

N. 00055/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00552/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 552 del 2014, proposto da:

Radio Taxi Brixia Soc. Coop. A R.L., Salvatore Sammataro, rappresentati e difesi dagli avv. Leopoldo Facciotti, Cecilia Cominassi, con domicilio eletto presso Cecilia Cominassi in Brescia, C.Da Soncin Rotto, 1/B; Sergio Bonetti, Fabio Leviani, Italo Fabrizio Lamberti, Antonio Amodio, Sergio Luterotti, Mauro Pegoiani, Dario Bossini, Gabriele Caccagni, Massimiliano Della Tratta, Massimo Sanguinelli, rappresentati e difesi dagli avv. Cecilia Cominassi, Leopoldo Facciotti, con domicilio eletto presso Cecilia Cominassi in Brescia, C.Da Soncin Rotto, 1/B;

contro

Comune di Montichiari, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso Mauro Ballerini in Brescia, v.le Stazione, 37;

nei confronti di

Luca Aldovrandi;

per

l'annullamento, previa sospensione, della deliberazione 5 marzo 2014 n°19, pubblicata all'albo pretorio dal 5 marzo 2014, con la quale il Consiglio comunale di Montichiari ha approvato il regolamento comunale per l'esercizio del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente, quanto alla previsione dell'art. 28 comma 1;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto; nonché l'accertamento

del diritto dei ricorrenti a svolgere la propria attività di servizio taxi e stazionamento presso l'aeroporto "Gabriele D'Annunzio" in Comune di Montichiari;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2015 il dott. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti sono undici tassisti i quali agiscono individualmente e sono titolari di licenza rilasciata dal Comune di Brescia, nonché una cooperativa di tassisti, sempre bresciani (doc. ti da 2 a 13, copie licenze ricorrenti e copia statuto associazione), ed impugnano la delibera meglio indicata in epigrafe, e in particolare l'art. 28 comma 1 del regolamento da essa approvato, secondo il quale "Premesso che vale il principio generale che per il traffico originato nel territorio comunale sono abilitati a svolgere il servizio taxi esclusivamente i soggetti titolari di licenza rilasciata dal Comune di Montichiari, ad eccezione: a) dei soggetti dotati di licenza rilasciata dagli enti appartenenti al sistema aeroportuale lombardo così come previsto dall'art. 28 della l.r. 4 aprile 2012 n°6, previa determinazione del contingente da stabilirsi con la Regione Lombardia, tenuto conto del volume di traffico passeggeri sviluppato dall'aerostazione; b) i titolari di licenza rilasciata da altri enti con i quali il comune di Montichiari ha stipulato apposito accordo ai sensi dell'art. 5 bis comma 1 bis della l. 15 gennaio 1992 n°21 al fine di ampliare l'offerta del servizio taxi relativo all'aeroporto, a condizione che venga rispettato il principio di reciprocità" (doc. 1 ricorrenti, copia atto impugnato p. 23). Sostengono in sintesi i ricorrenti che tali eccezioni non avrebbero contenuto pratico, e che la norma riserverebbe di fatto il servizio di piazza presso l'aeroporto ai soli tassisti di Montichiari.

A sostegno deducono due motivi:

- con il primo di essi, deducono violazione dell'art. 14 comma 8 del d. lgs. 19 novembre 1997 n°422, per cui: "Per i collegamenti con gli aeroporti aperti al traffico aereo civile, ferme restando le competenze degli enti gestori, sono autorizzati ad effettuare servizio di piazza i titolari di licenze per servizio di taxi rilasciate dai comuni capoluogo di regione e di provincia, nonché dal comune o dai comuni nel cui ambito territoriale l'aeroporto ricade. I comuni interessati, d'intesa, disciplinano le tariffe, le condizioni di trasporto e di svolgimento del servizio, ivi compresa la fissazione del numero massimo di licenze che ciascun comune può rilasciare proporzionalmente al bacino di utenza aeroportuale. Nel caso di mancata intesa tra i comuni, provvede il presidente della regione, sentita la commissione consultiva regionale di cui all'articolo 4 della legge 15 gennaio 1992 n°21." A dire dei ricorrenti, la norma consentirebbe anche a loro, quali tassisti titolari di licenza rilasciata da Comune capoluogo, di svolgere il servizio in questione all'aeroporto di Montichiari;

- con il secondo motivo, deducono violazione anche dell'art. 11 comma 2 della l. 15 gennaio 1992 n°21, che consente ai tassisti di operare anche al di fuori del territorio comunale di riferimento, ove ivi abbia origine il servizio, nel caso in cui il regolamento si interpretasse come preclusivo non solo del servizio di piazza ma anche dell'effettuazione delle corse;

Il Comune resiste, con atto 30 maggio e memoria 13 giugno 2014, in cui sostiene in sintesi l'inefficacia della norma dell'art. 14 comma 8 sino a stipula dell'intesa fra Comuni interessati che è prevista dalla norma stessa e che allo stato manca. Sostengono poi che, fermi il divieto del servizio di piazza, i tassisti di altri Comuni potrebbero pacificamente svolgere le corse.

La Sezione, all'udienza del giorno 8 gennaio 2015, fissata previa rinuncia alla domanda cautelare alla camera di consiglio del giorno 18 giugno 2014, ha trattenuto il ricorso in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato e va accolto, per le ragioni di seguito precisate.
2. In via preliminare va precisato, a fini di chiarezza e completezza, che il presente ricorso deve considerarsi ammissibile anche se rivolto in via diretta contro un atto generale e astratto quale è in generale un regolamento. Fra i ricorrenti nel caso di specie vi è infatti una cooperativa di tassisti, ovvero un ente esponenziale del relativo gruppo. Tale soggetto, così come chiarito, da ultimo, da C.d.S. commissione speciale 26 giugno 2013 n°3014, rappresenta l'interesse di tutta la categoria, e subisce quindi lesione per il solo fatto che nell'ordinamento sia introdotta una norma il cui contenuto arreca una menomazione a tutti i membri della stessa.
3. E' poi possibile ritenere che la legittimazione dell'ente attragga a se anche quella dei singoli operatori che nella specie hanno agito unitamente ad essa. Si osserva infatti che una loro estromissione sarebbe priva di effetti concreti, perché da un lato si tratta di soggetti i quali pacificamente potrebbero intervenire nel processo in via adesiva; dall'altro che nella specie l'intervento adesivo avrebbe effetti non dissimili da quelli del ricorso proposto. Nel caso di impugnazione di regolamento da parte di anche un solo soggetto legittimato, infatti, l'annullamento come si vedrà è comunque efficace erga omnes.
4. Ciò posto, sia i ricorrenti sia il Comune resistente concordano su un dato innegabile, ovvero sull'esistenza attuale nell'ordinamento della norma dell'art. 14 del d. lgs. 422/1997, che liberalizza, se pure in modo non assoluto, il servizio taxi da e per gli aeroporti, eliminando la rendita di posizione di cui sino a quel momento fruivano gli operatori autorizzati dal Comune in cui l'aeroporto si trova. La logica della norma stessa si spiega, all'evidenza, ricordando che gli aeroporti vengono localizzati in base a ragioni più spesso tecniche, ma talora anche storiche, le quali nulla hanno a che vedere con l'importanza del Comune che li ospita. Poteva quindi accadere, ed accadeva, che la competenza ad assicurare il servizio taxi fosse determinata in modo del tutto casuale, e non coerente con le necessarie ragioni di efficienza.
5. Le parti, viceversa, non concordano quanto al termine di efficacia della norma, che secondo i ricorrenti sarebbe immediata, e quindi già consentirebbe loro di lavorare presso l'aerostazione; secondo il Comune sarebbe, in sostanza, sospesa a tempo indeterminato, ovvero sino al futuro ed eventuale perfezionamento dell'intesa che la norma pure prevede, senza ancorarla a dati certi. Nella linea interpretativa dei ricorrenti, invece, l'intesa potrebbe intervenire a meglio organizzare il servizio, ma resterebbe ferma la loro possibilità di svolgerlo da subito, a prescindere dall'intesa stessa.
6. Ad avviso del Collegio, va preferita la prima interpretazione. Il recente "decreto liberalizzazioni", ovvero il d.l. 24 gennaio 2012 n°1 convertito nella l. 24 marzo 2012 n°27, in dichiarata attuazione di principi europei e costituzionali, dispone all'art. 1 comma 2 che "Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica".
7. E' criterio interpretativo inequivoco, nel senso che, come nella specie, fra due interpretazioni ugualmente possibili, si debba preferire quella che consente una maggior liberalizzazione dell'attività economica. Nel caso presente, è poi del tutto chiaro che una maggior liberalizzazione,

con quello che ne segue in tema di concorrenza e di tariffe più favorevoli, si realizza allorquando presso l'aeroporto presta servizio un numero maggiore di operatori, né pare che tale situazione pregiudichi in alcun modo gli interessi superiori – in sintesi, la protezione dell'ambiente e della persona- che la norma fa salvi.

8. La previsione regolamentare impugnata va quindi annullata senz'altro: dall'accoglimento del primo motivo, consegue come effetto conformativo della sentenza, che i ricorrenti potranno svolgere la loro attività di servizio taxi e stazionamento presso l'aeroporto in questione così come desiderato, senza che sia necessaria una autonoma declaratoria del presunto "diritto". La domanda in tal senso va quindi interpretata – nell'esercizio del potere di qualificazione giuridica proprio del Giudice- come illustrazione della domanda di annullamento, e non come domanda autonoma cui debba corrispondere una autonoma pronuncia in dispositivo.

9. Per chiarezza, va poi ricordato che, argomentando dall'art. dall'art. 14 comma 3 D.P.R. 24 novembre 1971 n°1197, l'efficacia dell'annullamento di un atto regolamentare, per evidenti ragioni di certezza legate alla sua duplice natura, di atto amministrativo e di fonte del diritto, riguarda tutti i destinatari potenziali di esso, ancorché non parti del relativo giudizio: così esattamente C.d.S. sez. IV 19 febbraio 2007 n°883.

10. La novità e particolarità della questione, sulla quale non constano precedenti editi negli esatti termini, è giusto motivo per compensare le spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla la deliberazione 5 marzo 2014 n°19, del Consiglio comunale di Montichiari, concernente approvazione del regolamento comunale per l'esercizio del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente, quanto alla previsione dell'art. 28 comma 1. Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Mario Mosconi, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/01/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

