

Centro Studi

Diritto *Avanzato*

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Avvocato dello Stato) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Rapporto tra interpretazione letterale e teleologica

Nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge o (come nella specie) regolamentare sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, mercè l'esame complessivo del testo, della "mens legis", specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma sì come inequivocabilmente espressa dal legislatore. Soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, sì che il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare, potendo, infine, assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo, non essendo consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è intesa.

Tribunale di Milano, sezione prima, sentenza del 6.6.2019

...omissis...

L'appello proposto dal Comune di Milano è fondato nel merito e deve essere accolto.

Il principale motivo di doglianza dell'appellante attiene alla ritenuta sussistenza della contestata violazione dell'art.85 cit. D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 dovendosi, in tesi, ritenere sospese le previsioni sanzionatrici di cui agli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992 dal 2010 ad oggi a far tempo dall'introduzione dell'art. 7 bis del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazione dalla L. n. 33 del 2009.

E' noto che l'art. 29 c. 1-quater del D.L. n. 207 del 2008 recita " Alla L. 15 gennaio 1992, n. 21, sono apportate le seguenti modificazioni:a) l'articolo 3 e' sostituito dal seguente: "Art. 3 (Servizio di noleggio con conducente). - 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";b) dopo l'articolo 5, e' inserito il seguente: "Art. 5-bis (Accesso nel territorio di altri comuni). - 1. Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso nel loro territorio o, specificamente, all'interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarita' dei requisiti di operativita' della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso";c) all'articolo 8, il comma 3 e' sostituito dal seguente: "3. Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente e' obbligatoria la disponibilita', 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"; d) all'articolo 11, i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti: "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 prelievo e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di ... e) dopo l'articolo 11, è inserito il seguente: "Art. 11-bis (Sanzioni). - 1. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 85 e 86 del D.Lgs. 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 L. n. 21 del 1992 è 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".

L'efficacia delle suddette norme è stata sospesa nell'arco temporale indicato dalle seguenti disposizioni.

L'art. 7-bis del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazione dalla L. n. 33 del 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 L. 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 D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30.6.2009".

Con successivi tre decreti legge, convertiti tutti con modificazioni, 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 D.L. 30 dicembre 2008, n. 207 che quindi è pacificamente entrato in vigore.

Invero il D.L. n. 40 del 2010, convertito con modificazioni dalla L. n. 73 del 2010, all'art. 2 co 3, ha disposto che "Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla L. 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla L. 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 D.Lgs. 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, da ultimo fino al 31 dicembre 2016 (cfr. D.L. n. 210 del 2015, art.5).

Dalla lettura delle norme emanate dal 2010 al 2016 si evince che il Legislatore non aveva più voluto rinviare l'efficacia delle nuove disposizioni del 2008 in quanto nessuna espressione esplicita ne prevedeva una sospensione, essendosi limitato a "sospendere" (in sostanza prorogando la scadenza dei termini assegnati per l'emanazione dei decreti ministeriali attuativi) l'efficacia di parte delle disposizioni introdotte con la novella legislativa di cui all'art. 29, c.1 quater, con esclusione delle disposizioni sanzionatorie di cui agli art. 3 e 11 L. n. 21 del 1992 nella loro nuova formulazione introdotta con la citata novella.

Neppure è possibile giungere in via di interpretazione ad una mancata sospesa vigenza dei citati artt. 3 e 11 cit. L. n. 21 del 1992, 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 L. n. 21 del 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 L. n. 21 del 1992, 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 era pronunciato il TAR Lazio con più sentenze del 2012 (nn. 7516, 7517, 2204) ed anche la Corte di Giustizia allorché decideva sul rinvio pregiudiziale proposto dal suddetto Tribunale (C - 419 420 162 e 162 del 2912) individuando la normativa nazionale in vigore nella L. n. 21 del 1992 come modificata dal D.L. n. 207 del 2008 (doc 9 - 14 appellante), nonché, ancora, l'AsssssA. con le sentenze 11635/2015; 11636/2015 e 11637/2015 TAR Lazio.

Non si ritiene vincolante, né convincente, la determinazione assunta dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno in data 14.3.2016, prot.sss), corredata da omologo parere del C.d.S.

Trattasi di un mero parere amministrativo e non di un atto normativo, non idoneo pertanto a fornire interpretazioni autentiche della legge.

Giova sottolineare che la L. n. 207 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".

Anche prima della modifica del 2008, dunque, 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.

Si sottolinea, ancora sul punto, che eventuali problematiche di contrasto della L. n. 21 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 peraltro neppure sollevati da parte appellata, 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 laddove la fattispecie non presenti alcun elemento di collegamento con altri Stati e/o cittadini della Unione, trattandosi quindi di controversia che presenta un mero carattere locale (e non facendosi altresì questione di servizio in ambito territoriale diverso da quello del Comune che ha rilasciato la licenza).

Quanto osservato non risente, in relazione ai fatti avvenuti sino al 31.12.2016, dell'introduzione dell'art. 9 D.L. n. 244 del 2016, conv. con modifiche con L. n. 19 del 2017; contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, l'ordinamento non ha inteso attribuire a tale norma efficacia di interpretazione autentica del pensiero legislativo; essa non presenta, invero, alcun contenuto di tipo interpretativo autentico del quadro normativo previgente al 31/12/2016 (con conseguente non applicabilità alle fattispecie pregresse alla sua entrata in vigore).

Non può dunque trovare ingresso l'interpretazione proposta da parte appellante relativa ad una integrale sospensione dal 2009 (ossia dall'introduzione nel 2010 dell'art. 7 bis del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazione dalla L. n. 33 del 2009), ad oggi dell'efficacia

dell'art. 29 c.1 quater citato, ivi incluse le previsioni sanzionatrici di modifica degli artt. 3 ed 11 L. n. 21 del 1992 in esso contenute.

Deve, per contro, essere condivisa l'argomentazione difensiva dispiegata da parte appellante in via subordinata, fondata su una interpretazione normativa che, muovendo dall'introduzione dell'art. 9 D.L. n. 244 del 2016, conv. con modifiche con L. n. 19 del 2017 (cd. emendamento Lanzillotta), consente di ritenere sospese le modifiche apportate da detta norma alla L. n. 21 del 1992 dall'art. 29 co 1 quater del D.L. n. 207 del 2008, trattandosi di valutazione già operata nel senso indicato da questa stessa Sezione in precedenti pronunce (cfr. sent. proc.nn.9252/2018, 12573/2018), a far tempo dall'entrata in vigore della Legge di conv. del 27/2/2017 n.19, ossia dal 1/3/2017 al 31/12/2018, con conseguente inapplicabilità della previsione sanzionatoria applicata nel caso in esame.

La ricostruzione del quadro normativo operata nei paragrafi che precedono con riferimento al periodo 2009-2016 risulta, infatti, attinta dall'intervento di cui all'art. 9 D.L. n. 244 del 2016, conv. con modifiche con L. n. 19 del 2017, con riferimento ai fatti avvenuti successivamente al 31.12.2016.

Si legge nel testo definitivo della disposizione (art.9), dal titolo "Proroga di termini in materia di infrastrutture e trasporti" che "All'art. 2, c.3 del D.L. n. 40 del 2010, conv. con L. n. 73 del 2010 le parole "31 dicembre 2016" sono sostituite dalle seguenti " 31 dicembre 2017". Conseguentemente la sospensione dell'efficacia disposta dall'art.7 bis, c.1 D.L. n. 5 del 2009 conv. con L. n. 33 del 2009 si intende prorogata sino al 31/12/2017".

Tale norma, non prevede la reviviscenza per gli anni precedenti alla sua entrata in vigore delle disposizioni di cui agli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992, "abrogate" (rectius: modificate), avendo la novella integralmente sostituito il previgente testo con le nuove disposizioni contenute nell'art. 2 per effetto dell'art. 29, comma uno quater D.L. n. 207 del 2008, come modificate dalla L. n. 14 del 2009.

Non pare inutile ricordare che, in considerazione dell'intervallo temporale intercorso tra l'emanazione della L. n. 14 del 2009 -che ha sostituito gli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992 come previsto dall'art. 29, comma uno quater cit.- e l'introduzione dell'art. 7bis L. n. 53 del 2009 che ne disponeva la sospensione, la novella ha avuto concreta efficacia e le originarie disposizioni di cui agli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992 risultavano nella sostanza "abrogate" nella loro previgente formulazione, essendo state definitivamente sostituite dal nuovo testo portato dall'art. 29, comma uno quater D.L. n. 207 del 2008, come modificate dalla L. n. 14 del 2009.

L'art. 9, comma tre, D.L. n. 244 del 2016, conv. con L. n. 19 del 2017, non può che essere inteso nel senso di norma che prevede una nuova ed integrale sospensione delle disposizioni di cui all'art. 29 c.1 quater D.L. n. 207 del 2008 a far tempo dal 31.12.2016, data di pubblicazione del decreto, e sino al 31.12.2017 (data in seguito prorogata con successivo intervento normativo sino al 31/10/2018).

Deve dunque essere escluso che la sospensione da ultimo disposta dal Legislatore abbia avuto come conseguenza il far rivivere il testo abrogato degli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992.

Una interpretazione di segno contrario si porrebbe in contrasto con il principio di legalità di cui all'art. 1 L. n. 689 del 1981 che governa la materia dell'illecito amministrativo e l'irrogazione delle relative sanzioni amministrative, e impone di assoggettare la condotta dell'autore alla legge del tempo in cui la fattispecie ebbe a verificarsi, con conseguente applicabilità della disciplina vigente al momento del fatto, anche se eventualmente più favorevole (come avvenuto nel caso di specie) per il responsabile.

Assumeva la Difesa del Comune appellato che la sospensione dell'intero testo dell'art. 29 c.1. quater - sospensione che dal 2016 attingeva dunque anche le fattispecie sanzionate dal nuovo testo degli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992- ed attuata dall'art.9 che prorogava la sospensione introdotta (dal 2009 al 2010) con l'art. 7 bis da essa espressamente richiamato, comportava, in tesi, la reviviscenza delle disposizioni sanzionatrici illo tempore regolate dagli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992 nel testo previgente all'introduzione della riforma di cui all'art.29 c.1 quater del 2009.

Argomentava che la disposizione di cui all'art. 9 doveva essere interpretata in accordo alla volontà del Legislatore, desumibile dal testo dei lavori preparatori e dalle schede di accompagnamento di Camera e Senato, espressosi in senso favorevole alla ultravigenza delle norme originarie e dalla necessità di evitare un vuoto normativo che avrebbe lasciato privo di sanzione l'attività di trasporto di persone attuata con modalità, per ciò che qui rileva, del radio taxi, non conformi.

Osserva il Tribunale che non può accedersi alle doglianze di parte appellata.

E' noto che " Nell'ipotesi in cui l' interpretazione letterale di una norma di legge o (come nella specie) regolamentare sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, mercè l'esame complessivo del testo, della "mens legis", specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma sì come inequivocabilmente espressa dal legislatore. Soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, sì che il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare, potendo, infine, assumere rilievo prevalente rispetto all' interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo, non essendo consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia

solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è intesa" (cfr. Cass. n.5128/2001, principio espressamente richiamato in Cass. nn. 12081/2003, 3382/2009, 24165/2018).

Il principio evocato è peraltro conforme ai principi costituzionali di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, sotto il profilo del principio di preminenza del diritto e di quello del processo equo di cui all'art. 6 della CEDU; diversamente opinando, il giudicante travalicherebbe i limiti funzionali posti all'interprete, inammissibilmente sconfinando nel diverso ambito della produzione normativa.

Più delicata si pone la questione relativa al prospettato vuoto normativo.

Non pare inutile osservare che le pronunce giurisprudenziali allegata dalla Difesa dell'appellato Comune (in particolare Cass. n.19372/2002) richiamano la necessità che la novella legislativa contenga un riferimento espresso alla volontà "abrogatrice" di precedenti disposizioni, requisito soddisfatto dalla testuale previsione della "sostituzione integrale" del previgente testo degli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992 portato dall'art. 29, c.1 quater D.L. n. 207 del 2008 cit.

Quanto all'accenno, contenuto nella evocata sentenza della C.S., alla necessità di non creare un pericoloso vuoto sanzionatorio, si ricorda che in quella sede si controverteva in tema di regolamentazione dei reati in materia urbanistico edilizia.

Appare evidente, da un lato, che in ambito penale ricorreva la necessità di proteggere superiori ed imprescindibili interessi di ordine pubblico, del tutto assenti nel caso in esame, vertendosi in tema di ordinarie fattispecie sanzionatorie amministrative; dall'altro, come sopra ricordato, una decisione di segno contrario -finendo per irrogare una sanzione in assenza di previsione normativa- darebbe corso ad una macroscopica violazione del principio di legalità, imposto anche per gli illeciti amministrativi ex art. 1 L. n. 689 del 1981.

In ogni caso, il paventato "vuoto normativo" in tema di trasporto pubblico non potrebbe che (ed , anzi, dovrebbe) essere colmato dal Legislatore, in adempimento delle funzioni costituzionalmente assegnate.

Infine, è dirimente il richiamo a quanto sopra osservato alla natura "abrogativa" (nel senso sopra precisato) dell'art. 29 c.1 quater D.L. n. 207 del 2008 citato: non è, invero, contestato che esso avesse sostituito il previgente originario testo degli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992 e che , così riformati, fossero entrati in vigore dal 30/12/2008 per effetto del cit. art. 29 D.L. n. 207 del 2008, c.1 quater, sino al 25/4/2009 nella formulazione novellata prima di essere una prima volta sospesi integralmente dall'art. 7 bis L. n. 53 del 2009 citato (introdotto, appunto, il 25/4/2009 con la legge di conv. n.33/2009, non essendo presente nel D.L. originario del 10/2/2009).

Non vi è dunque alcun margine interpretativo per poter fondatamente sostenere la reviviscenza di due testi normativi "abrogati" in quanto sostituiti nel loro contenuto da una novella legislativa promulgata e già entrata legittimamente in vigore prima di essere sospesa; il tutto in presenza di una dizione normativa letterale che non ne prevede espressamente la reviviscenza, né appare in alcun modo evocativa di una volontà della mens legis di reintrodurre nell'ordinamento la vigenza dei testi ante riforma degli articoli in esame; in altri termini, contrariamente a quanto argomentato dal Comune di Milano, non può farsi discendere la reintroduzione nell'ordinamento di leggi ormai abrogate attraverso la mera, temporanea, sospensione della norma novellatrice.

I fatti in contestazione erano accaduti alla data del 30/8/2017 e debbono dunque ritenersi non più soggetti alla previsione di cui agli artt. 3 e 11 L. n. 21 del 1992 così come modificati dall'art. 29, comma uno quater D.L. n. 207 del 2008 proprio per effetto della introduzione della nuova sospensione di cui all'art. 9, comma tre, D.L. n. 244 del 2016, conv. con L. n. 19 del 2017.

Accertata la sospensione normativamente disposta della operatività delle norme di cui alla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, ne discende che gli operanti abbiano illegittimamente contestato al conducente e al locatario dell'auto la violazione dell'art. 85 co. 4 del C.d.S.

Si sottolinea che non è compito di questo giudice censurare, ma solo applicare il sistema normativo vigente al momento del fatto, regolante il noleggio con conducente nelle città in cui è operativo il servizio di radio-taxi, servizio che, in sintesi, non può, per effetto della novella legislativa da ultimo introdotta, essere sanzionato, benchè effettuato con le modalità proprie del servizio di radio-taxi previste dall'applicazione proposta da Uber.

Infine, si ricorda che gli operanti nell'occasione contestavano al conducente la violazione dell'art. 13 L. n. 91 del 1992 per non avere concordato il prezzo del servizio di viaggio con il soggetto trasportato (questione, benchè allegata in ricorso, non esaminata dal giudice di primo grado).

E' noto che il trasporto in oggetto è acquistato dall'utente mediante l'utilizzo di una piattaforma informatica che determina il costo del servizio tramite l'utilizzo di un algoritmo che consente all'utilizzatore di conoscere preventivamente il costo della corsa, garantendo così il requisito della contrattazione diretta. Deduceva il Comune appellato che nel caso in esame il cliente all'atto della prenotazione aveva ricevuto solo una stima di massima del prezzo della corsa, dovendo pagare a consuntivo in base al tempo di percorrenza ed al chilometraggio effettivo.

Osserva il giudicante -a prescindere da ogni valutazione in ordine alla idoneità dell'applicazione informatica utilizzata da Uber ai sensi dell'art. 13 L. n. 91 del 1992 cit.- che le deduzioni difensive di parte appellata sono risultate sfornite di prova, poste che né il p.v.c. , né l'annotazione di servizio allegate in atti contengono riferimento ad una effettiva discrasia tra il prezzo posto

dall'applicazione ed accettato dall'utente e quello effettivamente pagato a fine corsa. Anche sotto tale ultimo profilo non può accedersi alle contestazioni elevate a carico dei sanzionati.

L'accoglimento dei motivi di impugnazione devoluti al Tribunale in funzione di giudice d'appello impone, ad integrale riforma della sentenza di primo grado, l'annullamento del verbale elevato a carico degli appellanti, con conseguente venir meno della sanzione principale e delle sanzioni accessorie con esso irrogate.

Risulta assorbita ogni ulteriore questione trattata.

In sintesi, l'appello proposto è fondato e deve essere accolto.

L'assoluta novità della questione giuridica trattata (valutata alla luce della incontestabile assenza di linearità della produzione normativa regolante il caso) impone la compensazione delle spese di lite ex art. 92 c.p.c.

pqm

il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni ulteriore domanda, eccezione o istanza disattesa, così decide:

accoglie l'appello proposto da V.ssss. avverso la sentenza n.12400/2017 emessa dal Giudice di Pace di Milano il 15/12/2017, depositata il 26/2/2018 nel proc. n.53677/2017, e, ad integrale riforma della stessa, accoglie il ricorso originariamente proposto da ssss. avverso il verbale di contestazione n. n.ssss elevato dalla Polizia Locale di Milano per la violazione di cui all'art. 85 comma 4, Codice della Strada e, per l'effetto, annulla il provvedimento opposto;

spese di giudizio compensate.

Così deciso in Milano, il 5 giugno 2019.

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2019.