto (ma anche dopo e, verosimilmente, anche prima quando è stata volturata la licenza in suo favore) in possesso del requisito richiesto dall’art. 8, comma 3 della legge n. 21/1992 che disciplina la materia del servizio con conducente e autovettura. Tale disposizione prevede che per “conseguire e mantenere l’autorizzazione di NCC è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa e di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione”.

La ricorrente è socia di una società che ha sede nel Comune di Positano e non ha comprovato (nemmeno nella presente sede e dopo le contestazioni dell’amministrazione) di avere un’autorimessa nel Comune di Frignano.

L'amministrazione ha evidenziato in motivazione che al momento della voltura del titolo la ricorrente ha comunicato di voler utilizzare come autorimessa una porzione di terreno (30 mq.) di proprietà del sig. S.A. sito in Frignano alla via Strada Privata s.n.c.; in particolare il sig. S.A. ha stipulato contratti analoghi con quasi tutti i soggetti ai quali sono state volturate le autorizzazioni a suo tempo rilasciate dal Comune, sicché tale immobile risulta adibito a rimessa per circa 40 automezzi destinati al noleggio con conducente in assenza dei requisiti previsti dalla legge.

Dal provvedimento impugnato risulta che con sopralluogo effettuato in data 19 febbraio 2020 la P.M. ha accertato che il terreno del sig. S.A. “oltre a non avere i requisiti dimensionali per ospitare una flotta da 40 automezzi, è sprovvisto di tutti i requisiti previsti dalle vigenti leggi in materia di ambiente e sicurezza oltre che igienico sanitarie”; conseguentemente, il Comune di Frignano con l'ordinanza n.-OMISSIS-ha ingiunto al sig. S.A. di sospendere “ogni attività di commercio e/o servizi, nonché di ripristin[are] lo stato dei luoghi”.

Tale ultimo provvedimento pur formalmente impugnato non è stato fatto oggetto, dopo il deposito dello stesso da parte della difesa comunale, di alcuna contestazione. Dall'istruttoria condotta dall'amministrazione (in alcun modo smentita dalla ricorrente) risulta l'inidoneità del terreno a fungere da autorimessa (non ultimo anche sotto l'aspetto dimensionale dal momento che ben 40 titolari di licenze volturate hanno indicato lo stesso terreno come sede del proprio automezzo).

L'amministrazione ha giustificato l'atto anche in relazione al fatto che dopo l'ordinanza del 2 settembre 2020 (e dopo l'avviso di avvio del procedimento) la ricorrente non ha provveduto ad individuare una nuova sistemazione del proprio veicolo per cui l'interessata è priva, allo stato, del requisito richiesto dalla legge per esercitare legittimamente l'attività.

Il provvedimento adottato dall'amministrazione non può quindi definirsi sproporzionato in quanto l'art. 8, comma 3 della legge n. 21/1992 stabilisce in modo inequivocabile che per "mantenere" la licenza "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".

Sul punto parte ricorrente ritiene che il Comune avrebbe dovuto fare ricorso al potere di sospensione previsto dal regolamento comunale.

Osserva il Collegio che il regolamento riproduce l'art. 11 bis della citata legge n. 21/1992 rubricato "Sanzioni" il quale prevede che << Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e dalle rispettive leggi regionali, l'inosservanza da parte dei conducenti di taxi e degli esercenti il servizio di noleggio con conducente di quanto disposto dagli articoli 3 e 11 della presente legge e' punita:

- a) con un mese di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla prima inosservanza;
- b) con due mesi di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla seconda inosservanza;
- c) con tre mesi di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla terza inosservanza;
- d) con la cancellazione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla quarta inosservanza>>.

Va in primo luogo evidenziato (in accordo con la difesa comunale) che la ricorrente non ha provveduto a distanza di mesi a individuare una nuova autorimessa nel territorio comunale per cui non potrebbe giovare nemmeno della sospensione.

In secondo luogo, l'Adunanza Plenaria n. 18/2020 ha recentemente distinto l'istituto della decadenza da quello della sanzione affermando che <<la decadenza, intesa quale vicenda pubblicistica estintiva, ex tunc (o in alcuni casi ex nunc), di una posizione giuridica di vantaggio (c.d. beneficio), è istituto che, pur presentando tratti comuni col più ampio genus dell'autotutela, ne deve essere opportunamente

differenziato, caratterizzandosi specificatamente: a) per l'espressa e specifica previsione, da parte della legge, non sussistendo, in materia di decadenza, una norma generale quale quella prevista dall'art. 21 nonies della legge 241/90 che ne disciplini presupposti, condizioni ed effetti"; b) per la tipologia del vizio, more solito individuato nella falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto; c) per il carattere vincolato del potere, una volta accertato il ricorrere dei presupposti. La decadenza non presenta, invece, nessun tratto comune con il diverso istituto della sanzione, differenziandosene nettamente in ragione: a) della non rilevanza, ai fini dell'integrazione dei presupposti, dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa; b) del limite dell'effetto ablatorio prodotto, al massimo coincidente con l'utilità innanzi concessa attraverso il pregresso provvedimento ampliativo sul quale la decadenza viene ad incidere>>.

Nella fattispecie, alla luce del chiaro disposto dell'art. 8, comma 3 (il quale stabilisce che per "mantenere" l'autorizzazione è obbligatorio avere la rimessa nel territorio comunale) il Comune non poteva fare altro che revocare la licenza rectius constatare il venir meno dei presupposti per mantenere l'autorizzazione.

Il potere di sospensione disciplinato dalla legge e rubricato alla voce "sanzioni" si riferisce evidentemente ad altre e diverse ipotesi rispetto a quelle qui verificatisi.

In conclusione il ricorso deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e trovano liquidazione in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento in favore del Comune di Frignano delle spese del presente giudizio, che liquida in complessivi € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre agli accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gaudieri, Presidente

Paola Palmarini, Consigliere, Estensore

Viviana Lenzi, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Paola Palmarini

IL PRESIDENTE
Francesco Gaudieri

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.