



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 in appello numero di registro generale 3900 del 2025, proposto da

Skyroad236 S.r.l. e David Turinelli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Daniela Agnello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Scarperia e San Piero, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Piemontese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Unione Montana dei Comuni del Mugello, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Vallini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sezione Seconda, 22 aprile 2025, n. 740, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Scarperia e San Piero e di Unione Montana dei Comuni del Mugello;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2026 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Agnello e Piemontese, anche in delega dell'avvocato Vallini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con l'appello in trattazione, la società Sky Road 236, che svolge il servizio di noleggio con conducente, chiede la riforma della sentenza 22 aprile 2025, n. 740, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha respinto il ricorso proposto dall'appellante per l'annullamento del provvedimento del 17 settembre 2024 con il quale il SUAP Unione Montana dei Comuni del Mugello ha preso atto della decadenza dalla licenza per l'attività di noleggio con conducente (NCC), come dichiarata dal Comune di Scarperia e San Piero con provvedimento del 4 settembre 2024, anch'esso impugnato in primo grado. Decadenza motivata dall'assenza di una rimessa nel territorio del predetto Comune, che ha rilasciato l'autorizzazione.

2. - Il Tribunale amministrativo, dopo una dettagliata ricostruzione in fatto, ha ritenuto infondate le plurime censure dedotte dalla società ricorrente, respingendo anche le questioni di costituzionalità e le pregiudiziali comunitarie sollevate, sull'assunto che la decadenza della licenza sia giustificata dalla violazione del vincolo di territorialità, perché - quantomeno nel periodo dal 1° maggio all'8 giugno 2024 - la ricorrente non aveva la disponibilità di alcuna autorimessa sul territorio comunale, non rilevando il fatto che, per quel periodo, avrebbe avuto la disponibilità di altra autorimessa in altro comune (segnatamente, nel comune di Firenze), sia pure all'interno della medesima area metropolitana.

3. – Sky Road 236 S.r.l., rimasta soccombente, ha proposto appello reiterando i motivi del ricorso di primo grado, in chiave critica della sentenza di cui chiede la riforma.

4. – Resistono in giudizio il Comune di Scarperia e San Piero e l'Unione Montana dei Comuni del Mugello.

5. – All'udienza del 5 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. – Passando all'esame dei motivi d'appello, con il primo l'appellante censura la sentenza nella parte in cui il primo giudice ha ritenuto che la società titolare della licenza NCC n. 62/2012, rilasciata dal Comune di Scarperia e San Piero, non avesse rispettato gli obblighi relativi ai vincoli territoriali imposti dall'autorizzazione. L'appellante lamenta in primo luogo la carente motivazione sul punto, poiché il primo giudice, pur riconoscendo che *Sky Road 236* aveva la disponibilità di una rimessa nel Comune di Firenze e quindi nella medesima area territoriale metropolitana del Comune di Scarperia e San Piero che ha rilasciato la licenza, ha definito irrilevante tale fatto, senza peraltro specificarne le ragioni, ai fini del rispetto del vincolo territoriale.

Inoltre, sulla scorta della disciplina contenuta nella legge 15 gennaio 1992, n. 21 (e in particolare dell'art. 3, comma 3, secondo cui *«La sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. E' 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 [...]*»)

e del regolamento comunale in materia di NCC, erroneamente il primo giudice non ha riconosciuto la sufficienza della rimessa istituita nel Comune di Firenze, e quindi nell'ambito della Città Metropolitana di Firenze di cui fa parte anche il Comune di Scarperia e San Piero, ai fini del rispetto del requisito del riferimento territoriale di cui al citato art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992 (data la *«configurazione istituzionale*

che riconosce l'unitarietà funzionale, amministrativa e territoriale dell'intero comprensorio»: p. 12 dell'atto di appello; e considerato che «il territorio della città metropolitana [è] unico, coincidente e sovrapponibile con quello dei singoli comuni afferenti all'ente territoriale di vasta area»: p. 15 dell'atto di appello).

Soggiunge l'appellante che la decisione di trasferire la rimessa nei locali di Firenze, dovuta all'impossibilità di reperire spazi adeguati presso il Comune di Scarperia e San Piero, si configura come una misura razionale, giustificata dalla piena appartenenza del territorio comunale al sistema metropolitano coeso e interdipendente.

7. - Con le restanti censure, l'appellante contesta la sentenza deducendo questioni di legittimità costituzionale e di diritto europeo. In particolare denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. in quanto la necessità che la sede operativa del vettore, e almeno una rimessa, debbano essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione si paleserebbe irragionevole in contesti quali quelli delle città metropolitane, istituite proprio al fine di fornire servizi integrati e coordinati sul territorio di competenza.

Sotto altro profilo, sottolinea come impedire al servizio di NCC di operare nell'ambito della città metropolitana, situata in prossimità del comune che ha rilasciato la licenza, si tradurrebbe in una ingiustificata lesione della libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. e pregiudicherebbe al contempo la libertà di circolazione dell'utenza (art. 16 Cost.) a cui non riesce a far fronte il servizio taxi.

Quanto alla compatibilità con il diritto europeo, la norma della legge n. 21 del 1992 sul c.d. vincolo di territorialità, ove intesa nel senso fatto proprio dall'amministrazione comunale e dal primo giudice, dovrebbe essere disapplicata per il contrasto con le norme del Trattato sul funzionamento dell'U.E. in punto di libertà di stabilimento (artt. 49 e 101 del Trattato); oppure rinviata pregiudizialmente alla Corte di giustizia per stabilire «*se gli*

articoli 49 e 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, nonché il principio di concorrenza e il principio di parità di trattamento affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale del tipo di quella italiana di cui agli artt. 3 L.21/1992 ove impone l'obbligo di istituzione della rimessa per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente presso i confini del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione e non anche dell'Area metropolitana di cui il comune fa parte».

8. - Può prescindersi dall'esame delle eccezioni preliminari di rito sollevate dalle resistenti, stante il rigetto nel merito dell'appello.

9. - Il primo motivo è infondato.

9.1. - È incontestato tra le parti che la società appellante non avesse la disponibilità di una rimessa nel territorio del Comune di Scarperia e San Piero. Situazione che si pone in evidente contrasto con quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, il quale – per un verso – impone al noleggiatore di avere la sede operativa e almeno una rimessa nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione (ossia, nel caso di specie, nel Comune di Scarperia e San Piero); e – per altro verso - consente di avere la disponibilità di «*rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione*» solo se «*ulteriori*» rispetto alla rimessa presso il Comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

9.2. - In termini generali, va osservato che la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha posto in risalto 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).

In tale contesto “[t]enuto conto anche di quanto argomentato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 56 del 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 o all’area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione, 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. 3381/2022, 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)»)” (Consiglio di Stato, sez. V, 6 novembre 2023, n. 9567).

L’imposizione di un vincolo con il territorio del Comune che rilascia l’autorizzazione si giustifica, pertanto, anche sul piano funzionale, perché

tende a garantire che il servizio sia prevalentemente prestato a beneficio del territorio comunale di riferimento (si veda anche Consiglio di Stato, sez. V, 10 marzo 2025, n. 1957, puntualmente citata anche nella sentenza appellata, ove si pone in risalto, fra l'altro, come *“la verifica del rispetto del vincolo di territorialità non possa prescindere dall'accertamento dell'effettivo utilizzo della rimessa, non essendo a tal fine sufficiente la mera disponibilità (per tale, anche potenzialmente fittizia) della stessa, tanto più ove [emerga] che il servizio di autonoleggio veniva svolto in modo continuativo in tutt'altra parte [...]”*).

9.3. - In quanto precede è implicita anche la confutazione degli argomenti basati sulla disciplina del servizio dettata dall'art. 11 della legge n. 21 del 1992, non assumendo rilevanza la previsione secondo cui *«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»*, che riguarda unicamente le modalità di svolgimento del servizio e non esclude la necessità di rispettare il vincolo della disponibilità di una rimessa nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

9.4. - Né tale vincolo è stato reciso a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2020, che anzi ha confermato che il servizio di NCC ha vocazione locale: *«Tale servizio – pur potendo essere svolto senza vincoli territoriali di prelevamento e di arrivo a destinazione dell'utente (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992 [...]) – mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa (art. 1, comma 1, della legge n. 21 del 1992), le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione. In questa prospettiva, che trova eco nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 giugno 2016, n. 2807), ciò che viene percepito dalla ricorrente come una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale costituisce invece un limite intrinseco alla*

stessa natura del servizio, che peraltro il legislatore del 2018 ha temperato consentendo la localizzazione sul territorio provinciale di più rimesse e superando con ciò il vincolo di ubicazione di un'unica rimessa in ambito esclusivamente comunale, in precedenza dettato dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008. mira a soddisfare, in via complementare e integrativa, le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il Comune che rilascia l'autorizzazione» (punto 5.4. del Considerato in diritto della citata sentenza n. 56 del 2020).

10. - Alla luce della ricostruzione di cui punti precedenti, e in specie della richiamata sentenza n. 56 del 2020, sono manifestamente infondate anche le dedotte questioni di legittimità costituzionali.

11. - Vanno disattesi, inoltre, anche i rilievi con i quali l'appellante qualifica l'imposizione del vincolo territoriale come restrizione alla libertà di stabilimento sancita dall'art. 49 TFUE.

11.1. - Sul punto è sufficiente richiamare le osservazioni rivenienti dalla giurisprudenza di questa Sezione (cfr. n. 5756 del 2022; n. 4795 del 2023, nonché, da ultimo, la sentenza n. 1957 del 2025), che ha escluso profili di incompatibilità della disciplina nazionale del servizio di NCC con il principio della libertà di stabilimento, rilevando come «l'art. 49 del TFUE., che tutela la libertà di stabilimento, è posto a presidio della libera circolazione delle imprese da uno Stato membro all'altro, valore che non è certo posto in discussione dalle disposizioni legislative censurate, le quali, per quanto qui rileva, si limitano a richiedere, quale requisito oggettivo del servizio, la localizzazione della rimessa in ambito comunale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22/1/2015 n. 261, in termini anche Corte di Giustizia U.E. 13/2/2014, C-162/12 e C-163/12 e giurisprudenza ivi citata). Non si è invero in presenza, nel caso concreto, di un requisito discriminatorio e restrittivo della concorrenza fondato, direttamente o indirettamente, sulla cittadinanza o sull'ubicazione della sede legale, dal momento che chiunque, può essere autorizzato a svolgere il servizio di NCC: la

necessaria presenza di una autorimessa (effettivamente utilizzata) nel territorio del Comune che ha rilasciato la licenza non attiene del resto ad un requisito soggettivo dell'operatore economico, bensì integra un requisito oggettivo dell'attività da svolgere, giustificato dalle finalità pubblicistiche che l'istituzione del servizio mira a soddisfare» (Consiglio di Stato, sez. V, n. 1957 del 2025, cit.).

11.2. - Anche la giurisprudenza più recente della Corte di Giustizia dell'Unione europea (in particolare in un caso che ha riguardato l'ordinamento spagnolo e la normativa applicata nell'area metropolitana di Barcellona in materia di servizi di NCC) ha precisato che l'articolo 49 TFUE *«non osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede che per esercitare l'attività di servizi di noleggio di veicoli con conducente in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di noleggio di veicoli con conducente urbani e interurbani, qualora tale autorizzazione specifica sia fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che escludano qualsiasi arbitrarietà e che non costituiscano una duplicazione di controlli già effettuati nell'ambito della procedura di autorizzazione nazionale, ma che rispondano a esigenze specifiche di detto agglomerato»* (sentenza Prima Sezione, 8 giugno 2023, nella causa C-50/21), precisando in motivazione che, sebbene il *«requisito di un'autorizzazione specifica per l'esercizio dell'attività di servizi di NCC [...] costituisce di per sé una restrizione all'esercizio della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE, in quanto un simile requisito limita effettivamente l'accesso al mercato per qualsiasi nuovo arrivato [...] (punto 62 della sentenza citata), così come anche la limitazione del numero di licenze per lo svolgimento di tali servizi (punto 63 della sentenza), tuttavia «siffatte restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse [...] a condizione [...] di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e [...] di rispettare il principio di*

proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo [...]» (punto 64 della sentenza). Motivi di interesse generale che la medesima sentenza riconosce nell'obiettivo «di una corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di un agglomerato urbano, [...] nonché [...] della protezione dell'ambiente in un agglomerato siffatto» (punto 69), mentre non possono costituire motivi imperativi di interesse generale gli obiettivi di natura meramente economica come «l'obiettivo di garantire la redditività di una linea d'autobus concorrente, quale motivo di natura puramente economica» (punto 70).

Pertanto, alla luce di tali considerazioni, si deve ritenere che la previsione di un'autorizzazione specifica per lo svolgimento del servizio di NCC in determinate aree territoriali, e quindi anche eventuali obblighi accessori che tendano a rendere effettivo tale legame territoriale non contrastano col principio di libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE. Né tali obblighi si collocano al di fuori del perimetro della proporzionalità (sul necessario rispetto del principio di proporzionalità v. il punto 84 della citata sentenza della CGUE), considerato che il noleggiatore – come si è già veduto – può utilizzare *«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»* (art. 11, comma 3, della legge n. 21 del 1992) e non è tenuto a rientrare in rimessa al termine di ogni servizio (art. 11, comma 4, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2020).

12. - L'appello, in conclusione, va rigettato.

13. - Le spese giudiziali vanno integralmente compensate tra le parti, in ragione della peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese giudiziali del presente grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Diego Sabatino

IL SEGRETARIO