

# CORTE DI CASSAZIONE

Ordinanza del 21-10-2024

REPUBBLICA ITALIANA LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### Composta dagli ###mi Sigg.ri Magistrati: ### SANZIONI AMMINISTRATIVE

Ud.31/01/2024 CC ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

sul ricorso 19470-2021 proposto da ### S.r.l. (P. Iva: ##), con sede ##, in persona del ## e legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa, dall'Avv. ## del ## di ## giusta procura speciale in calce al ricorso ed elettivamente domiciliata all'indirizzo PEC del difensore iscritto nel REGINDE; - ricorrente - contro COMUNE DI SIENA, in persona del ## pro tempore (C.F. ##), rappresentato e difeso nel giudizio di appello dall'Avv. ## e dall'Avv. ## del ## di ## e del Servizio Avvocatura Civica, elettivamente domiciliato all'indirizzo PEC dei difensori iscritti nel REGINDE; - intimato - Avverso la sentenza del Tribunale di ## n. 10/2021 pubblicata in data 12 gennaio 2021 e non notificata.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 31 gennaio 2024 dal ##

## OSSERVA

TO IN FATTO E ## Ritenuto che: - con ricorso depositato il 17 maggio 2018 dinanzi al Giudice di ## di ## la ## S.r.l. proponeva opposizione avverso i verbali n. 29779 e 29780, emessi dalla ## di ## il 9 maggio 2018, con i quali veniva alla medesima contestata la violazione degli artt. 85, comma 4 e 116, commi 16 e 18 C.d.S., per avere adibito a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso, svolgendo quindi tale attività sprovvista del relativo certificato di abilitazione professionale; - instaurato il contraddittorio, nella resistenza del Comune intimante, il giudice adito, con sentenza n. 63 del 2019, rigettava l'opposizione e confermava i verbali impugnati, ritenendo che la condotta sanzionata non rientrava tra le attività tipiche dell'agenzia di viaggio ed era soggetta alla disciplina del settore dei trasporti esercitata nel mancato rispetto delle prescrizioni previste dalla legge; - sul gravame interposto dalla società originaria opponente, il Tribunale di ## in funzione

di giudice dell'appello, nella resistenza del Comune di ### con sentenza n. 10 del 2021, rigettava l'impugnazione e, per l'effetto, confermava la decisione del giudice di prime cure, compensate spese di lite.

A sostegno della decisione, il Giudice di merito evidenziava che non era possibile l'utilizzo di un'autovettura adibita ad uso privato da parte di un'agenzia di viaggi per il trasporto di persone durante un'escursione turistica, anche nell'ambito di un pacchetto turistico "tutto compreso", affermando la necessità di utilizzo di mezzo immatricolato ad uso terzi, come previsto dalla normativa in materia di rango primario.

La normativa vigente, in effetti, prevedeva, ai sensi dell'art. 82, comma 2 C.d.S., che la modalità d'utilizzo del veicolo "ad uso proprio" era identificata per esclusione rispetto all'"uso di terzi". ### la disposizione citata, vi sarebbe "uso di terzi" ogniqualvolta il mezzo veniva utilizzato "dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione", l'elemento qualificante era da individuare nel pagamento di un corrispettivo per l'uso del mezzo da parte di terzi, così come previsto nelle ipotesi indicate dal comma 5 dell'art. 82 C.d.S. che, nell'elencazione dei casi di "uso di terzi", alla lett. b) ricomprendeva anche il "servizio di noleggio con conducente", espressamente disciplinato dalla legge 16 gennaio 1992 n. 21, c.d. "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea". Pertanto, sussistendo il presupposto del pagamento del corrispettivo, l'attività prestata dalla ### s.r.l., nonostante alcune differenze minime, doveva essere qualificata quale servizio di noleggio con conducente, servizio, però, che poteva essere reso solo con degli autobus che, secondo l'art. 83 C.d.S., dovevano essere "adibiti ad uso proprio", e la cui carta di circolazione poteva essere rilasciata soltanto a "imprenditori e collettività, per il soddisfacimento di necessità strettamente connesse con le loro attività", e solo in seguito ad un accertamento della loro effettiva sussistenza da parte del ### per i trasporti terrestri, dovendosi, per di più, dimostrare il rispetto delle prescrizioni contenute nel D.M. 4 luglio 1994. Nella specie, di converso, il mezzo utilizzato era un'autovettura con meno di nove posti e non già un autobus secondo la definizione di cui all'art. 53, comma

1, lett. b), C.d.S., per cui non si poteva fare ricorso ad una interpretazione estensiva della normativa ovvero all'applicazione analogica.

Inoltre, il Giudice di secondo grado, riteneva infondato l'ulteriore motivo di appello afferente alla carenza dell'elemento soggettivo previsto dall'art. 3, l. 24 novembre 1981 n. 689 vertendosi in ipotesi di errore di diritto sulla liceità della condotta sanzionata; - avverso la citata sentenza del Tribunale di ### propone ricorso per cassazione la ### sulla base di due motivi; - il Comune di ### è rimasto intimato.

Atteso che: - con il primo motivo la ricorrente lamenta, ex art. 360, comma 1, n. 3), la violazione e la falsa applicazione degli artt. 82, 83, 85 del ### della ### e delle disposizioni di cui al D.M. 4 luglio 1994, per avere il Tribunale di ### ritenuto che il trasporto di persone per finalità turistiche nel corso di un'escursione guidata, organizzata nell'ambito di un pacchetto di viaggio "tutto compreso", svolto da un'agenzia di viaggi con un'autovettura di sua proprietà, costituisca "uso di terzi", per cui si configurerebbe un'attività di noleggio con conducente da svolgersi secondo le prescrizioni previste dalla legge. A detta della ricorrente, inoltre, la sentenza di appello sarebbe censurabile perché con l'interpretazione delle norme in oggetto fornita dal giudice di secondo grado, alle agenzie di viaggio, in modo del tutto irragionevole, non sarebbe consentito effettuare l'attività di trasporto di persone con veicoli adibiti ad uso proprio. Ed in particolare, ciò non sarebbe possibile con un'autovettura mentre lo sarebbe con un autobus "immatricolato ad uso proprio" secondo le disposizioni di cui al D.M. 4 luglio 1994, obbligando, in questo modo, ed in maniera del tutto irragionevole per la disparità di trattamento, l'agenzia di viaggi ad utilizzare mezzi e servizi di terzi per un'attività che comunque può essere tipicamente propria.

Con il secondo motivo il ricorrente lamenta, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3) c.p.c., la violazione e la falsa applicazione degli artt. 1, 2, l.

689/1981 e 85, comma 4 e 116 del ### della ### per avere il giudice del gravame erroneamente assimilato la condotta sanzionata all'attività abusiva di noleggio con conducente pur non sussistendone i presupposti, assoggettando quindi la condotta ad una sanzione e determinando così una violazione del principio di

legalità e del divieto di analogia previsti in materia di sanzioni amministrative.

I due motivi di ricorso, da trattare unitariamente per il collegamento logico che li avvince, sono fondati. ###. 18 del d.lgs. del 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. ### del turismo) definisce le agenzie di viaggio come «le imprese turistiche che esercitano congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione ed intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti, siano essi di accoglienza che di assistenza». Alla luce di questa disposizione, l'attività d'impresa delle agenzie di viaggio, quindi, non è limitata alla mera produzione e organizzazione di viaggi, ma può estendersi anche ad una serie di attività collaterali e funzionali alla prestazione di un servizio turistico, che abbiano comunque ad oggetto l'assistenza e l'accoglienza dei turisti. Inoltre, il ### del turismo, all'art. 33, comma 1, lett. a) individua quale "servizio turistico", tanto «il trasporto di persone» (n. 1), quanto il noleggio di auto (n. 3), oltre che, al n. 4, grazie ad un'ampia clausola residuale, anche «qualunque altro servizio turistico che non costituisca parte integrante di uno dei servizi turistici di cui ai numeri 1), 2) o 3), e non sia un servizio finanziario o assicurativo» (n. 4).

La disciplina così delineata include nell'attività imprenditoriale delle agenzie di viaggio un ampio ventaglio di prestazioni che vanno oltre la mera produzione e organizzazione di viaggi, comprendendo anche la possibilità per le stesse di effettuare direttamente le prestazioni di servizi turistici di assistenza e accoglienza in favore dei propri clienti.

Con la conseguenza che, per quanto qui di rilevanza, nella prestazione dei servizi oggetto di un "pacchetto tutto compreso", le agenzie di viaggio possono svolgere direttamente l'attività di trasporto di persone con mezzi propri o di noleggio di autovetture.

Del resto, il ### legge 23 novembre 1936, n. 2523, contenente le "### per la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo", all'art. 2, primo comma, lettera f) individua, quali "uffici viaggi e turismo", le aziende che svolgono «tutte o gran parte delle attività» elencate nella stessa disposizione, tra cui vi è

l'«organizzazione di escursioni private o collettive, con o senza accompagnamento, per la visita delle città e dei dintorni, e noleggio di autovetture».

Dal quadro normativo sin qui ricostruito, è possibile trarre una interpretazione estensiva dell'attività oggetto dell'impresa di un'agenzia di viaggi, in particolare, ricavandosi dall'art. 2, comma primo, lettera f) del ###legge 23 novembre 1936, 2523 che il noleggio di autovettura, allorché si accompagna esclusivamente all'attività escursionistica, rientra nell'attività delle agenzie di viaggi e turismo.

Anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato (seppure in vicende riguardanti l'immatricolazione di autobus di proprietà di agenzie di viaggi) ha già avuto occasione di affermare che la disposizione del R.D. n. 2523/1936, art. 2 «è univoca nel prevedere, tra le attività consentite alle agenzie di viaggi, l'organizzazione di escursioni private o collettive, con o senza accompagnamento, sicché rispetto ad essa va valutato il requisito relativo alla connessione dell'esigenza che si intende soddisfare tramite l'uso del veicolo» (v.

Cons. di Stato, sez. IV, n. 2085/2010; ### di Stato, sez. VI, 1919/08; cfr anche, ### di Stato, sez. IV, n. 1358/1978).

Sempre il ### di Stato ha precisato, in tema di estensione dell'attività dell'agenzia di viaggio, che il trasporto dei turisti «integra strumento e complemento delle finalità di queste imprese (cfr. Cass, n.2045/1961) e più recentemente la legislazione regionale (v. la legge reg. Lazio, n. 217/1983, art. 9) ha disposto che l'attività in questione comprende anche l'organizzazione di viaggi, concetto dal quale difficilmente può escludersi l'utilizzo di veicoli di trasporto collettivo» (cfr. ### di Stato Sez. IV sentenza n. 2085/2010 cit.). Può, quindi, dirsi sussistente il requisito della strumentalità, che ha proprio lo scopo di agevolare quegli imprenditori o le collettività di persone che, al fine di svolgere un'attività principale diversa da quella che concerne il trasporto di persone su strada, hanno anche tale necessità. E per lo svolgimento di tale attività strumentale - è bene chiarirlo - le agenzie di viaggio ben possono anche utilizzare mezzi di trasporto propri, quindi non necessariamente a

noleggio perché - sempre sulla scia della giurisprudenza amministrativa - la previsione del noleggio di autovetture contenuta nell'art. 2, primo comma, lett. f) del R.D. n. 2523/1936 non incide sull'interpretazione delle attività consentite alle agenzie di viaggi, valendo solo ad esplicitare che queste hanno la facoltà di impiegare mezzi altrui, essendo peraltro la norma retta dalla congiunzione ("...e noleggio di autovetture"), che sancisce come si tratti di fenomeno distinto e aggiuntivo al potere di organizzare viaggi (cfr. ### di Stato, sez. VI, 1919/08 cit.; ### di Stato, sez. VI, n. 4808/09).

Inoltre, nella sentenza n. 4898 del 4 agosto 2009, dopo avere riconosciuto che la disciplina delle attività delle agenzie di viaggio comprende anche l'utilizzo dei propri mezzi di trasporto per l'organizzazione di viaggi o di escursioni, è lo stesso ### di Stato a ravvisare che non vi è «alcun obbligo imposto alle agenzie di rivolgersi a terzi per lo svolgimento del servizio di trasporto, chiaramente strumentale alla possibilità di svolgimento della propria attività, e dovendosi osservare che, laddove viene previsto che le agenzie di viaggio possono procedere al "noleggio di autovetture" (art. 2, lett. f), non si intende affatto creare un obbligo a carico delle agenzie, quanto, in via meramente esplicativa, sancire il contrario, ossia che le dette agenzie, per specifici aspetti della propria attività, sono legittimate a servirsi di terzi».

Acclarato che tra le attività proprie delle agenzie di viaggio è compreso il noleggio delle autovetture, quale servizio strumentale per l'esecuzione di un servizio turistico che prevede un'escursione privata, con o senza accompagnamento, per la visita delle città e dei dintorni, nel caso di specie il Tribunale di ### ha erroneamente applicato la disciplina di cui agli artt. 82, 83 e 85 C.d.S., qualificando come "uso di terzi" e non come "uso proprio" il servizio di trasporto dei turisti, incluso in un pacchetto "tutto compreso" ed effettuato durante un'escursione con un'autovettura di proprietà della stessa agenzia di viaggi, la ### s.r.l.

Tale condotta, infatti, non poteva essere sanzionata dalla ### del Comune di ### con i verbali impugnati, poichè non costituiva una violazione dell'art. 85 C.d.S., non trattandosi di un esercizio abusivo dell'attività di noleggio con conducente in assenza del relativo certificato di abilitazione professionale,

bensì della prestazione di un servizio turistico, quale il trasporto di persone, collaterale e strumentale all'escursione organizzata dalla stessa ### s.r.l. ### della propria autovettura da parte dell'agenzia di viaggi, quindi, deve essere qualificato come un "uso proprio", in quanto strumentale all'esercizio dell'attività di impresa della stessa, e come tale ne è esclusa l'applicazione della disciplina di cui all'art. 85 C.d.S.

Ne discende la fondatezza anche del secondo motivo di ricorso, poiché l'erronea applicazione dell'art. 85 C.d.S. e la sanzione irrogata ai sensi dell'art. 116 C.d.S., in assenza degli elementi costitutivi della condotta illecita, hanno determinato la violazione del principio di legalità da parte del giudice di merito, sancito dagli artt. 1 e 2 l. n. 689/1981, venendosi ad applicare una fattispecie sanzionatoria ad una condotta che non risulta essere illecita, ma pienamente legittima secondo il quadro normativo applicabile.

A margine, e per quanto ancora qui di rilevanza, oltre ad essere assorbita dalle considerazioni sopra svolte, è da ritenere inconferente la denuncia della ricorrente di una disparità di trattamento tra la disciplina avente ad oggetto le autovetture e quella sugli autobus, il cui "uso proprio" da parte di un imprenditore o di una collettività, ai sensi dell'art. 83, comma 1 C.d.S., è consentito «per il soddisfacimento di necessità strettamente connesse con la loro attività» e soltanto «a seguito di accertamento effettuato dal ### per i trasporti terrestri sulla sussistenza di tali necessità, secondo direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con decreti ministeriali» (nello specifico il D.M. 4 luglio 1994). Come ben si evince, la disposizione si occupa della regolamentazione dell'"uso proprio" degli autobus, c i o è d e i « v e i c o l i d e s t i n a t i a l t r a s p o r t o d i p nove posti compreso quello del conducente» (art. 54, comma 1, lett. b). Si tratta quindi di un "autoveicolo" diverso dalle autovetture che, ai sensi dell'art. 54 comma 1 lett. a), hanno fino a nove posti, e per le quali l'"uso proprio" è liberalizzato e non è sottoposto ad alcun particolare regime autorizzatorio.

In conclusione, quindi, non sussiste alcuna disparità di trattamento, ma si tratta di due diverse fattispecie, previste distintamente dalla normativa e tra

loro incomparabili, avendo ad oggetto due diverse tipologie di autoveicoli, il cui "uso proprio" nello svolgimento di un'attività strumentale all'esercizio dell'impresa è liberalizzato nel caso delle autovetture, mentre è sottoposto ad un regime controllato nel caso degli autobus.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti, la causa può essere decisa nel merito, ex art. 384, comma 2, c.p.c., con l'accoglimento della domanda attorea e dell'originario ricorso per opposizione della ricorrente, con annullamento delle ordinanze ingiunzione intimate.

Le spese dell'intero giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito, accoglie la domanda attorea con conseguente annullamento delle originarie ordinanze ingiunzione impuginate; condanna l'### controcorrente al rimborso delle spese processuali di tutte le fasi del giudizio in favore della ricorrente, che liquida in ### per il primo grado; in ### per il secondo grado; in ### di cui ### per esborsi, per il giudizio di cassazione, oltre - in tutte le fasi - al rimborso delle spese forfettarie nella misura del 15% e agli accessori di legge.

Così deciso in ### nella camera di consiglio della ### civile, in data 31 gennaio 2024. ###ssa ###