



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1356 del 2026, proposto da Maurizio Ricci, nella qualità di legale rappresentante della Mauri Tour Soc. Coop., rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Troianiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Cerva, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Smiriglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

A.N.A.R. – Associazione Noleggiatori dell'Area metropolitana di Roma (già Associazione Nazionale Autonoleggiatori), Ivano Fascianelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovanni Gigliotti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Bocca di Leone, 78;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. 30 del 2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* di A.N.A.R. – Associazione Noleggiatori dell'Area metropolitana di Roma (già Associazione Nazionale Autonoleggiatori) e Ivano Fascianelli;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026 il Cons. Elena Quadri e uditi per le parti gli avvocati Pietro Troianiello e Antonella Smiriglia. Si dà atto che l'avv. Giovanni Gigliotti ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Maurizio Ricci, nella qualità di legale rappresentante della Mauri Tour Soc. Coop. ha impugnato i provvedimenti di decadenza delle autorizzazioni per il noleggio auto con conducente rilasciate dal Comune di Cerva nn. 41/2013, 74/2016, 84/2016 e 92/2017, adottati da detto Comune con atti prott. nn. 2836, 2837, 2838 e 2839 e notificati il 3 giugno 2025, nonché gli atti ad essi presupposti, connessi e consequenziali.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha respinto il ricorso con sentenza n. 30 del 2026, appellata dal sig. Maurizio Ricci e da Mauri Tour Soc. Coop. per i seguenti motivi di diritto:

- I) insussistenza della violazione contestata – eccesso di potere – difetto di istruttoria e di motivazione - illogicità e contraddittorietà manifesta;
- II) illegittimità per violazione dell'art. 53, l. 234 del 2012;

III) violazione dell'art. 31-*bis* del regolamento comunale di Cervia per l'attività di noleggio di autoveicoli con conducente – violazione dell'art. 24 della Costituzione. L'appellante ha chiesto, altresì, la condanna del comune di Cervia al risarcimento del danno.

Si è costituito per resistere all'appello il comune di Cervia.

Hanno proposto atto di intervento *ad opponendum* A.N.A.R. – Associazione Noleggiatori dell'Area metropolitana di Roma (già Associazione Nazionale Autonoleggiatori) e Ivano Fascianelli.

Successivamente le parti hanno prodotto memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica del 9 giugno 2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto dal sig. Maurizio Ricci, nella qualità di legale rappresentante della Mauri Tour Soc. Coop., per la riforma della sentenza del Tar Calabria n. 30 del 2026 che ha respinto il loro ricorso per l'annullamento dei provvedimenti di decadenza delle autorizzazioni per il noleggio auto con conducente rilasciate dal Comune di Cervia nn. 41/2013, 74/2016, 84/2016 e 92/2017, adottati da detto Comune con prott. nn. 2836, 2837, 2838 e 2839 e notificati il 3 giugno 2025.

Deve premettersi in fatto che il sig. Maurizio Ricci – già titolare delle autorizzazioni per il servizio di noleggio auto con conducente nn. 41/2013, 74/2016, 84/2016 e 92/2017 rilasciate dal Comune di Cervia e con rimessa per n. 4 veicoli abbinati ubicata in detto Comune, aveva conferito detti titoli, ex art. 7 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 alla società cooperativa Mauri Tour Soc. Coop. (di cui è socio); il Comune di Cervia, vista la relazione di servizio del 29.1.2025 degli agenti della Polizia municipale redatta sulla base della documentazione di cui all'eseguita attività ispettiva sul mezzo e sui locali da adibire a rimessa, aveva rilevato l'esistenza di plurime irregolarità e, in particolare, la violazione del c.d.

“vincolo di territorialità” in quanto *“dal controllo effettuato sui fogli di servizio non risultano comande dal Comune di Cerva... Dal sopralluogo effettuato sulla rimessa risulta all’aperto in via Antonio Daniele n. 90 ed è condivisa con altro titolare NCC”*; in data 10.3.2025, il Comune di Cerva ha comunicato l’avvio dei procedimenti di decadenza dei titoli ai sensi dell’art. 37 del Regolamento comunale NCC; con plurime richieste datate 14.4.2025, 15.4.2025, 15.5.2025 e 16.5.2025, gli appellanti avevano inviato al Comune la documentazione idonea a provare, secondo l’assunto degli stessi, lo svolgimento del servizio sul territorio della provincia di Catanzaro e sul resto della Regione Calabria; con comunicazione del 3.6.2025, il Comune di Cerva ha disposto la decadenza delle suddette n. 4 autorizzazioni NCC ai sensi dell’art. 37 del Regolamento comunale NCC per la violazione del “vincolo di territorialità” in quanto dai fogli di servizio non sarebbero risultate presenti prenotazioni originate dal Comune di Cerva e sarebbe, quindi, emersa l’assenza di un collegamento stabile e continuativo con la comunità locale.

Era stato instaurato, inoltre, nel 2020, un processo penale che ha coinvolto l’attuale appellante sig. Maurizio Ricci in relazione a gravi violazioni nello svolgimento del servizio NCC effettuato con le succitate autorizzazioni, conclusosi per prescrizione. Il Comune, con i provvedimenti impugnati, nel richiamare espressamente la sentenza della Corte costituzionale n. 56/2020, ha *“CONSIDERATO che ... - la documentazione fornita dal titolare con nota prot. n. 1520 del 20.03.2025, prot. n. 1995 del 15/04/2025 e prot. n. 2034 del 16/04/2025 non comprova un’effettiva operatività a vantaggio prevalente della comunità locale; - dalle ispezioni emerge la mancata operatività della rimessa nel territorio comunale di Cerva e l’assenza di cartellonistica informativa che consenta l’utilizzo in loco del servizio; - i contratti con soggetti terzi dimostrano un’attività abitualmente svolta al di fuori del territorio comunale; RILEVATO che non sono emersi elementi tali da confutare le risultanze ispettive e che l’attività svolta risulta prevalentemente rivolta a territori esterni, in elusione dei principi normativi e regolamentari di riferimento;*

VALUTATA la gravità delle irregolarità rilevate, che comportano la decadenza automatica dell'autorizzazione in assenza di un collegamento stabile e continuativo con la comunità locale”.

La sentenza impugnata ha respinto il ricorso.

Con il primo motivo di gravame l'appellante deduce l'erroneità della sentenza e contesta l'assunto del Comune, affermando che invece sussistesse il vincolo di territorialità e che Mauri Tour soc. coop. svolgesse regolarmente servizi NCC nel territorio di Cerva, della provincia di Catanzaro nonché in tutta la Calabria. Sostiene di aver prodotto documentazione sufficiente a provarlo. Chiede anche di sollevare la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 8 e 11, L. 21/1992 nonché della correlata disciplina regionale calabrese per violazione dell'art. 3 della Costituzione rispetto agli operatori comunitari stabiliti in Italia che esercitano la stessa attività. Invero, per l'appellante, come chiarito dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza amministrativa, la sfera di operatività dell'NCC è il territorio della provincia alla quale appartiene il Comune che ha rilasciato l'autorizzazione e non più - dal 2019 in poi - il solo territorio comunale, come erroneamente sosterebbe il Comune per motivare i provvedimenti impugnati di decadenza delle autorizzazioni NCC. Sarebbero stati inviati n. 28 fogli di servizio, redatti ai sensi dell'art. 11, L. 21/1992, attestanti servizi NCC resi nei giorni e nei mesi precedenti all'ispezione del 29.1.2025 – cioè in periodo di bassa stagione - dalla rimessa ubicata in Cerva e per il Comune di Cerva, oltre che per altre destinazioni in Catanzaro nonché da e per altre località nella provincia di Catanzaro, oltre ad altri successivi all'accertamento.

Con il secondo motivo di gravame l'appellante sostiene l'erroneità della sentenza anche perché la normativa sulla quale si fondano i provvedimenti di decadenza non si applicherebbe in quanto discriminatoria per i cittadini italiani rispetto al resto dei cittadini comunitari per la violazione del diritto di stabilimento. Chiede, in caso di dubbio, la rimessione alla Corte costituzionale.

Con la terza censura l'appellante deduce anche la violazione dell'art. 31-*bis* del regolamento comunale di Cervia per l'attività di noleggio di autoveicoli con conducente per la mancata previa diffida al titolare delle autorizzazioni, che avrebbe un'efficacia diversa dalla comunicazione dell'avvio del procedimento ex art. 7, L. 21/1992: la diffida offrirebbe sia sul piano formale che sostanziale al titolare dell'autorizzazione la garanzia che, una volta eliminate le violazioni contestate, non subirà alcuna decadenza o sanzione di alcun genere per dette accertate violazioni, mentre l'avvio del procedimento di decadenza non fornirebbe – né sul piano formale né sostanziale - tale garanzia, considerato che anche se il titolare cessasse di porre in essere le violazioni accertate, dovrebbe essere comunque comminata la decadenza per detti comportamenti. La sentenza impugnata sarebbe errata nella parte in cui, in relazione al presente motivo formulato con il ricorso introduttivo, rigetta detta doglianza statuendo che tra le previsioni regolamentari la diffida viene inviata al titolare dell'autorizzazione nelle ipotesi tipizzate dall'art. 31-*bis*, tra le quali non sarebbe compresa la decadenza. Invece, per l'appellante, ai sensi dell'art. 31-*bis* del regolamento comunale NCC si applicherebbero la diffida e le correlate previsioni in tutti i casi in cui il Comune, nell'ambito della propria attività di vigilanza, contesti al titolare di non prestare il servizio con regolarità, senza distinzione di sorta in base alla natura sanzionatoria o rimediale del provvedimento con cui si proceda a detta contestazione.

Parte appellante chiede infine di condannare il Comune di Cervia al risarcimento dei danni in suo favore.

A.N.A.R. – Associazione Noleggiatori dell'Area metropolitana di Roma ha depositato atto di intervento *ad opponendum* di cui l'appellante eccepisce l'inammissibilità per carenza di interesse: gli intervenienti – ANAR, quale associazione che per statuto tutela gli interessi degli intestatari di licenze taxi e autorizzazioni NCC nell'ambito dei comuni della Città metropolitana di Roma che hanno rilasciato il titolo, e il sig. Fascianelli quale tassista in Roma - non avrebbero alcun interesse da far valere nel presente giudizio, che concerne la presunta

violazione del vincolo territoriale di un operatore NCC calabrese per svolgimento del servizio nel territorio della provincia alla quale appartiene il Comune autorizzante. In realtà, per gli appellanti, tale intervento avrebbe lo scopo di far sanzionare e, così, escludere dal mercato, i noleggiatori.

Anar ha depositato, altresì, una memoria di merito di cui l'appellante ha eccepito il deposito tardivo, e di cui il Collegio non terrà conto, che riporta, in ogni caso, nella sostanza, il contenuto dell'atto di intervento.

Deve, in via preliminare, essere disattesa l'eccezione di inammissibilità dell'atto di intervento.

Ed invero, all'A.N.A.R., come emerge dal relativo statuto, "*Possono iscriversi ... tutti gli intestatari autorizzazioni di N.C.C. e taxi*" (art. 4), e l'Associazione "*ha il fine di tutelare gli interessi generali della categoria e di rappresentarla adeguatamente a qualunque livello politico ed istituzionale*" e, fra gli altri, di "*Difendere diritti e interessi degli associati, nei comuni dove l'autorizzazione è stata rilasciata*" (art. 1).

In tale contesto, come già osservato da precedenti di questa sezione su fattispecie in parte *qua* assimilabili alla presente (con coinvolgimento ivi, *ad opponendum*, sempre dell'A.N.A.R. e del Fascianelli) "*secondo la giurisprudenza (ex multis da ultimo Cons. Stato Sez. V, Sent., 17-02-2022, n. 1191 con richiamo a Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2002, n. 1960) è ammissibile l'intervento nel giudizio di appello di soggetti che non hanno avuto una posizione di parte formale nel processo amministrativo di primo grado, qualora essi possano subire anche indirettamente pregiudizio dalla decisione dell'appello o possano tutelare una situazione di vantaggio attraverso la definizione della controversia.*

Ciò in quanto i requisiti concernenti la legittimazione a impugnare devono essere tenuti distinti da quelli relativi alla legittimazione a intervenire, essendo questi ultimi assai meno stringenti dei primi.

Ed invero, affinché una parte possa spiegare in appello l'intervento ad

opponendum c.d. 'proprio', ovvero quello svolto a sostegno dell'amministrazione resistente in primo grado, è sufficiente la semplice titolarità di un interesse di mero fatto sotteso al mantenimento dell'assetto determinato dai provvedimenti impugnati, che consenta, come nella specie, di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso (Cons. Stato, A.P., 28/1/2015, n. 1; Sez. IV, 10/2/2017, n. 573; Sez. III, 4/2/2016, n. 442; Consiglio di Stato sez. IV, 23/06/2015, n. 3162).

Nell'ipotesi di specie è infatti senza dubbio ravvisabile detto interesse sia in capo all'A.N.A.R., che per statuto tutela gli interessi degli intestatari di licenze taxi e NCC nell'ambito dei comuni 'dove l'autorizzazione è stata rilasciata', che in capo al sig. Fa., che, oltre a essere legale rappresentante dell'A.N.A.R., è titolare di licenza taxi rilasciata da Roma Capitale, pertanto soggetto che opera in concorrenza con i titolari di licenza NCC.

Pertanto sussiste senza dubbio l'interesse ad opponendum in capo ad entrambi i soggetti al mantenimento del provvedimento gravato in prime cure, fondato sul rispetto del vincolo di territorialità per lo svolgimento del servizio di NCC, coincidente con l'interesse posto a base delle finalità statutarie dell'A.N.A.R., che verrebbe frustrato dall'accoglimento dell'appello e dalla sottesa pretesa di parte ricorrente allo svolgimento del servizio in via continuativa al di fuori dall'ambito della provincia di [riferimento, in quel caso] Chieti e, nelle specifico, nella provincia di Roma - ove opera anche il sig. Fa. - sulla base di contratti continuativi a tempo (ex multis Consiglio di Stato, Sez. V, 11 luglio 2022, n. 5756 che ha ammesso interventi direttamente in appello di operatori e associazioni di tassisti su una questione riguardante esclusivamente operatori NCC).

... Ciò senza mancare di rilevare che A.N.A.R., come dalla stessa dedotto e come evincibile dalla comunicazione di avvio del procedimento, è stata ... l'autrice della segnalazione/esposto che ha dato origine al procedimento di revoca della licenza di cui è causa, per cui l'interesse ad intervenire, al fine di contrastare la pretesa dell'appellante, si evince ex se dall'atto propulsivo all'avvio del procedimento"

(Cons. Stato, V, 28 dicembre 2022, n. 11427)

Principi e conclusioni che valgono anche nel caso di specie, del tutto sovrapponibile in parte *qua* a quella relativa al suddetto precedente, essendo l'intervento anche qui svolto da A.N.A.R. e dal Fascianelli a tutela dei rispettivi interessi a vedere rispettato il cd. "vincolo di territorialità" da parte di titolare di licenza N.C.C. rilasciata da Comune estraneo alla Città Metropolitana di Roma, ove il Fascianelli e gli associati all'A.N.A.R. operano, al di là del fatto che la stessa A.N.A.R. ha dato luogo all'avvio del procedimento di revoca mediante proprio esposto, espressamente richiamato nel provvedimento impugnato, e già nella comunicazione di avvio del procedimento (cfr. anche Cons. Stato, V, 23 aprile 2025, nn. 3515 e 3516).

Anar è un'associazione che opera, dunque, a tutela degli operatori del settore su tutto il territorio nazionale, come più volte statuito da questa Sezione e ancora ribadito in questa occasione.

Nel merito, l'appello è infondato, potendo tutte le censure essere trattate congiuntamente in considerazione della loro stretta connessione.

Deve osservarsi, innanzitutto, che i provvedimenti di decadenza impugnati in primo grado traggono origine da una complessa e approfondita attività istruttoria, culminata con le verifiche della Polizia Locale del 29 gennaio 2025, che ha accertato una sistematica e prolungata violazione dei requisiti essenziali per il mantenimento dei titoli autorizzatori, essendo, in particolare emerso in modo inconfutabile che parte appellante, pur essendo titolare di autorizzazioni rilasciate dal comune di Cerva, svolgeva la sua attività quasi esclusivamente in altri contesti territoriali (Roma, Crotone e Cosenza), utilizzando la sede e la rimessa nel territorio comunale di Cerva come mero simulacro formale, privo di qualsiasi effettiva operatività.

L'attività investigativa è stata svolta per diversi mesi e documentata non solo da foto e relazioni, ma anche da ispezioni e audizioni dei conducenti dei veicoli

autorizzati, i quali non solo confermavano la mancata conoscenza del luogo della rimessa ove allocare i veicoli ma, addirittura, affermavano di non aver preso nessuna comanda sul territorio del comune di Cerva, ma solo da quelli di Catanzaro e Cosenza.

Invero, come si evince dalla documentazione versata in atti, dagli accertamenti effettuati è risultato che la rimessa indicata nell'atto autorizzativo, via Antonio Daniele n. 90, non è operativa e che quella sita in via Martiri di Melissa n. 33 risulta intestata anche ad altro titolare di NCC, che in loco non vi erano i veicoli e che durante le plurime verifiche nessun veicolo è entrato e uscito dalla rimessa, né risulta aver circolato sul territorio di Cerva, risultando la maggior parte dei fogli di servizio relativi al comune di Roma ed altri a quelli di Crotona e Cosenza; mancava, inoltre, la cartellonistica del servizio e vi erano irregolarità sulla dotazione dei veicoli (in particolare in relazione alle targhette e all'esposizione del regolamento a bordo, in violazione dell'art. 20 del Regolamento NCC), tutti vizi che comportano la perdita dei requisiti essenziali e che giustificano, dunque, la revoca delle autorizzazioni.

Dalle risultanze dell'istruttoria è dunque emerso chiaramente come sia stato fatto un uso fittizio della rimessa, oltre al mancato rispetto del vincolo di territorialità, e cioè dello svolgimento del servizio sul territorio comunale. Ed invero, i fogli di servizio allegati e i documenti prodotti, oltre alle controdeduzioni presentate, attestano inequivocabilmente come il servizio venga svolto non sul territorio del comune di Cerva, ma di altre località.

La violazione del vincolo di territorialità è dimostrata, altresì, dalla documentazione versata in atti relativa alle richieste di verifica dell'autorizzazione inviate da Roma Servizi per la Mobilità S.r.l., da cui risulta che, per la licenza n. 74 intestata a Ricci Maurizio ed associata ai veicoli ER 995EY e GR899CP, nonché per la licenza n. 92 associata al veicolo targato FG316ZF, tali veicoli circolavano nella zona ZTL della città di Roma e non anche sul territorio del Comune che aveva rilasciato l'autorizzazione.

Ed invero, la mera disponibilità di una rimessa – peraltro in via non esclusiva – riveste un profilo diverso rispetto all’effettiva utilizzazione della stessa ai fini dello svolgimento del servizio nel comune di Cerva, come affermato dalla costante giurisprudenza, secondo cui la disponibilità giuridica del locale non è in alcun modo sufficiente a dimostrare il rispetto del vincolo di territorialità, che richiede invece la prova della concreta utilizzazione della rimessa quale base operativa dell’attività (cfr. Cons. Stato, V, 15 luglio 2025, n. 6195).

Né è onere del Comune fornire la prova dell’assenza di attività, dovendo invece il titolare dell’autorizzazione essere in grado di dimostrare il possesso e la permanenza dei requisiti richiesti per l’esercizio della stessa. Come statuito in un caso analogo dalla sezione *“né del resto parte appellante, a fronte delle chiare, motivate e circostanziate statuizioni dell’amministrazione, ha offerto adeguata prova dell’erroneità in fatto del provvedimento, limitandosi a produrre quattro fogli di servizio dai quali non emerge l’utilizzo dell’autorimessa (...)”* (Cons. Stato, V, 23 aprile 2025, n. 3516).

La consolidata giurisprudenza di questo Consiglio ha posto in rilievo come il regime di cui alla legge n. 21 del 1992, e in particolare degli artt. 3 e 11, comporta che *“l’attività di NCC abbia un collegamento stabile con la rimessa situata nel Comune di appartenenza ove va posta la sede operativa: ivi deve avvenire l’inizio del servizio (o il prelevamento del cliente), ivi sono raccolte le prenotazioni sia pure con mezzi tecnologici”* (Cons. Stato, V, 21 settembre 2020, n. 5481).

Anche alla luce delle modifiche apportate alla legge n. 21 del 1992 e dell’interpretazione della Corte costituzionale, il servizio di N.C.C. resta ancorato al territorio del Comune di autorizzazione e, pertanto, tutte le attività inerenti, tra cui l’avvio del servizio, la raccolta delle prenotazioni e l’utenza di riferimento devono mantenere una dimensione locale (cfr. Cons. Stato, V, 23 aprile 2025, n. 3515).

“Tenuto conto di quanto disposto dagli artt. 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, nonché di quanto argomentato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 56 del

26 marzo 2020, in merito al collegamento stabile con il territorio e la comunità di riferimento, questa Sezione si è ripetutamente pronunciata nel senso che il servizio ha necessariamente una dimensione locale (sebbene estesa alla provincia piuttosto che limitata allo stretto ambito comunale), che è possibile non fare rientro in rimessa tra un viaggio e l'altro, per elementari ragioni di proporzionalità e ragionevolezza (nonché per espressa previsione legislativa), ma che deve essere conservato un 'vincolo territoriale' con la comunità di riferimento, senza poter soddisfare indistintamente richieste di prestazioni di trasporto su tutto il territorio nazionale (cfr., tra le altre, Cons. Stato, V, n. 1703/2021, dove, ribadendo quanto già affermato dalla sentenza n. 5481/2020, si precisa che, a ritenere il contrario, tali prestazioni 'finirebbero per concentrarsi laddove la domanda dell'utenza è maggiore e non soddisfatta dal solo servizio taxi, del quale sarebbe surrogato, senza però subire tutte le limitazioni delle quali quest'ultimo è gravato') e quindi senza poter omettere il ritorno nella sede di servizio (cfr., tra le altre, Cons. Stato, V, n. 3381/22, dove si precisa che "accanto ai necessari requisiti organizzativi di 'sede operativa' e 'rimessa' (entrambi da collocare nel territorio del comune che rilascia l'autorizzazione, sebbene con i temperamenti di altre rimesse da poter eleggere nel territorio provinciale, quali 'fattori spia' di tale dimensionamento territoriale) permangono in qualche modo anche i requisiti funzionali relativi all'esigenza di prestare il proprio servizio di noleggio prevalentemente all'interno del territorio comunale di riferimento (pur con i temperamenti indicati dalla stessa Corte costituzionale)")" (Cons. Stato, V, 6 novembre 2023, n. 9567).

Le stesse considerazioni valgono in ordine alla dedotta contrarietà del vincolo territoriale rispetto alla libertà di stabilimento sancita dal Tfu.

Invero, questa sezione ha già statuito come: *“vada esclusa l'incidenza della disciplina nazionale concernente il NCC sui principi di matrice eurounitaria invocati dal ricorrente ... rilevando che "la Corte di Giustizia europea (sez. III), con decisione 13.2.2014 (c-162/12 e 163/12), ha statuito, in via di pregiudizialità, che dette controversie sono irricevibili, atteso che l'art. 49 Tfu (concorrenza) [e,*

in specie, libertà di stabilimento] *non è applicabile ad attività, come quelle di specie, che non presentano alcun collegamento con una situazione prevista dal diritto comunitario, rappresentando, invece, una questione interna dello Stato in punto di modalità di concessione delle autorizzazioni*" (cfr. Cons. di Stato, V, 26 aprile 2018, n. 2539)"(Cons. Stato, V, 1 marzo 2021, n. 1703; 11 luglio 2022, n. 5756; 23 aprile 2025, n. 3515).

Anche a voler considerare "le esigenze legate alla libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) ed alla libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE), e dunque a voler considerare se la contestata normativa interna (legge n. 21 del 1992) risulti sostanzialmente conforme a principi di non discriminazione e proporzionalità nonché dettata da motivi imperativi di interesse generale", questa Sezione ha escluso comunque profili di disallineamento o criticità, osservando che (cfr. Cons. Stato, n. 5756 del 2022, cit.; Id., n. 4795 del 2023, cit.):

"3.1. In primo luogo, come affermato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 56 del 2020 il meccanismo contemplato dalla legge n. 21 del 1992 non costituisce una 'discriminatoria restrizione della concorrenza' ma, piuttosto, un 'limite intrinseco alla stessa natura del servizio'. I requisiti richiesti (sede e rimessa territorialmente circoscritti) costituiscono in altre parole 'misure indistintamente applicabili' inidonee, in quanto tali, a porre in essere qualsivoglia discriminazione dal momento che l'accesso a simili attività è consentito alle medesime condizioni richieste dall'ordinamento italiano nei confronti dei propri cittadini (cfr. art. 49 TFUE). Del resto, questa stessa sezione ha già avuto modo di affermare che 'l'attività di N.C.C. non è un'attività liberalizzata, ma soggetta ad autorizzazione' (cfr. Cons. Stato, sez. V, 1° marzo 2021, n. 1703; 21 settembre 2020, n. 4581). Autorizzazione che viene rilasciata al ricorrere di determinati requisiti che non hanno natura 'soggettiva' (es. precedenti penali, capacità finanziaria, competenze professionali, e per i quali troverebbe pacificamente applicazione il principio del c.d. home country control) ma piuttosto 'oggettiva' in

quanto legati a determinati standard di tipo organizzativo ('sede operativa' e 'rimessa' entrambi da collocare nel territorio del comune che rilascia l'autorizzazione quali 'fattori spia' di tale dimensionamento territoriale) e di tipo funzionale (relativi all'esigenza di prestare il servizio di noleggio prevalentemente all'interno del territorio provinciale di riferimento)" (Cons. Stato, V, 23 aprile 2025, n. 3515).

Riguardo, infine, alla censura con cui l'appellante deduce la violazione dell'art. 31-bis del regolamento comunale di Cerva per l'attività di noleggio di autoveicoli con conducente in relazione alla mancata previa diffida al titolare delle autorizzazioni, si condividono, invece, pienamente le statuizioni del giudice di primo grado, secondo cui i provvedimenti impugnati non possono essere considerati atti aventi natura sanzionatoria in senso stretto e che, dunque, l'amministrazione abbia pienamente rispettato il principio del contraddittorio.

Il Comune, nel caso di specie, avendo proceduto, nel rispetto del principio del contraddittorio procedimentale, alla previa notifica della comunicazione di avvio del procedimento di decadenza dalle autorizzazioni ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, si è, invero, limitato a verificare la permanenza o meno dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione in capo all'interessato e l'eventuale sussistenza di inadempimenti agli obblighi inerenti l'esercizio dell'attività, tali da pregiudicarne la prosecuzione, ed avendo verificato la mancanza dei requisiti essenziali (quali la violazione dell'art. 20 del regolamento e la violazione del "vincolo di territorialità") ha accertato il venir meno delle ragioni poste alla base del rilascio dell'autorizzazione, il che ne ha comportato la decadenza.

Ed invero, i provvedimenti impugnati in primo grado non hanno natura meramente sanzionatoria, ma costituiscono un atto di "revoca-decadenza" o "revoca sanzione". *"In tale contesto, non viene dunque in rilievo una fattispecie sanzionatoria in senso stretto, proprio perché il provvedimento adottato non ha finalità punitiva, afflittiva o preventiva stricto sensu, bensì semplicemente rimediale - all'interno di un rapporto di durata, di natura pubblicistica, subordinato a certi presupposti e*

conformato secondo certe regole e obblighi - a fronte del venir meno dei requisiti per il rilascio del titolo, ovvero alla tenuta di comportamenti incompatibili con lo stesso. Di qui l'applicazione dell'ordinaria disciplina temporale prevista per il procedimento amministrativo, distinta di suo da quella relativa ai provvedimenti sanzionatori veri e propri, con regime di perentorietà ed effetti diretti sulla validità del provvedimento” (cfr. Cons. Stato, V, nn. 6195 e 9776 del 2025).

Ne discende la perfetta legittimità, anche sotto tale profilo, dei provvedimenti adottati dall'amministrazione.

Alla luce delle suesposte considerazioni, previa dichiarazione di ammissibilità dell'intervento *ad opponendum*, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata di reiezione del ricorso di primo grado.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, dichiara ammissibile l'intervento *ad opponendum*, respinge l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata di reiezione del ricorso di primo grado.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di giudizio nei confronti del Comune e degli intervenienti, che si liquidano nella somma di euro 1500 ciascuno, oltre ad oneri di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con

l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Quadri

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.