

N. 02204/2012 REG.PROV.COLL.  
N. 02113/2011 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 2113 del 2011, proposto da:

società cooperativa Autonoleggio Piccola a.r.l., in persona del legale rapp.te p.t., e Gianpaolo Vivani, entrambi rappresentati e difesi dall'avv. Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, via della Giuliana n. 58;

**contro**

Comune di Grottaferrata, in persona del Sindaco p.t., non costituito in giudizio;

**e con l'intervento di**

*ad adiuvandum:*

Federnoleggio, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, via della Giuliana n. 58;

**per l'annullamento**

- del provvedimento del Comune di Grottaferrata di cui al prot. n. 4641

dell'1.2.2011, con il quale è stata disposta la sospensione per trenta giorni, a fare data dal 14.3.2011, dell'autorizzazione n. 2 per l'esercizio di noleggio auto con conducente;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

nonché per il risarcimento dei danni conseguenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* della Federnoleggio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2011 il Cons. Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I fatti della causa e lo svolgimento del processo.

Con il provvedimento di cui al prot. n. prot. n. 4641 del 1° febbraio 2011 del Responsabile del III Settore, il Comune di Grottaferrata ha disposto, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. a), della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, la sospensione per trenta giorni, a decorrere dal 14 marzo 2011, dell'autorizzazione n. 2 del 21 febbraio 2001 per l'esercizio di noleggio auto da rimessa con conducente (d'ora in poi anche n.c.c.) rilasciata dal medesimo comune in favore del signor Gianpaolo Vivani per la riscontrata violazione degli articoli 3 e 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, nella parte in cui prevedono l'uso esclusivo ed obbligatorio della rimessa ubicata nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione per lo svolgimento del servizio di cui trattasi nonché l'inizio e termine del servizio presso la medesima rimessa.

Nella motivazione del provvedimento si evidenzia che, a seguito degli

accertamenti effettuati dalla Polizia Municipale, è risultato che il veicolo adibito a n.c.c. di cui alla predetta autorizzazione non utilizza l'autorimessa ubicata all'interno del territorio comunale, come localizzata ed indicata dal titolare nell'istanza di rilascio del relativo titolo autorizzatorio, bensì la rimessa ubicata presso la sede della società cooperativa Autonoleggio Piccola a.r.l. cui è stata conferita l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 21 del 1992, e che, pertanto, dispone totalmente del veicolo adibito al servizio in questione. Con il ricorso in trattazione, notificato e depositato nei termini, il signor Vivani e la società cooperativa Autonoleggio Piccola a.r.l. hanno impugnato il detto provvedimento di sospensione dell'autorizzazione deducendone l'illegittimità per i seguenti motivi di censura:

1) *in via principale, contrasto della normativa invocata nel provvedimento di sospensione, ossia gli articoli 3 e 11 della legge n. 21 del 1992 (come modificati dall'articolo 29, comma 1 quater, del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207), con la normativa comunitaria nella materia.*

Il servizio di noleggio con conducente è un servizio pubblico non di linea che ha ad oggetto il trasporto collettivo o individuale di persone, con funzione complementare e integrativa dei trasporti pubblici di linea e gli Stati membri sono obbligati a perseguire gli obiettivi stabiliti dall'articolo 90 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in poi soltanto TFUE) in materia di trasporti (già art. 70 del Trattato CE), al fine di contribuire alla realizzazione di un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché di un regime che garantisca la concorrenza.

La normativa nazionale e regionale su cui si fonda il provvedimento di sospensione impugnato sarebbe in contrasto con il disposto di cui agli

articoli 49 e 54 TFUE (già articoli 43 e 48 Trattato CE), norme ad efficacia diretta aventi ad oggetto il diritto di stabilimento e con il disposto di cui all'articolo 26 TFUE (già articolo 14 Trattato CE), avente ad oggetto le misure finalizzate all'instaurazione del mercato interno conformemente, tra l'altro, alle disposizioni in materia di trasporto.

2) *in via subordinata, illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, per violazione degli articoli 1, 3, 16, 41, 117, comma 4, e 120 della Costituzione.*

3) violazione e falsa applicazione degli articoli 7 e seguenti della legge n. 241 del 1990.

Con il ricorso si chiede inoltre il risarcimento dei danni conseguenti.

Il Comune di Grottaferrata, sebbene regolarmente evocato in giudizio, non si è costituito.

Con l'atto di intervento *ad adiuvandum*, notificato in data 1° aprile 2011 e depositato in data 5 aprile 2011, la Federnoleggio, dopo avere premesso la propria legittimazione all'intervento, ha insistito sull'illegittimità del provvedimento impugnato in quanto fondato su una disciplina nazionale e regionale in contrasto con la normativa europea nella materia.

Con il decreto cautelare monocratico n. 940 del 2011 è stata accolta l'istanza di sospensione e con la successiva ordinanza cautelare n. 1223 del 7 aprile 2011 è stata confermata la suddetta sospensione.

I ricorrenti hanno depositato documentazione integrativa in data 22 luglio 2011 e memoria difensiva in data 16 settembre 2011, con la quale, dopo avere dato atto degli interventi legislativi in materia, hanno insistito ai fini della richiesta di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE di cui ai punti 2.1. e 2.2. del ricorso introduttivo.

Alla pubblica udienza del 19 ottobre 2011, il ricorso è stato trattenuto in decisione alla presenza degli avvocati delle parti come da separato verbale di causa.

2. Normativa nella materia di noleggio auto da rimessa con conducente.

Come già anticipato, l'impugnato provvedimento di sospensione dell'autorizzazione n.c.c. è stato adottato per la riscontrata violazione degli articoli 3 e 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, nella parte in cui prevedono l'uso esclusivo ed obbligatorio della rimessa ubicata nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione n.c.c. per lo svolgimento del servizio di cui trattasi nonché l'inizio e termine del servizio presso la medesima rimessa.

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, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato e di presentazione del ricorso in trattazione, disponeva 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 “ ... 2. *Il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio sono effettuati con partenza dal territorio del comune che ha rilasciato la licenza per qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni oltre il limite comunale o comprensoriale, fatto salvo quanto disposto dal comma 5 dell'art. 4. ...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, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato e di presentazione del ricorso in trattazione, disponeva altresì che “ ... 4 ... *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. ...*”.

La legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, concernente le “*disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all' articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21*”, disponeva analogamente ai sensi degli articoli 5 e 10.

In particolare, l'articolo 5, rubricato “*Servizio di noleggio con conducente* “, stabilisce ora, nel testo sostituito dall'articolo 58 della legge regionale Lazio del 28 dicembre 2006, n. 27, 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 a viaggio. Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato*

*l'autorizzazione. Il servizio è effettuato per qualunque destinazione. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse'.*

L'articolo 10, rubricato “*Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente*”, dispone, inoltre, nel testo sostituito dall'articolo 10 della legge regionale n. 7 del 14 febbraio 2005, che “*2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2 bis, dall'articolo 5, comma 1 bis, dall'articolo 5 bis e dall'articolo 5 ter, il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale. ....*”.

Dalla normativa nazionale e regionale nella materia vigente al momento di adozione del provvedimento impugnato, pertanto, deriva che, da un lato, lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse che possono essere situate esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione e, dall'altro, che l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla suddetta rimessa, o comunque all'interno del territorio comunale, con ritorno alla stessa.

Successivamente alla proposizione del ricorso in trattazione è stato adottato il decreto legge 13 agosto 2011, n.138, “*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 al riguardo 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; ...".*

In sede di conversione del decreto legge, a tale articolo 3 è stato aggiunto il comma 11 bis il quale dispone testualmente che “11-bis. In conformità alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sono invece esclusi dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59” (art. 1, comma 1, della legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148).

Il richiamato articolo 6 del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, rubricato “*Servizi di trasporto*” – ai sensi del quale “1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente. ...” – deve intendersi riferito, per quanto di interesse in questa sede, al servizio del n.c.c. considerato in generale; il richiamo, invece, ai veicoli M1 è effettuato con riferimento all'articolo 47 del nuovo codice della strada, di cui al D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, rubricato “*Classificazione*



*dei veicoli.”, il quale dispone che “ ...2. I veicoli a motore e i loro rimorchi, di cui al comma 1, lettere e), f), g), h), i) e n) sono altresì classificati come segue in base alle categorie internazionali:*

...

b) ...

*- categoria M1: veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente; ...”.*

Ne consegue che, da un lato, proprio 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 e, dall'altro, 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 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”*.

Il termine di cui trattasi, da ultimo, è stato prorogato ai sensi dell'articolo 1, comma 2 *bis*, della legge n. 10 del 2011 di conversione del d.l. n. 225 del 2010.

Deve di conseguenza escludersi che la questione sottoposta all'esame abbia perso di rilevanza per effetto delle intervenute modifiche normative (a prescindere dalla questione dell'efficacia temporale dell'abrogazione espressa di norme).

### 3. Rilevanza della questione

L'impugnato provvedimento di sospensione dell'autorizzazione n.c.c. è stato adottato dall'amministrazione comunale in applicazione degli articoli 3 e 11 della legge n. 21 del 1992 e degli articoli 5 e 10 della l.r. Lazio n. 58 del 2003; le suddette norme devono essere univocamente interpretate nel senso indicato dall'amministrazione, di tal che, per la stessa, il provvedimento impugnato, nella indubbia e non contestata ricorrenza dei relativi presupposti, si presentava necessariamente a contenuto vincolato.

Per quanto attiene ai presupposti, il provvedimento impugnato richiama gli accertamenti effettuati dal Comando della Polizia Municipale le cui risultanze sono state riportate in apposito verbale; dai suddetti accertamenti è risultato che il veicolo adibito al servizio di cui trattasi non utilizza la rimessa situata all'interno del relativo territorio comunale, come localizzata ed indicata dal suo titolare all'atto della richiesta di rilascio ed individuata nel provvedimento autorizzatorio.

Tale circostanza non è stata contestata in punto di fatto dalla società

ricorrente, che, anzi, ha dato atto puntualmente in ricorso che il titolare ha conferito la licenza alla società cooperativa, avente la propria sede in Roma, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 21 del 1992, la quale società, pertanto, dispone in via esclusiva del veicolo cui la licenza si riferisce, utilizzando, ai fini che le interessano, la propria rimessa ubicata presso la sede della stessa, nell'ambito del territorio di un diverso comune rispetto a quello che ha provveduto al rilascio del detto titolo autorizzatorio.

E il conferimento della licenza è, allo stato degli atti, legittimamente intervenuto ai sensi della normativa richiamata, la quale dispone, al riguardo, testualmente, che “ 1. *I titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, al fine del libero esercizio della propria attività, possono:*

...

*b) associarsi in cooperative di produzione e lavoro, intendendo come tali quelle a proprietà collettiva, ovvero in cooperative di servizi, operanti in conformità alle norme vigenti sulla cooperazione;*

*c) associarsi in consorzio tra imprese artigiane ed in tutte le altre forme previste dalla legge;*

...

*2. Nei casi di cui al comma 1 è consentito conferire la licenza o l'autorizzazione agli organismi ivi previsti e rientrare in possesso della licenza o dell'autorizzazione precedentemente conferita in caso di recesso, decadenza od esclusione dagli organismi medesimi. ...”.*

#### 4. Quesito

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.

Tale forma di servizio non trova, in sede comunitaria, una apposita e puntuale disciplina: pertanto, atteso che esso si inserisce nell'ambito del trasporto di persone, è a questa materia, nello specifico, che occorre fare riferimento ai fini dell'individuazione dei principi regolatori nonché della relativa disciplina.

Nel settore dei trasporti (che costituiscono un elemento necessario ai fini della realizzazione del mercato interno di cui all'articolo 26 TFUE) trovano piena applicazione le norme comunitarie sul cd. diritto di stabilimento e sulla concorrenza, in base alle quali gli Stati membri e le loro articolazioni interne - in Italia, Regioni Comuni e Province - incontrano una serie di limiti nella adozione delle normative di settore e nei relativi atti amministrativi, che non possono essere in conflitto con la disciplina comunitaria, e che, in caso di contrasto, devono essere disapplicati.

Ai sensi degli articoli 49 e 54 TFUE, già articoli 43 e 48 Trattato CE, contenute nel Capo II relativo al diritto di stabilimento - norme dotate di efficacia diretta all'interno del nostro ordinamento - le restrizioni alla libertà di trasferimento delle imprese di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato sono vietate e tale divieto si estende alle restrizioni relative all'apertura di succursali o filiali.

E' da rilevare inoltre che gli Stati membri sono obbligati a perseguire gli obiettivi del Trattato CE in materia di trasporti (art. 70), oggi articolo 90 TFUE, al fine di contribuire alla realizzazione di un mercato interno

caratterizzato dall'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché di un regime che garantisca la concorrenza. Per questa ragione i trasporti costituiscono indubbiamente uno strumento decisivo per la realizzazione della libertà di circolazione delle merci e delle persone, tanto è vero che, sulla base dell'art. 71 Trattato CE, è stato adottato, tra gli altri, il regolamento CEE 2454/1992, che, nel prevedere la liberalizzazione dei trasporti nel mercato unico, consente espressamente ai vettori stabiliti in uno Stato membro - e da questo autorizzati ad esercitare la professione di trasportatore di viaggiatori - di effettuare trasporti nazionali su strada nel territorio di altri Stati membri senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento nonché il successivo regolamento CE n. 12/1998 relativo, in particolare, ai vettori di autobus. Ne consegue che qualsiasi misura nazionale, sia legislativa che amministrativa, che crea discriminazioni tra operatori italiani e operatori stabiliti in altri Paesi membri viene considerata contrastante con il diritto comunitario e, in virtù del primato di quest'ultimo sul diritto interno, non può trovare applicazione. Si tratta di un sistema rivolto agli Stati perché non rendano gli effetti delle varie disposizioni che regolano la materia dei trasporti meno favorevoli per i vettori degli altri Stati membri rispetto ai vettori nazionali.

Ciò che si vuole evitare è che siano emanate norme interne rivolte a discriminare, anche indirettamente, imprese di trasporto di altri Paesi membri ed infatti la giurisprudenza comunitaria, in base alle norme sulla concorrenza ritenute applicabili in questa materia, configura la violazione dell'art. 72 Trattato CE, ora articolo 92 TFUE, nel caso in cui uno Stato renda più sfavorevole la condizione degli operatori di altri paesi membri rispetto ai propri.

L'inerenza alla normativa sulla concorrenza, inoltre, rende applicabile alla materia i relativi principi, dai quali discendono doveri e responsabilità per gli Stati membri.

In particolare l'operatività deve essere riferita al combinato disposto degli articoli 3 Trattato UE, 3,4,5, e 6 TFUE (già articoli 2 e 3 lett. g) del Trattato CE), articolo 4, par. 3 Trattato UE e articoli 101 e 102 TFUE (già articoli 81 e 82 Trattato CE), secondo cui gli Stati membri sono obbligati a non adottare né mantenere misure idonee a rendere prive di effetto le norme sulla concorrenza applicabili alle imprese.

La normativa nazionale richiamata - nella parte in cui dispone sostanzialmente che la sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione e che le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa e 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 -, non solo appare in contrasto con l'articolo 49 TFUE, dal quale conseguirebbe il pieno 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 stabili a titolo secondario sul territorio dello Stato medesimo, ma sembra anche contenere misure che ostacolano la concorrenza effettiva degli operatori nell'ambito del mercato dei trasporti.

In particolare la normativa in questione obbligherebbe il cliente a scegliere il noleggiatore non in base ai criteri tipici di un sistema

effettivamente concorrenziale (quale ad esempio il rapporto qualità/prezzo), bensì sulla base del mero criterio territoriale che favorisce in maniera artificiosa determinati operatori a scapito di altri, e quindi finisce per impedire la realizzazione di un mercato efficiente.

A titolo meramente esemplificativo gli operatori di comuni piccoli della Regione Lazio potrebbero prelevare clienti esclusivamente nel territorio del detto comune (dovendosi considerare ai fini dell'attività il numero minore di persone residenti sul territorio comunale nonché le caratteristiche della relativa potenziale clientela), e non potrebbero, invece, prelevare nell'ambito del Comune di Roma che, date le dimensioni nonché le caratteristiche, costituisce, indubbiamente, un mercato estremamente valido ed appetibile per il servizio di cui trattasi in particolare.

Appare al riguardo che la normativa cui ci si riferisce sia espressione di una politica in materia di trasporti di persone su strada che si pone in antitesi con i richiamati principi comunitari nella materia.

E, al riguardo, non può sottacersi che, con riferimento al procedimento EU Pilot 623/09/TREN, avente ad oggetto "Requisiti posti dalla legislazione della Repubblica Italiana per l'esercizio dell'attività di noleggio auto con conducente", la Commissione Europea-Direzione generale dell'energia e dei trasporti, ha chiesto informazioni alle autorità italiane in ordine alla attuale versione dell'articolo 29, comma 1 *quater*, del d.l. n. 207 del 2008 nonché in ordine alle motivazioni sulla base delle quali sono state introdotte le condizioni e le limitazioni all'esercizio dell'attività di cui trattasi, ivi contenute, avuto riferimento ai requisiti di non discriminazione, necessità, idoneità e proporzionalità richiesti dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia; nelle premesse EU Pilot 623/09/TREN la Commissione ha dato atto delle innovazioni

contenute nel richiamato articolo dedicando particolare e puntuale attenzione, tra l'altro, proprio alle limitazioni e alle condizioni in contestazione in questa sede, indicate rispettivamente alle lettere b), c) e d) del secondo e terzo paragrafo della nota stessa.

Peraltro l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con la Segnalazione al Parlamento ed al Governo AS683 del 22.4.2010-27.4.2010, pubblicata nel bollettino n. 16/2010, e concernente la *“Disciplina dell'attività di noleggio con conducente”*, ha invitato il legislatore italiano ad abrogare la normativa che interessa proprio in quanto ritenuta anticoncorrenziale (e la predetta segnalazione è stata altresì riportata nella Relazione annuale dell'Autorità del 21 giugno 2011); infatti sono state oggetto di particolare attenzione proprio le norme innovative della disciplina nazionale di cui alla legge n. 21 del 1992, contenute nella legge 9 aprile 2009, n. 33, di conversione del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, nella parte in cui impongono nuovi obblighi per gli operatori che svolgono la predetta attività, *“in particolare nei confronti dei titolari di licenze rilasciate da Comuni diversi da quello in cui si esegue la prestazione”*, in quanto *“susceptibili di limitare sensibilmente la possibilità di accesso all'area territoriale di comuni diversi da quello che ha rilasciato la licenza”*. In sostanza si è osservato che *“Le modifiche introdotte alla normativa sono suscettibili di introdurre numerosi elementi di rigidità della disciplina che regola il servizio di noleggio con conducente”*, rilevando come *“la portata anticoncorrenziale di tali limiti appare evidente”*.

Tanto premesso ed alla luce di tutto quanto sopra esposto è opportuno richiedere l'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea affinché dia riscontro ai seguenti quesiti:

a) se gli articoli 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento CEE 2454/1992 e regolamento CE n.



12/1998 ostino all'applicazione degli articoli 3, comma 3, e 11 della legge n. 21 del 1992 nella parte in cui dispongono rispettivamente che “3. *La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.*” e che “... *Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio 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. ...*”.

b) se gli articoli 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento CEE 2454/1992 e regolamento CE n. 12/1998 ostino all'applicazione degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58 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 esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale. ....*”.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), visto l'articolo 267 TFUE (già articolo 234 Trattato CE), dispone la remissione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea delle questioni di interpretazione indicate in motivazione.

Sospende il processo sino alla pronunzia della Corte di Giustizia.

Manda alla segreteria per i conseguenti incumbenti.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 19 ottobre 2011 e 1 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Francesco Riccio, Consigliere

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/03/2012

IL SEGRETARIO

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