

## **La nuova disciplina del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea di cui al decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135 (c.d. "decreto semplificazioni")**

Di Fabiola Mechelli - Ufficio Legislativo ACI

### **A. Le caratteristiche del trasporto noleggio con conducente e taxi**

Il servizio di noleggio con conducente - NCC e il servizio di taxi sono disciplinati dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea".

Sia il servizio di taxi che quello di noleggio con conducente sono effettuati a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta (definizioni queste stabilite dall'art. 1, co. 1 della Legge n. 21/1992)<sup>1</sup>.

Tuttavia si tratta di due tipologie diverse. Infatti il servizio di taxi si rivolge ad un'utenza indifferenziata, che richiede il servizio in modo diretto, grazie allo stazionamento in luogo pubblico dei mezzi che hanno caratteristiche di distinguibilità rispetto ad altri autoveicoli e retribuisce lo stesso sulla base di tariffe determinate in via amministrativa.

La natura "pubblica" del servizio di taxi comporta:

- la doverosità delle prestazioni;
- la capillarità territoriale e sociale della fornitura e l'accessibilità del servizio di taxi sotto il profilo economico;
- l'obbligatorietà del servizio e la sua offerta indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta;
- la determinazione pubblica delle tariffe e delle modalità di svolgimento del servizio;
- la previsione che lo stazionamento dei taxi avvenga in luogo pubblico e che il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengano all'interno dell'area comunale o comprensoriale di riferimento.

Il trasporto pubblico non di linea assicura il trasporto collettivo o individuale di persone con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea.

Il servizio di noleggio con conducente è destinato invece ad un'utenza che richiede in modo specifico tale tipologia di servizio, che sarà fornito dal noleggiatore partendo dalla rimessa ove sono ubicati i mezzi – essendo vietato il loro stazionamento sulla pubblica via – e secondo le condizioni economiche che le parti pattuiranno. La prestazione del servizio di trasporto da parte dei noleggiatori con conducente non è obbligatoria.

Il servizio di NCC inoltre non è soggetto ad obblighi di servizio pubblico, a differenza del servizio di taxi che invece deve rispettare tali obblighi, rientrando tra i servizi di trasporto pubblico locale, sia pure non di linea.

---

<sup>1</sup> Art. 1 della L. n. 21/1992: "Autoservizi pubblici non di linea 1. Sono definiti autoservizi pubblici non di linea quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. 2. Costituiscono autoservizi pubblici non di linea: a) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozzeria, natante e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozzeria, velocipede, natante e veicoli a trazione animale".

Il noleggio con conducente e il servizio di taxi, oltre che dalla legge-quadro n. 21/1992, sono regolati dalle leggi regionali e dai conseguenti regolamenti comunali, salvo quanto previsto dalla Legge n. 218/2003 per il servizio di noleggio con conducente mediante autoveicoli con più di nove posti totali (tale legge reca infatti la "Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente").

Per quanto riguarda la normativa a livello regionale le regioni hanno individuato i criteri cui devono attenersi i comuni nel regolamentare l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e hanno delegato agli stessi enti locali le relative funzioni amministrative. La regolamentazione comunale ha ad oggetto il numero di soggetti autorizzati ad operare, i corrispettivi richiesti per il servizio, i turni quotidiani, l'orario di lavoro, le regole di comportamento nonché le condizioni di sicurezza. In concreto i comuni individuano:

- il numero ed il tipo di veicoli da adibire ad ogni singolo servizio;
- i requisiti e condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi;
- le modalità per lo svolgimento del servizio;
- i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi.

## **B. Il duplice impianto sanzionatorio del Codice della strada**

Al servizio di noleggio con conducente e di taxi si applicano anche gli articoli 85 (NCC) e 86 (taxi) del Codice della strada: il primo punisce l'abusivismo totale, mentre il secondo si rivolge a colui che ha ottenuto il titolo autorizzativo, ma non rispetta le prescrizioni in esso contenute, ovvero viola le "norme in vigore".

Il primo gruppo di violazioni è descritto dall'articolo 85, commi 4 e 4-bis e dall'articolo 86, comma 2, ed è rappresentato dallo **svolgimento abusivo dell'attività (NCC o taxi)**.

L'articolo 85, commi 4 e 4-bis si occupa della condotta realizzata da coloro che adibiscono a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso, mentre l'articolo 86, comma 2 punisce chi, senza aver ottenuto la licenza prevista dall'art. 8 della legge n. 21/1992<sup>2</sup>, adibisce un veicolo a servizio di piazza con conducente o a taxi.

Le due violazioni si riferiscono in realtà alla stessa fattispecie: infatti, siccome la carta di circolazione del veicolo deve risultare conforme alla licenza o autorizzazione, svolgere il servizio di taxi o quello di noleggio con conducente senza il titolo autorizzativo equivale a adibire i veicoli utilizzati a un uso diverso da quello consentito nella carta di circolazione.

Lo svolgimento abusivo dell'attività, sanzionato dall'art. 85, commi 4 e 4-bis e dall'art. 86, comma 2 del Codice della strada corrisponde, in concreto, all'accertato svolgimento di attività di trasporto di persone senza essere in possesso del prescritto titolo autorizzativo e cioè:

---

<sup>2</sup> Art. 8, comma 1 della legge n. 21/1992: "Modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni 1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono rilasciate dalle amministrazioni comunali, attraverso bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing del veicolo o natante, che possono gestirle in forma singola o associata".

- **svolgere il servizio di NCC senza l'autorizzazione comunale** (più precisamente adibire a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso), come previsto dall'articolo 85, commi 4 e 4-bis CdS;
- **svolgere il servizio di taxi senza la licenza comunale**, ovvero svolgere servizio di taxi con autorizzazione di NCC, ma senza la licenza di cui all'articolo 8 legge n. 21/1992.

Gli articoli 85, comma 4, seconda parte e 86, comma 3, del Codice della strada, rispettivamente relativi al servizio di noleggio con conducente e al servizio di taxi, puniscono invece coloro che genericamente **violano le norme in vigore ovvero le condizioni indicate nella autorizzazione e nella licenza**.

### **C. Il travagliato iter di approvazione del decreto modificativo della legge n. 21 del 1992**

La legge n. 21 del 1992 è stata oggetto di una importante modifica, ad opera dell'art. 29, comma 1-quater del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, che ha ridisegnato in larga parte la disciplina dello svolgimento dei servizi NCC prevedendo l'introduzione di una serie di vincoli a tale attività<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Si riporta il testo dell'art. 29, comma 1-quater del D.L. n. 207/2008: "Alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, sono apportate le seguenti modificazioni: a) l'articolo 3 e' sostituito dal seguente: "Art. 3 (Servizio di noleggio con conducente). - 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"; b) dopo l'articolo 5, e' inserito il seguente: "Art. 5-bis (Accesso nel territorio di altri comuni). - 1. 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 titolarita' dei requisiti di operativita' 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"; c) all'articolo 8, il comma 3 e' sostituito dal seguente: "3. Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente e' obbligatoria la disponibilita', 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"; d) all'articolo 11, i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti: "3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercitato a mezzo di autovetture, e' vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi. In detti comuni i veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente possono sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. I comuni in cui non e' esercito il servizio taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi. Ai veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente e' consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici. 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 prelievo e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. Nel servizio di noleggio con conducente e' 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 societa' titolare della licenza. La compilazione dovra' 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 dovra' essere tenuta a bordo del veicolo per un periodo di due settimane"; e) dopo l'articolo 11, e' inserito il seguente: "Art. 11-bis (Sanzioni). - 1. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e dalle rispettive leggi regionali, l'inosservanza da parte dei conducenti di taxi e degli esercenti il servizio di noleggio con conducente di quanto disposto dagli articoli 3 e 11 della presente legge e' punita: a) con un mese di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla prima inosservanza; b) con due mesi di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla seconda inosservanza; c) con tre mesi di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla terza inosservanza; d) con la cancellazione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla quarta inosservanza."

Le nuove disposizioni hanno infatti ampliato gli obblighi a carico degli esercenti del servizio di noleggio con conducente, introducendo alcune limitazioni allo svolgimento del servizio stesso.

L'intervento del legislatore operato con il D.L. n. 207/2008 è stato sollecitato dalle problematiche che negli anni sono emerse nei rapporti concorrenziali tra servizio taxi ed NCC. Il problema è sorto per la carenza dell'offerta di servizi di taxi rispetto alla domanda di mobilità urbana; carenza dovuta principalmente a un numero insufficiente di licenze emesse dai comuni interessati (in particolare quello di Roma), con conseguenti livelli troppo elevati delle tariffe per il servizio.

La domanda insoddisfatta, in particolare il suo segmento più elevato (utenza business), si è nel tempo spostata verso il servizio di noleggio con conducente, ma l'offerta di tale tipologia di servizio non si è dimostrata in grado di soddisfare la domanda di mobilità<sup>4</sup>.

Tale differenza tra offerta e domanda ha spinto numerosi operatori, dotati di autorizzazione a svolgere servizio di NCC rilasciata da altri comuni, ad operare nelle aree dei comuni a maggior domanda (principalmente Roma e Milano).

Il legislatore è quindi intervenuto con il D.L. n. 207/2008 per cercare di risolvere tale situazione, introducendo forti restrizioni in relazione alla possibilità per i conducenti NCC di operare al di fuori del comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione e prevedendo, tra l'altro:

- una preventiva autocertificazione per l'accesso nel territorio di altri comuni;
- nuove modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni, con obbligatoria disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione;
- l'obbligo di inizio e termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente presso la rimessa;
- l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un "foglio di servizio";
- il divieto di sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia presente il servizio di taxi.

L'operatività della disciplina è stata subito sospesa con l'articolo 7-bis del decreto-legge n. 5/2009<sup>5</sup>, in considerazione dei timori per la significativa limitazione della libertà di concorrenza nel settore che la sua applicazione avrebbe comportato, fino al 30 giugno 2009, termine poi differito fino al 31 marzo 2010<sup>6</sup>.

Successivamente l'articolo 2, comma 3 del D.L. n. 40/2010<sup>7</sup> ha previsto l'emanazione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello

---

<sup>4</sup> Nell'atto di segnalazione n. 1354 del 10 marzo 2017 (il cui contenuto verrà diffusamente descritto nel paragrafo successivo), l'AGCM ha sottolineato come, con specifico riferimento al Comune di Roma, che rappresenta insieme al Comune di Milano il più grande mercato per i servizi di mobilità, l'ultimo bando-concorso per il rilascio di nuove autorizzazioni risale al 1993 e che, ancora ad aprile 2015, le autorizzazioni per NCC rilasciate dal Comune di Roma erano meno di mille.

<sup>5</sup> Art. 7 bis del D.L. n. 5/2009: "Nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni ed agli enti locali, l'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, e' sospesa fino al 30 giugno 2009".

<sup>6</sup> Proroga disposta dall'art. 5, comma 3, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194.

<sup>7</sup> Art. 2, comma 3 del D.L. n. 40/2010: "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

sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, per la rideterminazione dei principi fondamentali di cui alla legge n. 21/1992, allo scopo di contrastare l'esercizio abusivo delle attività di taxi e di noleggio con conducente e di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale. Con tale decreto si sarebbero dovuti definire anche gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei comuni, dei titoli autorizzativi.

A tale decreto è stata quindi rimessa anche l'attuazione delle disposizioni in materia di noleggio con conducente contenute nel decreto-legge n. 207/2008 richiamate. Il termine per l'emanazione del decreto ministeriale è stato più volte differito, da ultimo al 31 dicembre 2018 (art. 1, co. 1136, lettera b, della legge n. 205 del 2017<sup>8</sup>). Con tale ultima norma è stata altresì confermata la sospensione dell'efficacia, sempre per l'anno 2018, delle disposizioni del D.L. n. 207/2008.

A seguito dell'ultima sospensione dell'efficacia di tali norme, la legge n. 21/1992 è stata quindi applicata, fino al 31 dicembre 2018, nella versione precedente alle modifiche apportate dall'art. 29, comma 1-quater del D.L. n. 207/2008.

Si segnala peraltro che, nel 2017, anche la Legge annuale per la concorrenza (Legge n. 124 del 2017, art. 1, commi 179-182) conteneva la delega per l'emanazione, entro il 29 agosto 2018, di un decreto legislativo di riordino della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, ma tale intervento normativo non si è realizzato e la delega non è stata esercitata<sup>9</sup>.

---

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 termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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".

<sup>8</sup> Art. 1, comma 1136 della L. n. 205/2017: "Nelle materie di interesse del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono disposte le seguenti proroghe di termini: a) ...; b) all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, le parole: « 31 dicembre 2017 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2018 ». Conseguentemente, la sospensione dell'efficacia disposta dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2018".

<sup>9</sup> I principi di delega erano i seguenti:

- a) prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei;
- b) adeguare l'offerta a nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti;
- c) promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi;
- d) assicurare una migliore tutela del consumatore nella fruizione del servizio garantendo una consapevole scelta nell'offerta;
- e) armonizzare le competenze regionali e degli enti locali al fine di definire comuni standard nazionali in materia;
- f) adeguare il sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche ai fini di contrasto di fenomeni di abusivismo, demandando la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative agli enti locali ed evitando sovrapposizioni con altre autorità.

## D. La giurisprudenza del Consiglio di Stato

Dal 2010, nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale di cui all'art. 2, comma 3 del D.L. n. 40/2010, si è creata una situazione di incertezza legislativa tale da determinare pronunce contrastanti in sede giudiziaria.

Infatti a volte la giurisprudenza ha ritenuto applicabili alcune delle norme contenute nella legge n. 21 del 1992, come modificate nel 2008<sup>10</sup>; in altri casi è stata di avviso contrario, confermando la sospensione dell'efficacia del provvedimento legislativo nel suo complesso<sup>11</sup>.

Ad esempio il Consiglio di Stato – Sez. V, con la sentenza n. 5154 dell' 8 novembre 2017, ha ritenuto **alcune delle norme contenute nella legge quadro statale, così come modificata nel 2008, immediatamente precettive**, in quanto *“conformano direttamente l'attività di noleggio con conducente, dettando prescrizioni precise e dettagliate che non necessitano di attuazione alcuna (art. 3, comma 3; art. 8 comma 3; art. 11, comma 4; art. 5 bis)”*.

Il Consiglio di Stato osserva inoltre 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, Cost.) e distingue l'intenzione del legislatore nei due interventi operati con l'art. 7-bis del decreto-legge n. 5 del 2009 e successivamente con l'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 40 del 2010.

Mentre con la previsione contenuta nel D.L. n. 5/2009 è stata disposta la sospensione dell'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, con il D.L. n. 40/2010 *“non è stata presa in considerazione la detta efficacia, ma è stato posto unicamente un nuovo termine per l'adozione di un decreto ministeriale volto ad impedire pratiche di esercizio abusive del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia, senza alcuna rinnovata sospensione della efficacia delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 207 del 2008”*.

Secondo l'orientamento del Consiglio di Stato non può quindi ritenersi che il rinvio ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ancorché previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, possa avere l'effetto di impedire l'efficacia di una disciplina

---

<sup>10</sup> La Cassazione Penale, Sez. VI, con la sentenza n. 53184 del 29 novembre 2016, ha ritenuto che la proroga legislativa operata dall'art. 7-bis del decreto-legge n. 5/2009 sia cessata alla data del 31 marzo 2010, con conseguente entrata in vigore in tale data delle modifiche apportate dall'art. 29, comma 1-quater, del decreto-legge n. 207/2008 alla legge quadro n. 21 del 1992.

Nello stesso senso TAR Lazio, sentenza n. 7516/2012 e n. 3863/2013 e ordinanza cautelare del 5 marzo 2015, TAR Toscana, sentenza n. 1546/2015. In particolare nella sentenza del TAR del Lazio n. 7516/2012 (richiamata dalla sentenza della medesima sezione n. 11635 del 2015) si argomenta nel senso di escludere che le disposizioni di cui all'articolo 2, comma del D.L. n. 40/2010 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”*. Tuttavia il TAR precisa che alcune delle norme contenute nella legge quadro statale (quindi non tutte), così come modificata dall'articolo 29, comma 1- quater del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, sono immediatamente precettive, in quanto conformano direttamente l'attività di noleggio con conducente, dettando prescrizioni precise e dettagliate che non necessitano di attuazione alcuna.

<sup>11</sup> Si veda il parere n. 863 del 2016 della I Sezione consultiva del Consiglio di Stato e l'Ordinanza cautelare del Tar Lazio n. 4859/2014.

inserita nella legge quadro per il trasporto, dotata, peraltro, di una **idoneità prescrittiva del tutto indubbia**<sup>12</sup>.

In particolare, con riferimento a quanto prescritto dall'art. 3 della Legge n. 21/1992, così come modificata dal D.L. n. 207/2008, nella sentenza n. 5154/2017, viene chiarito che **non è consentito**, nell'attività di noleggio con conducente, **prescindere dalla disponibilità di una autorimessa ubicata nel territorio del comune che ha rilasciato il titolo autorizzatorio originario**<sup>13</sup>.

Nella pronuncia viene precisato che l'obbligo di utilizzare esclusivamente una rimessa ubicata all'interno del territorio del Comune che rilascia l'autorizzazione, *“è immediatamente finalizzato a garantire che il servizio stesso, pur potendosi svolgere senza limiti spaziali, cominci e termini presso la medesima rimessa, ovvero entro il territorio comunale. Ciò risponde all'esigenza di assicurare che il detto servizio sia svolto, almeno tendenzialmente, a favore della comunità locale di cui il Comune è ente esponenziale”*<sup>14</sup>.

La prescrizione che la rimessa sia ubicata entro il territorio comunale è, quindi, per il Consiglio di Stato *“coessenziale alla natura stessa dell'attività da espletare, diretta principalmente ai cittadini del Comune autorizzante a cui si vuol garantire un servizio, non di linea, complementare e integrativo rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta”*.

Tra le pronunce che seguono lo stesso orientamento, è intervenuto da ultimo il TAR Abruzzo, Sez. Pescara: con la sent. n. 6/2018 ha ritenuto comunque applicabili le disposizioni precettive del decreto-legge n. 207 del 2008 con riferimento all'obbligo per il titolare di licenza NCC di essere dotato di un'autorimessa, di una sede o di un pontile nel territorio del comune in cui esercita il servizio.

Come anticipato, in altre occasioni il Consiglio di Stato ha seguito una differente interpretazione della normativa: ad esempio con il parere n. 863 del 5 aprile 2016, nel quale ha convenuto che le modifiche introdotte alla L. n. 21/1992 con il D.L. n. 207/2008 non fossero applicabili al caso di specie, in quanto era stata differita la loro entrata in vigore (all'epoca della decisione sino al 31 dicembre 2014) ad opera del D.L. n. 150/2013.

## **E. L'intervento dell'Autorità per i trasporti e dell'Antitrust**

---

<sup>12</sup> Nello stesso senso si veda la sentenza della Corte di Cassazione Civile, Sez. II, n. 12679 del 19 maggio 2017, ove viene ribadito che *“mentre con il D.L. n. 5 del 2009, art. 7-bis veniva disposta la sospensione dell'efficacia del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, art. 29, comma 1-quater, con il D.L. n. 40 del 2010, art. 2, comma 3, non viene presa in considerazione la detta efficacia, ma viene posto unicamente un nuovo termine per l'adozione di un decreto ministeriale volto a 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, senza alcuna rinnovata sospensione della efficacia delle disposizioni di cui al D.L. n. 207 del 2008”*.

<sup>13</sup> Il Consiglio di Stato in tale pronuncia ha peraltro richiamato e confermato la sua precedente sentenza del 23 giugno 2016, n. 2806.

<sup>14</sup> Il Consiglio di Stato ha confermato il diniego, da parte del TAR Lazio (Sez. II bis n. 9516/2016), della licenza ad un imprenditore dopo la cessione dell'attività ad un altro titolare, in ragione della mancata disponibilità di un locale destinato ad autorimessa per il veicolo, all'interno del Comune che aveva rilasciato la licenza iniziale

In data 21 maggio 2015 l'Autorità per i trasporti è intervenuta in materia con un Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento.

In particolare l'Autorità si è soffermata sulle innovazioni intervenute in seguito al diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate alla mobilità delle persone, che ha comportato effetti significativi sia sulla domanda e sui comportamenti degli utenti, che sul fronte della offerta dei servizi di trasporto locale non di linea.

E' così emersa l'opportunità di regolare le piattaforme tecnologiche che svolgono attività di intermediazione tra domanda e offerta e di rimuovere alcuni vincoli connessi con lo svolgimento del servizio di taxi e di noleggio con conducente.

L'Autorità ha quindi fornito alcune indicazioni con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e di garantire adeguati livelli di qualità ed efficienza dei servizi di autotrasporto di persone non di linea.

Con riferimento al **servizio di taxi**, l'Autorità ha proposto innanzitutto di eliminare i vincoli che impediscono ai titolari di licenza di praticare sconti. Inoltre ha rappresentato l'opportunità di intervenire sulla forma giuridica dell'attività di tassista per la quale, a differenza del NCC, è attualmente esclusa quella di impresa, e di eliminare il divieto di cumulo di più licenze in capo alla medesima impresa esercente il servizio di taxi.

Ulteriori indicazioni riportate nell'atto di segnalazione riguardavano:

- l'ampliamento dell'utilizzo del servizio di taxi per l'erogazione di servizi pubblici flessibili destinati a specifiche categorie di utenti;
- il riconoscimento di una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio ai titolari di licenza;
- l'eliminazione delle restrizioni che si riscontrano in talune normative comunali ed atti convenzionali degli organismi di gestione dei radio-taxi che impongono agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite la cooperativa o il consorzio di riferimento e vietano l'utilizzo contestuale di altri radio-taxi o di sistemi innovativi non legati alle tradizionali centrali radio.

Con particolare riferimento al servizio di **noleggio con conducente**, l'Autorità ha proposto di eliminare l'obbligo per il titolare della autorizzazione NCC di fare rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio, ritenendo tale vincolo limitativo della possibilità di svolgere l'attività secondo criteri di economicità ed efficienza.

\*\*\*

Anche l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato si è espressa sul tema e con l'atto di segnalazione AS 1354 del 10 marzo 2017, ha segnalato l'esigenza di pervenire ad una riforma complessiva del settore della mobilità non si linea, in quanto la sua disciplina non appariva più al passo con l'evoluzione del mercato.



Secondo l'Autorità la riforma dovrebbe innanzitutto eliminare alcuni vincoli imposti dalla vigente normativa, garantendo una maggiore flessibilità operativa ai titolari di licenza taxi e al tempo stesso eliminando le disposizioni che limitano su base territoriale l'attività degli NCC<sup>15</sup>.

In tal modo si realizzerebbe una piena equiparazione dal lato dell'offerta tra gli operatori dotati di licenza taxi e quelli dotati di autorizzazione NCC e si potrebbe facilitare lo sviluppo di forme di servizio più innovative e benefiche per i consumatori (come Mytaxi, la app che tramite lo smartphone mette direttamente in contatto tassista e passeggero).

La riforma dovrebbe anche riguardare quella tipologia di servizi che attraverso piattaforme digitali mettono in connessione autisti non professionisti e domanda finale.

In sintesi, in considerazione della carenza di offerta che caratterizza i servizi di mobilità non di linea rispetto ad una domanda sempre crescente e sempre più esigente, anche con riferimento alla qualità dei servizi, l'AGCM con l'atto di segnalazione n. 1354 ha posto all'attenzione del Governo e del Parlamento i seguenti punti:

1. l'esigenza di procedere quanto più possibile a un'equiparazione tra i servizi taxi e le altre forme di mobilità non di linea;
2. l'ingresso nel settore della mobilità non di linea di nuovi servizi a forte contenuto tecnologico, che hanno modificato radicalmente il funzionamento del settore e reso obsoleto il quadro normativo vigente;
3. l'individuazione di strumenti volti a compensare l'effetto dell'apertura e dell'allargamento del mercato della mobilità non di linea sugli operatori sottoposti a obblighi di servizio pubblico<sup>16</sup>.

L'Autorità ha inoltre suggerito agli organi di governo una **serie di proposte che avrebbero potuto garantire la concorrenzialità del settore.**

Con riferimento al **servizio NCC:**

- superare i limiti imposti su base territoriale all'attività degli operatori NCC (come invece previsto dagli articoli 3 comma 3, 5 bis, 8 comma 3 e 11 nel testo della legge n. 21/1992 vigente all'epoca della segnalazione). Per l'Antitrust la soluzione ottimale potrebbe essere rappresentata dall'introduzione di un'autorizzazione su base nazionale rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e trasporti o, in subordine, su base regionale;
- prevedere che le competenze in materia di programmazione dei servizi di mobilità non di linea vengano esercitate in maniera da:

---

<sup>15</sup> Secondo l'Autorità "si dovrebbe perseguire una strada di "deregolazione dal basso" dei vincoli a carico degli operatori gravati da obblighi di servizio pubblico, in modo che essi abbiano la possibilità di rispondere in maniera adeguata ai cambiamenti imposti sia dalle nuove tecnologie sia da una domanda sempre più esigente".

<sup>16</sup> Secondo l'AGCM occorrerebbe infatti prevedere misure idonee a limitare quanto più possibile l'impatto sociale dell'apertura del mercato, a beneficio dei tassisti, ad esempio con forme di compensazione tramite la costituzione di un Fondo finanziato dai nuovi operatori e dai maggiori introiti derivanti da possibili modifiche del regime fiscale.

- evitare ogni forma di contingentamento delle autorizzazioni NCC o, in subordine, ipotizzare criteri – validi su base nazionale – che leghino il numero delle licenze ad un’analisi della domanda effettiva dei servizi;
- individuare, nel caso non si introduca un’autorizzazione da rilasciare su base nazionale, forme di potere sostitutivo in presenza di inerzia delle amministrazioni (a livello di governo centrale nel caso di competenze regionali; regionale nel caso di competenze comunali);
- ipotizzare forme di raccordo efficienti tra la normativa sul trasporto pubblico di linea e quello non di linea, al fine di garantire la copertura della cd “domanda debole di mobilità” con servizi non di linea (che dunque potrebbero ampliare la gamma delle loro attività dietro remunerazione pubblica).

Per quanto riguarda invece il **servizio di taxi**, l’Antitrust ha suggerito di prevedere maggiore flessibilità operativa ai soggetti dotati di licenza taxi in termini di: a) eliminazione dei vincoli esistenti al cumulo di più licenze, garantendo la possibilità che l’attività sia esercitabile in forma di impresa; B) massima flessibilità di turni ed orari (da considerare come minimi e liberamente derogabili); c) possibilità di offrire nuovi servizi integrativi (ad es., uso collettivo dei taxi); d) possibilità di attuare politiche autonome dei prezzi delle corse nel rispetto del vincolo della tariffa massima (in particolare con riferimento a particolari destinazioni come aeroporti, stazioni ferroviarie e luoghi di attrazione turistica).

## **F. Le novità introdotte dal Decreto Legge n. 135/2018**

La nuova disciplina per gli esercenti il noleggio con conducente<sup>17</sup>, che viene delineata dal D.L. n. 135/2018<sup>18</sup>, dispone innanzitutto l’abrogazione del comma 3 dell’articolo 2 del decreto-legge n. 40 del 2010, eliminando quindi la norma che affidava la rideterminazione dei principi fondamentali di cui alla legge n. 21/1992 ad un decreto interministeriale.

Analogamente, con le nuove disposizioni<sup>19</sup> si dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l’abrogazione dell’articolo 7-bis del decreto legge n. 5 del 2009, cioè della norma che aveva disposto la sospensione fino al 30 giugno 2009 dell’operatività dell’articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207.

L’art. 10 bis, al comma 1, introduce una serie di modifiche agli articoli 3, 10 e 11 della Legge n. 21 del 1992, prevedendo che:

- la richiesta del servizio NCC possa essere effettuata presso la sede oltre che presso la rimessa dell’esercente il servizio, anche mediante l’utilizzo di strumenti tecnologici (art. 3, comma 1);
- oltre alla sede operativa del vettore, almeno una rimessa sia situata nel territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione. E’ possibile inoltre per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area

<sup>17</sup> Tale nuova disciplina era stata inizialmente inserita nel decreto-legge n. 143 del 2018 (A.C. n. 1478), che è stato poi abrogato dalla legge n. 12/2019, di conversione del decreto legge "semplificazioni", in quanto il contenuto di tali norme è confluito nel D.L. n. 135/2018. In tale ultimo decreto sono quindi confluite le disposizioni contenute nel D.L. n. 143/2018 e altre approvate nel corso dell’esame parlamentare del decreto semplificazioni.

<sup>18</sup> Art. 10 bis, comma 5, del D.L. n. 135/2018.

<sup>19</sup> Art. 10 bis, comma 7, del D.L. n. 135/2018.

metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti e salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019<sup>20</sup> (art. 3, comma 3). L'art. 10 bis, comma 9 del D.L. n. 135/2018 prevede inoltre che fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, può avvenire senza il rientro in rimessa anche quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore ed il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli;

- i titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di autovettura ovvero di natante, in caso di malattia, invalidità, sospensione della patente, perdita dell'abilitazione professionale alla guida dei veicoli o di conduzione dei natanti, intervenuti successivamente al rilascio della licenza o dell'autorizzazione, possono mantenere la titolarità della licenza o dell'autorizzazione, a condizione che siano sostituiti alla guida dei veicoli o alla conduzione dei natanti per l'intero periodo di durata malattia, invalidità, sospensione della patente o perdita dell'abilitazione professionale, da persone in possesso dei requisiti professionali e morali previsti dalla normativa vigente (art. 10, comma 2 bis);
- per effettuare le prenotazioni di trasporto per il servizio di NCC, presso la rimessa o la sede, possono essere utilizzati strumenti tecnologici e si dispone che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente debba avvenire presso una delle rimesse, con ritorno alle stesse. Il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della Provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 11, comma 4);
- con riferimento all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, il nuovo comma 4-bis dell'art. 11 introduce una importante novità: consente di iniziare un nuovo servizio anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, che risultino dal foglio di servizio<sup>21</sup>;
- il foglio di servizio sia obbligatoriamente tenuto in formato elettronico<sup>22</sup>. La definizione delle specifiche del foglio di servizio elettronico viene demandata ad un successivo decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da adottarsi di concerto con il Ministero dell'interno, da adottarsi, entro il 30 giugno 2019 (art. 10 bis, comma 2 del D.L. n. 135/2018). Fino all'adozione di tale decreto il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti di quello elettronico e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a 15 giorni, per

---

<sup>20</sup> In ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali è prevista una disciplina derogatoria per le sole Regioni Sicilia e Sardegna. Con riguardo a tali Regioni l'autorizzazione rilasciata in un Comune della regione è valida sull'intero territorio regionale, entro il quale devono essere situate sede operativa e almeno una rimessa.

<sup>21</sup> Con riguardo alle regioni Sicilia e Sardegna, partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale.

<sup>22</sup> Il foglio di servizio elettronico dovrà riportare:

- la targa veicolo;
- il nome del conducente;
- la data, luogo e chilometri di partenza e arrivo;
- l'orario di inizio servizio, la destinazione e l'orario di fine servizio;
- i dati del fruitore del servizio.

essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa (art. 11, comma 4);

- sia in ogni caso consentita la fermata degli NCC sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso (art. 11, comma 4 ter).

Il D.L. n. 135/2018, all'art. 10 bis, comma 3, prevede inoltre l'istituzione presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e titolari di autorizzazione NCC, che effettuino il servizio con autovettura, motocarozzetta e natante.

La definizione delle specifiche tecniche per l'attuazione e le modalità con le quali le imprese dovranno registrarsi è demandata ad un decreto dello stesso Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

A decorrere dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 135/2018 (fissata al 12 febbraio 2019) e fino alla piena operatività di tale registro informatico, è vietato il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del solo servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarozzetta e natante (comma 6); la norma non fa riferimento alle licenze taxi.

Le sanzioni previste dall'articolo 11-bis della legge n. 21 del 1992 per l'inosservanza degli articoli 3 e 11 della stessa legge, come modificati dalle nuove disposizioni, si applicano a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del D.L. n. 135/2018.

E' inoltre previsto che rimangono sospese per la stessa durata di 90 giorni le sanzioni amministrative previste per i titolari di autorizzazione per l'esercizio del servizio NCC, dall'articolo 85, comma 4 e 4 bis del Codice della Strada, relative all'esercizio dell'attività senza ottemperare alle norme vigenti o alle condizioni dell'autorizzazione (art. 10 bis, comma 4).

Il comma 8 dell'art. 10 bis rinvia ad un successivo provvedimento di natura regolamentare (un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3 della Legge n. 400/1988) la disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda ed offerta di autoservizi pubblici non di linea.

L'iter di riforma normativo proseguirà quindi anche nel prossimo futuro, perfezionando la regolamentazione degli aspetti ancora non compiutamente definiti, ma la nuova impostazione risulta già complessivamente idonea a consentire un rinnovato sviluppo di tali importanti servizi di mobilità.