

Civile Ord. Sez. 2 Num. 6781 Anno 2022

Presidente: LOMBARDO LUIGI GIOVANNI

Relatore: BELLINI UBALDO

Data pubblicazione: 01/03/2022

U.P. 25/11/2021

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 31123-2018 proposto da:

ANDREA _____, rappresentato e difeso dall'Avv. Matteo _____, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Milano, Via _____ n. 12;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Antonello _____, Antonella _____, Paola Maria _____ e Vincenza _____ dell'Avvocatura Comunale di Milano, nonché dell'Avv.to Giuseppe _____, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, Via _____ n. 15;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 3292/2018 del TRIBUNALE di MILANO pubblicata il 26.03.2018;

Udita la relazione della causa svolta, nella camera di consiglio del 25/03/2021, dal Consigliere Ubaldo Bellini;
Letta la requisitoria scritta del Procuratore Generale, dott.ssa Francesca Ceroni, che ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

In data 17.5.2016, veniva contestata ad Andrea [titolare di autorizzazione per l'esercizio del servizio di autonoleggio con conducente], la violazione dell'art. 85, comma 4, del C.d.S. in quanto *"acquisiva un servizio di trasporto senza effettuare il preventivo contratto con il cliente e trasporto effettuato senza partire dalla rimessa per detto servizio rimessa sita nel Comune di Altavilla Vicentina. Importo tramite app Uber"*.

Con ricorso al Giudice di Pace di Milano, il chiedeva l'annullamento del verbale e delle sanzioni comminategli, deducendo: che la contestazione fosse genericamente formulata; che il trasporto fosse stato regolarmente richiesto e concordato mediante l'applicazione Uber Black, di modo che l'incontro delle volontà era avvenuto tramite la piattaforma *web*; che non vi era mai stato uno stazionamento dell'auto nelle piazzole riservate ai *taxi*; che l'efficacia delle disposizioni di cui al D.L. n. 207/2008, modificative della L. n. 21/1992 (relative all'obbligo di partenza e rientro delle corse necessariamente presso la rimessa), ritenute da più autorità illogiche, era stata sospesa da più decreti legge succedutisi nel tempo.

Si costituiva in giudizio il Comune di Milano, chiedendo il rigetto della domanda del i.

Con sentenza n. 12279/2016, il Giudice di pace di Milano accoglieva il ricorso, annullando il verbale impugnato.



Avverso detta sentenza proponeva appello il Comune di Milano, al quale resisteva il

Con sentenza n. 3291 del 2018, il Tribunale di Milano, riformando la sentenza di primo grado, rigettava il ricorso originariamente presentato dal , condannandolo al pagamento delle spese del giudizio.

Secondo il Tribunale, gli artt. 3 e 11 della L. 21/92, come modificati dall'articolo 29, comma 1 *quater*, del decreto-legge n. 207/2008, convertito con la legge n. 14/2009, sarebbero applicabili nella fattispecie, in quanto la sospensione dell'efficacia delle suddette norme – disposta dall'art. 7 *bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, inserito dalla legge di conversione 9 aprile 2009, n. 33 – era stata prorogata solo fino al 31.3.2010; mentre sulla durata di tale sospensione non spiegava alcun effetto il termine, e le relative proroghe, fissato per l'adozione di disposizioni attuative del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dall'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 40/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 73/2010.

RAGIONI IN DIRITTO

1. Il ricorso in esame pone la questione di diritto se, all'epoca dei fatti contestati al ricorrente (maggio 2016), le modifiche recate al testo della legge n. 21/1992 (e, per quanto specificamente interessa la vicenda in esame, agli articoli 3 e 11 di tale legge) dall'articolo 29, comma 1 *quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2007 n. 207 (inserito dalla legge di conversione 27 febbraio 2009 n. 14) dovessero ritenersi vigenti o sospese.

2. Secondo il ricorrente, infatti, l'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito in legge 27 febbraio 2017, n. 19, là dove prevede (nel secondo periodo) che *"la sospensione dell'efficacia disposta dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con*



modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017", estenderebbe retroattivamente la sospensione di efficacia dell'articolo 29, comma 1 quater, del decreto-legge 30 dicembre 2007 n. 207 dalla data del 31 marzo 2010, fino alla quale essa era già stata prorogata, alla data del 31 dicembre 2017, così creando un continuum di sospensione di efficacia dal 2009 al 2017.

3. La questione è già stata affrontata da questa Suprema Corte con le sentenze n. 12679 del 2017 e n. 28077 del 2021, che hanno ricostruito il quadro normativo nei termini di seguito esposti.

3.1. L'art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, ha apportato alcune modificazioni alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 ("*Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*"), sostituendo, tra l'altro, il comma 4 dell'art. 11 di tale legge e prevedendo che «*Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici*».

3.2. L'art. 7-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, inserito dalla legge di conversione 9 aprile 2009, n. 33, ha sospeso l'efficacia del citato art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 207 del 2008 - nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge n. 21 del 1992, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle Regioni e agli enti locali - fino al termine originariamente fissato al 30 giugno 2009.

3.3. Il menzionato termine del 30 giugno 2009 è stato dapprima prorogato fino al 31 dicembre 2009, dall'art. 23, comma 2, del decreto-legge 10 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e



successivamente al 31 marzo 2010, dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

3.4. L'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 40 del 2010 ha poi stabilito 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 31 dicembre 2016, 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 termine del 31 dicembre 2016 scaturisce da una serie di interventi normativi di differimento adottati a cominciare dal 2010.

3.5. Mentre con l'art. 7-bis del decreto-legge n. 5 del 2009 era stata disposta la sospensione dell'efficacia dell'articolo 29, comma 1- *quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, con l'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 40 del 2010, non veniva presa in considerazione detta efficacia, ma si poneva unicamente un nuovo termine per l'adozione di un decreto ministeriale volto a impedire pratiche di esercizio abusivo del



servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, pratiche non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia, senza alcuna rinnovata sospensione della efficacia delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 207 del 2008.

3.6. Non può ritenersi che il mero rinvio ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ancorché previa intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, possa avere l'effetto di impedire l'efficacia di una disciplina inserita nella legge-quadro per il trasporto, dotata, peraltro, di indubbia idoneità prescrittiva.

3.7. In questo contesto, le richiamate pronunce di questa Corte sono pervenute alla conclusione che la seconda parte del comma 3 dell'art. 9 del decreto-legge n. 244 del 2016, aggiunta dalla legge di conversione n. 19 del 2017, ha inteso disporre una nuova sospensione delle disposizioni introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, a far tempo dal 1° marzo 2017, data di entrata in vigore delle modifiche apportate con la legge di conversione (pubblicata nel supplemento ordinario n. 14 della Gazzetta Ufficiale del 28 febbraio 2017), sino al 31 dicembre 2017, senza che a tale *ius superveniens* possa attribuirsi il contenuto e la valenza di una legge retroattiva o di interpretazione autentica.

4. L'approdo ermeneutico cui è pervenuta questa Suprema Corte, come riportato nel precedente paragrafo 3.7., appare al Collegio meritevole di un supplemento di riflessione. La lettura che la giurisprudenza di questa Corte ha fin qui offerto della seconda parte del comma 3 dell'art. 9 del decreto-legge n. 244 del 2016 non appare perfettamente coerente con il dato letterale della disposizione, là dove essa recita "*la sospensione ... si intende prorogata*". Il senso letterale della parola "*prorogata*", infatti, sembra alludere alla "protrazione" di una sospensione



ancora in essere, non alla "riattivazione" di una sospensione cessata anni prima.

5. Tale dubbio di carattere esegetico è rafforzato dalla ricostruzione del sistema che si legge nella sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2020, la quale, pur senza affrontare espressamente il tema, sembra, tuttavia, offrire una ricostruzione dell'*iter* della disciplina non del tutto coincidente con quella di cui ai citati precedenti di questa Corte, là dove si espone (enfasi nostra): *"Questa disciplina non ha tuttavia avuto applicazione per molto tempo. L'efficacia dell'art. 29, comma 1-
quater, è stata dapprima sospesa sino al 31 marzo 2010 in attesa della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea (art. 7-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33). In seguito, perdurando la mancanza di tale «ridefinizione», l'art. 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73, ha demandato a un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di «urgenti disposizioni attuative, tese a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del*

M



servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia» e di indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni. Tali misure non sono mai state emanate nonostante che, successivamente, il legislatore abbia più volte prorogato il termine per la loro adozione. L'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, oggetto di impugnazione in questa sede, ha letteralmente e integralmente riprodotto le modifiche che, prima della scadenza dell'ultima proroga, erano state portate alla legge n. 21 del 1992 dall'art. 1 del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143 (Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea), non convertito. Per meglio comprendere l'assetto normativo vigente, va precisato che l'art. 10-bis ha a sua volta abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, sia il comma 3 dell'art. 2 del d.l. n. 40 del 2010 (al comma 5), che l'art. 7-bis del d.l. n. 5 del 2009 (al comma 7), che avevano sospeso l'efficacia della più stringente disciplina dettata dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008. **Di conseguenza, dalla indicata data del 1° gennaio 2019 hanno acquistato efficacia le disposizioni modificative della legge n. 21 del 1992 introdotte dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008**, come ulteriormente modificate dall'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, mentre è venuta meno la previsione di «urgenti disposizioni attuative» dirette a contrastare il fenomeno dell'abusivismo, da adottare con decreto ministeriale" (C. cost. n. 56/2020, § 3.1. del Considerato in diritto). Le parole enfatizzate in grassetto lasciano il dubbio che, nella ricostruzione normativa operata dalla Corte costituzionale, le disposizioni modificative della legge n. 21 del 1992 introdotte dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 non siano mai entrate



in vigore prima del 1° gennaio 2019, quando esse entrarono in vigore con le modifiche recate dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018.

6. Alla luce delle considerazioni fin qui esposte e delle incertezze presenti nella giurisprudenza di merito (per l'interpretazione patrocinata dal ricorrente si veda Trib. Roma 25.6.2017), il Collegio ritiene che sia opportuno rimettere alle Sezioni Unite la seguente "questione di massima di particolare importanza", onde pervenire ad un punto di chiarezza definitivo su un tema che riguarda un settore, quello del trasporto privato a mezzo veicoli noleggiati con conducente, di notevole impatto economico e sociale:

«Se l'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito in legge 27 febbraio 2017, n. 19 - là dove prevede (nel secondo periodo) che "la sospensione dell'efficacia disposta dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017" - vada interpretato nel senso che con tale disposizione il legislatore ha imposto un nuovo periodo di sospensione - dal 1° Marzo al 31 dicembre del 2017 - dell'efficacia delle disposizioni modificative della legge n. 21 del 1992 introdotte dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008; o se invece esso vada inteso nel senso che con tale disposizione il legislatore ha voluto estendere retroattivamente, coprendo l'intero periodo dal 31 marzo 2010 al 31 dicembre 2017, la sospensione dell'efficacia dell'articolo 29, comma 1 quater, del decreto-legge 30 dicembre 2007 n. 207, originariamente disposta fino al 30 giugno 2009 dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 e successivamente prorogata fino al 31 Marzo 2010; così creando

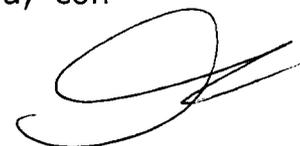


un continuum di sospensione dall'11 febbraio 2009, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 5/2009, al 31 dicembre 2017».

7. Il Collegio remittente reputa altresì opportuno evidenziare che, qualora le Sezioni Unite dovessero optare per la seconda delle due soluzioni interpretative sopra prospettate, sarebbe altresì necessario chiarire se, durante il periodo di sospensione dell'efficacia delle disposizioni recate dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 debbano ritenersi reviviscenti le disposizioni dettate dalla legge n. 21/1992 (artt. 3 e 11) nel testo precedente alle modifiche recate dal menzionato articolo 29 del decreto-legge n. 207/2008 ovvero se, al contrario, neanche tali disposizioni possano ritenersi in vigore, in quanto abrogate e non reviviscenti.

8. In senso contrario a questa prospettiva ermeneutica - e, quindi, a favore della tesi che per l'intero periodo dal 1° marzo 2010 al 31 dicembre 2017 la materia disciplinata, prima, dal testo originario della legge 21/1992 e, poi, dal testo di tale legge come modificato dal decreto-legge n. 207/2008 resterebbe totalmente deregolata - si è espresso il Tribunale di Roma con l'ordinanza 25.6.2017, cit.

In tale ordinanza si è, in primo luogo, rilevato come l'art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 207/2008, prevedendo la sostituzione integrale di commi e articoli di legge preesistenti, implichi il duplice effetto dell'abrogazione di tali disposizioni e, al tempo stesso, dell'introduzione nell'ordinamento giuridico di nuove disposizioni, inserite in luogo di quelle soppresse e nella medesima sede originariamente destinata a queste ultime; in secondo luogo si è poi sottolineato come la sostituzione comporti l'eliminazione della sequenza testuale da un testo normativo e l'inserimento di una nuova sequenza al posto di quella, con



conseguente unificazione dei momenti dell'abrogazione e dell'inserimento. Sulla scorta dei tali premesse, il Tribunale capitolino ha quindi richiamato Corte cost. n. 13/2014 (*"il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate"*) e Cass. SSUU n. 25551/2007 (*"a questo proposito va in generale affermato che, nel regime di successione delle leggi, mentre l'abrogazione della disposizione che modifica o sostituisce quella precedente non comporta la sua reviviscenza, tale effetto può invece predicarsi in caso di abrogazione di una disposizione che abbia come contenuto quello di abrogare una disposizione precedente sicché ciò che viene meno è proprio l'effetto abrogativi"*); per concludere, come sopra accennato, nel senso della non reviviscenza, per il periodo di sospensione dell'efficacia delle disposizioni recate dal decreto legge 207/2008, delle disposizioni contenute nel testo previgente della legge 21/1992.

9. Si reputa quindi opportuno sottoporre al vaglio delle Sezioni Unite, per l'ipotesi in cui le stesse aderiscano alla seconda delle due opzioni ermeneutiche prospettate nel precedente paragrafo 6 (potendosi peraltro rilevare che la questione, pur non rilevante nella presente causa, sarebbe astrattamente prospettabile anche in relazione al periodo di sospensione dall'11 febbraio 2009, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 5/2009, al 31 marzo 2010), l'ulteriore, seguente, "questione di massima di particolare importanza" (accessoria a quella enunciata nel paragrafo 6 che precede):

«Se, durante il periodo di sospensione dell'efficacia delle disposizioni recate dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 debbano ritenersi reviviscenti le disposizioni dettate dalla legge n. 21/1992 (artt. 3 e 11) nel testo precedente alle

modifiche recate dal menzionato articolo 29 del decreto-legge n. 207/2008 o se, al contrario, tali disposizioni non possano ritenersi tornate in vigore durante la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/2008, in quanto abrogate e non reviviscenti, con conseguente deregolazione della materia dalle stesse disciplinata».

10. La soluzione delle due "questioni di massima di particolare importanza" consentirà di dare certezza di regime giuridico ad un settore – quello del trasporto privato a mezzo veicoli noleggiati con conducente – di notevole impatto economico-sociale e fornirà ai giudici di merito un sicuro indirizzo nella decisione delle numerose controversie *sub iudice*.

P.Q.M.

La Corte rimette gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite ai sensi dell'art. 374, comma 2, cod. proc. civ.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio della