

N. 07517/2012 REG.PROV.COLL.  
N. 01256/2012 REG.RIC.



**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 NON DEFINITIVA**

sul ricorso numero di registro generale 1256 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Crono Service Scarl, in persona del legale rappresentante p.t., Carla Silvestri, Nando Cese, Fabrizio Melaragno, Yahia Nafea, Robert Martin, Angelo Minosse, Raimondo Pratico', Angelo Vincenti, Bruno Pesce, Francesco Fedeli, Roberto Sebastiani, Francesco Nanni, Vincenzo Savino, Andrea Rossi, Filiberto Marinelli, Liberato Puglia, Stefano Sordelli, Carlo Antonini, Andrea Iannilli, Pasquale Iavarone, Roberto Agostinelli, Valerio Giannoni, Fernando Boccadamo, Aristide Salvati, Annalisa Di Grigoli, Antonio Evangelisti, Marco Brecciaroli, Cardoso Wandenberg, Fabrizio Villamaina, Sandro Rossi, Fabrizio Di Somone, Debora Falasca, Elisabetta Serrano, Claudio Bandini, Bruno Piromallo, Maurizio Pesce, Mirko Capogrossi, Giovanni Barilotti, Stefano Petitti, Paolo Ricci, Vincenzo Curto, Lucio Di Luzio, Gianfrancesco Argiro', Magdi Gou Bial, Secondo Uffreduzzi, Fausto Menotti, Maurizio

Montini, Danilo Valdambrini, Andrea Orfei, Daniele Silvestrini, Maurizio Borzi, Flavio Piromalli, Carlo Campanari, Volodymyr Lupu, Solution Car scarl, in persona del legale rappresentante p.t., Paolo De Santis, Michele Rienzi, Roberta Rinaldi, Bps Autonoleggio scarl in persona del legale rappresentante p.t., Sebastiano Favara, Stefano Calabretta, Adriano Carducci, Giuseppa Gabriello, Modestino Capaccio, Mario Paruzza, Massimiliano Casu, Luciano Gulizia, Planet Service scarl, in persona del legale rappresentante p.t., Fabio Belmonte, Fabrizio Romagnoli, Italo Ratta, Fabio Martella, Ilario Fiano, Coop Michelangelo, in persona del legale rappresentante p.t., Michele Falcione, Roberto Natalizia, Claudio Botticelli, Odoardo Palombelli, Mario Rondeoni, Massimiliano Dionisi, Luigi Vitrano, Stefano Iovino, Merella Micheciivo, Daniele Latorre, Walter Luccaferri, Bruno Iannone, Mariannina Tesone, Alessandro Polidoro, Giorgio Scortichini, Fabio Atturi, Coop Leonardo, in persona del legale rappresentante p.t., Coop Sia A Srl, in persona del legale rappresentante p.t., Marco Lucaferri, Roberto Turchetti, Corrado Mortillaro, Gianrico Lanternari, Sandro Baronciani, Ugo Mecchia, Flavio Meroni, Giuseppina Berchicci, Enrico Poddi, Nicola Solipacca, Franco Perazzola, Agostino Di Sciullo, Sergio Angeletti, Patrizio Tesi, Fabio Carrozi, Tommaso Pagani, Marco Stivoli, Roberto Miglio, Professional Car Service Snc di Massimo Mongiovì e Roberto Corona, rappresentati e difesi dall'avv. Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso Pietro Troianiello in Roma, via della Giuliana. 58;

**contro**

Roma Capitale, rappresentata e difesa dall'avv. Rosalda Rocchi, con la quale domicilia in Roma, via Tempio di Giove, 21, presso l'Avvocatura comunale;

**e con l'intervento di**

ad opponendum:

Ugl Taxi - Unione Generale del Lavoro Taxi - , Anar – Associazione nazionale autonoleggiatori di Roma; FIT CISL – Federazione italiana trasporti CISL Taxi, MIT – Movimento Italiano Taxisti, Federtaxi CISAL; (per le società e cooperative che gestiscono il servizio ncc) Millennium Scarl, Cooperativa 2000 a r.l., CAR 77 Cooperativa Autonoleggiatori di Roma; Nazionale soc.coop. r.l.; CONS.S.I.T.T. s.c.r.l., CLS Cooperativa Limousine Service; Società Cooperativa 91 a.r.l., Cooperativa Termini s.r.l., Società Cooperativa Sater, Società Cooperativa Futura Auto Service, Società Cooperativa Floridiana a r.l.; (per la seguente cooperativa che gestisce il servizio taxi) Cooperativa Pronto Taxi 6645, soc. coop.; (per il seguente operatore di servizio ncc con autorizzazione rilasciata da un Comune diverso da quello di Roma) Marco Ciabatti; (per i seguenti soggetti, operatori dei servizi ncc con autorizzazione rilasciata da Roma Capitale/Comune di Roma, o comunque in cui operano titolari di autorizzazioni rilasciate da Roma Capitale) Ivano Fascianelli (titolare della ditta Autonoleggio Fascianelli Ivano), Rodolfo Rubeo (titolare della ditta Autonoleggio Rodolfo Rubeo), Roberto Traietti, titolare della ditta Autonoleggio Roberto Traietti, Orlando Fascianelli, Giuliano Pagnani, Giuseppe Casiero (titolare della ditta Autonoleggio Casiero Giuseppe), Mario Salvati, Armando Donati, Massimo Fascianelli, Giuseppe Mimmo, Riccardo Rosa, Marco D'Apolito, Maximiliano Gioco, titolare della ditta Sprintcar e Service a r.l.; Franco De Luca, Gioacchino Solombrino, Giuseppe Dandolo, Marco Lucente, Luigi Guiducci, Emanuele Pamio, Alberto Zarfati, Rocco Saturnini, Aldo Ciprari, Michelino Scanu, Fabrizio Rossi, Sandro Simmi, Paolo Iannucci, Fabio Ficorella, Fabrizio Casasola,

Maurizio Mancino, Massimo Fratticci, Alberto Barbiani; (nonché per i seguenti operatori del servizio taxi con licenza di Roma Capitale) Carlo Buzzanca, Carlo Di Alessandro, Pietro Marinelli, Raffaello Melaragno, Piero Onorati, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Nico Moravia e Marco Giustiniani, con domicilio eletto presso Studio Legale Pavia e Ansaldo in Roma, via Bocca di Leone, 78;

**per l'annullamento**

- della deliberazione dell'assemblea capitolina in data 8/9.11.2011, n. 68, pubblicata all'Albo Pretorio il 17.11.2011, con la quale è stato approvato il Regolamento capitolino per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea e di tutti gli atti presupposti, connessi, e consequenziali, e, in particolare, della deliberazione della giunta capitolina in data 14.12.2011, n. 403, pubblicata all'Albo Pretorio il 29.12.2011, che disciplina le Modalità e procedure per il rilascio delle autorizzazioni per l'accesso nel territorio di Roma Capitale e nelle ZTL dei veicoli adibiti al noleggio con conducente autorizzati da altri Comuni;

nonché dei seguenti atti, impugnati con motivi aggiunti:

- la “nuova delibera” dell'Amministrazione capitolina, di cui è stata data notizia sul sito *internet* del Comune di Roma nonché dell'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. in data 12.3.2012 in vigore dal 2.04.2012;

- la “nuova delibera” dell'Amministrazione capitolina, di cui è stata data notizia sul sito *internet* dell'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. in data 22.3.2012 in vigore dal 2.04.2012;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2012 il dott. Silvia

Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

1. Espongono i ricorrenti che, con deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 68 dell'8/9.11.2011, Roma Capitale ha approvato il nuovo Regolamento degli autoservizi pubblici non di linea.

In tal modo, ha inteso operare un intervento di aggiornamento e di coordinamento affinché il Regolamento esistente fosse "coerente con l'attuale ordinamento giuridico".

Per quanto qui interessa, all'art. 8 è previsto che, per il servizio NCC, "il prelevamento dell'utente oppure l'inizio del servizio sono effettuati con partenza dal territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione per qualunque destinazione nel rispetto degli obblighi previsti dall'art. 11, commi 3 e 4, della l. n. 21/1992, e norme, direttive e regolamenti dell'Unione Europea recepiti con Decreto Legislativo n. 59/2010".

Sono poi previsti ulteriori obblighi in tema di sicurezza sul lavoro ex d.lgs. n. 81/2008 (art. 10 del Regolamento).

In pratica, il nuovo regolamento, oltre che imporre ai titolari di autorizzazioni NCC di effettuare tutti i controlli previsti dal d.lgs. 81/2008, prevede l'obbligo di rispettare tali norme anche in capo ai "Presidenti di cooperative, ai titolari di società di autonoleggio".

Gli NCC che si avvalgono di dipendenti e/ o soci per la guida di autovetture devono consegnare al Comune di Roma, entro il 31 dicembre di ogni anno, la certificazione rilasciata dal medico competente attestante l'idoneità alle attività di conducente, contenente altresì la specifica attestazione di non essere dediti a sostanze alcoliche o stupefacenti nonché l'attestazione del Responsabile del Servizio di Prevenzione e protezione dell'effettuazione dei corsi annuali

sull'aggiornamento sulla sicurezza sul lavoro.

Qualora l'interessato, benché diffidato, non produca la documentazione entro i successivi sei mesi dalla scadenza del termine previsto, il Comune procederà alla sospensione dell'autorizzazione.

Il nuovo regolamento prevede inoltre che i titolari dell'autorizzazione NCC o coloro che sono adibiti alla guida hanno l'obbligo di portare in autovettura l'attestazione dell'avvenuta presentazione della suddetta documentazione.

La Delibera demanda, infine, alla Giunta Capitolina, "la verifica dell'applicazione della normativa sulla sicurezza anche ai titolari di licenza e di autorizzazione rilasciate da altri comuni".

All'art. 29 del nuovo Regolamento si legge che "l'accesso al territorio di Roma Capitale e alla ZTL è consentito ai titolari di autorizzazione di NCC rilasciate da altri Comuni che autocertifichino l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della succitata legge n. 21/1992".

Le modalità e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione necessaria per accedere al territorio di Roma Capitale e alla ZTL sono demandate a specifico provvedimento della Giunta Capitolina.

Con la delibera n. 403 del 14.12.2011 la Giunta Capitolina ha stabilito le modalità e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione per detti accessi dei veicoli adibiti al noleggio con conducente autorizzati da altri Comuni.

In particolare, la Giunta ha ritenuto necessario subordinare il rilascio dell'autorizzazione all'accesso al territorio di Roma e alle ZZTL a numerosi adempimenti "anche allo scopo di rimuovere ogni condizione che possa di fatto determinare una disparità di trattamento e quindi sleale concorrenza tra gli operatori del medesimo settore", ulteriormente soggiungendo che "le disposizioni contenute nella presente

deliberazione sono finalizzate ad assicurare la leale concorrenza fra i titolari di autorizzazione rilasciate da Roma Capitale e i titolari di autorizzazione rilasciate da altri Comuni”.

La delibera prevede espressamente che l'accesso al territorio di Roma e alle ZZTL è subordinato all'adempimento degli obblighi previsti dall'art. 10 del nuovo Regolamento.

La documentazione comprovante l'avvenuto adempimento dei predetti obblighi deve essere preventivamente consegnata all'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità la quale, verificata la conformità, provvede al rilascio di un contrassegno cartaceo per l'accesso.

Detta documentazione deve altresì contenere:

- a) copia conforme dell'autorizzazione per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente in corso di validità rilasciata dal Comune di provenienza;
- b) certificazione sul controllo dei gas di scarico (c.d. “bollino blu”);
- c) copia conforme del contratto di noleggio che comprovi la necessità dell'accesso al territorio di Roma Capitale; nel caso di accesso occasionale della durata di un giorno, per un massimo di quindici accessi giornalieri all'anno, il contratto di noleggio può essere sostituito da apposita autocertificazione del titolare dell'autorizzazione relativa ai motivi del servizio svolto nel territorio di Roma Capitale;
- d) certificato di iscrizione alla CCIAA (ruolo conducenti o società individuali);
- e) elenco del personale abilitato alla guida, sia esso titolare di licenza o lavoratore subordinato;
- f) nel caso di lavoratori subordinati, copia conforme del contratto di lavoro;
- g) documento unico di regolarità contributiva (DURC) in corso di

validità;

h) copia conforme del libretto di circolazione con indicazione delle caratteristiche emmissive del veicolo.

In precedenza, con deliberazione n. 553 del 26.9.2001, il Comune di Roma aveva deliberato di consentire l'accesso alla ZTL a tutti i veicoli iscritti nelle cosiddette "liste bianche" cui venivano iscritti di diritto gli NCC con autorizzazione rilasciata dal Comune di Roma, mentre per gli NCC titolati da altri Comuni era prevista un'autorizzazione che veniva concessa previa comunicazione ad un *call center* della STA s.p.a..

Successivamente, con deliberazione della Giunta Comunale di Roma, n. 396 del 3.8.2005 e relativa determinazione dirigenziale del Dipartimento VII del Comune di Roma n. 1713 del 12.10.2005, quest'ultima modificava la deliberazione n. 553/2001 per quanto concerne l'accesso alla ZTL da parte degli NCC titolati da altri Comuni, prevedendo che l'accesso fosse subordinato alla comunicazione alla STA dei "seguenti dati e documentazione: a) copia autorizzazione; b) copia libretto circolazione autovettura; c) nominativo autista; d) indicazione orario previsto di entrata e di uscita; e) indicazione del luogo di destinazione del cliente".

I dati e la documentazione dovevano pervenire alla STA entro il giorno di ingresso alla ZTL e dovevano essere riportati in un documento di viaggio da conservare a bordo dell'autovettura e le cui caratteristiche e i tempi di entrata in vigore venivano specificati con successiva d.d. del Dipartimento VII del Comune di Roma.

Qualora il servizio di noleggio con conducente avesse avuto carattere continuativo ovvero per più di 10 giorni doveva essere inoltrata alla STA anche copia del contratto di noleggio.

La deliberazione di G.C. n. 396 del 3.8.2005 e la d.d. n. 1713 del

12.10.2005, sono stati annullati da questo TAR con sentenza n. 27271 del 20.7.2010.

Stessa sorte ha avuto la determinazione n. 1613 del 6.10.008 (sentenza n. 36527 del 14.12.2010).

Avverso la delibera n. 68/2011 dell'Assemblea capitolina, nonché avverso la delibera di Giunta n. 403/2011, insorgono ora i ricorrenti, che si dichiarano tutti imprenditori esercenti l'attività di noleggio con conducente con autorizzazione rilasciata da Comuni diversi da quello di Roma.

In particolare, deducono:

1) ILLEGITTIMITÀ DELLE DELIBERAZIONI N. 68/2011 E 403/2011 PER CONTRASTO CON IL DIRITTO COMUNITARIO.

Si richiamano, in primo luogo, al contesto normativo dell'Unione Europea ed, in particolare, alla libertà fondamentale riconosciuta alle imprese di potersi stabilire in qualsiasi paese dell'Unione anche tramite l'apertura di una sede secondaria.

In forza dell'art. 91 TFUE, già art. 71 Trattato CE, sono state adottate numerose normative tese alla liberalizzazione dei trasporti nel mercato unico.

In particolare, ricordano il regolamento CEE 2454/1992, in materia di cabotaggio e il regolamento CE 12/98 (relativo ai vettori di autobus).

Gli Stati membri sono inoltre tenuti al c.d. obbligo di *standstill*, in virtù del quale gli stessi non possono emanare norme interne rivolte a discriminare direttamente o indirettamente imprese di trasporto di altri Paesi membri (art. 4, par. 3, TFUE, già art. 10 Trattato CE).

L'operatività del principio della concorrenza nel settore in esame, implica ulteriori doveri e responsabilità.

Esso, a dire dei ricorrenti, osta a norme come quelle poste dalla l.r.

Lazio n. 5/2007, in quanto le stesse pongono, sostanzialmente, limiti all'accesso al territorio di un Comune di prestatori del servizio NCC autorizzati altrove.

Il settore dei trasporti non di linea costituisce uno dei mezzi decisivi che il Trattato UE indica per l'effettiva realizzazione della libertà di circolazione di persone e merci.

In tal caso gli ordinamenti interni degli Stati membri devono evitare di mantenere in vigore regole atte a rendere prive di effetto il principio della libera concorrenza nel mercato relativo.

Nel caso in esame, i ricorrenti ritengono particolarmente critiche, dal punto di vista del diritto comunitario, le norme contenute nell'art. 29, comma 2, 8, comma 3, e 1, comma 2, della deliberazione n. 68/2011, in quanto richiamano l'applicazione dell'art. 11, comma 4, della l. n. 21 del 1992 (così come modificato dall'art. 29, comma 1 *–quater*, d.l. 207/2008).

Esso prevede che le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa 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.

Tali disposizioni risultano in contrasto con il pieno diritto per le imprese costituite in uno Stato membro di avere una sede secondaria in un altro Paese dell'Unione in quanto le obbliga, in violazione di siffatta libertà, a ricevere la richiesta di servizio, nonché a cominciarlo e finirlo, esclusivamente presso l'unica rimessa da ubicarsi necessariamente nel Comune di rilascio dell'autorizzazione.

In tal modo, viene vietato alle imprese costituite in altri Paesi membri, di effettuare trasporto di cabotaggio in Italia.

A testimonianza della criticità, sotto il profilo comunitario, delle norme testé riportate, i ricorrenti si richiamano al procedimento EU Pilot

623/09/TREN, attivato ai sensi degli artt. 258 e ss. TFUE, nonché alle segnalazioni del 20 febbraio 2009 e 27 aprile 2010 della nostra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Quest'ultima, in particolare, ha rilevato che una previsione volta a limitare l'attività di NCC all'ambito territoriale dell'Ente locale che ha rilasciato l'autorizzazione, è una ingiustificata restrizione di tipo regolamentare all'accesso al mercato. Inoltre, analogo impatto anticoncorrenziale hanno le compartimentazioni territoriali idonee a limitare sensibilmente il numero di operatori presenti su un dato comune.

Parte ricorrente richiama anche alcuni arresti resi, in sede cautelare, dalla Sezione II – ter di questo TAR (ordinanze nn. 1222 e 1223 del 2011) nonché le ordinanze del Consiglio di Stato n. 5387 del 28.10.2009 e n. 1820 del 7.4.2009.

Chiede, comunque, che questa Sezione rimetta alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *ex art. 267 TFUE*, già art. 234 Trattato CE, la seguente questione pregiudiziale:

*- se gli artt. 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6 TFUE, 4, par. 3 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento CEE 2454/1992, e regolamento n. 12/98, ostino all'applicazione dell'art. 11, comma 4, della l. n. 21/92, nella parte in cui dispone che "le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio e il termine di ogni singoloserivizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa".*

I ricorrenti evidenziano che, ad analoghi rilievi, si prestano gli artt. 5 e 10 della l.r. n. 58/93, nella parte in cui recano disposizioni identiche all'art. 11, comma 4, della l.n. 21/92.

Esse, inoltre, obbligano il cliente a scegliere il noleggiatore non già in

base ai criteri tipici di un sistema concorrenziale ma in base ad un criterio territoriale.

Ed invero, i noleggiatori con autorizzazione rilasciata da Comuni diversi da quelli laziali, ai quali non si applica la legge regionale, non hanno alcuna limitazione circa il luogo di prelevamento dell'utente mentre i noleggiatori con autorizzazione rilasciata dai Comuni del Lazio possono prelevare il cliente solo nel Comune da cui hanno ottenuto l'autorizzazione.

Circa la portata anticoncorrenziale di tali norme, si è già da tempo espressa l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (segnalazione dell'11.4.2005).

Anche in questo caso, i ricorrenti chiedono di sottoporre alla Corte di Giustizia, una questione pregiudiziale, avente il seguente tenore;

*- se gli artt. 49 TFUE, 3 Trattato UE, 4, 5, e 6 TFUE, 4, par. 3 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento CEE 2454/1992 e regolamento CE n. 12/98 ostino all'applicazione degli artt. 5 e 10, l.r. Lazio n. 58/93 nella parte in cui dispongono, rispettivamente, che "il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" e che "il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione".*

3) ILLEGITTIMITÀ DELL'ART. 11, COMMA 4, L. N. 21/92 E DEGLI ARTT. 5 E 10 L.R. N. 58/93 QUALI PRESUPPOSTI DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO, PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1, 3, 16, 41, 117, 120 COST.

In primo luogo, l'art. 11, comma 4, in rubrica, è stato adottato in violazione dell'art. 117, comma 4, alla stregua del quale la materia del trasporto pubblico locale appartiene ormai alla competenza residuale delle Regioni.

In materia, lo Stato può intervenire soltanto a tutela della concorrenza, ex art. 117, comma 2 (C.Cost., sentenza n. 452 del 21.12.2007).

La competenza esclusiva dello Stato in materia andrebbe però intesa come potestà regolamentare diretta ad assicurare “gli strumenti di liberalizzazione dei mercati” (Corte Cost. 23.11.2007, n. 401), e cioè come volta soltanto a promuovere la concorrenza, e non già ad introdurre, come nel caso di specie, una vera e propria compartimentazione del mercato.

La normativa in rubrica si pone altresì in contrasto con la libertà di impresa, di libero esercizio del lavoro, nonché con la garanzia di libera circolazione delle persone e delle cose.

La Corte Costituzionale ha in più occasioni ribadito che la necessità di una autorizzazione per svolgere una determinata attività imprenditoriale, non può in alcun modo implicare una limitazione territoriale della stessa.

Infine, è evidente l'irragionevolezza di una normativa che realizza una situazione di disparità di trattamento nell'esercizio dell'impresa, basata su un mero dato geografico.

Anche la normativa regionale viola in modo palese gli artt. 3, 41 e 120 Cost.

4) ILLEGITTIMITÀ DELL'ART. 10 DELIBERA N. 68/2011 PER VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 13, D.LGS. 81/2008; ART. 1, L. N. 689/1981) – ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DELLA DELIBERAZIONE N. 403/2011.

Le norme in rubrica contrastano con la normativa statale in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Essa, infatti, all'art. 13, prevede espressamente quali siano i soggetti che svolgono la vigilanza in materia e che possono irrogare le relative

sanzioni.

Tra essi, non figurano i Comuni e le rispettive articolazioni.

Anche ai sensi degli artt. 16 e 17 della l.r. n. 58/93, la funzione di verifica circa il possesso dei requisiti di idoneità al servizio di NCC nonché il relativo potere sanzionatorio, sono attribuiti alle locali Camere di Commercio.

5) CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA DELLA DELIBERAZIONE N. 68/2011.

Nonostante la delibera richiami il rispetto di norme e direttive promananti dall'Unione Europea, si pone, in effetti, in totale contrasto con esse.

6) ILLEGITTIMITÀ DELL'ART.4 DELLA DELIBERA N. 68/2011, PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 107 E SS. TFUE.

Il nuovo Regolamento conferisce alla Giunta Capitolina il potere di erogare contributi finalizzati alla sostituzione di vetture altamente inquinanti con veicoli conformi alla normativa vigente in materia antinquinamento.

In tal modo, però, dissimula aiuti alle imprese che contrastano con la normativa comunitaria in materia.

7) INAPPLICABILITÀ DELLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA N. 403/2011 PER CONTRASTO CON IL DIRITTO COMUNITARIO.

L'accesso al territorio di Roma e alle ZZTL è subordinato all'avvenuto adempimento degli obblighi previsti dal nuovo Regolamento NCC.

La documentazione in materia deve essere preventivamente consegnata all'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità la quale, verificata la conformità, provvede al rilascio di un contrassegno cartaceo per l'accesso.

Detta documentazione deve riportare:

- a) copia conforme dell'autorizzazione per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente in corso di validità rilasciata dal Comune di provenienza;
- b) certificazione sul controllo dei gas di scarico (c.d. "bollino blu");
- c) copia conforme del contratto di noleggio che comprovi la necessità all'accesso nel territorio di Roma Capitale; nel caso di accesso occasionale della durata di un giorno, per un massimo di quindici accessi giornalieri all'anno, il contratto di noleggio può essere sostituito da apposita autocertificazione del titolare dell'autorizzazione relativa ai motivi del servizio svolto nel territorio di Roma Capitale;
- d) certificato di iscrizione alla C.C.I.A.A. (ruolo conducenti o società individuali);
- e) elenco del personale abilitato alla guida, sia esso titolare di licenza o lavoratore subordinato;
- f) nel caso di lavoratori subordinati, copia conforme del contratto di lavoro;
- g) documento unico di regolarità contributiva (DURC) in corso di validità;
- h) copia conforme del libretto di circolazione con indicazione delle caratteristiche emissive del veicolo.

In pratica, sottolineano i ricorrenti, gli NCC con autorizzazioni rilasciate da Comuni diversi da quello di Roma, devono comunicare una enorme quantità di dati, assai maggiori di quelli previsti dalle delibere n. 396/2005 e 1613/2008, già annullati da questo TAR.

La discriminazione tra operatori determinata da siffatti, ultronei adempimenti, appare del tutto evidente.

8) CONTRADDITTORIETÀ DELLA DELIBERAZIONE N.

403/2011.

La Giunta afferma di volere assicurare la leale concorrenza tra i titolari di autorizzazioni rilasciate da Roma Capitale e quelle rilasciate da altri Comuni. Ottiene però, con le disposizioni in esame, l'effetto contrario.

9) ILLEGITTIMITÀ DELLA DELIBERAZIONE N. 403/2011 PER VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI TUTELA DEI DATI PERSONALI. VIOLAZIONE ART. 3 COST.

La comunicazione all'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, della destinazione del cliente, nonché del suo nominativo, configurano una palese violazione delle norme a tutela della privacy, come affermato anche dal Garante per la Protezione dei dati personale nel suo provvedimento del 26.7.2005.

Le disposizioni in questione configurano, inoltre, una palese discriminazione con gli operatori autorizzati dal Comune di Roma.

La comunicazione dei dati personali del cliente obbliga infatti l'operatore (in disparte la già rilevata radicale illegittimità di tale comunicazione) ad una serie di oneri, relativi al trattamento dei dati, che non gravano invece su quanti siano autorizzati dal Comune di Roma.

Le informazioni richieste, comunque, non hanno nulla a che vedere con gli interessi tutelati attraverso la regolamentazione degli accessi al territorio comunale e alla ZTL (essenzialmente, preservare l'ambiente dall'inquinamento – cfr. d.P.R. n. 250 del 22.6.99 e art. 7, comma 133 – bis, l. n. 127/97).

Pure inutile appare l'adempimento relativo alla certificazione di iscrizione nel ruolo tenuto dalla Camera di Commercio, che è presupposto indispensabile per ottenere il rilascio dell'autorizzazione.

10) ILLEGITTIMITÀ DELLA DELIBERAZIONE N. 403/2011 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 40, 43 E 44 BIS D.P.R. N. 445/2000,

COME DI RECENTE MODIFICATI DALL'ART. 15 L. N. 183/2011.

La documentazione richiesta agli NCC con autorizzazione di un Comune diverso da quello di Roma, è già in possesso della p.a..

In particolare, l'autorizzazione e il libretto di circolazione sono in possesso del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (e delle Motorizzazione civile, per l'immatricolazione dell'auto ad uso NCC ai sensi dell'art. 82 del Codice della strada), il certificato di iscrizione è in possesso della Camera di Commercio, e il DURC è in possesso degli Uffici pubblici competenti.

Il Comune di Roma, è tenuto ad acquisire d'ufficio siffatta documentazione.

Si è costituita, per resistere, Roma Capitale.

Sono intervenuti, *ad opponendum*, alcune organizzazioni sindacali e di categoria, rappresentative di tassisti e autonoleggiatori, nonché cooperative e singoli operatori di taxi e di NCC (di cui uno, con autorizzazione rilasciata da un Comune diverso da quello di Roma).

Con ordinanza n. 848 dell'8 marzo 2012, la Sezione ha parzialmente accolto l'istanza cautelare, sospendendo, nelle more della decisione di merito, l'efficacia dell'art. 3 della delibera di Giunta n. 403/2011, lettere c), e), f) e g).

Con atto depositato il 29 marzo 2012, i ricorrenti hanno proposto motivi aggiunti avverso le "nuove delibere" dell'amministrazione capitolina, di cui è stata data notizia sul sito *internet* del Comune di Roma e dell'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, rispettivamente in data 12 marzo 2012, e 22 marzo 2012.

In particolare, i ricorrenti appuntano le loro doglianze avverso siffatte determinazioni, nella parte in cui affermano che, dal 2.4.2012, i titolari di autorizzazione NCC rilasciata da un Comune diverso da quello di

Roma, dovranno produrre tutta la documentazione prevista dalla delibera 403/2011, con esclusione di quella oggetto dell'ordinanza cautelare summenzionata, prevedendo però, innovativamente, che l'autorizzazione per l'accesso sia valida "fino al 31 dicembre" e che l'autorizzazione medesima debba essere rinnovata ogni anno.

Tanto, in pretesa sintonia con gli obblighi di documentazione che gravano sui titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC rilasciata da Roma Capitale, ai sensi della delibera n. 68/2011.

I ricorrenti evidenziano però che in realtà, tali ultimi operatori, per accedere al territorio di Roma Capitale e alla ZTL non devono avere alcun permesso né produrre alcuna documentazione.

Il 22.3.2012, poi, è stato reso noto che, per ogni permesso richiesto, i titolari di NCC fuori Roma, debbano effettuare un versamento pari ad euro 89, 24.

Avverso tali nuove determinazioni, i ricorrenti deducono:

1) INAPPLICABILITÀ DEI PROVVEDIMENTI DIVULGATI IL 12.3.2012 E IL 22.3.2012 PER CONTRASTO CON IL DIRITTO COMUNITARIO – SVIAMENTO DI POTERE - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 3 COST.).

Rimarcano che, con previsione innovativa rispetto a quanto stabilito dalla delibera n. 403/2011, i provvedimenti impugnati stabiliscono che l'autorizzazione per l'accesso sia valida "fino al 31 dicembre" e che l'autorizzazione medesima debba essere rinnovata ogni anno.

Tanto, in pretesa sintonia con gli obblighi di documentazione che gravano sui titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC rilasciata da Roma Capitale, ai sensi della delibera n. 68/2011.

I ricorrenti evidenziano però che in realtà, tali ultimi operatori, per accedere al territorio di Roma Capitale e alla ZTL non devono avere

alcun permesso né produrre alcuna documentazione.

Inoltre, il successivo provvedimento divulgato con il 22.3.2012, impone ai soli NCC con autorizzazioni rilasciate da Comuni diversi da Roma, il pagamento di un importo pari a circa euro 90,00, per il permesso, sola ora definito come annuale.

Tali previsioni, a dire dei ricorrenti, non possono trovare fondamento nella delibera consiliare n. 49/2011, relativa ad attività ed operazioni diverse da quelle qui in esame.

Ancora una volta, viene creata una evidente disparità di trattamento con gli NCC nonché con gli operatori di taxi autorizzati da Roma Capitale,.

## 2) NULLITÀ DEI PROVVEDIMENTI PER ELUSIONE DEL GIUDICATO.

Il Comune di Roma perservera nel proprio comportamento vessatorio e continua ad eludere non solo le misure cautelari adottate nel corso del presente giudizio, ma anche il giudicato formatosi sulla sentenza del 20.7.2010, n. 27271.

Inoltre, mentre la delibera n. 403/2011, prevede il rilascio di un contrassegno cartaceo a vista, con le nuove istruzioni diramate, sembra che l'Agenzia per la mobilità si riservi di accogliere l'istanza, valutandone addirittura il merito.

## 3) ILLEGITTIMITÀ DEI PROVVEDIMENTI PER INCOMPETENZA.

Le modifiche introdotte - quali il carattere annuale, l'onerosità del permesso, nonché ancora l'apparente impossibilità di presentare una autocertificazione circa l'osservanza delle norme di settore (espressamente consentita dall'art. 29 della delibera n. 68/2011) e gli ulteriori oneri documentali in tema di sicurezza sul lavoro - non sono state adottate con provvedimenti formali dell'Organo a ciò competente.

4) ILLEGITTIMITÀ DEI PROVVEDIMENTI PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 40, 43, E 44 BIS DEL D.P.R. N. 445/2000, COME DI RECENTE MODIFICATI DALL'ART. 15 DELLA L. N. 183/2011.

I ricorrenti sottolineano che, in forza delle norme in rubrica, le pubbliche amministrazioni sono tenuta ad acquisire d'ufficio i documenti che siano in possesso delle stesse o di altre amministrazioni.

Nel caso di specie, illegittimamente, viene previsto che, in caso di rinnovo del permesso, venga nuovamente presentata una documentazione, quale la copia dell'autorizzazione NCC, dell'iscrizione alla Camera di Commercio e del libretto di circolazione, che, con tutta evidenza, è già in possesso del Comune di Roma, ovvero del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione NCC e della Motorizzazione civile.

Domandano, infine, il risarcimento dei danni da "concorrenza sleale" ovvero per sviamento di clientela.

Resiste, anche ai motivi aggiunti, il Comune di Roma.

Con ordinanza n. 1427 del 19.4.2012, la Sezione ha disposto ulteriori misure cautelari, sospendendo l'efficacia delle misure adottate dall'amministrazione capitolina, nei confronti degli Ncc titolati da altri Comuni, con le "istruzioni" diffuse dall'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, tra il 12.3.2012 e il 22.3.2012

Le parti, hanno presentato ampia documentazione e articolate memorie.

Infine, il ricorso e i motivi aggiunti, sono stati trattenuti per la decisione alla pubblica udienza del 20 giugno 2012.

## DIRITTO

1. Con delibera n. 68 del dell'8/9 novembre 2011, l'Assemblea Capitolina ha adottato il Regolamento per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea.

Per quanto qui interessa, tale Regolamento stabilisce, all'art. 8, comma 3,

che per il servizio di noleggio con conducente “il prelevamento dell’utente oppure l’inizio del servizio sono effettuati con partenza dal Comune che ha rilasciato l’autorizzazione per qualunque destinazione nel rispetto degli obblighi previsti dall’art. 11, commi 3 e 4, della l. n. 21 del 1992, e norme, direttive e Regolamenti dell’Unione Europea recepiti con decreto legislativo n. 59/2010”.

All’art. 9, comma 2, è previsto che per l’esercizio del servizio di NCC è richiesta la disponibilità nel territorio comunale di una rimessa, idonea allo stazionamento dei mezzi di servizio.

L’art. 29, comma 1, prescrive, altresì, che “lo stazionamento delle autovetture di NCC la cui autorizzazione è stata rilasciata da Roma Capitale, avviene esclusivamente all’interno delle rimesse indicate nell’autorizzazione stessa, in cui i veicoli devono sostare a disposizioni dell’utenza”.

I commi seguenti della medesima disposizione riguardano esclusivamente i titolari di autorizzazione di N.C.C. rilasciate da altri Comuni e stabiliscono che, per costoro “l’accesso al territorio di Roma Capitale e alla ZTL è consentito” previa autocertificazione dell’“osservanza” e della “titolarità” dei “requisiti di operatività” di cui alla l. n. 21 del 1992 (comma 2).

Il comma 3 precisa che “le modalità e le procedure per il rilascio dell’autorizzazione necessaria ad accedere al territorio di Roma Capitale e alla ZTL, ivi compresa la relativa modulistica, sono demandate, previo parere della Commissione permanente mobilità, a specifico provvedimento della Giunta Capitolina, nel rispetto della previsione della normativa vigente”.

Nel caso in esame, rileva pure l’art. 10 del medesimo Regolamento, il quale, oltre a richiamare il rispetto, da parte del titolari di licenza taxi o

autorizzazione NCC, della normativa nazionale in materia di tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, al comma 4, dispone che i soggetti autorizzati ai sensi dell'art. 7 della l. n. 21 del 1992, debbono consegnare a Roma Capitale (entro il 31 dicembre di ogni anno), la documentazione relativa all'osservanza di tutta una serie di obblighi, previsti dalla normativa a tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro. E' altresì previsto che i conducenti dei veicoli adibiti al servizio di NCC e al servizio taxi abbiano l'obbligo di portare in autovettura l'attestazione dell'avvenuta presentazione della documentazione suddetta, mentre, nel contempo, viene demandato alla Giunta di verificare l'applicazione della normativa sulla sicurezza anche ai titolari di licenza, ovvero di autorizzazione, rilasciate da altri Comuni.

1.1. Con delibera n. 403 del 14.12.2011, la Giunta Capitolina ha poi dettato le "Modalità e procedure per il rilascio dell'autorizzazione per l'accesso nel territorio di Roma Capitale e nelle ZZTL dei veicoli adibiti al noleggio con conducente autorizzati da altri Comuni".

E' in particolare prescritto che "l'accesso al territorio di Roma Capitale è subordinato all'avvenuto adempimento degli obblighi previsti dall'art. 10 del Regolamento Capitolino per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea" (par.1) e che "la documentazione comprovante l'avvenuto adempimento dei predetti obblighi, oltre alla documentazione prevista al successivo punto 3, deve essere preventivamente consegnata all'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, la quale, verificata la conformità, provvede al rilascio di un contrassegno cartaceo per l'accesso nel territorio di Roma Capitale. Il contrassegno deve essere conservato a bordo del veicolo per l'intera durata del permesso ed esibito in caso di eventuali controlli da parte delle Autorità competenti" (par.2).

A sensi del par. 3 "la documentazione di cui al punto 2, deve inoltre

riportare:

- a) copia conforme dell'autorizzazione per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente in corso di validità, rilasciata dal Comune di provenienza;
- b) certificazione sul controllo dei gas di scarico (c.d. "bollino blu");
- c) copia conforme del contratto di noleggio che comprovi la necessità dell'accesso a Roma Capitale; nel caso di accesso occasionale della durata di un giorno, per un massimo di quindici accessi giornalieri all'anno, il contratto di noleggio può essere sostituito da apposita autocertificazione del titolare dell'autorizzazione relativa ai motivi di servizio svolto nel territorio di Roma Capitale;
- d) certificato di iscrizione alla C.C.I.A.A. (ruolo conducenti o società individuali);
- e) elenco del personale abilitato alla guida, sia esso titolare di licenza o lavoratore subordinato;
- f) nel caso di lavoratori subordinati, copia conforme del contratto di lavoro;
- g) documento unico di regolarità contributiva (DURC) in corso di validità;
- h) copia conforme del libretto di circolazione con indicazione delle caratteristiche emissive del veicolo".

Viene infine precisato che il rilascio del permesso all'accesso nel territorio di Roma Capitale, abilita all'accesso alle ZZTL a condizione che le caratteristiche emissive del veicolo siano conformi a quelle consentite.

2. Con un primo gruppo di censure, i ricorrenti hanno dedotto numerosi profili di illegittimità, sul piano costituzionale e comunitario, delle modifiche apportate alla legge n. 21 del 1992, ("Legge quadro per il

trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”), dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, in quanto recepite dagli artt. 8, comma 3, 9 comma 2, e 29, comma 1, del Regolamento n. 68/2011.

Analoghi rilievi sono stati svolti nei confronti della normativa recata dalla legge della Regione Lazio, n. 58 del 1993, artt. 5 e 7, comma 3, nel testo modificato dall’art. 1, della l.r. 14 febbraio 2005, n. 7, la quale ha, di fatto, anticipato il contenuto delle modifiche apportate dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, alla legge statale n. 21 del 1992 e delle quali il Regolamento impugnato (come si chiarirà più oltre) costituisce, per quanto qui interessa, una pedissequa applicazione.

Un secondo ordine di censure, riguarda gli artt. 4 e 10 del medesimo Regolamento, nonché la delibera di Giunta n. 403/2011 (in particolare, in ordine alle prescrizioni di cui ai surriportati paragrafi 2 e 3).

2.1. In via preliminare, vanno esaminate le questioni pregiudiziali, rilevate d’ufficio ovvero dedotte dalle parti resistenti.

2.1.1. Il Collegio reputa, in primo luogo, che non vi sia alcun dubbio sull’immediata lesività per i ricorrenti delle prescrizioni, consiliari, ovvero giuntali, impuginate.

E’ noto, infatti, che il principio, consolidato nella giurisprudenza amministrativa, secondo cui le norme regolamentari vanno impuginate unitamente all’atto applicativo trova eccezione per i provvedimenti che, sia pur di natura regolamentare, presentano un carattere specifico e concreto, risultando idonei, come tali, ad incidere direttamente nella sfera giuridica degli interessati, a decorrere dalla pubblicazione nelle forme previste dalla legge (TAR Lazio, sez.I<sup>^</sup>, 12 aprile 2011, n. 3202).

Nel caso di specie, le disposizioni impuginate appaiono dirette a conformare l’attività di noleggio con conducente, imponendo agli

operatori una serie di obblighi, documentali e comportamentali, tali da incidere con immediatezza nella loro sfera giuridica e, quindi, nelle scelte d'impresa.

Eventuali provvedimenti, applicativi, esecutivi e/o sanzionatori, non potrebbero che esplicare effetti meramente consequenziali rispetto all'atto regolamentare, che funge, rispetto ad essi, da indeclinabile presupposto.

2.1.2. Le parti resistenti, hanno poi sostenuto che il ricorso avrebbe dovuto essere notificato almeno ad un operatore del servizio taxi o dell'attività di n.c.c. autorizzati dal Comune di Roma, in qualità di controinteressati.

Ricorda tuttavia il Collegio che, in genere, in presenza di atti di rilievo regolamentare o comunque aventi portata generale, non sussistono controinteressati, proprio in forza della portata generale degli stessi e della loro inidoneità a correlare direttamente interessi di soggetti contrapposti (cfr., da ultimo, Tar Lombardia, sez. III, 9 marzo 2011, n. 676).

Nel caso di specie, è poi facile rilevare che mentre le disposizioni impugnate incidono direttamente sull'attività di noleggio con conducente (sia con riferimento agli operatori autorizzati dal Comune di Roma che agli operatori titolati da altri Comuni), rendendola, quantomeno, più onerosa (si pensi, ad esempio, agli obblighi previsti per l'accesso al territorio di Roma Capitale, ma anche, per converso, agli obblighi previsti dall'art. 10 del Regolamento, specificamente rivolti ai titolari di licenze e autorizzazioni rilasciate da Roma Capitale), non è invece agevole individuare quale sia il vantaggio concreto, immediato e diretto che, dalle disposizioni medesime, ricevano gli operatori di taxi ovvero gli n.c.c. autorizzati dal Comune di Roma (che figurano tra gli

interventori ad opponendum, unitamente, peraltro, al titolare di una autorizzazione di n.c.c. rilasciata da altro Comune).

Nel caso di specie, pertanto, l'affermazione delle parti resistenti (in particolare, degli interventori ad opponendum) secondo cui le disposizioni gravate perseguono il fine di contrastare l'abusivismo del settore, ovvero di assicurare una "leale concorrenza" tra gli operatori, fa emergere, in realtà, l'insussistenza di una specifica, personale posizione di controinteresse, in seno alla categoria degli n.c.c., ovvero dei conducenti di taxi, distinta dall'interesse pubblico sotteso alle disposizioni medesime, nella particolare declinazione datane dall'amministrazione capitolina.

2.1.3. Va infine respinta anche l'eccezione di carenza di interesse, sollevata dagli oppositori con riferimento alle censure di illegittimità "comunitaria" e rapportata alla circostanza che tra i ricorrenti, non figurano operatori di paesi membri dell'Unione che aspirino a stabilirsi in Italia.

E' infatti noto che le libertà riconosciute dai Trattati (in particolare, per quanto qui interessa, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi), sono contenute in norme che hanno efficacia diretta all'interno dell'ordinamento dei paesi membri, costituendo, pertanto, diritti di tutti i cittadini dell'Unione.

Per quanto occorrer possa, con riguardo al diritto di stabilimento, si osserva ad esempio che una normativa interna che renda più difficoltoso l'esercizio di una determinata attività imprenditoriale, non solo ostacola l'ingresso, su quel mercato, di nuovi operatori, ma rende meno conveniente la permanenza di un operatore che sia eventualmente già ivi stabilito, quale che ne sia la nazionalità.

3. Ciò posto, il Collegio ritiene anzitutto necessario chiarire quale siano i

principi attualmente vigenti in materia.

3.1. L'efficacia delle norme poste dall'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 "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."

Per quanto occorrer possa si evidenzia che il termine del 31 dicembre

2012 risulta dalle modifiche apportate dall'art. 17, comma 1, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (adottato successivamente al passaggio in decisione del presente gravame), tuttora in fase di conversione.

Il termine precedente, stabilito dall'art. 11, comma 4, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14, era stato fissato al 30 giugno 2012.

Orbene, reputa il Collegio che le disposizioni da ultimo richiamate non possano sortire l'effetto 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 - di sicuro rilievo ai fini della definizione della presente controversia - sono immediatamente precettive, in quanto, come già in precedenza evidenziato, 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”, che 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, “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”.

3.2. Le disposizioni recate dal 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).

Nel caso di specie, non è pertanto corretto quanto affermato dalla difesa del Comune di Roma, secondo cui la legge quadro statale sarebbe “cedevole” rispetto alla legislazione regionale.

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 incompetenza della legislazione statale, spetti parimenti alla legge dello Stato anche l’allocazione 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).

3.2.1. Nella fattispecie in esame non vi è peraltro necessità alcuna di individuare quale sia la normativa “cedevole” atteso che risulta esservi una, pressoché perfetta, sovrapposizione tra legislazione statale e legislazione regionale.

Come già accennato, la normativa recata dalla legge della Regione Lazio, n. 58 del 1993, artt. 5 e 7, comma 3, nel testo modificato dall’art. 1, della l.r. 14 febbraio 2005, n. 7 ha sostanzialmente anticipato il contenuto delle modifiche apportate dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, alla legge statale n. 21 del 1992.

Ed è di tale ultima normativa che il Regolamento capitolino impugnato (in particolare negli articoli, 8, comma 3, 9, comma 2, e 29, comma 1), fa dichiarata e pedissequa applicazione.

3.2.2. Ciò posto, l'intervenuta efficacia, ed attuale vigenza, dell'art. 29, comma 1-quater, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, nonché la formulazione del Regolamento capitolino e delle connesse disposizioni attuative, rendono attuali le dedotte questioni di legittimità, costituzionale e comunitaria, in particolare, per quanto concerne il rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" (art. 117, comma 1, Cost.).

Ai fini dell'interpretazione delle pertinenti norme comunitarie, necessaria per l'accertamento della conformità della norme interne con l'ordinamento comunitario, il Collegio reputa opportuno rimettere alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la questione interpretativa che di seguito viene indicata, unitamente all'esposizione degli elementi essenziali delle contrapposte argomentazioni e del punto di vista di questo giudice (così come previsto e consentito dalle istruzioni diramate dalla Corte stessa, da ultimo con la Nota informativa 2011/C 160/01, pubblicata sulla G.U.C.E. del 28.5.2011, C 160/1, punto 23).

Il rinvio si rende necessario in quanto la normativa comunitaria applicabile non ha un contenuto di evidenza tale da non prestare adito a nessun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata (Corte di Giustizia CE, 6 ottobre 1982, in causa C- 283/81, Cilfit) ed impedisce pertanto di procedere immediatamente alla disapplicazione della normativa contrastante (in tesi) con quella di derivazione comunitaria avente efficacia diretta.

Sulle medesime questioni dedotte dai ricorrenti, questo Tribunale (con ordinanza n. 2204 del 5 marzo 2012 della Sezione II<sup>^</sup> - ter), ha peraltro già sollecitato l'intervento della Corte di Giustizia, con argomentazioni cui la Sezione ritiene, in linea di massima, di aderire, sia pure con alcune

precisazioni.

3.3. 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, qui in rilievo, 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, qui in rilievo, 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 disposte 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.

A fini di completezza deve rilevarsi ulteriormente che, 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, atteso che, da un lato, è in corso di esame presso la Camera dei Deputati la riforma della disciplina del servizio di noleggio con conducente di cui agli atti parlamentari A.C. n. 1971 e 3694, e, dall'altro, 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 delle disposizioni attuative 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".

Infine, come evidenziato al par. 3.1, le 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, sono ormai pienamente efficaci, indipendentemente, quindi, dall'adozione dei decreti attuativi previsti dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 40/2010, con la conseguenza che – in assenza di una loro accertata illegittimità, in sede costituzionale o comunitaria – dovrebbe farsene applicazione anche al caso in esame atteso che, come già evidenziato, l'impugnato Regolamento capitolino n. 68/2011, ha sostanzialmente recepito, negli artt. 8, comma 3, 9, comma 2, e 29, comma 1, il nuovo testo della l. n. 21 del 1992.

3.3.1. 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 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 esplicitare 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, reputa il Collegio di non poter convenire con l'argomentazione dei ricorrenti 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 del 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.

Alla luce dei principi e della giurisprudenza comunitari testé evidenziati, il Collegio reputa 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, appaiono 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 recare 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 risultato 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.

Tanto premesso, alla luce di tutto quanto sopra esposto, è opportuno richiedere l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 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 noleggi con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggi 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".*

Per tale parte, il presente giudizio viene sospeso nelle more della definizione dell'incidente comunitario.

4. Possono essere invece decise in via definitiva, le questioni sollevate con i motivi di ricorso rubricati ai nn. 4 – 10 della parte in fatto.

4.1. Un primo ordine di rilievi, riguarda, nella sua interezza, l'art. 10 del Regolamento capitolino n. 68/2011, il quale, come già accennato, stabilisce, sia per i titolari di licenza taxi che di autorizzazione N.C.C., una serie di obblighi, esemplati su quanto previsto dal d.lgs. n. 81/2008, in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, unitamente ad una serie di oneri documentali e di certificazione, la cui inosservanza comporta la sospensione della licenza o dell'autorizzazione.

E' previsto, altresì, che i titolari di licenza di taxi o autorizzazione di N.C.C., o coloro che sono adibiti alla guida, abbiano l'obbligo di portare

in vettura l'attestazione dell'avvenuta presentazione della documentazione suddetta.

Per effetto dell'ultimo comma dell'art. 10, la disposizione è destinata ad operare (sia pure con diverse modalità applicative), anche nei confronti dei soggetti titolati da altri Comuni ("E' demandato alla Giunta Capitolina la verifica dell'applicazione della normativa sulla sicurezza anche ai titolari di licenza e di autorizzazione rilasciate da altri comuni").

Orbene, reputa il Collegio che il regolamento, *in parte qua*, non abbia base normativa primaria, non rinvenendosi nel d.lgs. n. 81/2008 alcuna disposizione che assegni agli Enti locali compiti di vigilanza in materia, affidati invece agli Enti indicati all'art. 13 di tale corpus normativo.

Anche nella l. r. n. 58 del 1993, non si rinvergono disposizioni che possano fondare la potestà regolamentare esercitata, essendo noto che la verifica dei requisiti richiesti per l'iscrizione nel ruolo provinciale (ivi compresi quelli di idoneità fisica e abilitazione professionale), è attribuita alle locali Camere di Commercio (cfr. gli artt. 16 e ss. della l.r. n. 58/93).

Al riguardo, non è poi inutile ricordare che la potestà regolamentare degli Enti locali non è libera, bensì può esplicarsi esclusivamente al fine di disciplinare l'esercizio delle funzioni loro attribuite da norme di legge primaria (art.117, comma 6, Cost., secondo cui "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.").

Pertanto, in una materia che è disciplinata, per gli aspetti relativi all'accesso alla professione e alla regolazione della concorrenza, nonché ai principi fondamentali in materia di tutela della salute e della sicurezza

sui luoghi di lavoro, direttamente dalla legge dello Stato, non vi è spazio alcuno per l'esplicarsi della potestà regolamentare comunale, salvo che la stessa legge statale, ovvero quella regionale, provvedano ad allocare a livello comunale le correlate funzioni amministrative.

L'illegittimità, e il conseguenziale annullamento, dell'art. 10 del Regolamento n. 68/2011 comporta l'automatico travolgimento anche di quelle previsioni della delibera n. 403/2011 che, ai fini dell'accesso al territorio di Roma Capitale, hanno imposto anche agli N.C.C. titolati da altri Comuni di adempiere agli obblighi previsti dal suddetto articolo nonché di consegnare preventivamente la relativa documentazione all'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità.

Per quanto occorrer possa, si osserva (con considerazioni che torneranno utili anche in prosieguo) che giammai l'estensione di siffatti obblighi avrebbe potrebbe essere giustificata dalla finalità di "assicurare la leale concorrenza" tra i titolari di autorizzazioni rilasciate da Roma Capitale e i titolari di autorizzazioni rilasciate da altri Comuni (così, espressamente, le Premesse della delibera n. 403/2011).

Si è visto infatti 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 assimilabili ovvero connesse a quelle di "regolazione" della concorrenza.

Semmai, come si evidenzierà più oltre, sono stati loro affidati compiti di

contrasto dell'abusivismo nel settore, dei quali, a parere del Collegio, rappresenta una esemplificazione il già citato art. 5 – bis, comma 1, della l. n. 21 del 1992, secondo cui “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.”.

Va infine soggiunto che le norme regolamentari impugnate, non hanno alcuna attinenza nemmeno con i poteri attribuiti a Roma Capitale, ai sensi dell'art. 24, comma 3, lett. e) della l. 5 maggio 2009, n. 42 e dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. 17.9.2010 n. 156.

In particolare, ai sensi della prima delle disposizioni citate, risultano attribuite al nuovo Ente territoriale, tra le altre, le funzioni amministrative concernenti “organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità”. Siffatta disposizione è però del tutto insufficiente non solo ad alterare l'ordine costituzionale delle competenze che si è in precedenza delineato ma, soprattutto, a conferire a Roma Capitale la potestà di disciplinare una materia che non può ridursi al mero “funzionamento dei servizi urbani”, in quanto incide, invece, sul complessivo assetto concorrenziale del trasporto pubblico locale.

5. Un ulteriore ordine di rilievi, riguarda le disposizioni complessivamente dettate dalla delibera di Giunta n. 403/2011, recanti “Modalità e procedure per il rilascio dell'autorizzazione per l'accesso nel territorio di Roma Capitale e nelle ZZTL dei veicoli adibiti al noleggio

con conducente autorizzati da altri Comuni”.

Tra di esse, si è visto che quelle connesse all'assolvimento degli obblighi disciplinati dall'art. 10 del Regolamento n. 68/2011 risultano travolte in via consequenziale dalla radicale illegittimità di tale ultima disposizione.

La delibera n. 403/2011 è stata adottata, peraltro, anche in attuazione degli artt. 29, commi 2 e 3, del Regolamento n. 68, secondo cui “.2 Ai sensi e per gli effetti della normativa vigente, l'accesso al territorio di Roma Capitale e alla ZTL è consentito ai titolari di autorizzazione di N.C.C. rilasciate da altri Comuni che autocertifichino l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della succitata legge n. 21/1992.

3. Le modalità e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione necessaria ad accedere al territorio di Roma Capitale e alla ZTL, ivi compresa la relativa modulistica, sono demandate, previo parere della Commissione Permanente Mobilità a specifico provvedimento della Giunta Capitolina, nel rispetto della previsione della normativa vigente”. L'art. 29, comma 2, della delibera n. 68/2011, riproduce il contenuto del già richiamato art. 5 – bis della l. n. 21 del 1992.

Nelle premesse della delibera n. 403/2011, la Giunta precisa poi che le disposizioni recate sono finalizzate non solo ad assicurare la “leale concorrenza” tra operatori, ma anche a contribuire a garantire “la sicurezza stradale, l'abbattimento dell'inquinamento, nonché il rispetto degli obblighi contributivi e fiscali”.

5.1. Osserva in primo luogo il Collegio che la delibera n. 403/2011 appare 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.

Reputa infatti che la formulazione di tale ultima disposizione, consenta di darne una interpretazione, pienamente conforme ai principi, costituzionali e comunitari che regolano la materia, senza necessità alcuna di operare disapplicazioni, per contrasto con la normativa comunitaria, ovvero di rimettere una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia,

La norma, pur nella sua non perspicua formulazione, mira semplicemente, a parere del Collegio, 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 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.

Invero, del tutto diverso è il discorso per quanto riguarda la facoltà, attribuita ai Comuni, di richiedere un vero e proprio "pedaggio" agli operatori terzi, ma, in tale parte, come si evidenzierà più oltre, la disposizione non rileva ai fini della presente controversia.

Ciò premesso, per quanto in particolare concerne le ZZTL, appare opportuno ricordare che la finalità sottesa all'istituzione delle stesse, è rappresentata essenzialmente dalla riqualificazione urbanistica del territorio, attraverso la riduzione del traffico e dell'inquinamento

acustico ed atmosferico (cfr. TAR Lazio, sez. II<sup>^</sup>, 2 luglio 2009, n. 6376). In materia, 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, infine dall'art. 7, comma 9, del Codice della Strada, 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 [...]”(cfr., Cass. civ, sez. II, 10 ottobre 2009, n. 24942).

Orbene, nel caso in esame è agevole rilevare che tra gli oneri documentali imposti da Roma Capitale agli N.C.C. titolati da altri Comuni, ve ne sono alcuni che non hanno alcuna attinenza con le finalità per cui, ai sensi delle disposizioni surrichiamate, i Comuni possono istituire e regolare l'accesso a zone a traffico limitato.

Né, per altro verso, tali oneri risultano funzionali alle esigenze di cui all'art. 5 – bis della l. n. 21 del 1992 e quindi all'accesso al territorio della Capitale.

Tra di essi, viene in immediato rilievo l'obbligo di cui alla lettera c) del paragrafo 3) della delibera n. 403/2011, relativo all'esibizione del contratto di noleggio (o di una autocertificazione sostitutiva per gli accessi occasionali).

Come la Sezione ha già avuto modo di osservare (sentenza n. 27271 del 20 luglio 2010), l'imposizione di un simile obbligo che riguarda "dati personali del soggetto trasportato ma senza la prestazione del consenso di questi", offre "uno sproporzionato mezzo d'indagine al Comune intimato, tale da impingere direttamente sulla sfera personale di persona diversa dal titolare NCC e dalla P.A. che ne deve verificare gli eventuali abusi. E tanto anche se tutto ciò nulla ha a che vedere in effetti con la protezione delle ZTL o con la repressione di detti abusi, o se si considera che non sono approntate sufficienti garanzie per la seria conservazione e, poi, per la cancellazione automatica dei dati de quibus entro un termine congruo, ma non lungo [...]".

Né può dirsi, come sostengono le parti resistenti, che tale onere trovi oggi il proprio supporto nell'art. 11 comma 4 della l.n. 21/92, così come novellato, nella parte relativa al c.d. "foglio di viaggio". E' infatti evidente che l'esibizione del contratto di noleggio è cosa ben diversa dalla compilazione del "foglio di servizio", ivi disciplinato.

Alcun senso sembra poi avere l'obbligo di esibire la documentazione relativa all'iscrizione alla Camera di Commercio. Tale adempimento è infatti propedeutico al rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento del servizio di N.C.C., di talché il possesso del titolo attesta, ad un tempo, anche la sussistenza di tale requisito.

Al riguardo, va soggiunto che la disposizione introdotta con l'art. 5 – bis della l. n. 21 del 1992, non può 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, nella stessa misura, anche quelli dei Comuni nel cui territorio gli NCC si trovino ad operare.

Reputa infatti il Collegio che i poteri in questione debbano limitarsi ad

un controllo meramente formale e che non abbiano la stessa estensione di quelli attribuiti ai Comuni che rilasciano le autorizzazioni, per la semplice ragione che, diversamente opinando, verrebbero a determinarsi sovrapposizioni e conflitti di competenza tali da snaturare l'intero impianto della l. n. 21 del 1992, per la parte di interesse.

Pertanto, una volta accertato che l'operatore autorizzato da altro Comune è effettivamente in possesso di un titolo valido ed efficace, e che l'esercizio dell'attività avviene in conformità con quanto prescritto dalla l. n. 21 del 1992, alcun altro adempimento potrà essere ragionevolmente richiesto.

Appaiono infine privi di base normativa (in quanto estranei sia alle finalità sottese all'istituzione delle ZZTL, sia agli oneri di autocertificazione previsti dall'art. 5 – bis della l. n. 11/92), i documenti richiesti alla lett. e) “elenco del personale abilitato alla guida; f) “copia conforme del contratto di lavoro” e, infine, g) “documento unico di regolarità contributiva”.

Non giova invocare, al riguardo, le disposizioni di cui all'art. 9 – bis della l.r. Lazio n. 58/93 (aggiunto dalla l.r. n. 5/2007), relativo alla certificazione del rapporto di lavoro intrattenuto con eventuali collaboratori o dipendenti.

La legge statale si limita infatti a richiedere l'autocertificazione dei requisiti stabiliti a livello nazionale, né, come ovvio, può essere richiesto all'operatore autorizzato in altra Regione, di conformarsi ai requisiti di accesso alla professione stabiliti (legittimamente o meno), in un'altra.

Venendo infine agli adempimenti prescritti alle lettere a), b) e h) del punto 3, essi appaiono effettivamente funzionali sia agli obblighi di autocertificazione di cui all'art. 5 – bis delle legge quadro statale (lett. a) sia alla ratio istitutiva delle ZZTL (lett. b e h).

In tale ultimo caso, tuttavia, le disposizioni impugnate appaiono illegittime nella misura in cui comportano irragionevolmente la necessità, per i soli NCC autorizzati da altri Comuni, di documentare ai fini dell'accesso all'intero territorio di Roma Capitale, requisiti che attengono invece soltanto a tali zone.

Non sembra inutile precisare che, anche per quanto riguarda l'accesso alle ZZTL, la legittimità delle disposizioni impugnate è vincolata all'imposizione dei medesimi obblighi anche agli operatori autorizzati dal Comune di Roma.

Si è visto infatti che, ai sensi dell'art. 11, comma 3, della l. n. 21 del 1992, è previsto 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", senza che possa operarsi discriminazione alcuna in base alla diversa provenienza territoriale degli operatori.

Infine, per quanto occorrer possa, si evidenzia che la delibera n. 403/2011, pur in assenza di disposizioni espresse, deve essere coordinata con l'art. 29, comma 2, della delibera consiliare n. 68/2001, il quale prescrive, in sintonia con la legge statale, che il possesso dei requisiti prescritti dalla normativa di settore, è oggetto di autocertificazione.

6. Rimane da scrutinare l'art. 4 del Regolamento n. 68/2011, nella parte in cui prevede che la Giunta capitolina possa erogare contributi finalizzati alla sostituzione di autovetture altamente inquinanti con veicoli conformi alla normativa vigente in materia di antinquinamento.

Le censure dedotte sono inammissibili sotto un duplice profilo.

In primo luogo, in assenza di atti applicativi circa l'entità e le modalità di attribuzione degli aiuti, non è possibile individuare quale sia la lesione, attuale e concreta, che i ricorrenti ricevono dagli atti impugnati

Per altro verso, la censura di violazione della norme comunitarie in materia di “aiuti di stato”, è rimasta su un piano del tutto generico, posto che, come noto, il divieto posto dall’art. 107 TFUE non ha carattere assoluto, essendovi categorie di aiuto considerate compatibili con il mercato interno, (ad esempio, gli aiuti per la tutela ambientale di cui all’art. 17 e ss. del Regolamento della Commissione CE 800/2008 del 6 agosto 2008).

7. Con atto di motivi aggiunti, i ricorrenti hanno poi impugnato una serie di “istruzioni” successivamente diffuse dal Comune di Roma, sul sito dell’Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, con le quali è stato precisato che l’autorizzazione per l’accesso e da ritenersi valida “fino al 31 dicembre” e che comunque deve essere rinnovata ogni anno.

Tanto, in pretesa sintonia con gli obblighi di documentazione che gravano sui titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC rilasciata da Roma Capitale, ai sensi della delibera n. 68/2011.

Il 22.3.2012, poi, è stato reso noto che, per ogni permesso richiesto, i titolari di NCC fuori Roma, debbono effettuare un versamento pari ad euro 89, 24, comprensivo di diritti di istruttoria e di imposta di bollo.

7.1. Deve essere disattesa l’eccezione di inammissibilità sollevata dagli oppositori in relazione alla mancata notifica dei motivi aggiunti all’Agenzia Roma Servizi per la Mobilità.

Le “istruzioni” impuginate, infatti, non costituiscono il frutto di un’autonoma determinazione di siffatta società, ma sono da imputare a Roma Capitale, che si è semplicemente avvalsa del proprio organo *in house* per diffondere tra gli operatori del settore le istruzioni medesime.

La circostanza risulta confermata dalla memoria difensiva, depositata in atti da Roma Capitale il 23.4.2012, la quale riferisce di una direttiva, inviata dall’Assessore alla Mobilità e ai Trasporti, ai “competenti Uffici”.

Ed è sempre la stessa memoria a chiarire che, in realtà, non esiste alcuna nuova deliberazione e che “nessuno nuovo atto e/o fatto è intervento successivamente all’ordinanza n. 848/2012”.

7.2. Nel merito, il ricorso è fondato.

Come appena evidenziato, il Comune di Roma ha confermato che non esistono ulteriori atti della Giunta o del Consiglio, ma una semplice “direttiva” dell’Assessore competente per materia.

E di tutta evidenza, però, che siffatta direttiva, come pure le istruzioni successivamente diffuse tra gli operatori, sono viziate da incompetenza in quanto contengono disposizioni di carattere innovativo -integrativo, rispetto alle delibera impugnate, quantomeno nella parte in cui sanciscono la durata annuale del permesso di accesso a Roma Capitale, e la conseguente necessità di rinnovare ogni anno “sia la richiesta, sia la documentazione da allegare”.

Ad ogni buon conto, anche nell’ipotesi in cui, come affermato da Roma Capitale, tale scadenza sia da ricollegare al fatto che “analogamente a quanto previsto per i titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC rilasciata da Roma Capitale” i richiedenti hanno l’obbligo di presentare la relativa documentazione ogni anno (in particolare quella relativa al rispetto degli obblighi in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro), siffatta determinazione sarebbe comunque travolta, in via consequenziale, dall’annullamento dell’art. 10 del Regolamento Capitolino n. 8/2011 e, *in parte qua*, anche della delibera n. 403/2011.

Pure illegittima si appalesa la previsione di un “contributo” per diritti di istruttoria, in relazione ad ogni permesso richiesto.

Roma Capitale ha asserito, al riguardo, che il c.d. “diritto fisso” deriva dalla necessità di espletamento dell’attività istruttoria finalizzata all’adempimento degli obblighi stabiliti dall’art. 10 del Regolamento n.

68/2010 e che i relativi importi scaturiscono dalla voci di tariffa di cui alla deliberazione consiliare n. 49/2011.

Reputa il Collegio che anche siffatta determinazione presenti vizi di illegittimità, sia propria, che derivata.

Va infatti considerato, in primo luogo, che il “servizio” di rilascio dei permessi di accesso a Roma Capitale, costituisce un’attività amministrativa del tutto nuova rispetto a quelle elencate nella delibera n. 49/2011 di talché la determinazione della tariffa da applicare avrebbe richiesto un’apposita deliberazione consiliare, tesa a chiarire i presupposti e le modalità applicative del corrispettivo richiesto (e quindi anche dell’imposta di bollo) per il nuovo servizio.

Sotto altro profilo, l’annullamento di parte del Regolamento consiliare n. 68/2011, nonché di gran parte della delibera n. 403/2011, comporta il travolgimento, a parere del Collegio, di tutti i successivi atti applicativi, i quali dovranno essere rimodulati in conformità.

Basti considerare che, come già evidenziato, i “diritti” di istruttoria sono stati espressamente ricollegati dall’amministrazione all’attività connessa agli adempimenti di cui all’art. 10 della delibera n. 68/2011, e cioè ad una norma che, come già chiarito, è radicalmente illegittima e deve essere annullata.

7.3. Infine, la domanda di risarcimento del danno per “sviamento di clientela” spiegata con i motivi aggiunti, deve essere rigettata. Essa, infatti, è stata articolata in modo del tutto generico e non è stata ulteriormente coltivata nel corso del giudizio.

8. In definitiva, per quanto appena argomentato, debbono rimettersi alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, le questioni interpretative di cui al par. 3.3. della presente sentenza parziale.

Per il resto, invece, il ricorso e i motivi aggiunti meritano in parte

accoglimento, dovendo per l'effetto disporsi l'annullamento dell'art. 10 della delibera dell'Assemblea capitolina n. 68, e, per quanto di ragione, dei paragrafi 2 e 3 della delibera di Giunta n. 403/2011, unitamente alle "istruzioni" diffuse dall'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità tra il 12 e il 22 marzo 2012.

E' riservata ogni ulteriore decisione, in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), pronunciando sentenza parziale sul ricorso di cui in premessa, cui in premessa, così provvede:

- 1) rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in via pregiudiziale, le questioni interpretative indicate in motivazione;
- 2) sospende il giudizio, in ordine alle medesime questioni, in attesa della pronuncia della Corte, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea a cura della Segreteria;
- 3) per il resto, accoglie in parte il ricorso e, per l'effetto, annulla l'art. 10 della delibera dell'Assemblea capitolina n. 68/2011; per quanto di ragione, i paragrafi 2 e 3 della delibera n. 403/2011 e le "istruzioni" diffuse dall'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità tra il 12 e il 22 marzo 2012.

Spese al definitivo.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2012 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Salvatore Mezzacapo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/09/2012

IL SEGRETARIO

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