

N. 01131/2013 REG.PROV.CAU.
N. 02210/2013 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 2210 del 2013, proposto da:

A.N.I.Tra.V. - Associazione nazionale imprese di trasporto viaggiatori, Giulio Aloisi, Giuseppe Di Resta, Ferdinando Verotta e Claudio Gilardetti, rappresentati e difesi dall'avv. Silvia Armati, con domicilio eletto in Milano, presso la Segreteria del T.A.R.

contro

Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano, Antonella Frascini e Vincenza Palmieri, domiciliato in Milano, Via Andreani, 10

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia

della determinazione dirigenziale n. 209 del 29.7.2013, avente ad oggetto il "servizio di autonoleggio da rimessa con conducente a mezzo autovettura - modalità, limiti operativi e prescrizioni vigenti"; di ogni provvedimento presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Milano;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2013 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale

Considerato:

- che la finalità sottesa all'esercizio del trasporto pubblico, a prescindere dalla distinzione tra servizi di linea/non di linea, è quella di garantire elevati standard di efficienza a vantaggio degli utenti;
- che tale obiettivo, tenuto conto delle peculiari caratteristiche che differenziano il servizio taxi da quello di noleggio con conducente, sembra trovare un punto di sintesi nelle affermazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ad avviso della quale *“l'ampliamento dell'offerta di 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”* (cfr. segnalazione del 27.4.2010);
- che un ulteriore interesse pubblico sembra essere costituito dalla necessità di impedire il proliferare di pratiche di esercizio abusivo sia del servizio taxi che del servizio di noleggio con conducente: obiettivo, quest'ultimo, il cui conseguimento è stato rimesso a una specifica regolamentazione, con apposito decreto ministeriale, la cui emanazione, tuttavia, è stata più volte prorogata, da ultimo al 31 dicembre 2013;

Precisato:

- che, contrariamente a quanto dedotto dalla società ricorrente, le modifiche normative apportate alla legge 21/1992 dall'art. 29, comma 1 *quater* del D.L. 207/2008 (convertito nella legge 214/2009) in materia di noleggio con conducente risultano, ad oggi, già in vigore, tenuto conto che:

a) la legge di Stabilità n. 228/2012 ha previsto all'art. 1, comma 419, che sia prorogato il termine di efficacia al 31 dicembre 2013 per la regolamentazione prevista dall'art. 26, comma 1 del D.L. 207/2008, che attiene ad un oggetto (proroghe convenzione Tirrenia) del tutto diverso dal noleggio con conducente;

b) il D.P.C.M. del 26.06.2013, erroneamente indicato dalla società ricorrente "*decreto ministeriale*" (cfr. pag. 10), ha previsto all'art. 1 (unico) che "*è prorogato al 31 dicembre 2013 il termine di scadenza dei termini e dei regimi giuridici indicati nella tabella 2, punti numeri 2, 3, 4, 5, 6, 8, allegata alla legge 24 dicembre 2012, n. 228*";

- che da ciò consegue che è stata prorogata non già la disciplina di cui al citato art. 29, comma 1 *quater*, quanto l'art. 2, comma 3 del D.L. 40/2010, convertito nella legge 73/2010 (in cui si prevede 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");

Preso atto:

- che risulta pendente presso la Corte di Giustizia un giudizio avente ad oggetto il rinvio pregiudiziale, disposto dal TAR Lazio – Roma (sez. II, sentenza non definitiva 4 settembre 2012, n. 7516), sulla compatibilità comunitaria della legge 21/1992, così come modificata dall'art. 29, comma 1 *quater* della legge 214/2009, in relazione all'eventuale violazione dei principi che tutelano la concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di circolazione di beni e servizi;

Rilevato:

- che nel provvedimento impugnato l'Amministrazione comunale ha evidenziato che le nuove tecnologie – tra cui le c.d. “*app*”, sulle quali, in sostanza, è incentrata la modalità di prenotazione e di conclusione del contratto di trasporto degli operatori della società ricorrente – “*possono costituire nuove opportunità di prestazione del servizio agli utenti*”;

- che il Comune di Milano, inoltre, sembra aver manifestato l'intento di evitare una “*abusiva sovrapposizione*” tra l'attività dei tassisti e degli esercenti il noleggio;

- che tale intendimento giustifica, da parte dell'Amministrazione, la previsione del divieto, per gli operatori a noleggio, di stazionare in aree pubbliche, nonché la repressione di condotte degli operatori che direttamente si procaccino l'utenza, violando le specifiche modalità indicate nel verbale del 10.4.2013 dal *general manager* della società *Uber* (nel quale la stessa ha precisato che “*tramite l'applicativo sul proprio smartphone, l'utente ordina il servizio che viene inoltrato in automatico all'auto più*

vicina”);

- che, inoltre, pare opportuno preservare, nell'impugnata regolamentazione, le previsioni circa la determinazione del “*corrispettivo del trasporto*”, e ciò al fine di rendere chiaro e trasparente, a vantaggio di tutti gli utenti, i possibili costi proporzionati alla percorrenza chilometrica, noti per quanto riguarda i taxi, ma non per quanto riguarda i conducenti della società ricorrente;

- che parimenti legittima sembra la previsione dell'obbligo di tracciabilità telematica delle prenotazioni, ciò costituendo ausilio per efficaci controlli sull'esercizio dell'attività di noleggio con conducente;

Ritenuto:

- che sembrano profilarsi, nel quadro della disciplina positiva all'esame, possibili violazioni del diritto comunitario, come rilevato nel decreto presidenziale n. 1105 dell'11.10.2013, posto che:

a) l'art. 3 del D.L. 138/2011, convertito nella legge 148/2011, ha affermato, in tema di “*abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche*”, il principio secondo cui “*l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge*”, derogabile soltanto in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute), che nel caso del servizio proposto dalla società ricorrente non possono ritenersi aprioristicamente incisi;

b) in particolare, l'art. 3, comma 9, del citato decreto prevede che costituisce “*restrizione*” (comma 8) sia “*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*” (lett. c), sia “*il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche*” (lett. e);

c) in sede di conversione è stato, però, introdotto, sempre all'art. 3, il

comma 11 *bis*, secondo cui “*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*”;

d) come argomentato dal TAR Lazio nella sentenza con cui si è disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, l’art. 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 anche al servizio di noleggio con conducente;

e) l’eventuale illegittimità della previsione di cui al citato comma 11 *bis* sembra, di conseguenza, subordinata all’esito del giudizio pendente presso la Corte di Giustizia;

Ritenuto, altresì:

- che, impregiudicate restando le future statuizioni del giudice comunitario, possa essere confermata la sospensione della determinazione impugnata, provvisoriamente disposta in via monocratica, tenuto conto:

a) che nel caso del Comune di Milano, si tratta di un provvedimento collegato alle previsioni del vigente regolamento comunale “*per il servizio di autonoleggio da rimessa con conducente a mezzo autovettura*”, approvato con deliberazione n. 133 del 24.11.1997 e integrato nel 2003, quindi non aggiornato alla luce dell’evoluzione legislativa sopravvenuta: il che lascia intendere che sia prossima, da parte dell’Amministrazione, una riforma di tale disciplina indotta dalle normative nazionali e comunitarie;

- b) che, nelle more del giudizio di merito, l'Amministrazione comunale possa concretamente valutare l'incidenza del servizio svolto dalla società ricorrente, sia in rapporto all'interferenza con il servizio taxi, sia in relazione al miglioramento della complessiva efficienza del trasporto pubblico per effetto dell'interazione tra servizi di linea/non di linea;
- c) che le verifiche istruttorie, sopra precisate, non risultano essere state, nella specie, effettuate prima dell'adozione del provvedimento impugnato, ciò trovando conferma nella posizione dell'Amministrazione, secondo cui *“con la determinazione impugnata il Comune ha di fatto assunto un provvedimento generale ed astratto, di carattere meramente ricognitivo delle modalità di svolgimento di un tipico servizio nel settore dei trasporti non di linea”* (cfr. pag. 10 della memoria del 18.10.2013)

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I) accoglie la domanda di sospensione cautelare.

Fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 23 aprile 2014.

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Raffaello Gisondi, Primo Referendario

Angelo Fanizza, Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/10/2013

IL SEGRETARIO

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