

Tribunale di Milano
Sentenza 6 luglio 2015

OMISSIS

N. 29325/14 RG

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI MILANO
IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA
IN FUNZIONE DI GIUDICE DI SECONDO GRADO
SEZIONE I CIVILE

Dott.ssa Anna Cattaneo

ha pronunciato alla odierna udienza del 6.7.2015 mediante lettura del dispositivo e delle ragioni in fatto e di diritto della decisione la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II grado iscritta al numero di ruolo generale sopra indicato, promossa ricorso depositato in data 12.5.2014 e regolarmente notificato il 14.7.2014

DA

COMUNE DI MILANO (C.F. 01199250158), elettivamente domiciliato in Milano in via della Guastalla 6, presso l'avvocatura comunale, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Antonella Frascini e Vincenza Palmieri come da procura generale alle liti del 6.7.2012 n. 46656/19414 notaio Giuseppe Tedone di Milano,

APPELLANTE

CONTRO

OMISSIS

elettivamente domiciliato in OMISSIS presso lo studio legale OMISSIS rappresentato e difeso dall'avv. OMISSIS del foro di Bologna come da procura in calce al ricorso introduttivo di primo grado

APPELLATO

OGGETTO: opposizione a sanzione amministrativa per violazione del codice della strada

CONCISA ESPOSIZIONE DELLE RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

Premesso che:

il Comune di Milano ha appellato la sentenza n. 113858/2013 pronunciata il 7/11/2013, pubblicata il 12/11/2013 e non notificata, con la quale, il giudice di pace di Milano, in accoglimento dell'opposizione proposta ai sensi dell'art. 204 bis C.d.S. e 7 D. Lgs 150/2011 da OMISSIS annullava il verbale di contestazione n. 7034903-1 del 4.6.2013 elevato dagli agenti della polizia locale di Milano per violazione dell'articolo 85 co 4 del C. d. S. perché "*effettuava un servizio di noleggio con conducente senza attenersi alle disposizioni della licenza. Acquisiva un servizio al di fuori della rimessa*" ed il connesso verbale di fermo amministrativo del veicolo, con compensazione delle spese di lite.

Il giudice di pace aveva errato laddove aveva ritenuto che la Legge 21/1992 non fosse ancora in vigore atteso che la suddetta *"Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea"* era in vigore fin dal 7 febbraio 1992, come del resto neppure contestato dal ricorrente. La questione proposta con l'opposizione, invece, aveva ad oggetto l'entrata o meno in vigore delle modifiche successive alla suddetta legge quadro, introdotte con la Legge 14/2009 che aveva convertito con modificazioni il D.L. 207/2008. Contrariamente a quanto erroneamente ritenuto dal primo giudice, anche questa normativa successiva era in vigore al momento della contestazione al OMISSIS del verbale impugnato. Infatti, se effettivamente l'efficacia delle nuove disposizioni introdotte con l'articolo 29 co. I *quater* D. L. 207/2008 era stata sospesa, in un primo momento, fino al 30 giugno 2009 (dall'art. 7 bis del D. L. 5/2009 approvato con modifiche dalla Legge 33/2009) e poi ancora fino al 31 dicembre 2009 (dall'art. 23 co. 2 del D. L. 78/2009 convertito con modificazioni dalla Legge 102/2009) ed infine fino al 31 marzo 2010 (dall'art. 5 co. 3 del D. L. 194/2009 convertito con modificazioni nella Legge 25/2010), successivamente, l'efficacia delle suddette norme non era più stata prorogata. Infatti la successiva normativa introdotta dal D.L. 40/2010 non ha più disposto la proroga dell'entrata in vigore della disciplina del 2008, ma ha invece previsto che venissero adottate *"urgenti disposizioni attuative tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia"* prevedendo all'art. 2 co. 3 che dette disposizioni attuative venissero adottate entro e non oltre il 31 dicembre 2012 con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 281/1997. Il legislatore, con successivi ben 10 provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo, dal 2010 al 2014, ha prorogato il termine, originariamente fissato al 31 dicembre 2012 (attualmente prorogato fino al 31 dicembre 2015) entro il quale deve essere adottato il suddetto decreto. Tali successive disposizioni di legge, che hanno prorogato il termine per l'emanazione del decreto attuativo, non hanno il significato che intenderebbe ad esse attribuire parte ricorrente, cioè quello di prorogare l'entrata in vigore della normativa del 2008.

Pertanto, alla luce della normativa in vigore, la condotta posta in essere dall'opponente, come emergente dal verbale di constatazione, dalla relazione dei verbalizzanti e dalle dichiarazioni del OMISSIS e del soggetto trasportato, integra gli estremi della violazione contestata in quanto è violativa degli artt. 3 e 11 della legge 21/1992 come modificati dall'art. 29 co 1 *quater* del D.L. 207/2008 che prevedono che nel servizio di noleggio con conducente la richiesta di effettuare una determinata prestazione deve pervenire presso la rimessa, che lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse, che, nei comuni dove vi sia un servizio di taxi, è vietata la sosta delle autovetture in posteggio di stazionamento su suolo pubblico atteso che le vetture devono sostare esclusivamente all'interno della rimessa, e che l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso la rimessa.

L'appellante deduceva, altresì, che il verbale era da ritenersi legittimo anche qualora si fosse ritenuto che le modifiche apportate alla legge quadro del 92 con il D.L. 207/2008 non fossero ancora entrate in vigore, perché anche le disposizioni in vigore fin dal 1992 impedivano nel caso di noleggio con conducente di acquisire il servizio fuori della rimessa con stazionamento in una via della città ed incontrando il cliente attraverso un sistema informatico e in particolare attraverso un'applicazione denominata "UBER" scaricabile gratuitamente da chiunque sul proprio cellulare, mediante la quale le richieste di coloro che necessitano di un servizio di trasporto vengono evase attraverso un sistema di geolocalizzazione che consente di inviare al cliente l'auto più vicina al luogo di prelievo, modalità che sono già quelle fornite dal servizio di radiotaxi operativo nel comune di Milano.

Infondato era anche l'altro motivo di ricorso consistente nella omessa o insufficiente motivazione del verbale attesa la specificità della contestazione elevata dagli agenti della polizia locale che avevano contestato la violazione dell'articolo 85 co. 4 del codice della strada descrivendo la condotta illecita.

Il Comune di Milano chiedeva, pertanto, che, in accoglimento dell'appello ed in riforma della sentenza del giudice di pace, venisse respinta l'opposizione e confermato il verbale di contestazione numero 7034903-1/2013 nonché le sanzioni accessorie ad ogni effetto e conseguenza di legge, con rifusione delle spese e compensi professionali del grado di giudizio.

Si costituiva l'appellato OMISSIS chiedendo il rigetto dell'appello con condanna al risarcimento dei danni nella misura di giustizia e vittoria di spese.

Ribadiva che la nuova normativa introdotta dall'art. 29 co. quater del D. L. 207/2008 non era entrata in vigore e che il verbale di contestazione era illegittimo per omessa o insufficiente motivazione atteso che i motivi riportati nel verbale erano *"sguarniti di quella sommaria esposizione la cui inesistenza rende nullo il verbale"* ai sensi degli art. 200 e 201 C.d.S. e 384 del Regolamento di attuazione.

Concesse note difensive, depositate dal solo appellato, all'odierna udienza, ultimata la discussione, il giudice pronunciava sentenza dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione.

Considerato in diritto che:

L'appello del Comune è fondato e merita accoglimento.

Il primo giudice ha errato laddove non ha ritenuto in vigore le modifiche apportate alla legge 21/1992 dall'art. 29 co 1 quater del D.L. 207/2008.

Come correttamente argomentato dalla difesa del Comune l'efficacia delle suddette norme è stata sospesa, ma solo fino al 31.3.2010.

Invero, l'art. 7-bis del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazione dalla legge 33/2009, che reca in rubrica *"Sospensione dell'efficacia di disposizioni in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea"* ha disposto che. *"Nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni ed agli enti locali, l'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30.6.2009"*.

Con successivi tre D.L., convertiti tutti con modificazioni, e sopra meglio indicati, la sospensione è stata prorogata *"fino al 31 marzo 2010"*; circostanza pacifica in causa.

Le leggi successivamente approvate dal Parlamento, aventi ad oggetto la normativa in questione, non hanno più disposto la sospensione dell'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 che quindi è pacificamente entrato in vigore.

Invero il D.L. 40/2010 convertito con modificazioni dalla L. 73/2010, all'art. 2 co 3 ha disposto che *"Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di 60 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi*

generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi".

Il previsto decreto ministeriale non è stato emanato nel termine di 60 giorni sopra indicato ed il legislatore con ben 10 decreti legge, che si sono succeduti dal 2010 al 2014, ha via via rinviato il termine, prorogandolo, allo stato, fino al *31 dicembre 2015* (cfr. D.L. 192/2014 art. 8).

Dalla lettura della norma da ultimo trascritta si evince che il legislatore non ha più voluto rinviare l'efficacia delle nuove disposizioni del 2008 in quanto nessuna espressione esplicita ne prevede una sospensione. Neppure è possibile giungervi in via di interpretazione, atteso che, anzi, il tenore del trascritto articolo 2 co. 3 impone di addivenire alla soluzione opposta. Il legislatore, infatti, pur richiamando l'art. 7 bis che aveva auspicato una *ridefinizione della disciplina della legge 21/1992*, ha inteso *assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale*, esigenza che presuppone che la disciplina *de qua* sia in vigore, ed ha previsto che venissero emanate con decreto ministeriale disposizioni attuative a conferma della operatività della normativa primaria.

Né può argomentarsi che la mancanza delle disposizioni di attuazione ministeriali possa determinare l'inefficacia della normativa legislativa, atteso che gli artt. 3 e 11 della legge 21/92, come modificati nel 2008, che disciplinano il caso di specie, sono norme immediatamente precettive che dettano prescrizioni precise e dettagliate e che non necessitano di attuazione alcuna.

Negli stessi termini si è pronunciato il TAR Lazio con più sentenze del 2012 (nn. 7516, 7517, 2204) ed anche la Corte di Giustizia allorché ha deciso sul rinvio pregiudiziale proposto dal suddetto Tribunale (C - 419 420 162 e 162 del 2912) individuando la normativa nazionale in vigore nella legge 21/1992 come modificata dal D.L. 207/2008 (doc 9 — 14 appellante).

Non si ritiene vincolante, né convincente, il parere dato dal Direttore Generale del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti in data 7.9.2012 alla Camera di commercio di Frosinone (depositato da parte appellata) secondo il quale l'art. 29 più volte citato non sarebbe allo stato in vigore. Trattasi di un mero parere di un funzionario amministrativo e non di un atto normativo, non idoneo pertanto a fornire interpretazioni autentiche della legge.

Giova sottolineare, che la legge del 2008, seppur è intervenuta apportando modifiche alla disciplina del servizio di noleggio con conducente (ncc), lo ha fatto nel rispetto dei principi già espressi dalla legge quadro del 1992 che, già nella originaria formulazione, diversificava il servizio di taxi dal servizio di trasporto di terzi con conducente prevedendo, all'art. 1, con quasi coincidente formulazione, che *"Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse"* ed all'art. 11 che *"I veicoli o natanti adibiti al servizio di taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali ... 3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercito a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi ... 4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso le rispettive rimesse"*.

Pertanto anche prima della modifica del 2008 la legge operava una sostanziale differenza tra servizio di taxi e ncc prevedendo, nel secondo, la necessità che le auto stazionassero all'interno delle rimesse, che la richiesta dovesse essere inoltrata presso la sede del vettore/rimessa, che le auto non potessero sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni in cui esiste il servizio di taxi. Sicché non pare dubbio che le modalità di utilizzo della licenza di ncc poste in essere dal OMISSIS siano incompatibili anche con le previsioni della legge quadro del 1992.

Si sottolinea, ancora sul punto, che eventuali problematiche di contrasto della legge del 1992 e delle successive modifiche con la normativa comunitaria sotto il profilo dei principi della concorrenza, della libera prestazione di servizi, o del diritto di stabilimento, profili sollevati da parte appellata

peraltro solo con le note conclusive e in via generale, senza alcuna specificazione nel caso concreto, seppur sottolineate anche dalla relazione illustrativa che ha accompagnato la legge di conversione del D.L. cosiddetto Milleproroghe n. 225 del 2010 che ha evidenziato come la disciplina innovativa *"presenti notevoli elementi di criticità sia per il profilo costituzionale sia per il profilo comunitario"*, non assumono rilevanza nel presente giudizio che non presenta alcun elemento di collegamento con altri Stati e/o cittadini della Unione, avendo il OMISSIS, cittadino italiano, residenza e rimessa a Milano e non facendosi altresì questione di servizio in ambito territoriale diverso da quello del Comune che ha rilasciato la licenza, essendosi il trasporto svolto a Milano, trattandosi quindi di controversia che presenta un mero carattere locale.

Accertata la piena operatività delle norme di cui alla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, si ritiene che gli operanti abbiano correttamente contestato al OMISSIS la violazione dell'art. 85 co. 4 del C.d.S. che stabilisce: *"Chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso, ovvero, pur essendo munito di autorizzazione, guida un'autovettura adibita al servizio di noleggio con conducente senza ottemperare alle norme in vigore, ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di euro da 168 a euro 674. La violazione medesima importa la sanzione amministrativa della sospensione della carta di circolazione per un periodo dal 2 e 8 mesi secondo le norme del capo I, sezione II, dal titolo VT'.*

Invero i fatti accertati e sostanzialmente non contestati dall'opponente, sono i seguenti:

il OMISSIS, con la propria autovettura Mercedes adibita a noleggio con conducente e abbinata alla licenza di esercizio numero OMISSIS rilasciata dal Comune di Milano, era in sosta il giorno 4/6/2013 alle ore alle 10:40 in Milano in via OMISSIS. Alle 10:55 il OMISSIS si avviava per raggiungere l'hotel OMISSIS dove, dopo pochi minuti, caricava una persona che sedeva sul sedile posteriore. In quel momento intervenivano gli operanti della polizia locale che raccoglievano le dichiarazioni del passeggero il quale dichiarava di essere un membro di UBER, di aver avuto necessità di essere trasportato al consolato americano di Milano, di aver aperto l'applicazione scaricata sul suo iPhone e di avere richiesto il servizio, quindi il conducente lo aveva prelevato all'hotel Principe di Savoia. Venivano raccolte e verbalizzate anche le dichiarazioni del OMISSIS il quale dichiarava *"ho ricevuto una prenotazione sul mio telefono"*. Nel ricorso in opposizione si legge *"il signor OMISSIS riceveva la richiesta mediante un'applicazione denominata UBER direttamente sul proprio cellulare, strumento di lavoro ed effettiva sede operativa. È provato documentalmente che la prenotazione è stata confermata mediante mail. La ratio è la medesima di quella prevista nella norma: la chiamata arriva in sede mediante mail. Uber rappresenterebbe l'intermediario, la segretaria, la segreteria telefonica della sede"* (pagina 4).

Così ricostruiti i fatti è indubbio che il comportamento tenuto dal OMISSIS non è stato conforme alle disposizioni di legge in vigore ed in particolare alle norme di cui agli artt. 3 e 11 della legge quadro del 1992 come modificata nel 2008.

L'art. 3 recita:

1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.
2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco.
3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

L'art. 11, commi 3 e 4 dispone

3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercitato a mezzo di autovetture, e' vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi. In detti comuni i veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente possono sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. I comuni in cui non e' esercito il servizio taxi

possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi. Ai veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente e' consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici.

4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. Nel servizio di noleggio con conducente e' previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un "foglio di servizio" completo dei seguenti dati (omissis).

Non è dubbio che, nel caso di specie, il OMISSIS non fosse in attesa presso la propria rimessa, coincidente con l'abitazione sita a Milano in via OMISSIS, allorché ha ricevuto la richiesta del servizio di trasporto, bensì fosse fermo in una via del centro di Milano, che non abbia stazionato il proprio veicolo all'interno della rimessa, che non abbia preso il via per effettuare il servizio richiestogli dal cittadino americano dalla rimessa -punto di partenza e di arrivo di ogni servizio- e che fosse in sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nel comune di Milano ove è esercitato il servizio di taxi.

Non può certo ritenersi, senza stravolgere il senso della normativa, oltre che il buon senso, che la sede operativa/rimessa sia l'iphone e che Uber sia la segretaria che passa le chiamate. Piuttosto non può che sottolinearsi che, nell'attuale sistema normativo, che non è compito di questo giudice valutare, ma solo applicare, il sistema di noleggio con conducente nelle città in cui è operativo il servizio di taxi, non può effettuarsi con le modalità della applicazione introdotta da UBER che lo assimila al servizio di radio-taxi. La richiesta di trasporto trasmessa dall'utente mediante l'app UBER è di fatto del tutto assimilabile al servizio di radio-taxi da anni in uso a Milano. Tramite tale applicazione, infatti, l'utente richiede il servizio dal luogo in cui si trova e l'autista più prossimo, individuato attraverso un sistema di geolocalizzazione, si reca a prelevarlo per iniziare il trasporto, così di fatto realizzandosi la medesima specifica modalità operativa del servizio di radio-taxi e così violando la nonna che impone che, nel caso di noleggio con conducente, il trasposto individuale deve originare presso la sede del vettore e che vieta al conducente del servizio di ncc di sostare sulla pubblica via nell'attesa di clienti.

Infine deve respingersi il motivo di opposizione, peraltro generico, formulato dal OMISSIS fin dal ricorso introduttivo e reiterato in questa sede, consistente nella asserita omessa o insufficiente motivazione del verbale di contestazione.

Al contrario il verbale appare pienamente conforme alla normativa dettata per la sua compilazione e contiene, oltre alle generalità del trasgressore, al tipo di veicolo, agli estremi della patente di guida, la citazione della norma violata (art. 85 co 4 C.d.S.), la sommaria esposizione del fatto ("*effettuava un servizio di noleggio con conducente senza attenersi alle disposizioni della licenza. Acquisiva un servizio al di fuori della rimessa*"), le dichiarazioni del OMISSIS ("*ho ricevuto una prenotazione sul mio telefono*"), in conformità alle disposizioni di cui agli artt. 200 e 201 C.d.S. e 383 Reg. di att. Nessuna nullità pertanto si riscontra neppure sotto questo profilo.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano, d'ufficio, in assenza di nota spese, come in dispositivo ai sensi del D.M. 55/2014 tenuto conto del valore della causa e degli altri parametri ivi indicati.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, in grado di appello, in accoglimento dell'appello del Comune di Milano avverso la sentenza del giudice di pace di Milano n. 113858/2013 pronunciata il 7/11/2013, pubblicata il 12/11/2013, reietta o assorbita ogni altra domanda, eccezione o conclusione, in totale riforma della sentenza,

1. Rigetta l'opposizione proposta da OMISSIS avverso il verbale di contestazione n. 7034903-1 del 4.6.2013 ed il connesso provvedimento di fermo amministrativo, che per l'effetto conferma integralmente,
2. Condanna il OMISSIS alla rifusione delle spese del presente grado del giudizio a favore del Comune di Milano che si -liquidano in € 55.50 per contributo unificato ed in € 600,00 per compensi professionali, oltre spese generali forfetarie, oltre IVA e CPA come per legge.

Così deciso in Milano, il 6.7.2015

Il Giudice
Dr. Anna Cattaneo