



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1631 del 2013, proposto dal sig. Alessandro Chiarelli, in proprio e in qualità di legale rappresentante della Happy Tour di Chiarelli Alessandro, rappresentato e difeso dall'avv. Michele Sanfilippo, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, Via G. Vico 6;

**contro**

Comune di Radicofani in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Stolzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, Via Masaccio 183;

**per l'annullamento**

*in parte qua*, della determinazione dirigenziale prot. n. 2288 del 08.07.2013, a firma del Segretario comunale, provvedimento preso in base alla deliberazione di Giunta n. 32/2013 ex art. 97 TUEL, con la quale veniva deliberato il provvedimento di revoca della licenza n. 1 del 22/11/2012 assegnata al ricorrente per il servizio di **Nolegg** con **conducente** di autovettura Volkswagen Touran targata DE661PI con carta di circolazione n. A005625S107, in virtù del Regolamento n. 59/2011 del Consiglio Comunale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Radicofani;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2015 il dott. Carlo Testori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

In esito a una procedura concorsuale bandita dal Comune di Radicofani nel luglio 2011 il sig. Alessandro Chiarelli è risultato assegnatario di una licenza per l'esercizio del servizio di autonoleggio con **conducente** fino a nove posti; licenza (n. 1) rilasciata in data 22/11/2011.

Con il provvedimento prot. n. 2288 dell'8/7/2013 il Segretario comunale di Radicofani, a conclusione di un articolato procedimento di verifica dell'effettivo svolgimento del servizio in conformità con le disposizioni normative e regolamentari vigenti in materia, ha disposto la revoca della licenza in questione.

Contro tale determinazione il sig. Alessandro Chiarelli ha proposto il ricorso in epigrafe formulando molteplici censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

Per resistere al gravame si è costituito in giudizio il Comune di Radicofani, che ha ampiamente controdedotto.

Nella camera di consiglio del 19 dicembre 2013 questo Tribunale, con ordinanza n. 635, ha respinto la domanda incidentale di sospensione del provvedimento impugnato.

In vista dell'udienza del 26 febbraio 2015 la parte ricorrente ha depositato documentazione, mentre l'Amministrazione resistente ha depositato memoria e replica; all'udienza predetta la causa è quindi passata in decisione.

#### DIRITTO

1) Il provvedimento impugnato è stato adottato dal Segretario comunale di Radicofani al termine di un lungo e articolato iter procedimentale caratterizzato da due successive comunicazioni di avvio del procedimento (la prima in data 31/3/2012, la seconda in data 26/3/2013) e dai numerosi controlli, effettuati dalla Polizia municipale, circa lo svolgimento del servizio di autonoleggio con **conducente** oggetto della licenza rilasciata al ricorrente. Nell'atto di revoca si legge:

- che il servizio in questione "non risulta effettuato nei confronti della cittadinanza e... trova una presenza sul territorio sostanzialmente inesistente";
- che gli accertamenti della Polizia municipale hanno evidenziato la "costante e continua assenza del mezzo..." e la "assoluta non presenza dello stesso sul territorio comunale";
- che "non si ha traccia, prova o documentazione dello svolgimento di servizi per la comunità locale o per servizi turistici collegati alle strutture del Comune o, considerazione forse ancor più calzante, della semplice presenza del mezzo per l'eventuale svolgimento del servizio";
- che "non si ha traccia, prova, riscontro o documentazione della partenza del mezzo per il servizio da svolgere dalla sede di Radicofani, poiché risulta accertato che il mezzo non staziona mai nell'autorimessa di via Lucchini 10 indicata dal Chiarelli, a violazione del regolamento comunale".

In tale quadro l'Amministrazione comunale:

- ha rilevato "una sistematica violazione delle condizioni di esercizio chiaramente individuate nella lex specialis" finalizzate a "ottenere un servizio per la cittadinanza che di fatto non è assolutamente avvenuto";
- ha sottolineato che l'aggiudicazione a favore del ricorrente era stata determinata anche dalla circostanza che altri concorrenti partecipanti alla selezione "non erano in grado di garantire il servizio in via esclusiva (in quanto titolari di altre licenze...) e quindi l'aggiudicazione disposta garantiva su tale fronte, cosa invece disattesa";
- ha concluso che "nei fatti il servizio non può ritenersi né iniziato né tanto meno continuato presso il Comune di Radicofani"; il che giustificava, alla luce del Regolamento comunale per il servizio di taxi ed autonoleggio, la revoca della licenza a suo tempo rilasciata.

2) Nel ricorso sono articolati 13 motivi, che possono essere così sintetizzati:

- a) non sussistono i presupposti per la revoca, previsti dall'art. 50 del Regolamento comunale di settore;
  - b) la sanzione è sproporzionata e in violazione dell'art. 11 bis della legge n. 21/1992;
  - c) nessuna contestazione è mai stata formalizzata nei confronti del ricorrente, che dunque non ha potuto adeguatamente difendersi;
  - d) l'obbligo di stationamento nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, la cui violazione è contestata al ricorrente, contrasta con i principi in tema di concorrenza, tutelati a livello costituzionale ed europeo;
  - e) l'interpretazione comunale secondo cui il servizio di N.C.C. prevede che il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio siano effettuati con partenza dal territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione contrasta con gli artt. 7 bis del D.L. n. 57/2009 e 2 comma 3 del D.L. n. 40/2010, nonché con i principi costituzionali e comunitari in materia di uguaglianza, concorrenza e libertà di circolazione;
  - f) l'azione amministrativa è viziata da indeterminatezza;
  - g) il provvedimento finale è stato adottato sulla base di un'istruttoria carente, che ha valorizzato solo elementi indiziali e argomentazioni deduttive;
  - h) il provvedimento impugnato risulta altresì contraddittorio rispetto all'art. 50 del Regolamento comunale di settore;
  - i) le conclusioni raggiunte dall'Amministrazione, al termine del procedimento, sono illogiche, contraddittorie e prive di adeguata motivazione;
  - l) la violazione del principio di proporzionalità comporta violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990;
  - m) il provvedimento impugnato si fonda su presupposti che non costituiscono idonei parametri di riferimento;
  - n) il provvedimento impugnato è manifestamente ingiusto perché penalizza esclusivamente ed eccessivamente l'attività del ricorrente;
  - o) esso risulta anche inopportuno perché priva la comunità di un servizio.
-

3.1) Alcuni dei motivi dedotti risultano formulati in termini eccessivamente generici o ai limiti dell'incomprensibilità, per cui sono inammissibili; ciò vale per le censure di cui al punto precedente sub f) e m).

È inammissibile anche l'ultima censura (sub o) che fa riferimento a profili di opportunità e dunque di merito.

3.2) Un gruppo di censure riguarda la pretesa violazione all'art. 50 del Regolamento comunale del servizio taxi e autonoleggio con **conducente** fino a nove posti, nonché la pretesa violazione del principio di proporzionalità; si fa riferimento in particolare ai motivi sub a) e h), nonché b) e l).

Per quanto riguarda il primo profilo si osserva che il citato art. 50 prevede la revoca della licenza nel caso in cui (lettera b) "*il titolare svolga attività giudicate incompatibili con l'esercizio del servizio di **noleggio***". Nella vicenda in esame, come evidenziato al precedente punto 1), il Comune di Radicofani ha rilevato che il servizio di cui si tratta non era sostanzialmente svolto nel territorio comunale; ciò contrastava con le regole di svolgimento del servizio previste dall'art. 23, commi 2-4 del Regolamento comunale (ispirate alle previsioni di cui agli artt. 3 e 11 della legge n. 21/1992) e con la finalità stessa dell'affidamento disposto attraverso la procedura concorsuale del 2011, che (come dimostra il requisito di non essere titolari di altra autorizzazione di **noleggio** con **conducente**) era finalizzata a garantire che il servizio fosse svolto in funzione delle esigenze del territorio e della popolazione del Comune stesso; in presenza di modalità di svolgimento del servizio tali da vanificare l'obiettivo in questione non risultava più giustificato l'intervenuto rilascio della licenza e ciò legittimava la sua revoca in relazione alla previsione di cui alla lettera b) dell'art. 50.

Tale conclusione porta ad escludere la fondatezza anche delle censure di violazione del principio di proporzionalità, perché in questo caso non si trattava di sanzionare singoli episodi, ma un comportamento costantemente e totalmente contrastante con gli impegni assunti dall'assegnatario della licenza.

3.3) A questo punto occorre affrontare le censure con cui si contesta che, in concreto, sussistessero i presupposti per l'adozione del provvedimento impugnato; e si sostiene che le determinazioni assunte dal Comune resistente sono viziate da una erronea rappresentazione dei fatti, originata da un procedimento carente sotto diversi profili; si fa riferimento ai motivi sub c), g), i), n).

Dagli atti acquisiti al giudizio risulta che il provvedimento impugnato è stato preceduto da due comunicazioni di avvio del procedimento finalizzato alla revoca della licenza di cui si tratta. Il primo avviso risale al 31/3/2012 e fa riferimento ad una relazione della Polizia municipale che aveva evidenziato la costante assenza dal territorio comunale della vettura destinata allo svolgimento del servizio; le osservazioni formulate dal ricorrente hanno poi indotto l'Amministrazione a non dare ulteriore corso al procedimento. La seconda comunicazione ex art. 7 della legge n. 241/1990 risale a circa un anno dopo (26/3/2013) e fa seguito a numerosi sopralluoghi effettuati dalla Polizia municipale (dal maggio 2012 al marzo 2013) che hanno confermato la sostanziale inesistenza del servizio così come previsto dalla licenza rilasciata al sig. Chiarelli e dalla normativa di riferimento. A tali contestazioni l'interessato non ha sostanzialmente fornito riscontro. Il procedimento si è quindi concluso con l'adozione del provvedimento impugnato, rispetto al quale le censure ora in esame risultano infondate.

In primo luogo non è ravvisabile alcuna violazione del diritto di difesa. Il ricorrente ha avuto ampia possibilità di intervenire nel procedimento amministrativo finalizzato alla revoca della licenza, essendo stato destinatario di due comunicazioni di avvio del procedimento stesso; in occasione della seconda, in particolare, ha mantenuto un atteggiamento di sostanziale indifferenza, rinunciando al già programmato incontro con il Sindaco di Radicofani e limitandosi all'invio di una nota (in data 18/4/2013) in cui sosteneva che le richieste di spiegazioni e documentazione di cui alla comunicazione comunale del 26/3/2013 non rientravano tra le competenze dell'Amministrazione.

Sotto altro aspetto si deve rilevare che l'istruttoria svolta dal Comune resistente è stata tutt'altro che carente. Circa 40 sono stati i sopralluoghi (tutti con esito negativo) effettuati dalla Polizia municipale per verificare la presenza nell'autovettura indicata dal ricorrente dell'automezzo con cui doveva essere svolto il servizio; e la stessa Polizia municipale non ha mai avuto occasione di verificare la presenza dell'automezzo nel territorio comunale. Tenuto conto delle dimensioni del Comune di Radicofani e del lungo arco temporale nel quale le verifiche sono state compiute l'unica conclusione che ragionevolmente si poteva trarre dagli elementi di cui sopra era che effettivamente il servizio non fosse mai stato svolto con le modalità prescritte; e tale conclusione risultava pienamente confortata dalla circostanza che il ricorrente non ha fornito nel corso del procedimento amministrativo alcuna utile documentazione in senso contrario.

Documentazione di tal genere non è stata prodotta dal ricorrente neppure quando ha proposto il presente giudizio, né prima della camera di consiglio del 19/12/2013, in cui questo TAR ha respinto la domanda incidentale di sospensione del provvedimento impugnato; solo il 24/4/2014 la difesa del sig. Chiarelli ha depositato in giudizio un consistente numero di documenti, che dovrebbero dimostrare l'effettivo svolgimento del servizio in partenza da e con ritorno a Radicofani, a confutazione di quanto sostenuto dall'Amministrazione nel provvedimento impugnato. Anche a prescindere dalle ovvie perplessità che un tale ritardato deposito induce, si deve comunque osservare che la documentazione così prodotta non è affatto risolutiva in senso favorevole al ricorrente. Si tratta infatti di fatture e fogli di servizio assemblati confusamente, di cui non è chiara la corrispondenza tra le prime e i secondi; questi ultimi, tra l'altro, sono compilati a mano in modo approssimativo e spesso privi delle necessarie indicazioni circa la partenza e il rientro; mentre le fatture solo in pochissimi casi recano l'indicazione di Radicofani. Si tratta dunque di documenti complessivamente inidonei a fornire la prova che il ricorrente ha effettivamente e continuativamente svolto il servizio di autonoleggio con **conducente** in Radicofani secondo le modalità prescritte.

In conclusione, restano smentite le censure secondo cui il provvedimento impugnato sarebbe privo di adeguata motivazione, illogico e contraddittorio, nonché basato su una carente istruttoria. Né è ravvisabile l'ingiustizia manifesta dedotta in relazione alla lamentata penalizzazione dell'attività del ricorrente, posto che proprio le modalità con cui tale attività è stata svolta (in totale contrasto con la disciplina di riferimento) hanno legittimato la revoca della licenza.

3.4) Restano da esaminare le censure di cui al punto 2) sub d) ed e), con cui il ricorrente ha contestato che il provvedimento impugnato viola i principi costituzionali ed europei in tema di concorrenza, interpretando in modo eccessivamente restrittivo l'obbligo di stazionamento nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. A questo riguardo è pertinente il richiamo alla sentenza del TAR Pescara 3 giugno 2014 n. 251, confermata dal Consiglio di Stato, sez. V, 22 gennaio 2015 n. 261. In una vicenda che riguardava provvedimenti comunali di diniego di rinnovo di autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di autonoleggio con **conducente** il TAR prima e il Consiglio di Stato poi hanno escluso che la disciplina dell'attività in questione incida sulla tutela della concorrenza; in particolare, il Consiglio di Stato, facendo riferimento alla sentenza della Corte di Giustizia 13 febbraio 2013 (C-162/12 e C-163/12) ha evidenziato come le norme europee in materia (in quel caso erano invocati gli artt. 49, 101 e 102 T.f.u.e.) sono "poste a presidio della libera circolazione delle imprese da uno Stato membro all'altro, come fatto palese dalla formulazione dell'art. 49... , concernente la libertà di stabilimento": valore che non è posto in discussione dal provvedimento impugnato nel presente giudizio, che si limita a fare applicazione di disposizioni che collegano al singolo Comune il rilascio o il mantenimento dell'autorizzazione di cui si discute. Il TAR Pescara, dal canto suo, ha affermato che il cd. obbligo di territorialità (di cui agli artt. 3 e 11 della legge n. 21/1992) non è censurabile sul piano costituzionale, evidenziando:

- che "il libero assetto del mercato nazionale esclude ogni forma di restrizioni territoriali per il *NTcc* e l'art. 11, comma 4°, l. n. 21/1992, non pone, invero, alcuna limitazione, potendo tale servizio essere svolto su tutto il territorio nazionale, richiedendo, sul piano della logica giuridica, come unico presupposto, l'autorizzazione comunale, che ciascun Ente locale può rilasciare solo a chi ha una rimessa localizzata sul suo territorio, indiscussa quella che sarà l'attività di trasporto sul piano nazionale, per la quale è garantita la massima concorrenza e libertà di mercato per quel che attiene il **noleggio**";

- che "la normativa applicata (artt. 3,11,11-bis l. n. 21/1992) non viene affatto ad incidere né sulla libertà di scelta della rimessa per l'autoveicolo, né sulla prestazione da rendere; vi è solo un'esigenza di logica giuridica che vuole un comportamento coerente tra autorizzazione richiesta ed ottenuta ed il rimessaggio del mezzo usato per lo svolgimento del servizio, da iniziare dalla località indicata come utenza specifica, per poi poter circolare liberamente su tutto il territorio nazionale. In punto va anche osservato che l'inizio del servizio, con partenza dalla rimessa, presso cui si possono accettare le relative prenotazioni e richieste, è del tutto distinto dal prelevamento dell'utente, che può avvenire nello stesso e/o in altro comune (Cass. civ., II, n. 22296/2010); quest'ultima circostanza non esime il *NTcc* dall'osservanza dell'obbligo del rimessaggio".

Il provvedimento impugnato non contrasta con i principi di cui sopra, essendo stato adottato sulla base della riscontrata inosservanza, da parte del ricorrente, dell'obbligo di territorialità (o di stazionamento) nel Comune di Radicofani, presso la rimessa indicata; obbligo che il Comune ha inteso garantire sin dall'indizione della procedura concorsuale per il rilascio della licenza, allo scopo di assicurare alla comunità locale la disponibilità del servizio di autonoleggio con **conducente**, senza per questo impedirne lo svolgimento (cosa che non è consentita dall'ordinamento) su tutto il territorio nazionale (purché in partenza e con rientro nel Comune predetto).

4) Per le ragioni illustrate il ricorso deve essere respinto.

Le spese vanno poste a carico della parte soccombente e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio in favore del Comune di Radicofani nella misura di € 3.000,00 (tremila/00) oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Eleonora Di Santo, Consigliere

Carlo Testori, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/03/2015

IL SEGRETARIO

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