

SERVIZIO DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE

Servizio di noleggio con conducente di autoveicoli, fra tutela della concorrenza, possibili limiti pubblicistici e tutela del trasporto pubblico locale

SOMMARIO: 1. Inquadramento normativo. 2. Rapporti della normativa italiana con il diritto euro-unitario della legge 21/1992 e del regime di contingentamento delle licenze. 3. La riforma di cui al d.l. 135/2018 e l'intervento della giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa. 4. Il ruolo del Rent e del foglio di servizio elettronico ed i vincoli sproporzionati. 5. Il criterio della territorialità. 6. Gli adempimenti dei Comuni.

DI PIPPO SCISCIOLI

ABSTRACT: Il contributo illustra la parabola evolutiva della normativa e della giurisprudenza sviluppatasi negli ultimi anni in tema di servizio di noleggio con conducente fino a 9 posti, a seguito della riforma di cui al d.l. 135/18 e ss.mm.ii., illustrando il confronto con la normativa dell'Unione Europea nell'ambito delle possibili limitazioni pubblicistiche al libero svolgimento delle attività economiche.

Il saggio, nella parte finale, evidenzia quali sono gli adempimenti che i Comuni sono chiamati oggi a porre in essere al fine di adeguare i propri regolamenti e a indire legittime procure di evidenza pubblica per il rilascio di nuove autorizzazioni in favore degli operatori economici interessati.

ABSTRACT: *The contribution illustrates the evolutionary parable of the legislation and jurisprudence that has developed in recent years on the subject of rental services with driver for up to 9 seats, following the reform referred to in the legislative decree. 135/18 and subsequent amendments, illustrating the comparison with European Union legislation in the context of possible public limitations on the free performance of economic activities.*

The essay, in the final part, highlights what are the obligations that the Municipalities are called to implement today in order to adapt their regulations and to launch legitimate public prosecutors for the issuing of new authorizations in favor of the economic operators involved.

1. Inquadramento normativo.

Il servizio di noleggio con conducente di autoveicoli fino a nove posti, disciplinato dalla legge 21/1992, successivamente modificata dalla legge 12/19 (di conversione del d.l. 135/2018), fra il 2024 e il 2025 ha registrato una densa stagione di innovazioni per mano della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, che hanno inciso profondamente sulla tradizionale impostazione.

Altresi, esso costituisce fertile terreno fra le spinte innovatrici dell'apertura al mercato in favore di nuovi operatori economici, che rimontano alla tutela della concorrenza (che rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art.117 c.2 lett- e) Cost.),

e quelle della regolazione e disciplina del trasporto pubblico locale (che rientra invece nella potestà legislativa residuale delle Regioni ex art.117 c.4 Cost.).

Sullo sfondo la doverosa ricerca da parte del legislatore di un ponderato equilibrio e contemperamento di due beni costituzionalmente protetti.

Al tempo stesso, il servizio di Ncc per auto fino a nove posti si caratterizza per il criterio della territorialità (non di rado violato, tanto da legittimare il potere sanzionatorio dei Comuni fino alla revoca delle autorizzazioni rilasciate) per il quale il gestore ha l'obbligo di disporre di una rimessa nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (a pena di decadenza di quest'ultima), poiché il servizio ha necessariamente una dimensione locale, seppure estesa anche al territorio provinciale.

Ma andiamo con ordine e partiamo dall'inquadramento normativo che, per circa trent'anni, è rimasto quello della legge n.21 del 15/1/1992 che all'art.1 recita: *"Sono definiti autoservizi pubblici non di linea quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta."*

2. *Costituiscono autoservizi pubblici non di linea:*

- a) *il servizio di taxi con autovettura, motocarrozzeria, natante e veicoli a trazione animale;*
- b) *il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozzeria, ((velocipede,)) natante e veicoli a trazione animale".*

Il servizio di Ncc, al pari degli altri citati dalla legge, costituisce una forma di trasporto alternativo a quello di linea, al fine di soddisfare le richieste di trasferimenti di coloro che, per qualsiasi motivo, non possono contare sull'asfittico servizio del trasporto pubblico.

Quindi contribuisce a garantire la piena attuazione della libertà di circolazione di ogni cittadino, che ha il proprio fondamento nell'art.16 della nostra Costituzione .

A differenza del servizio di taxi, definito servizio da "piazza" poiché il gestore ed il suo veicolo stazionano a cielo aperto su piazzole o aree individuate dai Comuni sul territorio e sono a disposizione di un'utenza indifferenziata, quello di noleggio con conducente è definito servizio " da rimessa", poiché il gestore ed il suo veicolo stazionano all'interno di proprie rimesse e sono a disposizione di un'utenza differenziata, che avanza la sua richiesta di utilizzo per i trasferimenti direttamente presso la rimessa, ancorchè anche tramite dispositivi tecnologici.

A sua volta, il servizio di Ncc, si distingue in servizio fino a 9 posti compreso il conducente, che costituisce l'oggetto del presente approfondimento, e in servizio oltre 9 posti (quindi pulmann), oggetto tuttavia di una successiva autonoma disciplina di cui alla L. 218/2003 che ne ha determinato la liberalizzazione, nel senso che è stato sottratto al regime contingentato e dunque alla preventiva indizione da parte dei Comuni di procedure di evidenza pubblica per il rilascio delle autorizzazioni di esercizio.

Il servizio di Ncc fino a 9 posti invece, anche dopo al riforma di cui al d.l. 135/2018, resta subordinato al contingentamento e dunque alla necessità dei bandi comunali per il rilascio delle licenze.

2. Rapporti della normativa italiana con il diritto euro-unitario e del regime di contingentamento delle licenze.

All'indomani del varo della direttiva n.123/2006 dell'Unione Europea relativa ai servizi del mercato interno, che all'art.1 stabilisce *"La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato*

livello di qualità dei servizi stessi”, si è innanzitutto posto il problema della compatibilità con gli innovativi principi di liberalizzazione delle attività economiche del regime contingentato del servizio di Ncc fino a 9 posti e dunque delle conseguenti limitazioni al libero svolgimento di tale attività.

In particolare il confronto è con gli artt. 49 e 54 del Trattato di funzionamento dell’Unione Europea in materia di libera circolazione dei servizi.

Invero l’art.6 del decreto legislativo n.59/2010 (di recepimento della direttiva Bolkestein) stabilisce espressamente che *“Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente”*.

Successivamente l’art.3 c.11 bis del d.l. 138/2011 ha definito l’oggetto ed il perimetro di questi ultimi (cioè i servizi di noleggio auto con conducente), precisando che *“.....sono invece esclusi dall’abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all’articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59”*.

Dunque, taxi e Ncc fino a 9 posti compreso il conducente.

A sgombrare il campo da possibili equivoci circa la presunta incompatibilità di tale limitazioni con il primo del diritto euro-unionale, è intervenuto in maniera perentoria il Consiglio di Stato già con la sentenza n.3381/2022 secondo cui *“.....quanto poi all’asserita violazione dei principi di matrice eurounitaria in tema di concorrenza, si osserva per completezza che questo Consiglio di Stato ha già ritenuto che vada esclusa “l’incidenza della disciplina nazionale concernente il NCC sui principi di matrice eurounitaria invocati dal ricorrente di primo grado 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) 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)”*.

Il servizio di Ncc dunque ha natura non transfrontaliera, come quello di taxi. Sul punto, come richiamato dal Consiglio di Stato con sentenza n.5756/2022, *“...La Corte di Giustizia, nella sentenza del 13 febbraio 2014 nelle cause riunite C-419/12 e C-420/12 ed aventi ad oggetto proprio il dubbio sollevato a suo tempo dal TAR Lazio sulla compatibilità tra art. 49 TFUE (diritto di stabilimento) e sistema delineato dalla legge n. 21 del 1992 per il rilascio di licenze NCC, ha così accertato la natura locale o regionale delle controversie dichiarando di non essere competente a rispondere nella parte relativa all’interpretazione dell’articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento, per la natura non transfrontaliera della questione e dichiarando altresì l’irricevibilità dei quesiti riferiti all’interpretazione di altre disposizioni del diritto dell’Unione.*

Su questa stessa falsa riga, volendo considerare la questione sul piano della libera prestazione di servizi anche la c.d. Direttiva Bolkestein (Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006) all’art. 2 esclude dal suo campo di applicazione proprio i servizi nel settore dei trasporti. Di qui l’ulteriore conferma della natura non transfrontaliera di simili attività...

Del resto, già questa stessa sezione ha in più occasioni avuto modo di affermare l’insussistenza di qualsivoglia violazione del diritto eurounitario ad opera della normativa interna in materia di NCC....”.

Dunque se è vero che la direttiva Servizi 123/2006 dell’U.E. consacra il principio della libertà di iniziativa economica delle imprese e che le limitazioni pubblicistiche possono essere giustificate solo da “imperativi motivi di interesse generale”, sempre

il Consiglio di Stato con la sentenza n.5746/2022 ha puntualizzato che *“quanto alla sussistenza di motivi imperativi di interesse generale (idonei in quanto tali a giustificare simili misure autorizzatorie indistintamente applicabili), soccorre anche in questo caso la citata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2020 nella parte in cui evidenzia le principali finalità della legge n. 21 del 1992, quelle ossia di:*

3.2.1. Raggiungere un *“punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC ... e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi”* (punto 5.4.);

3.2.2. Evitare interferenze tra queste due attività (NCC e taxi) anche *“tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore”* (punto 5.4.);

3.2.3. Conservare la *“dimensione locale”, sebbene di livello anche provinciale e non solo strettamente comunale, del servizio di NCC (c.d. vincolo territoriale con la comunità di riferimento ossia con la collettività del comune che ha rilasciato in concreto l'autorizzazione)”*.

Ne è conseguito che, in coerenza con la legge 21/1992 e con la successiva conforme normativa dell'U.E., i Comuni italiani nel tempo hanno proceduto nell'ordine a:

1. approvare propri regolamenti aventi ad oggetto la disciplina del servizio di noleggio con conducente (ed anche di taxi);
2. definire il numero delle licenze disponibili;
3. indire i bandi per l'assegnazione di queste ultime.

Questo, fino all'approvazione della riforma del settore ad opera del decreto legge n. 135 del 14 dicembre 2018, modificato sensibilmente in sede di conversione dalla legge 12 dell'11 febbraio 2019.

3. La riforma di cui al d.l. 135/2018 e l'intervento della giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa.

Con il suddetto decreto sono state introdotte modifiche alla disciplina dell'esercizio dell'attività di NCC auto fino a 9 posti, compreso il conducente. Intanto si è data la possibilità al gestore di eleggere l'obbligatoria rimessa non solo nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione ma anche negli altri Comuni della Provincia.

In secondo luogo, con l'art. 10-bis del decreto-legge citato prevedeva, nella sua versione originaria, al c.1 lett. e) che *“l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse”* mentre al c.9 che *“Fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata di cui al comma 1, lettera b), e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'inizio di un singolo servizio, fermo l'obbligo di previa prenotazione, può avvenire da luogo diverso dalla rimessa, quando lo stesso è svolto in esecuzione di un contratto in essere tra cliente e vettore, stipulato in forma scritta con data certa sino a quindici giorni antecedenti la data di entrata in vigore del presente decreto e regolarmente registrato. L'originale o copia conforme del contratto deve essere tenuto a bordo della vettura o presso la sede e deve essere esibito in caso di controlli”*.

Previsioni evidentemente violative dei principi comunitari di ragionevolezza e proporzionalità in base ai quali la P.A. può incidere, limitandola, la libertà di fare impresa.

Tanto che la Corte Costituzionale, adita dalla Regione Calabria, con la sentenza n. 56 del 2020 le ha dichiarate incostituzionali, per le motivazioni sintetizzate nel comunicato diramato dall'ufficio stampa della stessa Corte:

“Chi svolge il servizio di noleggio con conducente (NCC) non può essere obbligato a rientrare in rimessa prima di cominciare ogni prestazione. Lo ha stabilito la Corte costituzionale con la sentenza n. 56 depositata oggi (relatrice Daria de Pretis) spiegando che quest'obbligo comporta un irragionevole aggravio organizzativo e gestionale per il vettore

NCC, costretto sempre a compiere “a vuoto” un viaggio di ritorno alla rimessa. Inoltre, secondo la Corte l’obbligo è sproporzionato rispetto all’obiettivo di assicurare che il servizio sia rivolto a un’utenza specifica e non indifferenziata, poiché la necessità di ritornare ogni volta in sede per raccogliere le richieste che li confluiscono può essere superata - senza interferire con il servizio di taxi - grazie alla possibilità, prevista dalla stessa legge, di utilizzare gli strumenti tecnologici.

La Corte ha perciò dichiarato incostituzionale il Decreto legge n. 135 del 2018 nella parte in cui prevede quell’obbligo (in particolare, l’articolo 10 bis, primo comma, lettera e), accogliendo parzialmente il ricorso della Regione Calabria contro lo Stato. La Regione sosteneva che varie disposizioni del DL 135/2018, introducendo vincoli per i vettori NCC, sarebbero state lesive delle sue competenze in materia di trasporto pubblico locale. In particolare, nel ricorso si sosteneva che la disciplina statale contestata non rientrerebbe nella materia della tutela della concorrenza, e che comunque il suo contenuto non rispetterebbe i limiti che condizionano l’esercizio della relativa competenza quando interferisca con le attribuzioni regionali.

Nella sentenza si legge che l’intervento legislativo di disciplina del settore costituisce una legittima espressione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», in base all’articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Rientra, infatti, nella disciplina della concorrenza spettante al legislatore statale definire il punto di equilibrio tra i due distinti settori del servizio pubblico locale non di linea, ossia il servizio di noleggio con conducente e quello di taxi.

Ciò non esime, però, il legislatore statale dall’osservanza dei limiti di adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi attesi. Fra i vari vincoli all’attività di NCC contestati dalla Regione, la Corte ha ritenuto che l’obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio fosse eccessivamente gravoso e sproporzionato rispetto agli obiettivi di regolazione della concorrenza”.

Comincia da questa sentenza della Consulta la progressiva erosione da parte della giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa, dell’impalcato originario della riforma, proseguito con altre sentenze della stessa Consulta (nn. 137 e 163 del 2024 e 163 del 2025) e di una serie del Tar Lazio e del Consiglio di Stato, ritenuto ingiustificatamente limitativo per le imprese di Ncc.

Con il d.l. 135/18 è stata prevista l’istituzione, presso il “Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”, di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi per il servizio di noleggio con conducente (sul modello del Registro Imprese o dell’Albo Artigiani presso le Camere di Commercio), al fine di monitorare il movimento nelle sue diverse evoluzioni e fattispecie.

Il c.6 del medesimo articolo 10 bis (dichiarato incostituzionale dalla sentenza n.137/2024 della Consulta) stabiliva che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto e fino alla piena operatività dell’archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non fosse consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l’espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozzetta e natante.

Successivamente, con decreto del M.I.T. n. 4 del 19/02/2020, rubricato “Registro informatico pubblico nazionale TAXI e NCC auto, moto e natanti” sono state definite le specifiche tecniche del registro di cui trattasi e la data di operatività del registro fissata al 02/03/2020.

Questo decreto, però, è durato solo un giorno, poiché con successivo decreto n.86 del 20 febbraio 2020, lo stesso Ministero aveva disposto che l’efficacia del precedente e l’adempimento degli obblighi da esso previsti decorressero dalla data di entrata in vigore del decreto previsto dall’articolo 10-bis, comma 2, d.l. 14 dicembre 2018, n. 135,

cioè del provvedimento ministeriale che avrebbe dovuto determinare le specifiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico.

Quest'ultimo annunciato provvedimento, tuttavia, non verrà mai varato dal Ministero fino al 2 luglio dello scorso anno, causando conseguentemente l'impossibilità per i Comuni di indire nuovi bandi per il rilascio di ulteriori autorizzazioni per NCC per autoveicoli fino a nove posti, compreso il conducente.

Il blocco è di fatto durato oltre quattro anni, fino al terremoto causato dalla sentenza n.6068/2024 del Tar Lazio.

Infatti, contro quest'ultimo decreto stesso era insorta un'associazione di categoria che lo aveva impugnato dinanzi al Tar Lazio (competente sulle controversie inerenti gli atti ministeriali) per due motivi di ricorso:

- 1) illegittimità dello stesso in ragione dell'errato collegamento operato tra l'istituzione del registro informatico pubblico delle imprese titolari di taxi ed ncc e l'adozione del foglio di servizio elettronico (in sostituzione di quello temporaneo in formato cartaceo) obbligatorio per gli esercenti del servizio Ncc. Nessuna norma del d.l. 135/18 infatti prevedeva tale obbligo, per cui il divieto di rilascio di nuove licenze Ncc da parte dei Comuni fondato proprio sulla mancata adozione del decreto inerente il foglio elettronico e le sue caratteristiche tecniche (asserito dal Ministero come pregiudiziale) sarebbe stato viziato da violazione di legge;
- 2) violazione dell'art.41 della Costituzione e della normativa europea in tema di libertà di iniziativa economica, per cui ogni eventuale limitazione degli Stati membri è ammissibile solo per motivi di utilità sociale, cioè solo se strettamente necessaria, congrua, adeguata e proporzionata al perseguimento di motivi di interesse generale e non invece per motivazioni apodittiche.

All'esito della vicenda, con la sentenza n.6068 del 2024 (divenuta cosa giudicata in quanto non appellata dal Ministero competente) il Tar Lazio ha accolto in toto il ricorso contro il Ministero.

Alla base della decisione, le seguenti considerazioni:

- il decreto di cui all'art. 10-*bis*, comma 3, del d.l. n. 135/2018 attiene esclusivamente all'attuazione del registro e alle modalità di registrazione delle imprese tenute ad iscriversi, mentre il decreto di cui all'art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992 riguarda le specifiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico, sicché quest'ultimo non subordina in alcun modo l'operatività del Registro all'adozione del decreto ministeriale relativo alle specifiche tecniche del Foglio, come invece sostenuto dal MIT;
- se il legislatore avesse inteso subordinare la piena operatività del Registro – con effetti anche in ordine alla cessazione del regime di moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni – alla coordinata adozione del complesso di tali misure lo avrebbe disposto testualmente, per cui la scelta operata dal Ministero con il decreto del 20 febbraio non trova alcun riscontro nel dato normativo;
- il registro e il foglio rappresentano due strumenti che assolvono funzioni diverse tra loro, poiché il secondo consente di verificare la liceità dell'attività svolta dagli operatori nell'erogazione di un singolo servizio di NCC, mentre il primo è funzionale ad assicurare la regolarità della posizione degli esercenti; tuttavia il foglio non può condizionare la piena operatività del registro e dunque causare lo stallo nel rilascio di nuove autorizzazione da parte dei Comuni;
- il decreto ministeriale n. 86/2020 viola l'art. 41, comma 1 della Costituzione, costituendo un limite ingiustificato all'esercizio della libertà di iniziativa economica delle imprese esercenti il servizio di NCC.

Di qui la possibilità per i Comuni di tornare ad indire procedure di evidenza pubblica, previo adeguamento dei rispettivi regolamenti comunali di settore, potenziando

il servizio pubblico non di linea in favore delle proprie comunità (impoveritosi nel tempo) e, contestualmente, offrendo sul mercato nuove opportunità lavorative in favore di nuovi operatori economici interessati.

4. Il ruolo del Rent e del foglio di servizio elettronico ed i vincoli sproporzionati.

Il 2 luglio del 2024 il Ministero per le Infrastrutture ed i Trasporti (in seguito MIT) ha varato il decreto n.203 con il quale ha istituito il Registro informatico Pubblico Nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi effettuato con autovettura, motocarrozzeria e natante a motore e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozzeria e natante a motore.

L'iscrizione al Rent è condizione indispensabile per le imprese ai fini dell'esercizio dell'attività.

Fra i principali dati, il registro contiene:

- la denominazione, ragione sociale, codice fiscale, partita IVA, legale rappresentante o titolare dell'impresa, sede legale dell'impresa;
- gli estremi della licenza;
- il Comune che ha rilasciato la licenza con gli estremi dell'autorizzazione;
- la targa, il telaio e l'uso del veicolo autorizzato;
- la sede della rimessa e le sedi operative (relativamente al servizio di Ncc);
- il numero di iscrizione al ruolo dei conducenti di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n.21, con indicazione della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura tenutaria del registro.

Intanto con la sentenza n.137/2024 la Corte Costituzionale dichiara illegittimo l'art.10 bis c.6 del d.l. 135/2018 secondo cui *“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozzeria e natante”*.

Si arriva alla sentenza a seguito del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, per questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)».

Alla base del pronunciamento il delicato tema delle possibili limitazioni imposte dal legislatore o dalla P.A. allo svolgimento di attività economiche ed al principio della tutela della concorrenza.

Quest'ultima costituisce uno dei pilastri basilari su cui poggia il diritto e l'economia dell'Unione Europea, sul presupposto che solo il libero gioco delle forze e dei soggetti operanti sul mercato opportunamente vigilato dalle istituzioni europee e dagli stati membri, contribuisca ad una crescita ordinata e proficua dell'Unione stessa e quindi dei Paesi membri.

Essa si articola nella libertà di circolazione delle merci, servizi, lavoratori, capitali, garantite dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che ne vieta qualsiasi restrizione da parte degli Stati membri che si riveli ingiustificata se non per imperativi motivi di interesse generale.

In particolare, il TFUE dall'art. 101 al 106, dichiara incompatibili con il mercato interno gli accordi fra imprese finalizzati a impedire, falsare o restringere il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno.

Altresì, impone agli Stati membri di astenersi dall'adozione di atti legislativi o provvedimenti amministrativi che risultino elusivi dei principi in tema di libera concorrenza, in particolare vietando interventi e misure incompatibili con gli stessi

e che non si giustificino, a seguito di un ponderato bilanciamento di interessi, con la necessità di tutelare altri valori dichiarati preminenti (per es. la tutela della salute, dell'ambiente, ecc.).

Oltre al TFUE, la concorrenza e la libertà di circolazione di merci, servizi e capitali, sono oggetto di un'apposita disciplina dettagliata da parte dell'Unione Europea, contenuta nella c.d. "Direttiva Bolkestein" n.123/2006 recepita in Italia dal D.Lgs. 59/10 e dal successivo D.Lgs. 147/2012, secondo cui l'eliminazione degli ostacoli giuridici alla realizzazione di un efficiente mercato interno costituisce una priorità e, al tempo stesso, uno strumento per conseguire gli obiettivi di coesione sociale e di una crescita economica sostenibile della Unione.

Sul fronte dell'ordinamento italiano, la tutela della concorrenza, già oggetto di uno specifico intervento normativo con la L. 287/90, viene massimamente esaltata con la L. Cost. 3/2001 che la ascrive alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 c.2 lett. e), che resta vincolata, come in seguito vedremo in virtù della primazia del diritto europeo su quello nazionale, a garantirne la più ampia esplicazione, atteso che costituisce puntuale attuazione della libertà di iniziativa economica (art.41 Cost.), intollerante a limitazioni non giustificate e discriminatorie.

Sicché le eventuali limitazioni possono essere riconducibili (art.8 c.1 lett. h) del D.Lgs. 59/2010 esclusivamente a motivi imperativi d'interesse generale come l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, la salute, la tutela dei lavoratori, la tutela dei consumatori, la tutela dell'ambiente, cioè motivi di utilità sociale.

Quale corollario, ne deriva, anche in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art.118 c.4 Cost., in virtù del quale lo Stato e gli enti locali hanno il compito di favorire, sostenere e creare le condizioni concrete per la piena affermazione dell'autonomia iniziativa di cittadini, associazioni e imprese per lo svolgimento di attività di interesse generale, il ritiro dello Stato dall'economia, la fine del dirigismo pubblico in economia, l'esaltazione invece dei compiti di vigilanza e controllo in chiave anticoncorrenziale dello Stato e degli enti pubblici, il forte ridimensionamento dei regimi autorizzativi (con la nascita della segnalazione certificata di inizio attività ex L.122/10), la nascita delle Autorità Indipendenti che hanno la "mission" di neutralizzare le forze impeditive del libero gioco concorrenziale.

In attuazione del principio di libertà dell'iniziativa economica ex art.41 Cost. e del principio comunitario di concorrenza, da ultimo, gli articoli 31 e 34 D.L. 201/11 (convertito dalla legge 214/11)- Decreto Monti stabiliscono che, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generali costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previi atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Insomma gli Stati membri non solo devono adeguare la loro legislazione e l'attività amministrativa a tali principi e non possono adottare e mantenere misure che rendono inefficaci e prive di consistenza le regole di concorrenza, ma devono porre in essere ogni attività utile ad assicurare piena efficacia alle norme comunitarie in materia.

Il punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze è rappresentato dal principio della proporzionalità che il legislatore e la P.A. devono osservare, per cui eventuali condizionamenti o limitazioni alla tutela dell'iniziativa economica intanto si giustificano solo se si rivelano strettamente necessari e adeguati a tutelare quei motivi di "utilità sociale" di cui si è prima detto.

Nel caso del servizio di Ncc, si legge nella sentenza 137/2024 della Consulta: «i

divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere [...] adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire (sentenza n. 36 del 2024)” garantendo sempre una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8 del 2024). Tale connessione manca, con chiara evidenza, nella norma censurata, che consente in concreto all'autorità amministrativa di bloccare a tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio del servizio di NCC, con effetti protezionistici consistenti nell'elevare un'indebita barriera alla libertà di accesso al mercato, che non solo si è tradotta in un'ulteriore posizione di privilegio degli operatori in questo già presenti – che agiscono in una situazione in cui la domanda è ampiamente superiore all'offerta – ma che, soprattutto, ha causato, in modo sproporzionato, un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività”.

Con la conseguenza che, per effetto del perdurante divieto imposto ai Comuni per l'indizione di bandi per il rilascio di nuove licenze, si è determinata, oltre ad una ingiustificata compressione della tutela della concorrenza, anche una lampante limitazione di un'altra libertà costituzionalmente protetta con pesanti ricadute economiche e sociali e cioè la libertà di circolazione delle persone.

Infatti, ammonisce la Consulta, “I servizi di autotrasporto non di linea, infatti, concorrono a dare «effettività» alla libertà di circolazione, «che è la condizione per l'esercizio di altri diritti» (sentenza n. 36 del 2024), per cui la forte carenza dell'offerta – che colloca l'Italia fra i Paesi europei meno attrezzati al riguardo, come risulta dai dati segnalati nell'opinione presentata dall'ANITRAV tanto nel presente giudizio quanto nel giudizio a quo – generata dal potere conformativo pubblico si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico.

Essa ha infatti innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. Ha compromesso le esigenze di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro. Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura, come documentato dalla Regione Calabria nel giudizio a quo.

Insomma, tali esempi dimostrano che, nella pur circoscritta distorsione della concorrenza che si è verificata per effetto della normativa censurata, sono stati indebitamente compromessi, non solo il benessere del consumatore, ma qualcosa di più ampio, che attiene all'effettività nel godimento di alcuni diritti costituzionali, oltre che all'interesse allo sviluppo economico del Paese”.

Per quanto attiene il foglio di servizio elettronico, previsto dalla legge 12/19 e che ogni esercente dovrà obbligatoriamente compilare con l'indicazione della targa del veicolo, del nome del conducente, della data, di luogo e chilometri di partenza e arrivo, dell'orario di inizio servizio, della destinazione e orario di fine servizio, dei dati del fruitore del servizio, il MIT finalmente lo istituisce con il decreto n.226 del 16 ottobre 2024.

Ma anche questo provvedimento cade (in parte) sotto i colpi della mannaia della giurisprudenza.

E così, nel corso di quest'anno, si registrano:

A. La sentenza n. 15284 del Tar Lazio che ha annullato le disposizioni del decreto ministeriale che prevedevano:

1. il vincolo di fermo di 20 minuti tra due servizi Ncc consecutivi;
2. l'obbligo di iniziare il servizio dal luogo in cui è terminato quello precedente in ogni caso, costringendo così il vettore a compiere necessariamente un viaggio a vuoto

nella propria rimessa prima di cominciarne uno nuovo;

3. il divieto di stipulare contratti Ncc con intermediari come agenzie e tour operator;
4. il controllo generalizzato sul servizio di Ncc (non contemplato invece per quello di taxi), laddove prevedeva l'obbligo di conservazione per tre anni del foglio di servizio elettronico e dei dati contenuti in dotazione agli esercenti il servizio di Ncc, senza alcun fondamento nella legge quadro, la n.21 del 1992.

Secondo il Tar, si trattava di prescrizioni contrastanti con la libertà di circolazione, che rischiavano peraltro di aggravare la già carente offerta di autoservizi pubblici non di linea e di alcune fasce della popolazione, quella anziana e quella fragile, mortificando altresì la primaria esigenza ad una mobilità veloce, come già segnalato dalla citata sentenza n.137/2024 della Corte Costituzionale.

Inoltre, la sentenza ammonisce il Ministero ad una corretta rielaborazione del regolamento, che è per legge *“limitato alla definizione delle caratteristiche funzionali e strutturali del foglio di servizio in formato elettronico. La ratio della disposizione risiede nell'intento di favorire la modernizzazione degli strumenti di controllo in un settore – quello del trasporto non di linea – particolarmente esposto a fenomeni di abusivismo e disomogeneità gestionale, senza tuttavia alterare i presupposti sostanziali di esercizio dell'attività, né pregiudicare l'autonomia organizzativa degli operatori economici. Rientra nei limiti del potere ministeriale la determinazione dei contenuti informativi minimi del foglio elettronico, purché questi siano strettamente coerenti con quelli prescritti dalla legge (targa, conducente, dati temporali e chilometrici del servizio, fruitore del servizio)*

.....
Non rientra, invece, nel perimetro del potere conferito dalla norma in esame l'istituzione di un sistema informatico accentrato, gestito direttamente dal Ministero, che subordini l'erogazione del servizio NCC alla previa registrazione, validazione o trasmissione dei dati di servizio a una piattaforma statale.....In sintesi, la futura attività regolamentare dell'Amministrazione dovrà limitarsi alla definizione delle caratteristiche tecniche del documento elettronico, in una logica di apertura e neutralità tecnologica, senza invadere la sfera organizzativa delle imprese, senza discriminare canali digitali di intermediazione e senza imporre flussi di dati verso sistemi informatici centralizzati non previsti dalla legge”.

Quindi solo a queste condizioni *“potrà essere assicurato il corretto equilibrio tra esigenze di controllo pubblico e libertà economica, nel rispetto delle garanzie costituzionali e dei principi dell'ordinamento europeo”;*

B. La sentenza della Corte Costituzionale n.163 che ha censurato il decreto poiché il Ministero, sotto le mentite spoglie della fissazione di prescrizioni imposte nell'ambito della materia della “tutela della concorrenza”, rientrante ai sensi dell'art.117 c.2 lett. E) della Costituzione nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, avrebbe in realtà sconfinato nell'ambito del “trasporto pubblico locale”, materia invece appartenente alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ai sensi del comma 4 dell'art.117 Cost..

Secondo la Corte, non era di competenza dello Stato e dunque del Mit, bensì delle Regioni, adottare quelle prescrizioni contenute nel decreto n.226 relative:

1. al vincolo di fermo di 20 minuti tra due servizi Ncc consecutivi, per i casi in cui il servizio non inizi dalle rimesse;
2. al divieto di stipulare contratti Ncc con intermediari come agenzie, tour operator e soggetti che svolgono anche in via indiretta attività di intermediazione;
3. all'obbligo di utilizzo esclusivo dell'applicazione informatica ministeriale per la compilazione del foglio di servizio elettronico.

Secondo la Consulta la disciplina del servizio NCC, oltre che gravitare nell'orbita della materia della tutela della concorrenza, rientra anche nell'ambito di competenza riferibile alla materia «trasporto pubblico locale», che dopo la riforma introdotta con

la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 appartiene alla competenza legislativa regionale residuale.

Dunque la materia «tutela della concorrenza» – che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ascrive alla potestà legislativa dello Stato – può intersecare materie di competenza regionale, compreso il trasporto pubblico locale, sicché in ogni caso l'esercizio della competenza legislativa statale trasversale non può eccedere i limiti della ragionevolezza e proporzionalità nel perseguimento delle sue finalità.

Scrivono i giudici *«Come questa Corte ha già in passato evidenziato, «il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017), sicché «l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi» (sentenze n. 62 del 2025 e n. 206 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 56 del 2020). Il principio di proporzionalità «tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione [...] dell'autonomia regionale» (sentenza n. 272 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020 e n. 206 del 2024), richiedendo di valutare se la norma, «tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).*

Innanzitutto nel contesto dei conflitti di attribuzione tra enti, il vaglio di ragionevolezza e di proporzionalità dell'esercizio di competenze legislative trasversali statali traccia la linea di demarcazione che consente di determinare l'eccedenza da tali competenze e l'interferenza con quelle regionali correlate alla specifica materia implicata».

Vaglio di proporzionalità che evidentemente il decreto del Mit n.226 non ha superato, con conseguente annullamento dei tre vincoli descritti.

Ne deriva la plastica conferma per la quale la disciplina normativa dell'attività produttiva del noleggio di veicoli con conducente si regge su un delicato equilibrio fra due valori entrambi tutelati dalla nostra carta fondamentale e diversamente declinati nelle rispettive prerogative appartenenti a Stato e Regioni, secondo il quale l'esercizio della potestà legislativa dello Stato per regolare la prima, cioè la tutela della concorrenza e la libertà di impresa, può comprimere l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni per regolare il secondo, cioè il trasporto pubblico locale, solo nel rispetto dei principi di «ragionevolezza» e di «proporzionalità».

5. Il criterio della territorialità.

Caratteristica saliente del servizio di Ncc, predicato dalla norma, è quella afferente la territorialità nel senso che esso deve infatti conservare il collegamento con il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, trattandosi di un servizio istituito per le specifiche esigenze della comunità di riferimento (essendo alternativo a quello pubblico di linea), per cui il gestore deve rientrare nella rimessa al termine del servizio, pur essendo consentito non fare rientro in rimessa tra un viaggio e l'altro.

In caso di accertato mancato utilizzo della rimessa, il Comune è legittimato ad adottare il potere sanzionatorio fino alla decadenza dell'autorizzazione.

Il Consiglio di Stato con la sentenza n.499/2025, richiamando un consolidato orientamento, ha ribadito il principio per cui il mancato utilizzo – da parte del gestore – della rimessa indicata nella domanda di partecipazione all'avviso pubblico indetto da quel Comune per l'assegnazione della licenza Ncc di autoveicoli, legittima il potere sanzionatorio dell'ente, trattandosi appunto di servizio destinato all'utenza specifica dei residenti e non ad un'utenza indifferenziata.

Invero, la circostanza per la quale la rimessa deve essere situata nel Comune che ha

rilasciato l'autorizzazione è un requisito intrinseco del servizio e della relativa attività da svolgere, poiché l'attività di NCC è diretta a soddisfare le esigenze di trasporto delle singole comunità alla cui tutela è preposto il Comune che rilascia l'autorizzazione.

Il servizio non può invece essere svolto per soddisfare indistintamente la richiesta di prestazioni di trasporto su tutto il territorio nazionale, perché finirebbe per concentrarsi laddove la domanda dell'utenza è maggiore, tradendo le finalità per cui l'ente locale aveva istituito il servizio e cioè per sopperire alla carenza dei trasporti sul proprio territorio.

Secondo il Consiglio di Stato, il collegamento dell'attività con la comunità di cui il Comune che ha autorizzato il servizio di NCC è ente esponenziale costituisce elemento indefettibile dello stesso servizio, in coerenza con la definizione che ne dà l'art.3 della l. 21/1992 come servizio rivolto *“all'utenza specifica che avanza presso la sede o la rimessa apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici”*.

Se allora è vero che il servizio di trasporto passeggeri, dipendendo dalla richiesta del cliente/trasportato, non deve avere aprioristici limiti di efficacia è altrettanto vero che va salvaguardata la necessità del collegamento territoriale che deve sussistere o in partenza, o in arrivo, al fine di soddisfare l'interesse pubblico sotteso. Se così non fosse, non si capirebbe perché l'autorizzazione per lo svolgimento del servizio di Ncc venga rilasciata dal Comune, cioè dall'ente espressione di autonomia locale, e non per esempio da un organo periferico dell'amministrazione statale.

In sintesi:

1. il servizio conserva la sua dimensione locale, sebbene di livello anche provinciale e non solo strettamente comunale;
2. il suo titolare può eleggere anche altre rimesse in ambito provinciale oltre a quella (principale) sita nel Comune che ha rilasciato il titolo;
3. il titolare non necessariamente deve fare rientro nella sede di servizio o di rimessa “ogni volta”, ossia tra un viaggio e l'altro che siano caratterizzati da una certa contiguità temporale;
4. tuttavia, nello svolgimento del servizio, va comunque preservato un certo “vincolo territoriale” con la comunità di riferimento ossia con la collettività del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, sicché il rientro nella sede di servizio e di rimessa, pur dopo una serie di viaggi tra loro in qualche misura “collegati”, non può essere del tutto omesso;
5. 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 anche i requisiti *funzionali* relativi all'esigenza di prestare il proprio servizio di noleggio prevalentemente all'interno del territorio comunale di riferimento.

6. Gli adempimenti dei Comuni.

Se questo oggi è il quadro normativo che regola il settore del noleggio con conducente di autoveicoli fino a nove posti, compreso il conducente, dopo l'intervento regolatorio della giurisprudenza, i Comuni (finalmente) possono dare risposte concrete ai propri territori in favore dei cittadini con il potenziamento del servizio di noleggio con conducente e di nuovi operatori economici del settore, per oltre quattro anni privati di opportunità di ingresso in questo mercato.

Si suggerisce a tal fine una best practice operativa per la gestione del complesso procedimento amministrativo finalizzato al rilascio di nuove licenze:

1. adeguare il regolamento comunale in materia, a suo tempo adottato in base alla

legge 21/1992, alle nuove sopravvenienze giuridiche intervenute di cui si è parlato e alle nuove eventuali esigenze nel tempo sopravvenute di maggiore copertura del servizio sul proprio territorio;

2. dare atto nel regolamento comunale che: a) il servizio conserva la sua dimensione locale, sebbene di livello anche provinciale e non solo strettamente comunale; b) il suo titolare può eleggere anche altre rimesse in ambito provinciale oltre a quella (principale) sita nel Comune che ha rilasciato il titolo; c) il titolare non necessariamente deve fare rientro nella sede di servizio o di rimessa “ogni volta”, ossia tra un viaggio e l'altro a condizione che siano caratterizzati da una certa contiguità temporale; d) nello svolgimento del servizio va comunque preservato un certo “vincolo territoriale” con la comunità di riferimento ossia con la collettività del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (sicché il rientro nella sede di servizio e di rimessa, pur dopo una serie di viaggi tra loro in qualche misura “collegati”, non può essere del tutto omesso); e) 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 anche i requisiti *funzionali* relativi all'esigenza di prestare il proprio servizio di noleggio prevalentemente all'interno del territorio comunale di riferimento; f) tra i requisiti non può tuttavia figurare quello della residenza nel Comune che indice il bando, neppure sotto forma di criterio preferenziale ;
3. in caso di carenza del regolamento, approvarne uno nuovo tenendo conto degli elementi evidenziati come sopra;
4. stabilire l'aliquota di autorizzazioni disponibili considerando i criteri della popolazione residente, del numero di turisti rilevato in base a comunicazioni della Regione o di altri uffici preposti, dell'eventuale presenza di aeroporti, stazioni marittime e ferroviarie, della popolazione studentesca, della presenza di grandi strutture sanitarie, della cospicua presenza di strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere, di ulteriori parametri preventivamente fissati;
5. successivamente all'approvazione del Regolamento da parte del Consiglio Comunale, indire un bando pubblico per il rilascio delle autorizzazioni secondo il numero stabilito, possibilmente strutturato sul modello di un esame per titoli ed esami, finalizzato alla verifica dell'effettiva conoscenza del territorio del Comune da parte del vettore per un migliore soddisfacimento della richiesta dei passeggeri;
6. vigilare sul corretto svolgimento del servizio da parte degli assegnatari delle autorizzazioni e, in caso di violazioni, adottare provvedimenti sanzionatori a carico dei trasgressori fino alla decadenza dell'autorizzazione rilasciata.