

GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UN., 20 GIUGNO 2023 N. 17541

Pres. D'ASCOLA - Rel. FALASCHI

A. Valtolina (avv. M. Repetti) c. *Comune di Milano* (avv. A. Fraschini, V. Palmieri, P.M. Ceccoli e A. Mandarano)

Servizi di trasporto – Servizi di trasporto pubblico non di linea – Noleggio con conducente – Art. 9, comma 3, d.l. 244/2016 – Norma di interpretazione autentica – Art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 – Sospensione dell'efficacia.

Servizi di trasporto – Servizi di trasporto pubblico non di linea – Noleggio con conducente – Disciplina applicabile – Art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 – Abrogazione – Art. 3 e 11 legge n. 21/1992 – Efficacia delle norme nel tempo – Reviviscenza.



RIASSUNTO DEI FATTI – In data 17 maggio 2016 il Comune di Milano contestò ad A. Valtolina, titolare di un'autorizzazione per l'esercizio del servizio di autonoleggio con conducente, la violazione dell'art. 85, comma 4, c.d.s. per aver acquisito un servizio di trasporto senza effettuare il preventivo contratto con il cliente e per aver effettuato il trasporto senza partire dalla rimessa per il ridetto servizio, sita in altro Comune. Il Valtolina propose opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione domandando l'annullamento del verbale e delle sanzioni. Il Giudice di Pace di Milano, con sentenza n. 12279/2016, accolse il ricorso annullando il verbale impugnato e affermando che l'art. 7-*bis* d.l. 5/2009 aveva sospeso l'efficacia degli art. 3 e 11 l. n. 21/1992. Il Comune di Milano propose gravame avverso tale sentenza e il Tribunale di Milano, con sentenza n. 3291/2018, accolse l'impugnazione. Avverso la sentenza del Tribunale propose ricorso per cassazione il Valtolina. All'esito della camera di consiglio, la Seconda Sezione, con ordinanza interlocutoria n. 6781/2022, rimise gli atti al Primo Presidente per mancanza di precedenti univoci o pienamente convincenti e per l'esigenza interpretativa nomofilattica. Il Primo Presidente assegnò il ricorso alle Sezioni Unite.

*Con riguardo al servizio di noleggio con conducente, il legislatore, con la disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 9, comma 3, d.l. 244/2016, ha sospeso l'efficacia delle fattispecie introdotte con l'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 (inserito dalla legge di conversione n.*

14/2009), posticipandola al 31 dicembre 2016 (diventato successivamente 31 dicembre 2017)⁽¹⁾.

Le fattispecie introdotte con l'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/2008 non hanno abrogato le previgenti disposizioni di cui agli art. 3 e 11 della legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea n. 21 del 1992, che sono state solamente integrate dalla successiva previsione e che devono essere ritenute vigenti durante il periodo di sospensione 2010-2017 ⁽²⁾.

CONSIDERATO IN DIRITTO – L'intervento del legislatore nazionale sulla disciplina amministrativa del noleggio con conducente trova la propria fonte nella l. n. 21/1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea). In particolare, per quanto specificatamente interessa la vicenda in esame, l'art. 3 (Servizio di noleggio con conducente) nella sua originaria formulazione prevedeva che «1. 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 o presso i pontili di attracco», mentre il successivo art. 11 (Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente) disponeva che «1. I veicoli o natanti adibiti al servizio di taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali. 2. Il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio sono effettuati con partenza dal territorio del comune che ha rilasciato la licenza per qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni oltre il limite comunale o comprensoriale, fatto salvo quanto disposto dal comma 5 dell'art. 4. 3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercitato a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi. È tuttavia consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e altri servizi pubblici. 4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso le rispettive rimesse. 5. I comuni in cui non è esercitato il servizio di taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche

⁽¹⁻²⁾ V. la nota di L. TROVÒ, a pag. 199.

destinate al servizio di taxi. 6. I comuni, ferme restando le attribuzioni delle autorità competenti in materia di circolazione negli ambiti portuali, aeroportuali e ferroviari, ed in accordo con le organizzazioni sindacali di categoria dei comparti del trasporto di persone, possono, nei suddetti ambiti, derogare a quanto previsto dal comma 3, purché la sosta avvenga in aree diverse da quelle destinate al servizio di taxi e comunque da esse chiaramente distinte, delimitate e individuate come rimessa. 7. Il servizio di taxi, ove esercitato, ha comunque la precedenza nei varchi prospicienti il transito dei passeggeri».

Per effetto dell'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella l. n. 14/2009, l'art. 3 cit. è stato modificato nel seguente testo «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» e l'art. 11 cit. nel seguente testo «1. I veicoli o natanti adibiti al servizio di taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali. 2. Il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio sono effettuati con partenza dal territorio del comune che ha rilasciato la licenza per qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni oltre il limite comunale o comprensoriale, fatto salvo quanto disposto dal comma 5 dell'art. 4. 3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercitato a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato 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 è esercitato 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 è 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'uten-

te 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 un "foglio di servizio" completo dei seguenti dati: a) fogli vidimati e con progressione numerica; b) timbro dell'azienda e/o società titolare della licenza. La compilazione dovrà essere singola per ogni prestazione e prevedere l'indicazione di: 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e km di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del committente. Tale documentazione dovrà essere tenuta a bordo del veicolo per un periodo di due settimane. 5. I comuni in cui non è esercitato il servizio di taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi. 6. I comuni, ferme restando le attribuzioni delle autorità competenti in materia di circolazione negli ambiti portuali, aeroportuali e ferroviari, ed in accordo con le organizzazioni sindacali di categoria dei comparti del trasporto di persone, possono, nei suddetti ambiti, derogare a quanto previsto dal comma 3, purché la sosta avvenga in aree diverse da quelle destinate al servizio di taxi e comunque da esse chiaramente distinte, delimitate e individuate come rimessa. 7. Il servizio di taxi, ove esercitato, ha comunque la precedenza nei varchi prospicienti il transito dei passeggeri».

La normativa introdotta dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 (comma aggiunto dalla legge di conversione del 27 febbraio 2019 n. 14) ha ridisegnato la disciplina del servizio di noleggio con conducente (NCC) prevista dalla l. n. 21/1992 rendendo più stringenti i vincoli territoriali, aumentando anche i controlli sul loro rispetto e le sanzioni in caso di violazione. In particolare, sono stati introdotti a carico dei prestatori dei servizi di NCC: l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; l'obbligo di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere il «foglio di servizio»; l'obbligo di sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. È stato inoltre confermato l'obbligo, già previsto dalla l. n. 21/1992, di effettuazione presso le rimesse le prenotazioni di trasporto.

Le modifiche apportate dall'art. 29 cit. hanno avuto applicazione per un brevissimo lasso di tempo (dal 1° marzo 2009, data di entrata in vigore della l. n. 14/2009, al 14 aprile 2009, data di entrata in vigore dell'art. 7-*bis* del d.l. 10 febbraio 2009 n. 5, inserito dalla legge di conversione 9 aprile 2009 n. 33).

In particolare, il legislatore ha inizialmente previsto una prima sospensione fino al 30 giugno 2009 (art. 7-*bis* cit., nel testo originario). Detto termine è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2009 dall'art. 23, comma 2, del d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 102/2009 e, successivamente, al 31 marzo 2010, dall'art. 5, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 25/2010. È, poi, intervenuto l'art. 2, comma 3, del d.l. 25 marzo 2010 n. 40 il quale, sempre nel testo applicabile *ratione temporis*, prevedeva che «3. Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla l. 15 gennaio 1992 n. 21, secondo quanto previsto dall'art. 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 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». L'art. 2, comma 3, cit. è stato, poi, fatto oggetto di successivo intervento da parte del legislatore ad opera dell'art. 9, comma 3, d.l. 244/2016, come modificato dalla legge di conversione n. 19/2017, con il quale si è disposto che «All'art. 2, comma 3, del d.l. 25 marzo 2010 n. 40, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 maggio 2010 n. 73, le parole: “31 dicembre 2016” sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2017”».

La seconda parte del disposto dell'art. 9, comma 3, cit. continua con la precisazione che «Conseguentemente, la sospensione dell'efficacia disposta dall'art. 7-*bis*, comma 1, del d.l. 10 febbraio 2009 n. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 aprile 2009 n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017». Infine, sulla materia è intervenuto l'art. 10-*bis* d.l. 135/2018, che in sede di conversione, di cui alla l. n. 12/2019, ha riprodotto le disposizioni già contenute nel d.l. 143/2018 (di due soli articoli su «Misure urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea»), contestualmente abrogandole e che, per quanto qui di interesse, così dispone «1. Alla l. 15 gennaio 1992 n. 21 sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'art. 3, comma 1, le parole: “presso la rimessa” sono

sostituite dalle seguenti: “presso la sede o la rimessa” e sono aggiunte, infine, le seguenti parole: “anche mediante l’utilizzo di strumenti tecnologici”; b) all’art. 3, il comma 3 è sostituito dal seguente: “3. La sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione. È possibile per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti, salvo diversa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019. In deroga a quanto previsto dal presente comma, in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali, per le sole regioni Sicilia e Sardegna l’autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull’intero territorio regionale, entro il quale devono essere situate la sede operativa e almeno una rimessa”; all’art. 11, il comma 4 è sostituito dal seguente: “4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l’utilizzo di strumenti tecnologici. L’inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse di cui all’art. 3, comma 3, con ritorno alle stesse. Il prelevamento e l’arrivo a destinazione dell’utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell’area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l’obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell’interno. Il foglio di servizio in formato elettronico deve riportare: a) targa del veicolo; b) nome del conducente; c) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo; d) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; e) dati del fruitore del servizio. Fino all’adozione del decreto di cui al presente comma, il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea dello stesso, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti previsti per quello in formato elettronico, e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa”; f) all’art. 11, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti: “4-bis. In deroga a quanto previsto dal comma 4, l’inizio di un nuovo servizio può avvenire senza il rientro in rimessa, quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla par-

tenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Per quanto riguarda le regioni Sicilia e Sardegna, partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale. 4-ter. Fermo restando quanto previsto dal comma 3, è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso».

Essendo la questione all'attenzione di queste Sezioni Unite costituita dalla definizione del limite temporale della sospensione dell'efficacia della riforma di settore (giòva ribadirlo, se nel senso della sua permanenza nel periodo 1° aprile 2010 - 31 dicembre 2017 ovvero della sua negazione, con tutto ciò che ne consegue in termini di disciplina applicabile al caso di specie), onde poter assolvere al compito di interpretazione di siffatte norme, occorre prendere le mosse dai servizi disciplinati dalla legge quadro n. 21 del 1992, la quale – come sopra esposto – nel prevedere due tipologie di servizio, taxi e noleggio con conducente, con il d.l. 30 dicembre 2008 n. 207, in particolare con l'art. 29, comma 1-*quater*, ha provveduto a ridisegnare in larga parte la disciplina dello svolgimento dei servizi NCC prevedendo l'introduzione di una serie di vincoli a tale attività; tuttavia l'efficacia di tale disciplina è stata pacificamente ed in termini espliciti sospesa fino al marzo 2010 e, successivamente, dal 1° gennaio 2017 fino al 31 dicembre 2018, per cui permangono dubbi sul periodo compreso tra il 1° aprile 2010 ed il 31 dicembre 2016, non espressamente e dettagliatamente disciplinato.

L'esigenza di adeguare le disposizioni della l. n. 21/1992 – in considerazione sia di problematiche relative al rapporto tra i servizi di taxi e di noleggio con conducente (va ricordato che in origine gli obblighi di servizio pubblico discendevano solo per il servizio di taxi, i quali risultano disciplinati dalle leggi regionali, ai cui criteri devono attenersi i comuni nel regolamentarne l'esercizio, enti ai quali sono delegate le funzioni amministrative), sia per l'esigenza di rispondere alle nuove realtà economiche che offrano servizi non immediatamente riconducibili a quelli previsti dalla regolamentazione nazionale, anche al fine di superare i dubbi riguardanti la loro legittimità – ha caratterizzato le ultime legislature, a ciò stimolate anche dagli interventi delle Autorità indipendenti di settore, quali l'Autorità di regolazione dei trasporti (che ha inviato al Governo ed al Parlamento il 21 maggio 2015 un atto di segnalazione sulla rilevanza economico-regolatoria dell'autotrasporto di

persone non di linea) e l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (AGCM), intervenuta più volte proprio sul tema della riforma della disciplina del settore taxi e NCC (da ultimo, il 10 marzo 2017, ha inviato una segnalazione al Parlamento ed al Governo in cui si sottolinea che il settore dalla mobilità non di linea – taxi e NCC – richiede una riforma complessiva, in quanto è ancora regolato dalla l. 15 gennaio 1992 n. 21, oramai non più al passo con l'evoluzione del mercato).

Il profilo dell'autonomia privata di regolare a propria discrezione i fenomeni economici (associativi o di scambio) è stato certamente incentivato dalla globalizzazione e da internet. Basti pensare alla creazione della *start up* Uber, nota per avere creato nel 2010 l'omonima applicazione per mettere in contatto diretto gli automobilisti ed i passeggeri, offrendo così un servizio di trasporto automobilistico distinto dai tradizionali autoservizi pubblici di linea. L'irrompere sul mercato di questa nuova applicazione ha generato non poche frizioni tra le parti sociali che sono spesso sfociate in contenziosi giurisdizionali. Di qui – alla luce di quanto previsto nel decreto «milleproroghe» 2017 – la scelta del legislatore di posticipare almeno fino al gennaio 2018 l'entrata in vigore dell'art. 29, comma 1-*quater*, della l. 30 dicembre 2008 n. 207.

Conseguentemente alla nuova disciplina per il NCC che viene delineata dal d.l. 143/2018, il comma 5 dell'art. 1 dispone l'abrogazione dell'art. 2, comma 3, d.l. 40/2010 che prevedeva l'adozione, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza unificata, di disposizioni per 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 e per definire 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 per l'emanazione di tale decreto interministeriale è stato differito 12 volte, da ultimo al 31 dicembre 2018 dall'art. 1, comma 1136, lett. *b*, l. n. 205/2017, che – per quanto già esposto – ha anche confermato la sospensione dell'efficacia, per l'anno 2018, delle disposizioni del d.l. 207/2008. Analogamente, il comma 7 dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'abrogazione dell'art. 7-*bis* d.l. 5/2009, cioè della norma che aveva disposto la sospensione fino al 31 marzo 2010 dell'operatività dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008 n. 207.

Va, infine, ricordato come l'art. 10-*bis* d.l. 135/2018 abbia abrogato, a decorrere dal 10 gennaio 2019, sia il comma 3 dell'art. 2 d.l. 40/2010, che l'art. 7-*bis* d.l. 5/2009, che avevano sospeso l'efficacia della disciplina

dettata dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2018. Di conseguenza, dal 1° gennaio 2019 hanno acquistato efficacia le disposizioni modificative della l. n. 21/1992 introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008, come ulteriormente modificate dall'art. 10-*bis* d.l. 135/2018, mentre è venuta meno la previsione di «urgenti disposizioni attuative» dirette a contrastare il fenomeno dell'abusivismo, da adottare con decreto ministeriale (cfr. testualmente, C. cost. n. 56/2020, par. 3.1).

Solo per completezza si osserva che la legge annuale per la concorrenza (art. 1, commi 179-182, l. n. 124/2017) conteneva la delega per l'emanazione di un decreto legislativo di riordino del settore taxi e NCC, da esercitare entro il 29 agosto 2018, ma tale delega non è stata mai esercitata.

Così ricostruito l'*excursus* storico della disciplina normativa, giova poi chiarire – sempre nell'ottica di una migliore interpretazione del testo normativo – che l'art. 9, comma 3, d.l. 244/2016, come modificato dalla legge di conversione n. 19/2017 che modifica parzialmente l'art. 2, comma 3, d.l. n. 40/2010, convertito dalla l. n. 73/2010, sostituendo le parole «31 dicembre 2016» con «31 dicembre 2017», è stato approvato nella Prima Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente del Senato della Repubblica a seguito del recepimento dell'emendamento 9.20, ritirati gli emendamenti 9.16, 9.17, 9.18, 9.22, 9.23 e 9.25, respinti quelli recanti i numeri 9.15, 9.19, 9.21 e 9.24, che meglio rispondevano al quesito esegetico posto dall'ordinanza interlocutoria nel senso che la disposta sospensione opera per tutto il periodo 1° aprile 2010 - 31 dicembre 2017.

Siffatta impostazione, tuttavia, consente di collegare la disposizione citata all'art. 2, comma 3, d.l. 40/2010 (il quale stabiliva che: «3. Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla l. 15 gennaio 1992 n. 21, secondo quanto previsto dall'art. 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 decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di sessanta 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») all'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008, facendone conseguire la sospensione anche dell'efficacia della riforma che ridisegna i principi fondamentali del servizio del noleggio con conducente di cui alla l. n. 21/1992, in quanto il nuovo e più rigoroso regime postula la necessità dell'adozione di una disciplina complessiva (statale, regionale e comunale) con l'adozione di decreti ministeriali concertati tra i Ministeri interessati e previa intesa con la Conferenza unificata di Stato, regioni e di comuni.

In altri termini, la maieutica dell'art. 9, comma 3, d.l. 244/2016, come modificato dalla legge di conversione n. 19/2017, non consente di dare attuazione alla nuova disciplina nella sua globalità senza la messa a regime dell'intero settore. Né a siffatta interpretazione è di ostacolo il principio secondo cui la norma di interpretazione autentica può essere adottata solo per ovviare ad una situazione di grave incertezza normativa o a forti contrasti giurisprudenziali, con la conseguenza che il legislatore sarebbe abilitato ad intervenire solamente al ricorrere di siffatti eventi, tali da giustificare, di conseguenza, l'esegesi legislativa. Infatti, si rischierebbe di affrontare la tematica dell'interpretazione autentica sulla base di un criterio approssimativo, ossia non considerando la giurisprudenza costituzionale in materia di leggi interpretative, attraverso la quale, seppur con esiti variabili, i giudici delle leggi sono giunti a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (cfr. C. cost. n. 15/2012 che richiama le sent. nn. 271 e 257 del 2011, n. 209/2010, n. 311 e 24 del 2009, n. 162 e 74 del 2008; in tal senso vedi anche C. cost. n. 156/2014, n. 170/2013, n. 264/2012, n. 78/2012) o di anfibologie giurisprudenziali, ovvero nei casi in cui il legislatore si limiti a selezionare uno dei possibili significati che possono ricavarsi dalla disposizione interpretata (rimanendo entro i possibili confini interpretativi: cfr. C. cost. n. 227/2014, n. 170/2008 e n. 234/2007), ma anche nell'ipotesi in cui il legislatore intervenga per contrastare un orientamento giurisprudenziale (cosiddetto diritto vivente) sfavorevole, sempre che l'opzione ermeneutica prescelta rinvenga il proprio fondamento nella cornice della norma interpretata (cfr. C. cost. n. 271/2011 cit.). Così intesa, l'incertezza normativa cui il legislatore cercherebbe di far fronte mediante l'intervento esegetico potrebbe articolarsi nella diversa accezione oggettiva (oggettivo contrasto giurisprudenziale) ovvero soggettiva (indesiderato indirizzo giurisprudenziale). La Corte

costituzionale rinviene il fondamento dell'adozione dello strumento legislativo interpretativo nella sussistenza di contrasti giurisprudenziali che diano luogo ad incertezza applicativa della norma ad oggetto ovvero nel consolidamento di uno specifico orientamento giurisprudenziale, la cui caratteristica sarebbe da rintracciarsi nella contrarietà a quanto disposto dal legislatore, costretto, al fine di imporre la propria interpretazione, ad un intervento correttivo.

Si è assistito ad un iniziale orientamento in cui si era tentato di tracciare – seppure a grandi linee – i contorni della norma di interpretazione autentica, ricercandone gli elementi costituzionalmente necessari affinché la norma potesse considerarsi legittima, per poi passare ad una seconda fase, nella quale il giudice delle leggi si è allontanato dalla questione della specifica natura da riconoscere alle leggi interpretative, quali norme effettivamente interpretative ovvero innovative criptoretroattive (in tal senso cfr., tra le altre, C. cost. n. 234/2007), concentrandosi piuttosto sulla ricerca del loro presupposto giustificativo. In linea di principio, dunque, la Corte costituzionale evidenzia la potenzialità retroattiva delle leggi di interpretazione autentica – la cui legittimità è ammessa nell'ordinamento costituzionale nazionale, con l'unico limite dell'art. 25, comma 2, cost. in materia penale – nella prospettiva, però, di preservazione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento dei cittadini (cfr. C. cost. n. 166/2012), da considerarsi come principi di «civiltà giuridica». Pertanto, l'intervento legislativo interpretativo sembra essere ammissibile allorché – sebbene destinato ad incidere sulle posizioni giuridiche soggettive dei singoli – sia tale da garantire una compensazione ragionevole allo svantaggio arrecato. Ed è proprio sulla ragionevolezza della norma interpretativa che sembra fondarsi il nucleo del sindacato di legittimità costituzionale cui aspira il giudice delle leggi. Al fine di risultare costituzionalmente legittima, l'esegesi normativa, infatti, dovrebbe essere ragionevolmente giustificata da motivi imperativi di interesse generale (cfr. C. cost. n. 191/2014 e n. 170/2013), di modo da bilanciare gli effetti retroattivi anche a danno dei diritti acquisiti dai soggetti interessati.

Il giudice è, dunque, chiamato a valutare l'astratta idoneità interpretativa della norma che si pone come tale, attraverso la disamina degli elementi esteriori (rubrica, titolo, autoqualificazione [...]) ovvero rintracciandone il fine giustificativo (*ratio legis* [...]), fino a spingersi ad analizzare il contesto storico in cui la disposizione è stata approvata (volontà storica del legislatore) ovvero giovandosi di altre norme di analogo tenore (interpretazione analogica) o, ancora, rileggere la dispo-

sizione alla luce dell'evoluzione del quadro giuridico complessivo (interpretazione evolutiva), di modo che l'intervento interpretativo risulti capace di ricondurre a razionalità e a logicità le norme.

Ed è quanto occorso nella specie, in quanto proprio facendo applicazione di siffatti principi, in particolare quello dell'interpretazione evolutiva, va ravvisata la volontà del legislatore nel senso di estendere la sospensione dell'efficacia della disciplina di riforma – dopo averla disposta espressamente quasi nell'immediatezza dell'entrata in vigore della medesima e fino al 31 marzo 2010 – con la previsione contenuta nell'art. 9, comma 3, d.l. 244/2016, per cui il termine del suo vigore è stato posticipato al 31 dicembre 2016 (divenuto successivamente 31 dicembre 2017) anche quanto alle disposizioni di cui all'art. 29, comma 1-*quater*, proprio per ricondurre a coerenza il complessivo quadro delle proroghe finalizzato all'adozione e alla creazione di un sistema unitario e complessivo.

Sotto siffatto profilo il ricorso va, pertanto, accolto per avere il Tribunale di Milano fatto applicazione di una norma i cui effetti al momento della commissione dell'illecito amministrativo erano sospesi e quindi inefficaci anche le norme regionali derivate dalla disciplina statale.

Permane, allora, la questione posta dall'ordinanza interlocutoria con il secondo dubbio interpretativo: «Se, durante il periodo di sospensione dell'efficacia delle disposizioni recate dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 debbano ritenersi reviviscenti le disposizioni dettate dalla l. n. 21/1992 (art. 3 e 11) nel testo precedente alle modifiche recate dal menzionato art. 29 del d.l. 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. 207/2008, in quanto abrogate e non reviviscenti, con conseguente deregolazione della materia dalle stesse disciplinata».

Come è noto, il fenomeno della reviviscenza indica la condizione di ripresa di vigore della situazione giuridica – ovvero del rapporto – oggetto della vicenda di temporanea e/o permanente stasi, condizione che si verifica per il sopraggiungere di una nuova situazione normativa per la quale le norme abrogatrici vengono a mancare. Per quanto qui di interesse – anche se si è in presenza della diversa fattispecie di sospensione della efficacia della riforma, che comunque da taluni è ritenuta abrogativa della originaria disciplina, cui va assimilata per *eadem ratio* – si sarebbe in presenza di ipotesi di abrogazione legislativa (nella specie, peraltro, solo temporanea), che si suole ricondurre al brocardo latino *lex posterior derogat priori*.

L'abrogazione costituisce effetto dell'entrata in vigore di una norma contrastante con un'altra di pari grado, effetto che spetta al giudice interpretare, prendendo in considerazione ai fini della valutazione la norma da applicare alla fattispecie concreta. La questione controversa è quella degli effetti, nel senso se si tratti di un fenomeno istantaneo e irreversibile ovvero se esso sia comunque ravvisabile in ipotesi di contrasto tra due discipline che pur si susseguono nel tempo.

Al riguardo si osserva che alcune relativamente recenti pronunce della Corte costituzionale rese in sede di giudizio di legittimità della legge hanno investito disposizioni abrogatrici e i loro effetti sono stati pacificamente intesi dalla stessa Corte costituzionale e dalla giurisprudenza ordinaria successiva come comportanti il ripristino delle norme illegittimamente abrogate (cfr. C. cost. n. 162/2012, nn. 5, 32 e 94 del 2014). In passato un esito di questo tipo era stato considerato in termini altamente critici sia in dottrina sia in giurisprudenza, mentre oggi si tende a riconoscere che il sistema di garanzia di conformità delle leggi alla Costituzione non sarebbe completo se non prevedesse la possibilità di estendere il sindacato della Corte anche sulle norme abrogatrici e non potesse implicare l'annullamento dell'abrogazione, qualora essa fosse ritenuta illegittima.

Ci si deve chiedere se la reviviscenza a seguito di abrogazione della norma abrogatrice sia, al pari dell'abrogazione stessa, un istituto autonomo o se, al contrario, essa costituisca un esito interpretativo che si impone per logiche che sono intrinseche allo stesso istituto dell'abrogazione. Il problema non sembra essere stato finora analizzato in questi termini in modo diffuso. La più attenta dottrina ha sempre affermato che la questione della reviviscenza consiste, in ultima analisi, in un problema di interpretazione di diritto positivo, dimostrando in tal modo di propendere per la ricostruzione del fenomeno in chiave di esito interpretativo e non quale istituto giuridico dotato di propria autonomia. Il verificarsi della reviviscenza nei casi concreti si ritiene che debba essere sempre frutto di un'attività interpretativa, poiché uno dei pochi caratteri comuni a tutte le ipotesi di reviviscenza consiste proprio nell'assenza, da parte del legislatore o eventualmente dell'organo che procede al controllo di validità dell'atto normativo, di una dichiarazione di ripristino in forma espressa e vincolante *erga omnes*. Si tratta di una condizione inevitabile proprio in ragione della circostanza che il legislatore italiano si è sempre disinteressato di porre una disciplina di qualunque tipo sul fenomeno. Nell'affrontare la questione della reviviscenza, pertanto, si prenderanno le mosse dalla ricostruzione delle questioni comuni a

tutte le ipotesi, che riguardano principalmente la definizione dell'abrogazione e la questione delle lacune eventualmente colmabili mediante ripristino di norme abrogate.

La chiave di lettura che viene scelta per affrontare il problema è quella di valutare l'impatto della reviviscenza in relazione alla certezza del diritto e alla sua crisi. La reviviscenza, infatti, tende in concreto ad evitare che nell'ordinamento si formino lacune, privando di una disciplina positiva una materia già oggetto di regolamentazione legislativa.

Come già affermato da questa Suprema Corte, soprattutto in materia di espropri, nel riconoscere la reviviscenza della precedente disciplina, il giudice deve compiere un'attività interpretativa che parte dalla necessaria premessa «a meno che il legislatore non abbia stabilito una nuova disciplina» (cfr. Cass. n. 5550/2009; Cass. n. 28431/2008; Cass., sez. un., n. 26275/2007), che mostra l'attenzione del giudice nell'applicare le norme dell'ordinamento, verificandone la operatività. Tali decisioni confermano l'indirizzo secondo cui la reviviscenza di norme abrogate opera in via di eccezione e non automaticamente, descrivendo una ordinaria attività interpretativa del giudice che individuato un vuoto, mira a colmarlo, e ciò indipendentemente dalle ragioni che hanno causato la lacuna normativa. La Corte di legittimità con siffatte pronunce non solo ha riconosciuto la teoria della reviviscenza, l'ha anche applicata nel caso concreto, facendo l'analisi della stratificazione normativa e individuando quella vigente ed applicabile al caso in esame.

Chiaramente la giurisprudenza richiamata non costituisce una teorizzazione generale della reviviscenza di norme abrogate, tuttavia, apre le porte al fenomeno per consentire a siffatto meccanismo di colmare una totale carenza di disciplina normativa venutasi a creare a seguito di vicende diverse che possono colpire l'effetto abrogativo. E poiché nel nostro ordinamento non ci sono disposizioni di rango costituzionale o legislativo che prevedano espressamente quali siano le conseguenze sul piano normativo nelle ipotesi di abrogazione di una norma, le norme sull'ammissibilità e sulle condizioni di reviviscenza devono essere necessariamente desunte per via interpretativa.

Al riguardo soccorrono l'interprete le disposizioni sulla legge in generale (le c.d. «preleggi»), che all'art. 11 stabiliscono che la legge dispone soltanto «per l'avvenire», vietando gli effetti retroattivi; salvo l'ambito penale, in cui sussiste un divieto costituzionale di retroattività *in peius* della legge successiva (art. 25, comma 2, cost.), in ogni altro settore dell'ordinamento tale disposizione legislativa è derogabile, ma soltanto tramite una previsione espressa di norma legislativa. Si tratta

di una tutela minima che la legge non sia retroattiva, salvo espressa previsione. Naturalmente si pongono problemi di diritto intertemporale che possono essere risolti proprio con la reviviscenza.

L'altra disposizione che ci viene in soccorso è l'art. 15, che indica i casi in cui le leggi devono considerarsi abrogate, sì da realizzare lo scopo che il mutamento del diritto si realizzi unicamente con un atto di volontà novativa da parte del legislatore, sul presupposto della configurazione in modo logico dell'abrogazione quale fenomeno obiettivo e automatico. La prassi, tuttavia, pare disegnare una distanza da questa impostazione, dovuta soprattutto alla difficoltà di separare con nettezza il riconoscimento dell'abrogazione dall'attività interpretativa.

Venendo al nostro caso, peraltro frequente nella prassi, e sempre che si voglia fare rientrare nel concetto di abrogazione in senso ampio, ci troviamo di fronte ad una abrogazione per novellazione della disciplina (come definita da avveduta recente dottrina), tramite sostituzione o modifica del testo di una disposizione previgente. In queste ipotesi il legislatore può preferire adeguare un preesistente *corpus* di norme intervenendo su singole parti, senza predisporre un nuovo atto normativo integralmente sostitutivo dei precedenti, riformando – anche solo in parte – un singolo istituto o più istituti previsti senza emanare un nuovo testo *iuris*. L'entrata in vigore della disposizione modificatrice ha una duplice conseguenza: da un lato introduce una nuova disciplina, dall'altro nello stesso tempo può abrogare quella precedente.

Una disposizione che innova l'ordinamento mediante la modifica di testi normativi previgenti pone questioni peculiari in relazione alle ipotesi di reviviscenza: il venir meno di una simile disposizione, infatti, potrebbe essere inteso come il venire meno della modifica da essa disposta, ripristinando la disposizione modificata nella sua formulazione anteriore. E del resto l'art. 15 delle preleggi afferma che una delle modalità di abrogazione consiste nella «incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti».

Nell'abrogazione cosiddetta tacita il compito di individuare la disciplina abrogata grava di fatto e di diritto sull'interprete: se più disposizioni, poste dal legislatore in tempi diversi, regolano la stessa materia senza che quelle posteriori abbiano espressamente previsto l'abrogazione di quelle anteriori, l'eventuale contrasto fra le stesse dovrà essere risolto riconoscendo l'abrogazione delle norme espresse dalle disposizioni più antiche da parte di quelle desunte dalle più recenti, per cui l'attività interpretativa deve avere ad oggetto entrambe le discipline.

Si deve tenere presente, però, che la vigenza di una norma può

cessare anche senza che ne intervenga l'abrogazione da parte di una successiva. È il caso di leggi che dispongano autonomamente il tempo per cui resteranno vigenti e che pertanto possiamo definire come leggi temporanee. Un'altra ipotesi è quella in cui sia sopravvenuta, per cause materiali o per volontà anche solo temporanea del legislatore, l'impossibilità di dare esecuzione a una norma o a una serie di norme. Quest'ultima ipotesi appare integrare la fattispecie in esame in ordine alla quale il legislatore del 2008/2009 aveva espresso la volontà di un regime più rigoroso per differenziare il servizio taxi da quello di NCC, ponendo a carico di quest'ultimo maggiori limitazioni sanzionate come illeciti amministrativi più dettagliati, senza però far venire meno la disciplina di settore. Trovandoci di fronte a siffatta tecnica di normazione, poiché il legislatore non ha nel tempo completato l'intento dichiarato con il d.l. 207/2008 di predisporre una riforma unitaria per assicurare omogeneità di applicazione della disciplina dei trasporti non di linea in ambito nazionale, differendo per ben dodici volte il termine per l'emanazione del decreto interministeriale (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), previsto dall'art. 7-bis, comma 1, del d.l. 10 febbraio 2009 n. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 aprile 2009 n. 33, ciò costituisce prova che con il rinvio e la relativa sospensione – onde evitare di incorrere in un vuoto normativo in un settore particolarmente sensibile quale quello del trasporto su territorio nazionale, che proprio con la riforma vuole garantire la composizione di interessi di utilità sociale con quelli della libera attività economica privata, contrastando il fenomeno dell'abusivismo – non abbia voluto abrogare la disciplina previgente, che peraltro non appare abrogata ma al più rafforzata dalla previsione di nuovi illeciti amministrativi che si aggiungono a quelli di cui alla l. 15 gennaio 1992 n. 21 nella originaria formulazione, oramai considerata non più al passo con l'evoluzione del mercato.

Su questo approccio di ricostruzione del fenomeno si fonda l'effetto ripristinatorio o meglio di permanenza della precedente disciplina, che si basa sull'analisi oggettiva delle vicende della norma abrogatrice in relazione alla norma previgente.

Servizio di noleggio con conducente e successione delle leggi nel tempo: nessun vuoto normativo.

1. La sentenza in esame affronta il tema dell'efficacia della regolamentazione introdotta dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008, che ha ridisegnato la disciplina del servizio di noleggio con conducente (NCC) prevista dalla legge quadro n. 21/1992⁽¹⁾, introducendo rilevanti modifiche (art. 3, 5-*bis*, 8, 11 e 11-*bis*) e rendendo più stringenti e rigorosi i vincoli territoriali, nonché aumentando i controlli sul loro rispetto e le sanzioni in caso di violazione⁽²⁾.

La riforma del 2008 ha suscitato molteplici perplessità sulla conformità ai principi costituzionali e comunitari relativi alla libera concorrenza e prestazione di servizi⁽³⁾, oltre a contrapposte prese di posizione, tanto da indurre il legislatore a reiterati interventi modificativi con l'intento di aprire alla concorrenza del mercato dei servizi pubblici non di linea e di adeguare la legge all'utilizzo delle nuove tecnologie.

La stratificazione normativa creatasi e le successive sospensioni e proroghe della riforma⁽⁴⁾ hanno fatto sorgere diversi problemi interpretativi sull'effica-

⁽¹⁾ La l. 15 gennaio 1992 n. 21 ha fissato i principi cardine dell'assetto organizzativo e operativo del trasporto locale non di linea, demandando alle regioni e agli enti locali la regolamentazione di dettaglio. G. CARDOSI, *Una nuova normativa per il servizio taxi e di noleggio con conducente. Breve analisi della legge 21/1992*, in *Riv. giur. pol. loc.* 1992, 419; D. CASCIANO, *Quadro normativo e condizioni di operatività del servizio di noleggio con conducente*, in *Dir. trasp.* 3/2018, 735; R. LOBIANCO, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, Giuffrè, 2022, 1 ss.; C. MANZARI, *Il trasporto pubblico non di linea nell'esperienza degli enti locali*, in *Riv. giur. circ. trasp.* 1999, 206; F. PICCIONI, *Il servizio di noleggio con conducente*, in *Riv. giur. circ.* 2009, 1; G.M. SARRACCO, *Trasporti urbani e extraurbani*, in *Dig. pubbl.* XV/1999, 330; S. ZUNARELLI, *Prime considerazioni sulla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea*, in *Trasp.* 1993, 65.

⁽²⁾ Per quanto d'interesse, l'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 30 dicembre 2008 n. 207 ha sostituito gli art. 3 (Servizio di noleggio con conducente) e 11 (Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente) della l. n. 21/1992, introducendo a carico degli operatori NCC l'obbligo di avere sede e rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e ritornarvi al termine; compilare e tenere il foglio di servizio; sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa.

⁽³⁾ AGCM, AS501, *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207)*, in *Boll.* 7/2009, 60 e AS683, *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*, in *Boll.* 16/2010, 46. C. cost. 15 dicembre 2016 n. 265, in *Riv. della regolazione dei mercati* 2017, 170, con nota di L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte costituzionale si pronuncia*, in *Il Piemonte delle Autonomie* 1/2017, con nota di R. DE CARIA, *Preclusa alle Regioni l'introduzione di un divieto generalizzato all'esercizio di un'attività economica (ovvero: la tutela della concorrenza «salva» Uberpop)*.

⁽⁴⁾ Sospensione pacifica fino al 31 marzo 2010 e dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre

cia delle norme e sull'entrata in vigore della novella di cui al precitato art. 29, comma 1-*quater*.

In tale contesto le Sezioni Unite sono state chiamate a esprimersi sul limite temporale della sospensione dell'efficacia della riforma del 2008 e sulla reviviscenza delle norme precedenti. La questione di diritto ad esse rimessa è: se, nel periodo tra il 1° aprile 2010 e il 31 dicembre 2017, le modifiche agli art. 3 e 11 l. n. 21/1992 recate dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 debbano ritenersi vigenti o sospese e se, durante l'eventuale sospensione dell'efficacia, le norme della l. n. 21/1992 debbano ritenersi reviviscenti nel testo originario o non possano più considerarsi in vigore in quanto abrogate.

2. Con una complessa sentenza i giudici hanno ricostruito l'intera disciplina del servizio NCC nell'arco di circa 30 anni: dalla legge quadro del 1992 alle modifiche di cui all'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 07/2008 ⁽⁵⁾, alla sospensione dell'efficacia disposta dall'art. 7-*bis* d.l. 5/2009 ⁽⁶⁾, alle rideterminazioni di cui all'art. 2, comma 3, d.l. 40/2010 ⁽⁷⁾, all'intervento dell'art. 9, comma 3, d.l. 244/2016 ⁽⁸⁾, fino all'art. 10-*bis* d.l. 135/2018 con il quale la riforma è giunta a compimento ⁽⁹⁾.

2018; tra il 1° aprile 2010 e il 31 dicembre 2016, periodo non espressamente e dettagliatamente disciplinato, si era invece creata una situazione di incertezza legislativa, durante la quale si sono avute contrastanti pronunce giurisprudenziali.

⁽⁵⁾ Le modifiche hanno avuto applicazione solo dal 1° marzo 2009 (entrata in vigore della l. n. 14/2009) al 12 aprile 2009 (entrata in vigore dell'art. 7-*bis* d.l. 5/2009). Con 12 successive proroghe l'entrata in vigore dell'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 è stata progressivamente posticipata fino al 1° gennaio 2019: giorno dal quale le modifiche alla l. n. 21/1992 hanno acquisito efficacia.

⁽⁶⁾ L'art. 7-*bis* d.l. 10 febbraio 2009 n. 5 ha sospeso l'efficacia dell'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 sino al 30 giugno 2009. Termine poi prorogato al 31 marzo 2010 (art. 23, comma 2, d.l. 1° giugno 2009 n. 78; art. 5, comma 3, d.l. 30 dicembre 2009 n. 194).

⁽⁷⁾ L'art. 2, comma 3, d.l. 25 marzo 2010 n. 40 (abrogato dall'art. 1, comma 5, d.l. 29 dicembre 2018 n. 143) prevedeva: «ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992 n. 21 [...] 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 e per definire 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 per l'emanazione del decreto interministeriale di attuazione delle disposizioni di cui al d.l. 207/2008, è stato differito più volte, da ultimo al 31 dicembre 2018 ex art. 1, comma 1136, lett. b), l. n. 205/2017.

⁽⁸⁾ L'art. 9, comma 3, d.l. 30 dicembre 2016 n. 244 ha prorogato al 31 dicembre 2017 il termine di cui all'art. 2, comma 3, d.l. 40/2010 per l'entrata in vigore delle modifiche di cui all'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008.

⁽⁹⁾ L'art. 10-*bis*, commi 5 e 7, d.l. 14 dicembre 2018 n. 135 ha abrogato, dal 1° gennaio 2019, sia l'art. 2, comma 3, d.l. 40/2010 sia l'art. 7-*bis* d.l. 5/2009, che avevano sospeso

Per le Sezioni Unite è compito del giudice valutare l'astratta idoneità delle norme a bilanciare gli effetti retroattivi, analizzando non solo gli elementi esteriori e il fine giustificativo, ma anche il contesto storico e l'evoluzione del quadro giuridico complessivo in cui la disposizione è stata approvata, così da valorizzare la volontà del legislatore (interpretazione evolutiva) e dare razionalità e logicità alle norme.

Secondo questo principio, la volontà del legislatore era quella di estendere la sospensione della riforma: con l'art. 9, comma 3, d.l. 244/2016 – qualificato come norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva – avrebbe inteso posticipare l'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 al fine di «riconduurre a coerenza il complessivo quadro delle proroghe finalizzato all'adozione e alla creazione di un sistema unitario e complessivo» (p. 32 s. sent.). La norma consentirebbe, infatti, di ricollegare il predetto art. 29, comma 1-*quater* all'art. 2, comma 3, d.l. 40/2010, con conseguente sospensione dell'efficacia della riforma tra il 1° aprile 2010 e il 31 dicembre 2016 (divenuto poi 31 dicembre 2017 e infine 31 dicembre 2018), in quanto «la maieutica dell'art. 9, comma 3, d.l. 244 del 2016, come modificato dalla legge di conversione n. 19/2017, non consente di dare attuazione alla nuova disciplina nella sua globalità senza la messa a regime dell'intero settore» e «il nuovo e più rigoroso regime postula la necessità dell'adozione di una disciplina complessiva [...] con l'adozione di decreti ministeriali» (p. 9 sent.)⁽¹⁰⁾.

Il termine «prorogata» («conseguentemente, la sospensione [...] si intende prorogata fino al [...]») – di cui al predetto art. 9, comma 3 e all'art. 1, comma 1136, lett. *b*, l. n. 205/2017 – alluderebbe, infatti, alla protrazione di una sospensione ancora in essere e non alla riattivazione di una sospensione cessata da tempo⁽¹¹⁾.

Le Sezioni Unite hanno così disatteso l'orientamento giurisprudenziale prevalente⁽¹²⁾ – che valorizzava gli aspetti testuali delle norme – e l'interpre-

l'efficacia della disciplina di cui all'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008. Per approfondimenti, R. LOBIANCO, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, cit., 19 ss.

⁽¹⁰⁾ Sull'esigenza di una riforma organica ad opera del legislatore nazionale, C. cost. n. 265/2016 con nota di L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica*, cit., 170.

⁽¹¹⁾ Per D. CASCIANO, *Quadro normativo e condizioni di operatività*, cit., 751, anche il termine «conseguentemente» esprime la volontà del legislatore di stabilire una correlazione tra la proroga del termine per l'adozione del decreto attuativo di cui al d.l. 40/2010 e la sospensione delle norme introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008.

⁽¹²⁾ Soprattutto giurisprudenza amministrativa: TAR Lazio, Roma, 4 settembre 2012 n. 7516, *id* 5 marzo 2015 n. 989, *id* 8 aprile 2015 n. 5148, *id* 13 ottobre 2015 n. 11636; TAR Emilia Romagna, Bologna, 14 febbraio 2014 n. 184; TAR Toscana 11 novembre 2015 n. 1546; TAR Abruzzo, Pe, 3 gennaio 2018 n. 6. Cons. St., sez. V, 23 giugno 2016 n. 2807 e 8 novembre 2017 n. 5154. Per Cass. 14 ottobre 2021 n. 28077, che richiama Cass. 19 maggio

tazione secondo cui la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 sarebbe cessata il 31 marzo 2010, a nulla valendo la fissazione del termine del 31 dicembre 2016 ex art. 2, comma 3, d.l. 40/2010, poiché riferito solo all'adozione di un decreto ministeriale attuativo della legge, senza rinnovo della sospensione dell'efficacia delle norme in argomento, in quanto il mero rinvio a un decreto ministeriale non può comportare l'inefficacia della disciplina inserita nella legge quadro, dotata di idoneità precettiva e non necessitante di alcuna attuazione⁽¹³⁾.

3. La seconda questione riguarda la reviviscenza⁽¹⁴⁾ delle norme della l. n. 21/1992 nel testo originario durante la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008.

2017 n. 12679, in *Dir. trasp.* 3/2018, 779, con nota di D. CASCIANO, *Sulle nozioni di utenza specifica e sosta di stazionamento nel quadro di un contratto di noleggio con conducente a tempo*, l'art. 9, comma 3, d.l. 244/2016 esprimerebbe l'intenzione del legislatore di disporre una nuova sospensione delle disposizioni introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008 dal 1° marzo 2017 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». Conf. Trib. Milano 24 gennaio 2019 n. 12573 e 20 febbraio 2020 n. 495.

⁽¹³⁾ Per antitetica corrente giurisprudenziale (G. pace Civitavecchia 2 luglio 2011, *id* 23 marzo 2012 n. 360; *id* 15 gennaio 2013 n. 40, *id* 5 settembre 2014 n. 118; TAR Campania, Na, 8 aprile 2013 n. 1857; Trib. Rovereto 1° luglio 2014; TAR Lazio, Roma, 10 ottobre 2014 n. 4859; G. pace Rimini 18 giugno 2015 n. 569; Trib. Roma 26 maggio 2017, in *MediaLaws* 2/2018, 161, con nota di N. CANZIAN, *Il legislatore tentennante sul servizio di noleggio con conducente: l'incertezza ricostruttiva fra reviviscenza e assenza di una disciplina positiva*, per il quale non vi sarebbe reviviscenza delle originarie norme della l. n. 21/1992; C. cost. 1° aprile 2020 n. 56/2020) – che poggia, invece, sulla valorizzazione dell'effettiva volontà del legislatore e sulla finalità delle proroghe di procrastinare nel tempo l'entrata in vigore della riforma del 2008 (cfr. Relazione illustrativa dell'art. 17 d.l. 83/2012, con cui è stata disposta la proroga sino al 31 dicembre 2012; Relazione illustrativa dell'art. 8 d.l. 194/2014, con cui è stata disposta l'ulteriore proroga al 31 dicembre 2015; Pareri AG21-92 prot. RU 21317 del 23 settembre 2013 e prot. 20434 del 7 settembre 2012 della direzione generale del Ministero dei trasporti) – la mancata adozione del decreto interministeriale a seguito delle reiterate proroghe avrebbe determinato anche il differimento dell'entrata in vigore dell'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008, confermandone la sospensione, con conseguente perdurare dell'operatività del testo originario della l. n. 21/1992. La prolungata sospensione dell'entrata in vigore della novella del 2008 si collegherebbe alla fissazione del termine per l'adozione del decreto e alle sue successive proroghe. D. CASCIANO, *Quadro normativo e condizioni di operatività*, cit., 745 ss. ha evidenziato criticità in entrambe le posizioni giurisprudenziali.

⁽¹⁴⁾ La reviviscenza indica la ripresa di vigore di norme abrogate per il sopraggiungere di una nuova situazione normativa per la quale le norme abrogatrici vengono a mancare, così da evitare che nell'ordinamento si formino lacune che privano la materia di una disciplina positiva. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. Giur.* XXVII/1998, 1; V. DE GIOIA, *Le Sezioni Unite sul fenomeno della reviviscenza delle norme abrogate*, in www.njus.it.

Nel caso di specie v'è stata novellazione tramite sostituzione o modifica di singole disposizioni previgenti, con impossibilità sopravvenuta di dare attuazione alle norme per volontà del legislatore di una più rigorosa differenziazione tra il servizio taxi e quello di NCC, con maggiori limitazioni a carico di quest'ultimo, senza il venire meno della disciplina di settore. Vi è, dunque, sospensione dell'efficacia della riforma, non abrogazione (temporanea) vera e propria ⁽¹⁵⁾ – alla quale comunque è assimilabile – riconducibile al brocardo latino *lex posterior derogat priori* ⁽¹⁶⁾.

La reviviscenza delle norme originarie a seguito di abrogazione (tacita) della norma abrogatrice è stata ritenuta un esito interpretativo – diversamente dall'abrogazione, che è, un istituto autonomo – essendo caratterizzata dall'assenza di una dichiarazione di ripristino espressa e vincolante *erga omnes*. Invero, nel nostro ordinamento non ci sono disposizioni di rango costituzionale o legislativo che prevedono espressamente le conseguenze dell'abrogazione, che devono, pertanto, essere desunte in via interpretativa.

Soccorrono l'interprete le Preleggi, che all'art. 11 stabiliscono il divieto di retroattività della legge, salvo espressa previsione legislativa. Quindi, nel caso in cui «il legislatore non abbia stabilito una nuova disciplina» (p. 36 sent.), il sindacato della Suprema Corte si estende alle norme abrogatrici e, in via eccezionale e non automaticamente, può implicare l'annullamento dell'abrogazione se ritenuta illegittima, con ripristino delle norme abrogate e reviviscenza della precedente disciplina per colmare il vuoto normativo e la carenza di disciplina normativa, indipendentemente dalle ragioni che li hanno causati, risolvendo così i problemi di diritto intertemporale ⁽¹⁷⁾. L'art. 15, poi, indica i casi in cui la legge deve considerarsi abrogata (dichiarazione espressa del legislatore; incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti; nuova disciplina generale della materia): il mutamento del diritto si realizza, quindi, unicamente con un atto di volontà novativa del legislatore.

Ancora, ex art. 12 la legge va interpretata secondo l'intenzione del legislatore: va, dunque, compreso se, nel caso specifico, abbia accettato il vuoto normativo o lo abbia voluto evitare. In questo secondo caso v'è spazio per la revivi-

⁽¹⁵⁾ Per i giudici la questione controversa riguarda gli effetti dell'abrogazione, che consegue all'entrata in vigore di una norma contrastante con altra di pari grado e che spetta al giudice interpretare prendendo in considerazione la norma da applicare al caso concreto: se si tratti di un fenomeno istantaneo e irreversibile, con effetti definitivi (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, in *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)* (a cura di F. Crisafulli), Padova, 1993, 215 ss.), o se sia ravvisabile nel caso di contrasto tra discipline che si susseguono nel tempo a prescindere dall'*animus abrogandi* del legislatore (F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trimestrale di diritto pubblico* 1/1972, 8 ss.). V. DE GIOIA, *Le Sezioni Unite sul fenomeno della reviviscenza delle norme abrogate*, cit.

⁽¹⁶⁾ Ancorché le si possa assimilare per *eadem ratio*. V. CRISAFULLI, *cit.*, 223 s.

⁽¹⁷⁾ Cass. 28 novembre 2008 n. 28431.

scenza, da considerarsi comunque un'ipotesi eccezionale.

Per le Sezioni Unite, il fatto che il legislatore non abbia portato a termine l'intento del 2008 di una riforma unitaria, differendo ripetutamente il termine per l'emanazione del decreto interministeriale di cui all'art. 7-*bis*, comma 1, d.l. 5/2009 e l'entrata in vigore, dimostra che con il rinvio e la sospensione non ha voluto abrogare e sostituire l'originario impianto normativo, ma solo rafforzarlo e integrarlo, con la conseguenza che esso trova applicazione per tutto il tempo della sospensione, disposta appositamente per evitare un vuoto normativo⁽¹⁸⁾.

Per questi motivi, riconosciuta la reviviscenza o meglio la permanenza e piena efficacia delle originarie disposizioni della l. n. 21/1992 al momento della violazione contestata (17 maggio 2016)⁽¹⁹⁾, con una sentenza sostanzialmente condivisibile – risultando la ricostruzione operata la più coerente con la logica evolutiva della disciplina – le Sezioni Unite hanno accolto il ricorso sul presupposto che il Tribunale aveva applicato una norma la cui efficacia all'epoca dei fatti era sospesa, cassando la sentenza d'appello e rimettendo la questione al Tribunale di Milano per il riesame della vicenda, valutando se la condotta contestata integri o meno un illecito amministrativo ex art. 3 e 11 l. n. 21/1992 nella versione antecedente alla riforma di cui al d.l. 207/2008.

LAURA TROVÒ

⁽¹⁸⁾ Principio ribadito da Cass. 17 novembre 2023 n. 31971.

⁽¹⁹⁾ Principio richiamato da Cass. 25 ottobre 2023 n. 29598, per la quale il Tribunale di Roma aveva erroneamente ritenuto legittime le sanzioni irrogate ex art. 5-*bis* l. n. 21/1992, introdotto dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 207/2008, in quanto al momento degli illeciti, nel 2015, la disposizione non era in vigore posta la sospensione dell'efficacia delle fattispecie previste dal ridetto art. 29, comma 1-*quater*.