



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9049 del 2012, proposto da:  
Anitrav - Associazione Nazionale Imprese di Trasporto Viaggiatori, in persona del legale rappresentante p.t.; Impresa Individuale Aloisi Giulio, Impresa Individuale di Resta Giuseppe, rappresentati e difesi dagli avv. Gaetano Gaudiello e Silvia Armati, con domicilio eletto presso Studio Legale Armati - Gaudiello in Roma, via R. Grazioli Lante, n.76;

***contro***

Roma Capitale, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Rizzo, con il quale domicilia in Roma, via Tempio di Giove, n. 21, presso l'Avvocatura comunale;

***e con l'intervento di***

ad

adiuvandum:

A.N.C. Associazione Regionale Lazio Trasporto Persone e Mobilità, rappresentata e difesa dall'avv. Aldo Avv. Basile, con domicilio eletto presso Aldo Basile in Roma, via Carlo Conti Rossini, 26;

***per l'annullamento***

- 1) della Deliberazione della Giunta Capitolina del 4 ottobre 2012, n. 282, pubblicata nell'Albo Pretorio on – line del Comune di Roma dal 18.10.2012 all'1.11.2012, denominata “Regolamentazione dell'accesso dei titolari di autorizzazioni di noleggio con conducente rilasciate da altri Comuni all'interno delle Zone a Traffico Limitato di Roma Capitale”;
- 2) di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale al provvedimento impugnato, anche di carattere generale, anche se non espressamente indicato nel presente ricorso, ove anche non conosciuto oppure non direttamente lesivo, per quanto di ragione, e con riserva di proporre ulteriori impugnazioni per mezzo di motivi aggiunti avverso tutti quegli atti del procedimento de quo allo stato non conosciuti, adottati o adottandi nel corso dell'ulteriore attività amministrativa.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 6 marzo 2013 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

1. La delibera oggetto di impugnativa, n. 282 del 4 ottobre 2012, reca la nuova disciplina per l'accesso alle Zone a Traffico Limitato di Roma Capitale da parte dei titolari di autorizzazioni di noleggio con conducente rilasciate da altri Comuni.

Parte ricorrente ritiene che la regolamentazione in questa sede impugnata sia stata emessa dalla Giunta Capitolina, in forza dell'art. 5 – bis, comma 1, della l. n. 21 del 1992, allo specifico fine di “*contenere a livelli accettabili l'inquinamento atmosferico*”, nonché di “*limitare la crescente congestione dovuta al traffico privato*”.

A tale scopo, sono stati previsti l'obbligo di effettuare una comunicazione preventiva, nonché di pagare un importo di accesso.

Evidenza, altresì, come l'approvazione di siffatto regolamento si inserisca in un contesto normativo in fase di travagliata evoluzione che impedisce, di fatto, al legislatore di pervenire ad un'organica ridefinizione della materia del noleggio con conducente che resta a tutt'oggi disciplinata, a livello nazionale, dalla cit. legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21.

Tale normativa è stata, peraltro, di recente modificata con norme che (a dire dei ricorrenti) sarebbero tuttora sospese nella loro efficacia (si tratta, in particolare, delle modifiche introdotte con l'art. 29, comma 1 *–quater* del d.l. 30.12.2008, n. 207, come integrato e modificato in sede di conversione con la legge 27 febbraio 2009, n. 14).

Analoghe modifiche hanno riguardato, ancora prima, la legge della Regione Lazio n. 58 del 26 ottobre 1993. La l.r. n. 7 del 14 febbraio 2005 ha infatti introdotto criteri di vincolo al territorio comunale per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, non presenti originariamente, né nella legge quadro nazionale, né nella normativa comunale.

Si tratta, in particolare, dei vincoli introdotti con gli artt. 5 e 7 della l.r. n. 58/93, come modificata, secondo cui non solo il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio "avvengono all'interno del territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione", ma è fatto obbligo, per conseguire l'autorizzazione, di avere la disponibilità, nell'ambito del comune preposto al rilascio dell'autorizzazione stessa, di una rimessa o di un pontile di attracco, presso i quali i veicoli o i natanti sostano e sono a disposizione dell'utenza.

In precedenza, invece, l'obbligo di prelevamento dell'utente, o dell'inizio del servizio, all'interno dell'area comunale o comprensoriale, era previsto per i soli taxi, mentre, circa l'obbligo di disporre di una rimessa, non vi era alcun vincolo

circa la localizzazione della stessa nel territorio del Comune che rilascia l'autorizzazione.

In ordine alla portata anticoncorrenziale di tale norme, si è già espressa l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua segnalazione al Parlamento del 28 luglio 2010, n. AS736.

Come già accennato, peraltro, anche il legislatore nazionale è intervenuto sulla materia, riformulando, nei sensi sopradetti, l'art. 3 della l. n. 21/92 (secondo cui la sede del vettore e la rimessa debbono essere situate, esclusivamente, nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione), ed introducendo, altresì, un art. 5 – *bis* che prevede la possibilità per i Comuni di regolare l'accesso nel loro territorio da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri Comuni.

Inoltre, ai sensi dell'art. 8, comma 3, come modificato, per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

All'art. 11, comma 3, è stato poi introdotto l'obbligo di stazionamento dei veicoli esclusivamente all'interno della rimessa, ed è stato prescritto che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente avvengano alla rimessa situata nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa.

Anche in relazione a tali osservazioni, l'AGCM ha formulato osservazioni critiche (AS683 del 27 aprile 2010).

I dubbi di legittimità costituzionale e comunitaria hanno indotto lo stesso legislatore a sospendere l'efficacia delle norme così introdotte con diversi e ripetuti interventi normativi (art. 7 – *bis* d.l. n. 5/2009, conv. in l. 9 aprile 2009, n. 33; art. 2, comma 3, d.l. n. 40/2010, ettc.; da ultimo, il termine per l'emanazione del decreto con cui il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti avrebbe dovuto adottare le

disposizioni attuative di cui all'art. 2, comma 3, d.l. 40/2010, è stato prorogato sino al 31.12.2012, dal d.l. n. 83/2012, art. 17, comma 1).

E' in tale contesto normativo che si inseriscono le delibere impugnate, avverso le quali i ricorrenti, nella loro rispettiva qualità, deducono:

1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 5 – BIS E DELL'ART. 11, COMMA 3, DELLA LEGGE QUADRO N. 21 DEL 1991, NELLA VERSIONE ANTECEDENTE ALLE MODIFICHE INTRODOTTE CON L'ART. 29, COMMA 1 – QUATER D.L. N. 207/2008, COME CONVERTITO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7-BIS D.L. N. 5/2009, CONV. CON L. N. 33/2009, E DELL'ART. 2, COMMA 3, D.L. N. 40/2010, CONV. IN L. N. 73/2010 E SS.MM.II..

La delibera impugnata viola la l. n. 21 del 1992, nella versione che i ricorrenti ritengono tuttora vigente. Del resto, lo stesso art. 11, comma 3, della legge prevede che i noleggiatori con conducente, senza distinzioni, possano usare le corse preferenziali nonché tutte le altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici.

Con particolare riguardo alle ZZTLL, per effetto del combinato disposto della direttiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 luglio 2007, n. 3816, e del cit. art. 11, comma 3, l. n. 21/92, la facoltà di libero accesso alle ZZTLL si estende anche ai veicoli adibiti al servizio di NCC, ovunque essi siano stati autorizzati.

2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI E COMUNITARI IN MATERIA DI UGUAGLIANZA, CONCORRENZA E LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE DI PERSONE E COSE. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA E SVIAMENTO.

I vincoli all'attività degli NCC così stabiliti, violano i principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi.

Violano, altresì, gli artt. 16, 41 e 117 e 120 della nostra Carta Costituzionale, nonché, infine, il principio di uguaglianza.

3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 117, COMMA 6, E DELL'ART. 120 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7 D.LGS. 30 APRILE 1992, N. 285. VIZIO DI INCOMPETENZA DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI PER AVERE L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE DISCIPLINATO ASPETTI NON ATTRIBUITI ALLE SUE FUNZIONI.

In base all'assetto delle competenze stabilito dalla Carta Costituzionale, i Comuni hanno potestà regolamentare solo in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Tra le funzioni attribuite ai Comuni rientra, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 285 del 1992, la regolamentazione della circolazione nei centri abitati.

La disciplina in esame, viola la normativa del Codice della Strada in quanto eccede i poteri attribuiti ai Comuni, in materia. Da un lato, la stessa rientrerebbe esclusivamente nelle prerogative del Sindaco, sulla scorta delle direttive impartite dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, dall'altro, comunque, non considera il carattere di servizio pubblico svolto dai titolari di un'autorizzazione NCC, ancorché rilasciata da altro Comune.

4) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 18 DELLA L. 8 AGOSTO 1990, N. 241 E DELL'ART. 43 DEL D.P.R. 28 DICEMBRE 2000, N. 445.

L'art. 2 dell'impugnata delibera prevede che gli NCC titolati da altri Comuni debbano comunicare i dati identificativi dell'autorizzazione di noleggio con conducente, i dati del titolare dell'autorizzazione e del conducente, se diverso dal titolare, i dati del veicolo utilizzato, con il numero di targa e la tipologia emissiva; la data di inizio e la durata dell'accesso.

Inoltre, la documentazione comprovante il pagamento del pedaggio deve essere consegnata all'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità.

Siffatti obblighi di comunicazione contrastano con quanto prescritto dall'art. 43 del d.P.R. n. 445/2000, secondo cui l'amministrazione è tenuta ad acquisire d'ufficio i documenti in proprio possesso, ovvero detenuti da altre amministrazioni.

Nel caso di specie, già con una semplice visura al PRA è possibile risalire ai dati di proprietà del veicolo, all'uso per cui lo stesso è adibito, e, nel caso in cui sia adibito al servizio di NCC, al numero dell'autorizzazione con indicazione del Comune che ha rilasciato la stessa, unitamente alla tipologia emissiva.

Roma Capitale, proseguono i ricorrenti, non può ritenersi legittimata a gravare di onerosi adempimenti gli operatori provenienti da altri Comuni, a meno che tali oneri non abbiano un denominatore comune previsto ad un più alto livello territoriale e normativo.

La delibera di Giunta impone, inoltre, di comunicare i dati relativi al singolo servizio, in contrasto con quanto già statuito da questo TAR, in particolare nella sentenza n. 27271 del 20.7.2010.

Si tratta, inoltre, di dati che nulla hanno a che vedere con la protezione delle ZZTLL.

5) ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ.

Parte ricorrente evidenzia ancora che, se effettivamente, la finalità della delibera fosse quella di limitare l'inquinamento atmosferico, nonché la congestione dovuta al traffico privato, vi sarebbe una evidente sproporzione rispetto all'obiettivo perseguito.

Infatti l'operatore NCC esercita un servizio pubblico integrativo e non può essere equiparato al privato cittadino.

Contraddittorio è poi il fatto che i veicoli taxi ed NCC con autorizzazione rilasciata da Roma Capitale, non siano soggetti a restrizione alcuna, indipendentemente dalla tipologia emissiva.

Infatti, se la finalità perseguita dall'amministrazione è quella di limitare l'inquinamento atmosferico e la congestione del traffico, il provvedimento dovrebbe avere applicazione *erga omnes* (per quanto riguarda il servizio pubblico non di linea).

Il reale intento perseguito dall'amministrazione capitolina è quello di impedire arbitrariamente l'attività degli operatori NCC con autorizzazioni rilasciate da altri Comuni.

La delibera oggi impugnata ricalca quella emessa nel 2005 (n. 396) in materia di accesso alle ZZTLL, poi sospesa da questa stessa Sezione (ordinanza n. 6763/2005), per irragionevole valorizzazione del criterio dell'appartenenza geografica.

#### 6) IRRAZIONALITA' ED ILLOGICITA' DELLA DELIBERAZIONE N. 282. VIZIO DI MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO.

Per effetto del combinato disposto della direttiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 luglio 2007, n. 3816, e dell'art. 11, comma 3, l. n. 21/92, la facoltà di libero accesso alle ZZTL si estende anche ai veicoli adibiti al servizio di NCC, ovunque essi siano stati autorizzati.

#### 7) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI IMPARZIALITA' E BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

L'amministrazione capitolina ha leso la libertà di concorrenza tra gli operatori limitando, di fatto, l'offerta del servizio agli utenti.

#### B) MOTIVI RELATIVI ALL'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, COMUNITARIA E AMMINISTRATIVA DELLA DISCIPLINA IMPUGNATA.

La delibera viola il principio di concorrenza, quale tutelato, in primo luogo, dall'art. 41 Cost, che deve essere letto anche alla luce dei principi comunitari direttamente applicabili nell'ordinamento interno (C.Cost., sentenza 15 maggio 1990, n. 241; 23 dicembre 2008, n. 439), nonché dall'art. 117, comma 1, che stabilisce, tra gli altri, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (cfr., ancora la Corte Costituzionale, sentenza n. 271 del 29 ottobre 2009).

Non considera, inoltre, che ai sensi dell'art. 92, TFUE (già art. 72 Trattato CE), indipendentemente dall'adozione di una disciplina comune, nessuno degli Stati membri può rendere meno favorevoli, nei confronti dei vettori degli altri Stati membri, le disposizioni nazionali che regolano la materia dei trasporti, nei loro effetti diretti o indiretti.

Vi è poi palese contrasto con gli artt. 16 e 120 Cost., e, in radice, con l'art. 3, per l'irragionevole discriminazione che introduce tra gli operatori del settore.

L'imposizione di requisiti estremamente restrittivi, con la limitazione (di fatto) dello svolgimento dell'attività, si pone in contrasto con il principio della libera prestazione dei servizi, stabilita dagli artt. 56 e ss del TFUE.

Ritengono i ricorrenti che, anche in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, debbono applicarsi alla materia in esame i principi relativi alla libera prestazione dei servizi (ed eventualmente, alla libertà di stabilimento).

Si è costituita, per resistere, Roma Capitale.

E' intervenuta, *ad adiuvandum*, l'A.N.C., Associazione regionale del Lazio Trasporto Persone e Mobilità aderente a TPL Noleggio Felsa CISL.

Con ordinanza n. 4420/2012, resa nella camera di consiglio del 5.12.2012, è stata accolta l'istanza cautelare, per l'effetto disponendo la sospensione dei provvedimenti impugnati, nella parte relativa alla fissazione del pedaggio.

Le parti hanno depositato memorie, in vista della pubblica udienza del 6 marzo 2013, alla quale il ricorso è stato assunto per la decisione.

DIRITTO

1. Con delibera n. 282 del 4 ottobre 2012, la Giunta capitolina ha approvato la nuova *“regolamentazione dell’accesso dei titolari di autorizzazioni di noleggio con conducente rilasciate da altri Comuni all’interno delle Zone a Traffico Limitato di Roma Capitale”*.

Nelle premesse della delibera vengono richiamati, da un lato, la precedente deliberazione n. 1459 del 7 maggio 1996, con cui si è *“provveduto a subordinare ai sensi dell’art. 7, comma 9, d.lgs 30 aprile 1992, n. 285 l’ingresso e la circolazione dei veicoli a motore all’interno della ZTL vigente nel territorio comunale al pagamento di una somma”*, dall’altro la delibera del 28 giugno 1999, n. 84, con cui è stato adottato il Piano Generale del Traffico Urbano *“che, al punto 1.2.3. indica, tra gli obiettivi fondamentali da perseguire, la riduzione dell’inquinamento atmosferico”*.

Viene altresì riportato il testo dell’art. 5-bis, comma 1, della l. 15 gennaio 1992, n. 21, nella parte in cui stabilisce che *“Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell’accesso nel loro territorio o, specificamente, all’interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l’osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso”*, ulteriormente soggiungendo che *“negli anni l’Amministrazione ha ampliato le categorie per le quali è previsto l’accesso a titolo oneroso nelle zone a traffico limitato, soprattutto al fine di contenere entro livelli accettabili l’inquinamento atmosferico, tutelando nel contempo la salute dei cittadini e l’inestimabile patrimonio artistico e archeologico della città di Roma, nonché al fine di limitare la crescente congestione dovuta al traffico privato”*.

Pertanto *“proseguendo in tale ottica, l’Amministrazione capitolina ritiene necessario prevedere l’accesso a titolo oneroso, commisurato alle caratteristiche emissive dei mezzi anche ai soggetti che svolgono il servizio di noleggio con conducente autorizzati da altri Comuni, consentendo ai veicoli ad esclusiva trazione elettrica l’accesso gratuito”*, in considerazione, altresì, dell’ *“elevato*

*numero di operatori in possesso di autorizzazioni rilasciate da altri Comuni che svolgono il servizio di noleggio con conducente all'interno delle ZZTLL di Roma Capitale*".

In concreto, l'accesso è stato subordinato alla "preventiva comunicazione" e al "preventivo pagamento" dell'importo di accesso.

La comunicazione "deve contenere l'autocertificazione in ordine all'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della l. 15 gennaio 1992, n. 21".

Al par. 2 viene specificato che i dati necessari sono "i dati identificativi dell'autorizzazione di noleggio con conducente, con l'indicazione del Comune che ha rilasciato il titolo, del numero identificativo dell'autorizzazione e della data del rilascio; i dati del titolare dell'autorizzazione e del conducente, se diverso dal titolare; i dati del veicolo utilizzato, con il numero di targa e la tipologia emissiva; la data di inizio e la durata dell'accesso".

Segue il dettaglio degli importi che, a titolo esemplificativo, per un veicolo euro 3 risultato fissato in euro 400,00 per l'accesso mensile, ed euro 3.000,00 per l'accesso annuale.

2. Parte ricorrente reputa che, come già avvenuto per la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 68/2011, e per il Regolamento della Giunta n. 403/2011 (provvedimenti in parte annullati da questo TAR, con le sentenze parziali n. 7516/2012 e 7517/2012), anche il provvedimento oggi in esame faccia indebita applicazione della l. n. 21 del 1992, così come novellata dall'art. 29, comma 1 -*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, e, precisamente, dell'art. 5-bis, comma 1. Tale disposizione, infatti, si affianca alle altre che, nel contesto delle medesime sentenze (parziali), sopra richiamate, hanno già formato oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In particolare, la Sezione ha richiesto l'intervento della Corte affinché dia riscontro al seguente quesito:

*"se gli articoli 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5, e 6, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ostino all'applicazione degli artt. 3, comma 3, 8, comma 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, nella parte in cui dispongono rispettivamente che "La sede del*

*vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione”; che “Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione” e che “Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri Comuni”.*

La questione, in sede comunitaria, è ancora pendente.

Al fine di verificare l'esattezza di siffatta prospettazione ricorsuale, giova riassumere i passaggi essenziali delle citate sentenze.

2.1. La Sezione ha in primo luogo affrontato la questione, evocata pure nel presente ricorso, relativa all'effettiva vigenza delle modifiche apportate alla legge quadro n. 21 del 1992, dal cit. art. 29, comma 1 *–quater*, del d.l. d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

L'efficacia delle norme poste dell' articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è stata infatti “sospesa”, in un primo momento, fino al 30 giugno 2009 (art. 7 – bis, d.l. n. 5/2009, introdotto dalla legge di conversione n. 33 del 9 aprile 2009, nel testo originario).

Detto termine è stato dapprima prorogato al 31.12.2009, dall'art. 23, comma 2, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, e quindi, al 31 marzo 2010, dall'art. 5, comma 3, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25.

Successivamente, l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 40/2010, ha stabilito che “Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del

decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il 31 dicembre 2012, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi.”.

Il termine del 31 dicembre 2012, risulta dalle modifiche da ultimo apportate dall'art. 17, comma 1, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (non modificato in sede di conversione).

Orbene, reputa il Collegio che le disposizioni da ultimo richiamate non possano sortire l'effetto, preteso dai ricorrenti, di rinviare ulteriormente nel tempo l'entrata in vigore delle disposizioni recate dell' articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207.

Esse, infatti, hanno una formulazione ben diversa dal richiamato art. 7 – bis del d.l. n. 5/2009, pur evocando la stessa esigenza di “ridefinizione” della disciplina recata dalla l. n. 21 del 1992, unitamente alla necessità di “disposizione attuative” e di elaborazione di “indirizzi generali” per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi.

Inoltre, è agevole osservare che alcune delle norme contenute nelle legge quadro statale, così come modificata sono immediatamente precettive in quanto conformano direttamente l'attività di noleggio con conducente, dettando prescrizioni precise e dettagliate che non necessitano di attuazione alcuna.

Si tratta, in particolare, dell'art. 3, comma 3 ("3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione"); dell'art. 8 comma 3 ("Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione"); dell'art. art. 11, comma 4 ("Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un «foglio di servizio» completo dei seguenti dati: a) fogli vidimati e con progressione numerica; b) timbro dell'azienda e/o società titolare della licenza. La compilazione dovrà essere singola per ogni prestazione e prevedere l'indicazione di: 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e km. di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del committente. Tale documentazione dovrà essere tenuta a bordo del veicolo per un periodo di due settimane").

Infine, di immediata efficacia appare pure l'art. 5 *bis*, denominato "Accesso al territorio di altri comuni", almeno nella parte in cui consente ai Comuni di regolare l'accesso nel loro territorio o specificamente all'interno delle aree a traffico limitato, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri Comuni.

Ciò posto, proprio le disposizioni recate dal cit. d.l. n. 40/2010, evidenziano che le modifiche apportate alla legge quadro n. 21 del 1992, hanno inteso "regolare" il settore, esercitando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione).

Se infatti è vero che – a differenza dell'originaria formulazione della Carta costituzionale, secondo cui la materia delle “tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale”, era di competenza concorrente - il trasporto pubblico regionale e locale rientra, oggi, nella competenza, residuale ed esclusiva, delle Regioni (cfr., in particolare, Corte Costituzionale, sentenza n. 452 del 2007), il giudice delle leggi ha però più volte ribadito (anche con specifico riguardo alla disciplina recata dalla l. n. 21 del 1992, di cui qui si verte), che le materie di competenza esclusiva e nel contempo “trasversali” dello Stato, come quella concernente la tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla “totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano” (sentenza n. 80 del 2006).

In particolare, per quanto concerne gli assetti concorrenziali del mercato del trasporto di competenza dell'ente locale, è intuitivo che gli stessi abbiano una ricaduta sulla libera circolazione delle persone nell'intero territorio nazionale (così, ancora, la Corte Costituzionale, nell'appena citata sentenza n. 452 del 2007) nonché su altri fondamentali interessi di rilievo ultraregionale.

Una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato in termini di proporzionalità ed adeguatezza, tale intervento “può avere anche un contenuto analitico” (si veda ad esempio la sentenza della Corte, n. 401 del 2007, punto 6.7 del Considerato in diritto), come pure è indubbio che, una volta affermata la competenza legislativa statale, spetti parimenti alla legge dello Stato anche l'allocatione delle corrispondenti funzioni amministrative.

Ed è sempre la Corte Costituzionale a ricordare che la “configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato”

(sentenza n. 272 del 2004), senza che il legislatore regionale possa pretendere di modificare anche solo in parte disposizioni che sono espressione dell'esclusivo potere del legislatore statale (così, ancora, la cit. sentenza n. 80 del 2006).

Semmai le Regioni, in materia, possono dettare norme che tutelano più intensamente la concorrenza, rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009).

In relazione all'intervenuta efficacia, ed attuale vigenza, dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, la Sezione ha ritenuto opportuno rimettere alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la questione interpretativa già ricordata e che di seguito viene sintetizzata, nella parte motiva, in quanto fornisce elementi utili anche alla definizione della presente controversia.

2.2. L'articolo 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, rubricato "Servizio di noleggio con conducente", disponeva, nel suo testo originario, che "Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco."

Tale articolo, nel testo sostituito dall'articolo 29, comma 1-*quater*, lettera a), del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, dispone che "1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.

2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco.

3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione."

Il successivo articolo 11, rubricato "Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con

conducente.”, disponeva nel suo testo originario, per quanto di interesse in questa sede, che “4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso le rispettive rimesse.”.

Tale articolo, nel testo integrato dall'articolo 29, comma 1-*quater*, lettera d), del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, dispone invece che “4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L’inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l’autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l’arrivo a destinazione dell’utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni [...]”.

Successivamente, è intervenuto il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (c.d. “manovra bis”)", il quale, all’articolo 3, rubricato “Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche “, ai commi 6-9, disponeva che “6. Fermo quanto previsto dal comma 5 per le professioni, l'accesso alle attività economiche e il loro esercizio si basano sul principio di libertà di impresa.

7. Le disposizioni vigenti che regolano l'accesso e l'esercizio delle attività economiche devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza. Le disposizioni relative all'introduzione di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche devono essere oggetto di interpretazione restrittiva, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo.

8. Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente sono abrogate quattro mesi dopo l'entrata in vigore del presente decreto, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo.

9. Il termine “restrizione”, ai sensi del comma 8, comprende:

[...] c) il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area [...].

Le disposizioni testé riportate sono state peraltro interpolate in sede di conversione, con l'aggiunta del comma 11 *bis* il quale dispone oggi testualmente che “11-*bis*. In conformità alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, 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” (art. 1, comma 1, della legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148).

Il richiamato articolo 6 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, rubricato “Servizi di trasporto” – ai sensi del quale “1. 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 [...]” – deve intendersi riferito, per quanto di interesse in questa sede, al servizio del n.c.c. considerato in generale; il richiamo, invece, ai veicoli M1 è effettuato con riferimento all'articolo 47 del nuovo codice della strada, di cui al D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, rubricato “Classificazione dei veicoli.”, il quale dispone che “2. I veicoli a motore e i loro rimorchi, di cui al comma 1, lettere e), f), g), h), i) e n) sono altresì classificati come segue in base alle categorie internazionali:

[...] b) [...] categoria M1: veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente; [...]”.

L'aggiunto comma 11 *bis* dell'articolo 3 del D.L. n. 138 del 2011 conferma che il richiamato disposto di cui al comma 8 avrebbe dovuto, nella sua originaria formulazione, trovare applicazione anche con riferimento specifico alla normativa di cui ai richiamati articoli 3 e 11 della legge n. 21 del 1992. Tuttavia, proprio in virtù della modifica apportata in sede di conversione, non può ritenersi che gli

articoli 3 e 11 della legge n. 21 del 1992 siano stati abrogati ai sensi del comma 8 del medesimo articolo, in quanto espressamente e testualmente esclusi dal suo ambito applicativo. 2.3. In diverse sedi, sono stati sollevati dubbi in ordine alla legittimità delle innovative disposizioni di cui all'articolo 29, comma 1 *quater*, del D.L. n. 207 del 2008, convertito nella legge n. 14 del 2009.

Ad esempio, nel corso della precedente Legislatura è stata presentata presso la Camera dei deputati una proposta di legge per la riforma della disciplina del servizio di noleggio con conducente di cui agli atti parlamentari A.C. n. 1971 e 3694.

Anche il Servizio studi della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'istruttoria relativa al procedimento di conversione del d.l. cd. Milleproroghe n. 225 del 2010, ha avuto modo di rilevare, nella relazione illustrativa, in data 17 febbraio 2011, per quanto di interesse, nella parte concernente la proroga del termine per l'emanazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 2, comma 3, del d.l. n. 40 del 2010, prorogato con l'articolo 51, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come la detta innovativa disciplina presentasse "notevoli elementi di criticità sia per il profilo costituzionale che per il profilo comunitario".

2.4. Il servizio di noleggio con conducente appartiene alla categoria dei servizi pubblici non di linea, cioè quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai servizi pubblici di linea e che vengono effettuati a richiesta dell'utente o degli utenti, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta; in particolare, il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio

Come già in passato evidenziato da questo TAR, la forma di servizio qui in esame, non trova, in sede comunitaria, una apposita e puntuale disciplina (cfr., in particolare, la sentenza della Sezione II<sup>^</sup> ter n. 9806 del 25 ottobre 2005).

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, l'attuazione dei principi dei trattati riguardanti, tra gli altri, la libera prestazione e il diritto di stabilimento, deve avvenire attraverso l'instaurazione di una politica comune dei trasporti (cfr., da ultimo, Corte Giustizia dell'Unione Europea, sez. III, sentenza del 22.12.2010, in causa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, punto 30).

La normativa comunitaria sino ad oggi adottata, sulla base dell'art. 71 Trattato CE (successivamente art. 91 TFUE), riguarda però esclusivamente il trasporto di internazionale di viaggiatori effettuato con autobus, attività che, per quanto riguarda i c.d. servizi occasionali, servizi regolari specializzati e servizi per conto proprio (secondo le definizioni recate in sede comunitaria), è stata infatti interessata da un ampio processo di liberalizzazione (disegnato dal regolamento 684/92/CE del 16 marzo 1992) che, è poi culminato, anche in sede nazionale, nell'adozione di una specifica, autonoma disciplina (la legge 11 agosto 2003, n. 218, recante "Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente").

Analoghe considerazioni possono farsi in ordine al regolamento CEE n. 2454/92 (annullato dalla Corte di Giustizia e poi sostituito dal regolamento n. 12 del 1998) che disciplina i c.d. "trasporti di cabotaggio", ovvero i trasporti nazionali di viaggiatori su strada, per conto terzi, effettuati a titolo temporaneo nello Stato membro c.d. ospitante, senza disporvi di una sede o di altro stabilimento, da parte di un vettore che svolga l'attività di trasporto di viaggiatori su strada per conto terzi e sia titolare della licenza comunitaria prevista all'articolo 3-bis del cit. regolamento (CEE) n. 684/92.

Peraltro, ai sensi dell'art. 92 TFUE (già articolo 72, Trattato CE), indipendentemente dall'adozione di una disciplina comune, nessuno degli Stati membri può rendere meno favorevoli, nei confronti dei vettori degli altri Stati membri, le varie disposizioni nazionali che regolano la materia dei trasporti, nei loro effetti diretti o indiretti.

Ciò che si vuole evitare è che non siano emanate norme interne rivolte a discriminare, anche indirettamente, imprese di trasporto di altri Paesi membri, configurandosi la violazione dell'art. 72 del Trattato CEE nel caso in cui uno Stato renda più sfavorevole la condizione degli operatori di altri paesi membri rispetto ai propri.

E' bene anche precisare che alcun rilievo, nel caso in esame, può esplicare la direttiva 2006/123/CE (in materia di liberalizzazione dei servizi nel mercato interno), in quanto, come già evidenziato, la stessa esclude dal proprio ambito di applicazione i servizi nel settore dei trasporti.

Al riguardo, non può convenirsi con l'argomentazione secondo cui siffatta delimitazione del campo di azione della direttiva c.d. "servizi", trovi la sua ragion d'essere nel fatto che il settore è stato, in ogni suo aspetto, già liberalizzato.

Si è visto, infatti, che la politica comune dei trasporti è principalmente affidata alle disposizioni attuative adottate ai sensi dell'art. 71 CE (oggi art. 91 TFUE), di talché la delimitazione del campo di azione della direttiva in questione appare coerente con la necessità, nella materia in esame, di coordinare e programmare l'attuazione degli obiettivi dei Trattati attraverso interventi specifici.

Specularmente, non può però nemmeno addivenirsi alla conclusione, propugnata dal Comune di Roma, secondo cui l'attività di noleggio con conducente sarebbe totalmente estranea all'applicazione dei principi comunitari in materia di concorrenza, libera prestazione dei servizi ovvero di diritto di stabilimento.

A tal fine, non è infatti sufficiente la mera circostanza che si tratti di un servizio pubblico integrativo per il quale è tuttora prevista una forma di programmazione regionale e comunale, attraverso appositi regolamenti aventi il compito di disciplinare il numero e l'assegnazione delle autorizzazioni, nonché il complessivo esercizio del servizio.

La giurisprudenza interna ha ad esempio osservato, rispetto all'originaria formulazione della l. n. 21 del 1992, che la previsione di una procedura di concorso

per il rilascio dell'autorizzazione a soggetti che abbiano determinati requisiti, appare del tutto compatibile con i principi di concorrenza stabiliti dalla normativa comunitaria, assicurando, anzi, una maggiore trasparenza nella gestione delle licenze e nel trattamento dei soggetti richiedenti, conciliando così le esigenze della concorrenza con quelle del soddisfacimento del pubblico interesse (Cass. pen., sez. VI, 17 novembre 1999, n. 3288).

In sostanza, i principi comunitari in materia di concorrenza, costituiscono il parametro di valutazione della legittimità della disciplina interna, anche con riguardo ad un'attività che soddisfa un interesse pubblico.

E' poi orientamento consolidato della Corte di Giustizia quello secondo cui eventuali restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi (cfr. gli articoli 51 e 52 TFUE, già 45 e 46 Trattato CE) possono essere giustificate solo da motivi imperativi di interesse pubblico che non eccedano quanto sia necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito e che si applichino senza discriminazioni basate sulla cittadinanza (cfr., in particolare, Corte Giustizia UE, 6 marzo 2007, nei procedimenti riuniti C-338/04, C-359/04 E C-360/04, Placanica e altri, punto 45; id., 6 novembre 2003, in causa C-243/01, Gambelli, punto 65).

Nella giurisprudenza più recente della Corte è pacifico che anche nell'ambito di servizi di trasporto pubblico di rilevanza esclusivamente locale si applichino le disposizioni del Trattato UE in materia di libertà di stabilimento (cfr. la già citata sentenza del 22.12.2010, in causa C- 338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, punto 33).

Infine, va adeguatamente considerato che, in base al combinato disposto degli articoli 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6 TFUE (già articoli 2 e 3 lett. g) del Trattato CE), art. 4, par. 3 Trattato UE e articoli 101 e 102 TFUE (già articoli 81 e 82 Trattato CE), gli Stati membri sono obbligati a non adottare né mantenere misure idonee a rendere prive di effetto le norme sulla concorrenza applicabili alle imprese.

3. Alla luce dei principi e della giurisprudenza comunitari testé evidenziati, il Collegio ha ritenuto che alcune delle innovazioni recentemente apportate alla l. n. 21 del 1992, non siano proporzionate rispetto all'obiettivo, asseritamente perseguito, di incrementare l'offerta di trasporto in ambito locale e che invece producano un effetto di compartimentazione territoriale e di distorsione concorrenziale, ostacolando, ad un tempo, sia l'ingresso di nuovi operatori nel mercato italiano sia la sopravvivenza delle imprese già ivi stabilite.

Al riguardo, sono apparse dirimenti le considerazioni svolte dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che è più volte intervenuta nelle materia in esame.

In particolare, nella segnalazione AS683 del 27 aprile 2010, l'Autorità ha evidenziato come le innovazioni apportate alla l. n. 21 del 1992, si risolvano nella limitazione dell'esercizio dell'attività di noleggio con conducente al territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Tale è infatti l'effetto congiunto che scaturisce dall'obbligo di disporre di sedi e rimesse site nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, di stazionare e sostare solo all'interno delle predette rimesse, di tornare alla rimessa per l'offerta di ogni nuova prestazione, di attestare orario e percorso di ciascuna prestazione attraverso la compilazione di un foglio di servizio, nonché dalla previsione di rilevanti sanzioni, fino alla cancellazione dal ruolo, per il mancato rispetto della nuova disciplina.

Le modifiche introdotte alla normativa sono suscettibili di introdurre numerosi elementi di rigidità nella disciplina che regola il servizio di noleggio con conducente, producendo, in particolare, compartimentazioni territoriali idonee a limitare sensibilmente il numero di operatori presenti su un dato Comune, con l'effetto di ridurre l'offerta dei servizi di trasporto pubblico non di linea, a danno degli utenti, e quindi con effetto esattamente contrario rispetto a quello di incrementare l'offerta dei servizi di trasporto.

La portata anticoncorrenziale di tali limiti, secondo l'Autorità nazionale *antitrust*, appare evidente ove si consideri che l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione.

In sostanza, i vincoli introdotti, non corrispondono ad alcuna necessità imperativa di interesse pubblico, ed appaiono anzi contrari a quella visione "integrata" del trasporto pubblico locale, che figura, tuttora, tra gli obiettivi perseguiti dalla l. n. 21 del 1992 (cfr. l'art. 4, comma 2).

In definitiva, la normativa nazionale richiamata – nella parte in cui dispone che la sede del vettore e la rimessa devono essere situate esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 3, comma 3 e 8, comma 3); che le prenotazioni per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa (così come obbligatoriamente allocata) e che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio devono avvenire alla rimessa situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri Comuni (art. 11, comma 4) – appare in contrasto sia con l'art. 49 TFUE, dal quale scaturisce il diritto delle imprese costituite all'interno di uno Stato membro di avere una sede secondaria in un altro paese con il conseguente divieto di operare discriminazioni in base alla nazionalità nei confronti degli operatori stabiliti a titolo secondario sul territorio dello Stato medesimo, sia con i principi comunitari in materia di concorrenza, che vietano agli Stati di adottare misure che ostacolano la concorrenza effettiva degli operatori nell'ambito del mercato dei trasporti.

Per le ragioni sopra esposte, la Sezione ha quindi rimesso alla Corte di Giustizia, la questione riportata al par. 2 della presente decisione.

3.1. Sempre nel contesto delle sentenze n. 7516/2012 e 7517/2012, con riguardo all'argomentazione, spesa dal Comune di Roma, secondo cui la regolamentazione introdotta con le delibere n. 68/2011 e n. 403/2011, perseguiva lo scopo di assicurare la "leale concorrenza" nel settore, la Sezione ha ricordato che la "tutela della concorrenza" è materia che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato al quale spetta, conseguentemente, anche di disciplinare l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, scegliendo il livello di governo che, secondo il principio di sussidiarietà, appare più adeguato all'esercizio delle funzioni medesime.

Tuttavia, nella materia in esame, neanche in occasione delle modifiche apportate alla l. n. 21 del 1992, in precedenza scrutinate, sono state affidate ai Comuni funzioni di (autonoma) "regolazione" della concorrenza.

Semmai, sono stati loro affidati compiti di contrasto dell'abusivismo nel settore, dei quali, a parere del Collegio, rappresenta una esemplificazione proprio il controverso art. 5 – bis, comma 1, della l. n. 21 del 1992.

Con specifico riguardo a tale disposizione, la Sezione ha pertanto precisato che la delibera n. 403/2011 appariva affetta da radicale illegittimità, nella parte in cui "sembra configurare l'accesso al territorio di Roma Capitale da parte degli NCC titolati da altri Comuni, come l'oggetto di una vera e propria 'autorizzazione' amministrativa, e non già di una mera comunicazione, così come invece previsto dall'art. 5 - bis della l. n. 21 del 1992".

Riguardo alla formulazione di tale ultima disposizione, ha poi cercato di elaborare una interpretazione costituzionalmente orientata, in particolare ritenendo che la norma, pur nella sua non perspicua formulazione, possa semplicemente mirare a reprimere l'abusivismo del settore e non già a consentire ai Comuni di regolare l'accesso nel proprio territorio da parte di operatori di altri Comuni per esclusive finalità di tutela della concorrenza.

La normativa statale (pure per altri versi censurabile), prevede infatti che il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri Comuni, i quali, pertanto, una volta verificato che l'operatore terzo sia in regola con i requisiti previsti dalla l. n.21 del 1992, non possono ostacolare lo svolgimento del servizio di n.c.c..

Depone, in tale senso, proprio la formulazione del ripetuto art. 5 *-bis*, il quale fa riferimento, a tal fine, ad una semplice "comunicazione" circa il possesso dei requisiti prescritti dalla legge statale.

La Sezione ha però anche precisato che "del tutto diverso è il discorso per quanto riguarda la facoltà, attribuita ai Comuni, di richiedere un vero e proprio 'pedaggio'agli operatori terzi", senza tuttavia ulteriormente approfondire lo scrutinio di tale disposizione in quanto non rilevante ai fini della definizione delle controversie all'epoca in esame.

Ha anche soggiunto che la disposizione introdotta con l'art. 5 *-bis* della l. n. 21 del 1992, non può prestarsi nemmeno ad essere intesa nel senso che, ai controlli svolti, per quanto di competenza, dai Comuni che hanno rilasciato le autorizzazioni, ovvero dalle locali Camere di Commercio (cui spetta la tenuta del Ruolo), possano aggiungersi anche quelli dei Comuni nel cui territorio gli NCC si trovino ad operare.

Sempre in un ottica "costituzionalmente orientata" ha infatti ritenuto che i poteri loro conferiti dall'art. 5 *-bis* della l. n. 21 del 1992, possano (o meglio, debbano) essere considerati espressione di un controllo meramente formale, e che non abbiano, quindi, la stessa estensione di quelli attribuiti ai Comuni che rilasciano le autorizzazioni.

Tanto, per la semplice ragione che, diversamente opinando, verrebbero a determinarsi sovrapposizioni se non veri e propri conflitti di competenza, tali da snaturare l'intero impianto della l. n. 21 del 1992, per la parte di interesse.

4. Tali essendo, a parere del Collegio, le rette coordinate interpretative della l. n. 21/1991 (così come modificata), nel caso di specie, reputa il Collegio che, al di là del richiamo formale operato dalla delibera n. 282/2012, all'art. 5-*bis*, comma 1, di tale legge, siffatta disposizione non possa rappresentarne anche il reale fondamento sostanziale, per il semplice fatto che la regolamentazione dell'accesso al territorio dei Comuni e alle ZZTLL, mediante l'introduzione di un pedaggio, è chiaramente concepita dalla stessa come una forma di regolamentazione della concorrenza nel settore e non ha quindi nulla a che vedere con la finalità di riduzione dell'inquinamento ambientale posta dall'amministrazione capitolina alla base della disciplina oggetto dell'odierna impugnativa.

Questa Sezione, ha, invero, cercato di individuare una interpretazione costituzionalmente orientata della prima parte dell'art. 5 -*bis*, comma 1, della l. n. 21 del 1992, evidenziando come la stessa miri al diverso fine di reprimere l'abusivismo del settore dell'attività di N.C.C.

Ha tuttavia già avvertito che, ad una simile conclusione, non può comunque pervenirsi in relazione alla seconda parte della disposizione, della quale non è invero rinvenibile alcuna possibilità di collegamento con una simile finalità.

L'art. 5 -*bis*, in tale parte, costituisce quindi, senza possibilità di dubbio, espressione di quella forma di compartimentazione territoriale che più volte l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inteso stigmatizzare quale chiaro effetto di distorsione concorrenziale derivante dalle modifiche apportate con l'art. 29, comma 1 -*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207.

Ciò posto è tuttavia evidente che - proprio in quanto persegue una specifica finalità (non importa qui stabilire se effettivamente compatibile con la Costituzione e con il diritto dell'Unione) - la norma non può al tempo stesso prestarsi a fornire copertura a qualsivoglia misura i Comuni intendano adottare nei confronti degli operatori N.C.C..

Trattandosi, infatti, di uno strumento per disciplinare la concorrenza nel mercato del trasporto pubblico locale, esso richiede, quantomeno, una previa analisi della situazione di tale mercato.

E' per questo che, a ben vedere, l'art. 5 *-bis* non ha ancora trovato reale ed effettiva applicazione (per quanto consta al Collegio), in alcuna parte del territorio italiano.

La regolazione della concorrenza è materia di competenza dello Stato, con la conseguenza che l'effettivo esercizio di tale nuova prerogativa concessa ai Comuni richiede quantomeno la previa elaborazione di indirizzi e/o forme di programmazione, promananti da un più elevato livello di governo.

Ed infatti, come già in precedenza evidenziato, dopo avere "sospeso", in un primo tempo, l'entrata in vigore dell'art. 29, comma 1 *-quater*, del d.l. n. 207/2008, il Legislatore ha previsto "allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione" della nuova normativa in ambito nazionale, l'adozione, con decreto ministeriale di "urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia", nonché a definire "gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi."

La conclusione di tale ragionamento è che la regolamentazione dell'accesso al territorio dei Comuni e alle aree a traffico limitato, quale forma di regolazione della concorrenza – impregiudicata la valutazione della legittimità costituzionale e comunitaria di una siffatta previsione - impone, a monte, la definizione di indirizzi generali di programmazione e di pianificazione che, come è ovvio, non sono nella disponibilità dei singoli Comuni.

Nel caso di specie, reputa pertanto il Collegio che, nel disciplinare l'accesso alle ZZTLL da parte degli operatori N.C.C. titolati da altri Comuni, la Giunta

capitolina abbia speso un potere ben diverso da quello istituito con l'art. 5 –bis, più volte citato.

A conferma di tanto, vi è l'apparato motivazionale del provvedimento, sopra riportato, il quale fa esclusivo riferimento, sul piano sostanziale:

- alla precedente deliberazione n. 1459 del 7 maggio 1996, con cui si è *“provveduto a subordinare ai sensi dell'art. 7, comma 9, d.lgs 30 aprile 1992, n. 285 l'ingresso e la circolazione dei veicoli a motore all'interno della ZTL vigente nel territorio comunale al pagamento di una somma”*;
- alla delibera del 28 giugno 1999, n. 84, con cui è stato adottato il Piano Generale del Traffico Urbano *“che, al punto 1.2.3. indica, tra gli obiettivi fondamentali da perseguire, la riduzione dell'inquinamento atmosferico”*;
- alla necessità *“di contenere entro livelli accettabili l'inquinamento atmosferico, tutelando nel contempo la salute dei cittadini e l'inestimabile patrimonio artistico e archeologico della città di Roma”* nonché *“di limitare la crescente congestione dovuta al traffico privato”*.

Si tratta, come è evidente, del potere – conferito ai Comuni dall'art. 7, comma 9, del d.lgs. n. 285 del 1992, di *“subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma”*.

E' quindi rispetto all'esercizio di tale prerogativa, che occorre effettuare la richiesta verifica di legittimità.

4.1. Come noto, la finalità sottesa all'istituzione delle Zone a Traffico Limitato è rappresentata essenzialmente dalla riqualificazione urbanistica del territorio, attraverso la riduzione del traffico e dell'inquinamento acustico ed atmosferico (TAR Lazio, sez. II<sup>^</sup>, 2 luglio 2009, n. 6376).

Nella materia di cui trattasi, i poteri dell'Ente locale sono delineati essenzialmente dall'art. 5, della l. n. 21 del 1992, secondo cui tali amministrazioni possono con propri regolamenti definire *“le modalità per lo svolgimento del servizio”* di taxi ovvero di n.c.c.; dall'art. 11 della medesima legge, il quale stabilisce che *“i veicoli o*

natanti adibiti al servizio taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali” e che “Ai veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente è consentito l’uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici”; nonché, ancora, dal cit. art. 7, comma 9, del Codice della Strada (cfr., Cass. civ, sez. II, 10 ottobre 2008, n. 24942).

Giova riportare l’intero testo di tale disposizione, secondo cui “I comuni, con deliberazione della Giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull’ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio. In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della Giunta. Analogamente i comuni provvedono a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico, di cui al secondo periodo del comma 8. I comuni possono subordinare l’ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all’interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma. Con direttiva emanata dall’Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale entro un anno dall’entrata in vigore del presente codice, sono individuate le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati”.

Quanto alla natura del *ticket* per il transito attraverso zone a traffico limitato – escluso il carattere tributario dell’imposizione – esso viene ad atteggiarsi essenzialmente “come strumento ulteriormente disincentivante al traffico veicolare in zone particolarmente sensibili alle problematiche indotte dall’elevata presenza di quest’ultimo” (TAR Lazio, sez. I<sup>^</sup>, 3 novembre 2010, n. 33132).

Secondo la Cassazione civile (sentenza n. 24942/2008, cit.) la scelta del Comune di prevedere con apposita ordinanza l’uso di uno strumento elettronico (telepass) per

controllare l'accesso alle corsie preferenziali da parte delle vetture a noleggio con autista è pienamente legittima.

Infatti, “la previsione di uno specifico obbligo per coloro che fruiscono delle corsie preferenziali non appare in contrasto con la disciplina costituzionale che tutela il diritto al lavoro, né con il principio espresso dall'art. 23 cost., posto che deve ritenersi, quanto al primo profilo, che la scelta operata in concreto (acquisizione di un telepass) non costituisca un onere tale da porre seriamente in discussione il diritto al lavoro, così come, quanto al secondo profilo, non può ritenersi violato il disposto di cui all'art. 23 cost. in relazione alla modesta entità del sacrificio imposto a fronte del beneficio che indirettamente l'utente ne riceve in conseguenza di un efficace controllo delle zone riservate e un conseguente miglior funzionamento del servizio di trasporto”.

Al riguardo, è bene precisare che la fattispecie scrutinata dalla Cassazione riguardava un'ordinanza del Comune di Firenze relativa alle auto con licenza N.C.C. e ai taxi ma non consta che la stessa operasse discriminazione alcuna in ordine alla provenienza geografica degli operatori N.C.C. (in relazione cioè al Comune che aveva rilasciato loro l'autorizzazione).

Premesso che “Non è, infatti, in discussione la possibilità da parte delle vetture a noleggio con autista (equiparate dalla L. n. 21 del 1992, ai taxi) di accedere alle zone a traffico limitato o alle corsie riservate”, la Suprema Corte ha proceduto a verificare “se sia o meno legittima la scelta del Comune di Firenze di prevedere l'uso di un apposito strumento elettronico per il controllo dell'accesso, imposto ai taxi e alle vetture a noleggio con autista dall'ordinanza comunale n. 6538 del 2003”.

Ha in particolare osservato che “la L. n. 21 del 1992 (legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) individua le competenze regionali e quelle comunali per la normazione in materia. In particolare, l'art. 5, nel delineare le competenze comunali, prevede che tali amministrazioni possano con regolamenti definire "le modalità per lo svolgimento del servizio" (lett. b). L'art. 11

C.d.S., stabilisce poi al comma 1 che "i veicoli o natanti adibiti al servizio taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali".

Il Comune di Firenze ha, quindi, operato nell'ambito della legge e ha ritenuto di consentire l'accesso alle zone a traffico limitato e alle corsie preferenziali ai taxi e alle vetture a noleggio con autista, ritenendo, peraltro, di utilizzare sistemi automatici di controllo degli accessi regolarmente autorizzati, allo scopo di favorire un agevole controllo (e sanzione) di coloro che non sono autorizzati a tali accessi. Infatti, risulta che il Comune di Firenze con Delib. di giunta n. 995/867 del 28 novembre 2002 ha approvato il sistema di controllo degli accessi alla ZTL denominato "Telepass ZTL", il cui uso è stato poi autorizzato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 19 giugno 2003. Con la successiva ordinanza n. 6538 del 2003 il comune di Firenze ha previsto un sistema diversificato di titoli autorizzatori per varie casistiche di utenti che possono accedere attraverso le porte telematiche, condizionando l'accesso alla ZTL e alle corsie preferenziali al possesso di un titolo autorizzatorio e di un apparecchio telematico. E ciò in conformità alla L. n. 21 del 1992, art. 11, che espressamente prevede che "i veicoli o natanti adibiti al servizio di taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali...". Tale modalità operativa determina certamente un minor numero di violazioni ai divieti e conseguentemente induce effetti positivi sul traffico e sul trasporto pubblico (in termini di maggiore efficienza ed economicità). Tale regolamentazione non si pone, inoltre, in contrasto nemmeno con l'art. 7 C.d.S., che anzi prevede che vi possa essere una specifica regolamentazione da parte dei Comuni che "possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore all'interno della zona a traffico limitato anche al pagamento di una somma".

Anche nel caso di specie, non è in discussione il potere di Roma Capitale di istituire Zone a Traffico limitato e di subordinare l'accesso degli operatori NCC – al pari di altre categorie di utenti - al pagamento di un pedaggio.

Non è tuttavia consentito all'amministrazione di esercitare tale potere per operare, all'interno di una stessa categoria di imprese, legittimamente autorizzate ad esercitare la loro attività su tutto il territorio nazionale, una forma di discriminazione che non ha collegamento alcuno con le finalità sottese all'istituzione delle Zone a Traffico Limitato.

In altre parole, se l'amministrazione capitolina intende ulteriormente contenere l'inquinamento e la congestione del traffico cittadino, estendendo l'imposizione del *ticket* di accesso alle ZZT'TLL anche a categorie, come gli operatori NCC, che fino ad oggi aveva ritenuto di esentare, può farlo solo osservando rigorosamente il principio della parità di trattamento, e non già discriminando gli operatori regolarmente autorizzati in base alla loro localizzazione territoriale.

A fronte di tale, radicale illegittimità, scolorano, a ben vedere, tutte le residue censure sollevate dai ricorrenti, essendo le stesse assorbite dalla violazione del fondamentale principio di uguaglianza, che governa (o meglio, dovrebbe governare) ogni espressione dei pubblici poteri (cfr., tra le tante, C.Cost., n. 207 del 26 giugno 2001; cfr. anche C.Cost. 28 novembre 2008, n. 391; id. 22.12.2006, n. 440).

Per completezza, è infine bene precisare che la rilevata illegittimità travolge la delibera impugnata nella sua totalità, e cioè anche nella parte relativa agli adempimenti documentali imposti agli NCC titolati da altri Comuni (non sospesa in sede cautelare).

Infatti, al più approfondito esame della sede di merito, appare evidente al Collegio che siffatti oneri sono stati concepiti come integralmente funzionali alla regolazione dell'accesso selettivo alle ZZT'TLL, e non già al distinto, e più limitato

fine, di agevolare i controlli nel settore (secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata che si è in precedenza tentato di elaborare).

A tale riguardo, non è pertanto necessario scrutinare l'ulteriore questione sollevata dai ricorrenti circa l'intrinseca ammissibilità di una autocertificazione che faccia riferimento anche a quei "requisiti di operatività", previsti dalla l. n. 21 del 1992, di cui rimane tuttora dubbia (in attesa cioè del pronunciamento della Corte UE), la legittimità comunitaria.

5. In definitiva, per quanto appena argomentato, il ricorso deve essere accolto, con il conseguente integrale annullamento della delibera impugnata.

La novità delle questioni consente tuttavia di compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio e gli onorari di difesa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. II<sup>^</sup>, definitivamente pronunciando sul ricorso, di cui in premessa lo accoglie e, per l'effetto, annulla la Deliberazione della Giunta Capitolina n.282 del 4 ottobre 2012. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Salvatore Mezzacapo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/04/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)