

**N. 07516/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00984/2012 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 984 del 2012, proposto da:

Anitrav - Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori – , in persona del legale rappresentante p.t., nonché Carlo Aloisi, entrambi rappresentati e difesi dagli avv.ti Marco Piancatelli e Valentina Porro, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via della Giuliana n. 58;

contro

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

Regione Lazio, n.c.;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Codacons, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv. ti prof. Carlo Rienzi e avv. Gino Giuliano, con

domicilio eletto presso Codacons Ufficio Legale Nazionale in Roma, v.le Mazzini, 73;

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 del 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

- a) della deliberazione dell'Assemblea capitolina in data 8/9.11.2011, n. 68, pubblicata all'Albo pretorio on-line del comune di Roma dal 17.11.2011 all'1.12.2011 recante il testo emendato del "Testo unico del Regolamento Capitolino per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea";
- b) della deliberazione della Giunta Capitolina del 14.12.2011, n. 403, pubblicata all'Albo pretorio on-line del comune di Roma dal 29.12.2011 al 12.01.2012, recante "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";
- c) di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale al provvedimento impugnato, anche di carattere generale, anche se non espressamente indicato nel presente ricorso, ove anche non conosciuto, oppure non direttamente lesivo, per quanto di ragione, e con riserva di proporre ulteriori impugnazioni per mezzo di motivi aggiunti, avverso tutti quegli atti del procedimento de quo, allo stato non conosciuti, adottati o adottandi, nel corso dell'ulteriore attività amministrativa;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Visti gli atti di intervento;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2012 il Cons. Silvia Martino;
Uditi gli avv.ti di cui al verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1 I ricorrenti espongono che, con la deliberazione dell'Assemblea Capitolina dell'8/9 novembre 2001, n. 69, è stato approvato il Testo Unico del Regolamento Capitolino per i servizi di trasporto non di linea, modificativo del precedente, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 214 del 12- 13 novembre 1998.

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

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

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

comunale.

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

In precedenza, invece, l'obbligo di prelevamento dell'utente, o dell'inizio del servizio, all'interno dell'area comunale o comprensoriale, era previsto per i soli taxi, mentre, circa l'obbligo di disporre di una rimessa, non vi era alcun vincolo circa la localizzazione della stessa nel territorio del Comune che rilascia l'autorizzazione.

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

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

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

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

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

I dubbi di legittimità costituzionale e comunitaria hanno indotto lo stesso legislatore a sospendere l'efficacia delle norme così introdotte con diversi e ripetuti interventi normativi (art. 7 – bis d.l. n. 5/2009, conv. in l. 9 aprile 2009, n. 33; art. 2, comma 3, d.l. n. 40/2010, ettc.; da ultimo, il termine per l'emanazione del decreto con cui il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti avrebbe dovuto adottare le disposizioni attuative di cui all'art. 2, comma 3, d.l. 40/2010, è stato prorogato sino al 30 giugno 2012).

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

1.1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3, E DELL'ART. 8, COMMA 3, NELLA VERSIONE ANTECEDENTE ALLE MODIFICHE INTRODOLTO CON L'ART. 29, COMMA 1 – QUATER D.L. N. 207/2008, COME CONVERTITO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7-BIS D.L. N. 572009, CONV. CON L. N. 33/2009, E DELL'ART. 2, COMMA 3, D.L. N. 40/2010, CONV. IN L. N. 73/2010 E SS.MM.II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI E COMUNITARI IN MATERIA DI UGUAGLIANZA, CONCORRENZA E LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE DI PERSONE E COSE. ECCESSO DI POTERE

PER ILLOGICITÀ MANIFESTA E SVIAMENTO.

La delibera n. 68/2011, all'art. 8, comma 3, prevede che per il servizio di N.C.C. il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio siano 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. 21/92, e norme, direttive e regolamenti dell'Unione Europea recepiti con decreto legislativo n. 59/2010.

All'art. 9, comma 2, è poi prevista la disponibilità, nel territorio comunale, di una rimessa, idonea allo stazionamento dei mezzi di servizio.

All'art. 29, comma 1, è previsto che lo stazionamento delle vetture di NCC avvenga esclusivamente all'interno delle rimesse indicate nell'autorizzazione.

Il Regolamento, a dire dei ricorrenti, viola la l. n. 21 del 1992, nella versione che gli stessi ritengono tuttora vigente.

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

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

1.2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 117, COMMA 6, E DELL'ART. 120 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 2, D.L.GS. 9 APRILE 2008, N. 81, NONCHÉ DEGLI ARTT. 16 E 17. COMMI 1, 2 E 5 – TER, DELLA L. R. LAZIO N. 58 DEL 1993. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 18 DELLA L. 8 AGOSTO 1990, N. 241 E DELL'ART. 43 DEL D.P.R. N. 4457200.

VIZIO DI INCOMPETENZA PER AVERE L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE DISCIPLINATO ASPETTI NON ATTRIBUITI ALLE SUE FUNZIONI. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ.

Il regolamento deliberato dall'Assemblea capitolina non si limita a richiamare il rispetto, da parte dei titolari di licenza taxi o autorizzazione NCC, della normativa nazionale in materia di tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro. Infatti, all'art. 10, comma 4, dispone che i soggetti autorizzati ai sensi dell'art. 7 della l. n. 21 del 1992, debbono consegnare a Roma Capitale la documentazione relativa all'osservanza di tutta una serie di obblighi, previsti dalla normativa a tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, ed, in particolare, 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, demandando, nel contempo, alla Giunta, la verifica dell'applicazione della normativa sulla sicurezza anche ai titolari di licenza, ovvero di autorizzazione, rilasciate da altri Comuni.

L'art. 29 della deliberazione n. 68/2011, reca, poi, norme riguardanti esclusivamente i titolari di autorizzazione per l'esercizio del servizio NCC e stabilisce per questi ultimi, all'art. 29, commi 2 e 3, che l'accesso al territorio di Roma Capitale e alla ZTL è soggetto ad una specifica autorizzazione (“ 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 autorizzazioni NCC rilasciate da altri Comuni che autocertifichino l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della succitata l. 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”).

A norma, poi della Delibera di Giunta n. 403/2011, punto 3, gli NCC titolati da altri Comuni debbono preventivamente consegnare all’Agenzia Roma Servizi per la Mobilità una serie di documenti che comprendono, oltre la certificazione medica e l’attestazione relativa all’effettuazione dei corsi annuali sulla sicurezza di cui all’art. 10, comma 4, del Regolamento:

- 1) 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.

Parte ricorrente evidenzia, in primo luogo, come la stessa legge della Regione Lazio n. 58/93, abbia rimesso alla competente Camera di Commercio la funzione di verifica e controllo dei requisiti medico – sanitari dei conducenti del servizio di trasporto pubblico non di linea. I Comuni non hanno, quindi, alcuna potestà regolamentare in materia.

Tuttavia, con le disposizione di cui all'art. 10 della delibera n. 68/2011, Roma Capitale ha introdotto, nel proprio Regolamento, in difformità dagli artt. 16 e 17 della l. r. n. 58/1993, così come modificata dall'art. 2, della l.r. n. 9/2007, l'obbligo di sottoporre gli operatori del settore ad una serie di adempimenti, sanitari e amministrativi, e di conservare all'interno della propria autovettura l'attestazione dell'avvenuta presentazione presso l'amministrazione capitolina della relativa documentazione.

Gli adempimenti in questione, peraltro, sono non solo errati (in quanto pertengono ad altra amministrazione) ma anche ultronei, essendo, i documenti relativi, già in possesso dell'amministrazione comunale che rilascia o rinnova la licenza, come richiesto dalla normativa di settore.

Inoltre, ai sensi dell'art. 18 della l. n. 241/90, costituisce onere dell'amministrazione interessata acquisire d'ufficio tutti i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi che siano istituzionalmente detenuti da altre amministrazioni (in questo caso, le competenti CCIAA).

L'amministrazione comunale si è in pratica arrogata poteri e funzioni che non le sono mai stati attribuiti. Più in generale, le fonti normative di rango legislativo, non prevedono alcun obbligo di conservare in vettura l'attestazione dell'avvenuta presentazione all'amministrazione di

certificati di idoneità fisica ed aggiornamento sulla sicurezza.

Inoltre, un Comune non può, con proprio regolamento, gravare di oneri gli operatori provenienti da altri Comuni, a meno che tali oneri non abbiano un denominatore comune, previsto ad un più alto livello di governo territoriale, ovvero normativo.

Vi è, quindi, una violazione del principio di proporzionalità ed una violazione del principio di competenza.

Per quanto riguarda in particolare l'art. 29 della delibera n. 68/2011, esso determina, a parere dei ricorrenti, una manifesta disparità di trattamento tra titolari di autorizzazione NCC e titolari di licenza per l'esercizio di taxi.

A sua volta, anche la delibera di Giunta n. 403/2011, perpetua tale discriminazione, con particolare riferimento agli NCC titolati da Comuni diversi da quello di Roma.

Per l'effetto congiunto di tali disposizioni, i titolari di licenza per il servizio di taxi, e di autorizzazione NCC, rilasciate da Roma Capitale, sono esclusi dall'obbligo di ottenere apposita autorizzazione per accedere al territorio di Roma Capitale e alla ZTL.

In sintesi, reputano i ricorrenti che, per il servizio di noleggio con conducente, così come per il servizio di taxi, l'assolvimento degli obblighi previsti dalla delibera n. 403/2011, è insito nella gestione stessa dell'impresa, e rimesso al controllo degli organi amministrativi competenti per ciascun ambito.

Ad ogni buon conto, gli obblighi medesimi dovrebbe avere applicazione erga omnes, senza che alcuna discriminazione possa essere operata nei confronti di soggetti titolati da altri Comuni.

Quanto, poi, alle zone ZTL i ricorrenti ricordano che, per effetto del combinato disposto della direttiva del Ministero delle Infrastrutture e

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

Secondo il Comune, le disposizioni in esame tendono a promuovere la leale concorrenza tra i titolari di autorizzazioni rilasciate da Roma Capitale e quelle rilasciate da altri Comuni, a garantire la sicurezza stradale, ad abbattere l'inquinamento, a promuovere il rispetto degli obblighi contributivi e fiscali.

I ricorrenti reputano invece che, anche a volere considerare lecito il perseguimento di siffatte finalità, la delibera di Giunta avrebbe dovuto avere portata erga omnes, altrimenti evidenziandosi un evidente sviamento di potere per disparità di trattamento.

1.3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI IMPARZIALITÀ E BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, NONCHÉ DI ECONOMICITÀ ED EFFICIENZA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 2, DELLA L. N. 241/909. INCOMPATIBILITÀ DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI CON L'ART. 1, COMMA 1, DEL D.L. N. 1 DEL 24 GENNAIO 2012, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER LA CONCORRENZA, LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE E LA COMPETITIVITÀ. ILLEGITTIMITÀ DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI PER ECCESSO DI POTER DOVUTO A SVIAMENTO E DIFETTO DI PROPORZIONALITÀ. NULLITÀ DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI, IN PARTE QUA, PER DIFETTO ASSOLUTO DI POTERE.

L'art. 29 del Regolamento, nonché la delibera di Giunta n. 403/2011,

violano ulteriori fondamentali principi.

In particolare, assoggettano una parte soltanto degli operatori ad attestare l'assolvimento di obblighi già sottoposti al controllo di altre amministrazioni.

Ad esempio, il rilascio dell'autorizzazione NCC comporta, di per sé, l'avvenuta iscrizione alla CCIAA di zona, di talché la presentazione di tale certificato è del tutto superflua.

Non si vede, inoltre, quale attinenza possa avere il controllo dei requisiti fiscali e contributivi con la finalità di regolare l'accesso al territorio di Roma Capitale.

Ad ogni buon conto, l'amministrazione comunale ha avocato a sé poteri e funzioni che non sono di sua competenza.

1.4. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 2, COMMI 1 E 2 DELLA L. N. 21/92.

Ai sensi delle norme in rubrica, il servizio di taxi si esercita in piazza, si rivolge ad una utenza indifferenziata, e la prestazione del relativo servizio è obbligatoria e sottoposta a tariffe amministrativamente predeterminate.

I ricorrenti impugnano l'art. 31 della delibera n. 68/2011, nella parte in cui prevede che i tassisti possano stipulare con soggetti terzi convenzioni e abbonamenti, che eventualmente prevedano variazioni al ribasso dell'importo tassametrico e dei relativi supplementi.

Tale previsione sarebbe potenzialmente in contrasto con l'obbligo di prestazione del servizio nei confronti di un utenza indifferenziata.

2. MOTIVI DI CARATTERE GENERALE RELATIVI ALL'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, COMUNITARIA E AMMINISTRATIVA DELLA L.R. N. 58 DEL 1993, ARTT. 5 E 7, COMMA 3, E, IN VIA DERIVATA, DEL REGOLAMENTO

CAPITOLINO.

2.1. IN MERITO ALLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

Il motivo si basa sull'assunto che la legge della Regione Lazio in rubrica sia più restrittiva dell'ancora vigente legge quadro nazionale.

Sarebbero in particolare violati; 1) il principio di concorrenza, 2) il riparto di competenze tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. e); 3) gli artt. 16 e 120; 4) il principio di uguaglianza.

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

La concorrenza è, comunque, una materia trasversale, nell'ambito della quale spetta allo Stato disciplinare gli aspetti di carattere generale e di rilievo macroeconomico.

Il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, ma è comunque un settore "intersecato" da materia di competenza esclusiva (cfr., ancora, C. Cost, n. 80 del 2006 e 452 del 2007).

Nel caso di specie, l'obbligo di avere una rimessa nel territorio comunale rappresenta un requisito estremamente limitativo della concorrenza, al pari della previsione di requisiti e condizioni ulteriori eventualmente imposti dalle Regioni a coloro che intendano svolgere attività nel loro ambito territoriale, e che la Corte Costituzionale ha, più volte, dichiarato illegittimi.

Le norme in esame, contrastano, comunque, anche con il principio di ragionevolezza, essendo in realtà basate sull'unica finalità di limitare la concorrenza.

2.2. IN MERITO ALLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

Sebbene, nell'ambito dei provvedimenti impugnati, il richiamo alla legge n. 58 del 1993 sia assolutamente generico, il richiamo congiunto al D.L. n. 207/2008 consente di supporre che la ragione del provvedimento si annidi in quelle disposizioni della legge regionale la cui ratio è comune alle modifiche da ultimo introdotte alla legge quadro n. 21 del 1992.

2.3. I PROFILI DI VIOLAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.

L'imposizione di requisiti estremamente restrittivi, con la limitazione (di fatto) dello svolgimento dell'attività, si pone in contrasto con il principio della libera prestazione dei servizi, stabilita dagli artt. 56 e ss del TFUE. Ritengono i ricorrenti che, anche in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, debbono applicarsi alla materia in esame, i principi relativi alla libera prestazione dei servizi (ed eventualmente, alla libertà di stabilimento).

Al riguardo, ad esempio, la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che l'imposizione, ai prestatori di servizi, di requisiti quali la disponibilità di una sede operativa in ogni provincia in cui viene esercitata l'attività, viola il diritto comunitario (Corte di Giustizia dell'Unione Europea., sentenze 3 giugno 1992, n. 360; 7 febbraio 2002, n. 279; 7 ottobre 2004, n. 189; 13 dicembre 2007, n. 465).

Nel caso di specie, la normativa italiana, impedisce, di fatto, l'apertura dell'attività di noleggio con conducente, sia agli operatori di altre Regioni, sia di altri paesi membri (cfr. Cass. pen., sez. VI, sentenza 26

gennaio 2010, n. 3288).

Si è costituita, per resistere, Roma Capitale.

Sono quindi intervenuti, ad opponendum una serie di organizzazioni sindacali e di categoria rappresentative di conducenti di taxi ed autonoleggiatori, alcune società e cooperative che gestiscono il servizio di NCC, ovvero di taxi, alcuni operatori del servizio NCC con autorizzazione rilasciata da Roma Capitale, ed un operatore con autorizzazione NCC rilasciata da altro Comune.

E' quindi intervenuto, ad adiuvandum, il Codacons.

Con ordinanza n. 850 del 7 marzo 2012, la Sezione ha accolto in parte 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).

I ricorrenti hanno quindi proposto una nuova domanda cautelare, ai sensi dell'art. 58, comma 1, c.p.a.,

Con ordinanza n. 1407 del 19.4.2012, la Sezione ha disposto ulteriori misure cautelari, sospendendo l'efficacia delle misure disposte 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

Tutte le parti, hanno depositato ampia documentazione e articolate memorie.

Il ricorso, infine, è stato assunto 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 dei 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 ZTL 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, sull'assunto che le 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, non siano ancora in vigore, i ricorrenti hanno impugnato gli artt. 8, comma 3, 9 comma 2, e 29, comma 1, del Regolamento n. 68/2011 (in quanto contrastanti con il testo originario della suddetta normativa).

Un secondo ordine di censure, riguarda gli artt. 10 e 31, 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).

Infine, più in generale, sono stati evidenziati numerosi profili di illegittimità, costituzionale e comunitaria, 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.

E’ bene precisare che, come chiarito dagli stessi ricorrenti, siffatta normativa ha, di fatto, anticipato il contenuto delle innovazioni apportate dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, così come modificato dalla legge di conversione, alla legge statale n. 21 del 1992, della quali peraltro, il Regolamento impugnato (come si chiarirà più oltre) costituisce in realtà, per quanto qui interessa, una pedissequa applicazione.

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 (sia nella loro dimensione individuale, che collettiva) delle prescrizioni, consiliari, ovvero giuntali, impugnature.

E’ noto, infatti, che il principio, consolidato nella giurisprudenza amministrativa, secondo cui le norme regolamentari vanno impugnature

unitamente all'atto applicativo trova eccezione per i provvedimenti che 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[^], 12 aprile 2011, n. 3202).

Nel caso di specie, le disposizioni impugnate 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 esplicitare effetti meramente consequenziali rispetto all'atto regolamentare, che funge, rispetto ad essi, da indeclinabile presupposto.

In tale contesto, appare meritevole di immediata delibazione anche la norma regolamentare relativa al sistema tariffario (nella parte in cui consente ai tassisti la possibilità di stipulare convenzioni e/o abbonamenti, eventualmente in deroga all'importo predeterminato in sede amministrativa), in quanto anch'essa, in un certo senso, risulta interferire con l'attività di noleggio con conducente la quale, sia nell'impianto della normativa quadro statale, che della disciplina regionale (soprattutto nel testo originario) viene regolata in modo nettamente distinto dal servizio di piazza, tra l'altro, proprio con riguardo alle modalità di remunerazione (non soggetta, come noto, al sistema di tariffe predeterminato in sede amministrativa, proprio, invece, del servizio di taxi).

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

disposizione medesima, nella particolare declinazione datane dall'amministrazione capitolina.

2.1.3. Le considerazioni che precedono, consentono di respingere anche l'eccezione relativa al preteso difetto di legittimazione ad agire di Anitrav, ricollegata, dagli interventori ad opponendum, alla circostanza che tale associazione non farebbe valere l'interesse della generalità della categoria dei noleggiatori con conducente ma che, al contrario, ingenererebbe, in seno alla stessa, una situazione di conflitto di interessi. L'assunto sarebbe in particolare dimostrato dal fatto che, tra gli oppositori medesimi, figurano anche esercenti l'attività di noleggio con conducente, sia autorizzati dal Comune di Roma che da altri Comuni.

2.1.3.1. Il Collegio ricorda che le associazioni di settore sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale, con l'unico limite costituito dal divieto di occuparsi di questioni concernenti singoli iscritti, ovvero capaci di dividere e frantumare la categoria in posizioni disomogenee o addirittura contrapposte.

L'interesse collettivo deve infatti identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata, e non già con gli interessi di singoli associati o di loro sottogruppi.

Inoltre, la legittimazione di un'associazione di categoria a proporre ricorso va scrutinata in relazione all'interesse astrattamente perseguito, restando irrilevante la ricorrenza in concreto di un potenziale, occasionale o meramente fattuale conflitto di interessi con singoli esponenti della categoria o associati (cfr. Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 710).

Nel caso di specie, è incontestato che Anitrav, ai sensi delle disposizioni statutarie, persegua, in maniera stabile e non occasionale, il fine di

rappresentare e tutelare le imprese piccole e medie che svolgono attività di trasporto viaggiatori su strada nonché servizi pubblici non di linea, e cioè una categoria ben individuata e delimitata.

Come già evidenziato, inoltre, la disciplina avversata non reca un vantaggio, personale e specifico, ad una parte facilmente individuabile della categoria, ma pone, per converso, oneri e prescrizioni rivolti a tutti gli operatori di n.c.c. (ma anche del servizio taxi), autorizzati da Roma Capitale ovvero che intendano accedere al suo territorio.

La circostanza che gli interventori ad opponendum – i quali, per inciso, non risultano iscritti all’associazione ricorrente – abbiano una visione diversa dell’interesse di categoria, non appare quindi sufficiente ad escludere la rappresentatività dell’associazione medesima, in quanto l’interesse dalla stessa perseguito, almeno in astratto, rimane pur sempre quello dell’intero gruppo di riferimento, del quale mira chiaramente a promuovere e favorire l’attività imprenditoriale.

2.1.4. 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 anche 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.

Alcune delle censure svolte dai ricorrenti riposano infatti sull'assunto che le modifiche apportate alla legge quadro n. 21 del 1992, dall'art. 29, comma 1 – quater, del d.l. d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, non siano ancora entrate in vigore.

3.1. L'efficacia delle norme poste dell' articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è stata “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, preteso dai ricorrenti, di rinviare ulteriormente nel tempo l'entrata in vigore delle disposizioni recate dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207.

Esse, infatti, hanno una formulazione ben diversa dal richiamato art. 7 – bis del d.l. n. 5/2009, pur evocando la stessa esigenza di “ridefinizione” della disciplina recata dalla l. n. 21 del 1992, unitamente alla necessità di “disposizioni 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 competente la 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 delle 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 dare 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[^] - 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 disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59” (art. 1, comma 1, della legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148).

Il richiamato articolo 6 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, rubricato “Servizi di trasporto” – ai sensi del quale “1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente [...]” – deve intendersi riferito, per quanto di interesse in questa sede, al servizio del n.c.c. considerato in generale; il richiamo, invece, ai veicoli M1 è effettuato con riferimento all'articolo 47 del nuovo codice della strada, di cui al D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, rubricato “Classificazione dei veicoli.”, il quale dispone che “2. I veicoli a motore e i loro rimorchi, di cui al comma 1, lettere e), f), g), h), i) e n) sono altresì classificati come segue in base alle categorie internazionali:

[...] b) [...] categoria M1: veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al

massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente; [...]”.

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

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”.

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 declaratoria 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[^] ter n. 9806 del 25 ottobre 2005).

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, l'attuazione dei principi dei trattati riguardano, tra gli altri, la libera prestazione e il diritto di stabilimento, che devono 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, nelle segnalazione AS683 del 27 aprile 2010, l'Autorità ha evidenziato come le innovazioni apportate alla l. n. 21 del 1992, si risolvano nella limitazione dell'esercizio dell'attività di noleggio con conducente al territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

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

Le modifiche introdotte alla normativa sono suscettibili di introdurre

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

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

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

In definitiva, la normativa nazionale richiamata – nella parte in cui dispone che la sede del vettore e la rimessa devono essere situate esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 3, comma 3 e 8, comma 3); che le prenotazioni per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa (così come obbligatoriamente allocata) e che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio devono avvenire alla rimessa situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri Comuni (art. 11, comma 4) – appare in

contrasto sia con l'art. 49 TFUE, dal quale scaturisce il diritto delle imprese costituite all'interno di uno Stato membro di avere una sede secondaria in un altro paese con il conseguente divieto di operare discriminazioni in base alla nazionalità nei confronti degli operatori stabiliti a titolo secondario sul territorio dello Stato medesimo, sia con i principi comunitari in materia di concorrenza, che vietano agli Stati di adottare misure che ostacolano la concorrenza effettiva degli operatori nell'ambito del mercato dei trasporti.

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 noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri Comuni".

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. 1.2., 1.3., 1.4 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, risultando, anzi, 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, come esattamente dedotto dai ricorrenti, in una materia che è regolata, 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, sono state 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 e 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 dalla deliberazione, 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, 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[^], 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.

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 (ovvero all'autocertificazione sostitutiva).

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

Reputa infatti il Collegio che i poteri loro conferiti dall'art. 5 – bis della l. n. 21 del 1992, siano espressione di un controllo meramente formale, e che non abbiano, quindi, la stessa estensione di quelli attribuiti ai Comuni che rilasciano le autorizzazioni. Tanto, per la semplice ragione che, diversamente opinando, verrebbero a determinarsi sovrapposizioni se non veri e propri conflitti di competenza, tali da snaturare l'intero impianto della l. n. 21 del 1992, per la parte di interesse.

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 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 da parte degli operatori.

6. Rimane da scrutinare l'art. 31 del Regolamento n. 68/2011, nella parte in cui consente ai tassisti di stipulare con soggetti terzi, convenzioni e abbonamenti, che eventualmente prevedano variazioni al ribasso dell'importo tassametrico e dei relativi supplementi.

Il Collegio reputa che tale disposizione sia esente dai rilievi di legittimità dedotti dai ricorrenti.

In primo luogo, essa rientra nel fuoco dei poteri attribuiti ai Comuni, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 21 del 1992 nonché dell'art. 5 lett. c) della l. n. 21 del 1992, secondo cui spetta ad essi stabilire le modalità del servizio, nonché i criteri per la determinazione delle tariffe.

Nel caso di specie, la facoltà di stipulare convenzioni al "ribasso" appare finalizzata soprattutto ad agevolare gli utenti e rimane, comunque, sottoposta al controllo dei competenti organi comunali.

Giova soggiungere, al riguardo, che l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico propri degli operatori del servizio taxi (la cui caratteristica, come noto, è di prestarsi su piazza, nei confronti di una platea indifferenziata), potrebbe effettivamente risultare compromesso dalla proliferazione di simili pattuizioni ma tale, eventuale conseguenza, sarebbe comunque il risultato non già dalla previsione in sé, quanto di suo eventuale distorto utilizzo, e della insufficiente vigilanza da parte degli Organi comunali.

7. 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 merita 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.

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 e, per quanto di ragione, i paragrafi 2 e 3 della delibera n. 403/2011.

Spese al definitivo.

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