



COMMENTI

Servizio di noleggio con conducente: i profili di illegittimità del decreto Salvini e le persistenti criticità del quadro regolatorio

Chauffeur-Driven Car Rental Service: the illegality of the Salvini Decree and the ongoing critical issues in the regulatory framework

di **Luca Belviso***

ABSTRACT

Il contributo costituisce un commento alle sentenze con cui il giudice amministrativo ha annullato il decreto Salvini (d.i.m. 16 gennaio 2024, n. 226), atto che, nell'ambito del trasporto pubblico locale non di linea e con riferimento al servizio NCC, ha individuato le previsioni di attuazione relative al foglio di servizio in formato elettronico, ai sensi dell'attuale art. 11, comma 4 della legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21. Sistemizzati i molteplici profili di illegittimità del decreto, il lavoro inserisce le pronunce nel più ampio contesto evolutivo del settore, caratterizzato dall'intervento delle autorità amministrative indipendenti (AGCM e ART), del giudice costituzionale ed eurounitario, nonché della Commissione europea, al fine di mettere in evidenza le persistenti criticità regolatorie e, dunque, la difficoltà della politica a operare secondo i molteplici richiami alla maggiore liberalizzazione e concorrenza fra gli operatori economici del mercato.

The contribution comments on the judgments by which the administrative courts annulled the Salvini Decree (Ministerial Decree No. 226 of 16 January 2024), a measure which, within the framework of non-scheduled local public transport and with specific reference to NCC services, laid down the implementing provisions concerning the electronic service log, pursuant to the current Article 11(4) of Framework Law No. 21 of 15 January 1992. After systematizing the various grounds of illegality affecting the decree, the article places these rulings within the broader evolutionary context of the sector, characterised by the intervention of independent administrative authorities (the Italian Competition Authority and the Transport Regulation Authority), the constitutional and EU courts, as well as the European Commission, in order to highlight the persistent regulatory shortcomings and, consequently, the difficulty of political actors in responding to the repeated calls for greater liberalisation and competition among market operators.

Massime

TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, n. 15272 – Pres. E. Stanizzi, Est. M. Savi – Associazione Codici, Centro per i diritti del cittadino c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

* Professore associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano.

Ministero dell'Interno, Garante per la protezione dei dati personali; TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, n. 15284 – Pres. E. Stanizzi, Est. M. Savi – ANITRAV, Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, Garante per la protezione dei dati personali; TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, n. 15284 – Pres. E. Stanizzi, Est. M. Savi – Fulvio Amadio c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, Garante per la protezione dei dati personali; TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, n. 15273 – Pres. E. Stanizzi, Est. G. Vigliotti – Associazione NCC Italia c. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Con l'art. 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 – secondo cui “nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno” – il legislatore ha inteso attribuire al MIT un potere meramente tecnico di specificazione, limitato alla definizione delle caratteristiche funzionali e strutturali del foglio di servizio in formato elettronico. La ratio della disposizione risiede nell'intento di favorire la modernizzazione degli strumenti di controllo nel settore del trasporto pubblico locale non di linea, particolarmente esposto a fenomeni di abusivismo e disomogeneità gestionale.

Non rientra nel perimetro del potere ministeriale conferito dalla norma in esame l'istituzione di un sistema informatico accentrato, gestito direttamente dal Ministero, che subordini l'erogazione del servizio NCC alla previa obbligatoria registrazione, validazione o trasmissione dei dati di servizio a un'unica piattaforma tecnologica statale.

La mera previsione di un potere di specificazione tecnica non può trasformarsi in una delega in bianco per l'adozione di un sistema normativo parallelo avente l'effetto di introdurre vincoli organizzativi e operativi (quali il divieto di utilizzare gli strumenti tecnologici per intercettare la domanda, l'intervallo minimo tra prenotazione e avvio del servizio, l'obbligo di coincidenza tra l'arrivo e la partenza delle corse, e cioè l'obbligo di ritorno in rimessa), giacché si tratta di disposizioni che modificano profondamente il servizio NCC, peraltro reintroducendo surrettiziamente vincoli di esercizio di cui è già stata accertata l'illegittimità costituzionale.

La futura attività regolamentare dell'amministrazione dovrà limitarsi alla definizione delle caratteristiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico, coerentemente al principio di legalità, ma anche di libertà d'impresa, ragionevolezza e proporzionalità, riservatezza, uguaglianza sostanziale, e neutralità tecnologica, senza imporre flussi di dati verso sistemi informatici centralizzati non previsti dalla legge, senza sottrarre agli operatori ogni possibilità di utilizzare soluzioni alternative equivalenti, e senza invadere la sfera organizzativa e operativa delle imprese, peraltro disattendendo quanto già emerso in seno alla giurisprudenza costituzionale.

Estratto

TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, n. 15272 – Pres. E. Stanizzi, Est. M. Savi – Associazione Codici, Centro per i diritti del cittadino c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, Garante per la protezione dei dati personali (analogamente, TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, n. 15273 – Pres. E. Stanizzi, Est. G. Vigliotti – Associazione NCC Italia c. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, n. 15284 – Pres. E. Stanizzi, Est. M. Savi – ANITRAV, Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, Garante per la protezione dei dati personali; TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, n. 15284 – Pres. E. Stanizzi, Est. M. Savi – Fulvio Amadio c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, Garante per la protezione dei dati personali)

SENTENZA

sul ricorso

[...] per l'annullamento:

– del decreto interministeriale n. 226 del 16 gennaio 2024, che disciplina le modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente, emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Capo Dipartimento per i Trasporti e la Navigazione di concerto con il Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno;

– di ogni atto presupposto, connesso o consequenziale, tra cui per quanto necessario:

[...]

DIRITTO

[...]

26. Le censure sono fondate.

27. Al riguardo, è opportuno previamente richiamare il contesto normativo in cui si è sviluppata l'elaborazione della disciplina censurata.

28. Con il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12), il legislatore ha operato un complessivo riassetto del regime afferente all'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, introducendo le seguenti modifiche alla previgente disciplina contenuta nella legge 15 gennaio 1992, n. 21:

[...]

– previsione dell'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, in sostituzione del foglio di servizio cartaceo già previsto dalla previgente normativa (art. 11, comma 4, legge n. 21/1992);

– previsione dell'obbligo di rientro in rimessa al termine di ogni servizio (già precedentemente introdotto ma successivamente sospeso dall'art. 7-bis, comma 1, del d.l. n. 5/2009, con disposizione reiterata di anno in anno sino all'intervento del decreto-legge n. 135/2018) e delle relative deroghe, che consentivano di iniziare un nuovo servizio senza il rientro in rimessa quando: i) sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa [...], più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 11, comma 4-bis, legge n. 21/1992); [...]

– istituzione, presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi effettuato con autovettura, motocarrozzeria e natante e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozzeria e natante (c.d. RENT, art. 10-bis, co. 3, d.l. n. 135/2018);

[...]

29. Sul predetto assetto è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 56/2020, la quale ha:

– dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere e) – nella parte, in cui, sostituendo il co. 4 dell'art. 11, legge n. 21/1992, ha previsto che l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse, con ritorno alle stesse – ed f), e 9 del d.l. n. 135/2018, avendo ritenuto sproporzionato l'incondizionato obbligo di rientro in rimessa al termine di ogni servizio;

[...]

34. Con la disciplina oggi all'esame del Collegio emerge, finalmente, la portata del disegno perseguito dall'Amministrazione [...].

35. Tanto risulta dalle disposizioni che prevedono:

– l'istituzione di un sistema telematico ed informatico, anche sotto forma di applicazione, creato, gestito e messo a disposizione dei vettori NCC dal MIT (cfr. la definizione di “*applicazione informatica*”, art. 2, co. 1, lett. b), del decreto), che archivia e conserva i fogli di servizio e i relativi dati per la durata di 3 anni (art. 7, co. 1, lett. l) e m));

– l'acquisizione dal RENT dei dati di cui all'Allegato 1 del Decreto (estremi della registrazione sul RENT; nome, cognome, codice fiscale dei conducenti ed estremi della relativa iscrizione nel ruolo dei conducenti di cui all'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21; dati degli eventuali contratti di durata stipulati dal vettore NCC) – cfr. la circolare applicativa al par. 3;

– l'utilizzo dell'applicativo soltanto a seguito della corretta iscrizione nel RENT (all. 5 al decreto; par. 2 della circolare applicativa);

– l'interoperabilità tra i dati riportati nei Fogli di Servizio e quelli presenti nel RENT (all. 5);

– la possibilità, per i Comuni e gli organi di cui all'art. 12 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, di consultare i dati presenti nel foglio di servizio tramite un'apposita interfaccia grafica (*app* mobile) o attraverso un sistema che garantisce la cooperazione applicativa tra i sistemi (all. 5);

– l'accesso al sistema consentito al CED, tramite il personale appositamente autorizzato “*ai fini della manutenzione e dell'evoluzione del registro informatico pubblico nazionale istituito ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 3, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12*” – cfr. art. 8, co. 3, del decreto – laddove è particolarmente evidente la sostanziale integrazione del FDSE nel RENT.

36. Con la descritta architettura l'Amministrazione ha, dunque, precostituito i presupposti per realizzare un controllo generalizzato dell'intera attività dei vettori NCC, per un periodo di tempo particolarmente lungo (3 anni), tramite la diretta disponibilità, accentrata in mano pubblica, di tutti i

dati concernenti i servizi di tutti gli operatori attivi sull'intero territorio nazionale, con acquisizione anche delle informazioni riguardanti gli spostamenti degli utenti.

37. Il Collegio reputa, tuttavia, che l'esame della normativa primaria istitutiva del foglio di servizio elettronico non consenta un assetto di questo tipo.

38. L'art. 11, co. 4, terzo e quarto periodo della legge 15.1.1992, n. 21, stabilisce che *"Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno. Il foglio di servizio in formato elettronico deve riportare:*

a) targa del veicolo;

b) nome del conducente;

c) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo;

d) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio;

e) dati del fruitore del servizio. Fino all'adozione del decreto di cui al presente comma, il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea dello stesso, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti previsti per quello in formato elettronico, e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa".

39. Il foglio di servizio in formato elettronico, per espressa previsione normativa, è compilato, nonché *"tenuto"*, dal conducente; non presenta una natura diversa, salvo che per il formato, rispetto al foglio di servizio cartaceo previsto in via transitoria in attesa della definitiva implementazione del primo e che è da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo.

[...]

42. [...] il foglio di servizio elettronico e quello cartaceo, pur nella loro differente configurazione, partecipano della medesima natura, onde il primo, se senz'altro presenta i vantaggi derivanti dall'impiego della tecnologia, nondimeno non si presta ad essere trasformato, *de iure condito*, in un quello che appare un vero e proprio registro, alla pari del RENT, in cui tutto confluisce.

43. Il previsto accentramento informativo imposto dalla disciplina recata dal decreto ministeriale è tanto più grave in considerazione del lunghissimo lasso di tempo di conservazione dei dati, fissato in 3 anni.

44. Sul punto, la norma primaria non sembra prevedere, con riguardo al foglio di servizio elettronico, uno specifico intervallo temporale di conservazione, che è invece definito in 15 giorni per il foglio di servizio cartaceo.

45. Tuttavia, l'apparente silenzio del legislatore sul punto non può in alcun modo intendersi *sub specie* di conferimento di una delega in bianco al Ministero per individuare, con determinazione discrezionale se non arbitraria, un diverso periodo di conservazione.

[...]

51. Orbene, assumere che il termine di 15 giorni sia applicabile al solo foglio cartaceo equivarrebbe a ritenere che il legislatore abbia irrazionalmente circoscritto, con il suddetto limite temporale, le possibilità di controllo dell'Amministrazione proprio nel caso di utilizzo dello strumento considerato meno affidabile.

52. È, allora, ragionevole concludere che il periodo di 15 giorni sia stato assunto dal legislatore a intervallo temporale (ritenuto) sufficientemente congruo per assicurare l'effettività dei controlli, consentendo una certa possibilità di verifica a ritroso e al contempo ricercando una misura di bilanciamento con le contrapposte esigenze, anche difensive, dei soggetti sottoposti a controllo, oltre che con gli ulteriori valori (anche costituzionali, nella misura in cui rilevano la riservatezza degli spostamenti e la libertà di circolazione) in gioco.

53. In questa prospettiva, la previsione del decreto circa la conservazione dei dati per un periodo di tre anni, oltre a non tenere in minima considerazione il termine di legge, non trova alcuna giustificazione, risulta palesemente sproporzionata rispetto alle esigenze dei controlli e si traduce, di fatto, in un serio pregiudizio per l'attività dei soggetti interessati per le implicazioni, in punto di remora all'utilizzo del servizio, da parte dei relativi fruitori i cui dati relativi agli spostamenti sono conservati per un così lungo periodo di tempo.

[...]

60. Da un lato [...] il periodo di conservazione individuato dal decreto impugnato è palesemente eccedente il necessario avuto riguardo sia alla finalità della disciplina, in considerazione degli interessi tutelati e nel bilanciamento con l'interesse degli utenti alla riservatezza delle informazioni riguardanti i loro spostamenti, sia all'espressa indicazione normativa dei 15 giorni, risultando i 3 anni previsti incomparabilmente distanti dalla previsione di legge, senza che dagli atti impugnati emerga una minima, argomentata rappresentazione delle ragioni che imporrebbero una così protratta conservazione dei dati.

61. Dall'altro lato, il medesimo (illegittimo) accentramento imposto dal decreto, derivante dalla prevista confluenza di tutti i dati in una banca dati conservata in mano pubblica, aggrava ulteriormente il quadro sopra delineato, risultando tale modalità di conservazione idonea a determinare, a motivo della quantità rilevante di dati che possono essere conservati continuativamente, rischi inerenti all'uso sproporzionato e ad abusi (cfr. CGUE, sentenza 21 giugno 2022, nella causa C-817/19, *Ligue des droits humains*) [...].

62. Anche per l'evidenziato profilo, pertanto, il decreto impugnato è illegittimo.

63. I vizi sopra riscontrati, andando a incidere sulla stessa architettura del foglio di servizio, per come costruito dal Ministero, conducono all'integrale annullamento degli atti impugnati.

64. Nondimeno, onde assicurare un completo controllo di legittimità dell'azione amministrativa e anche ai fini degli effetti conformativi del riesercizio del potere, è necessario esaminare le ulteriori censure sviluppate nel ricorso.

65. Il primo e il terzo motivo (nella parte in cui contesta che il decreto *"entra nel merito dell'operatività del servizio, mentre avrebbe dovuto disciplinare esclusivamente le "specifiche" della versione elettronica del foglio di servizio"*) vanno esaminati congiuntamente e sono fondati.

66. L'art. 4, co. 3, del decreto stabilisce che *"Per i fogli di servizio redatti secondo il modello B di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b) l'applicazione informatica prevede: a) che la prenotazione possa essere registrata come bozza di servizio fino a venti minuti prima dell'inizio del relativo servizio; b) che la partenza coincida con l'arrivo del servizio precedente al quale è collegato, che deve essere svolto nella stessa data del servizio di riferimento, fatti salvi i servizi notturni svolti nelle prime quattro ore della giornata successiva"*. Entrambe le previsioni di cui alle citate lettere a) e b) sono illegittime per i motivi di seguito evidenziati.

67. In primo luogo, come già rilevato, l'art. 11, co. 4, della legge n. 21/1992 ha rimesso alla determinazione dell'Autorità amministrativa la sola individuazione delle specifiche del foglio di servizio. L'introduzione di un vincolo temporale tra la prenotazione e l'inizio del servizio non può in alcun modo essere riguardato come una specifica del foglio di servizio, costituendo a tutti gli effetti un vincolo conformativo dell'attività dei vettori NCC e, quindi, un profilo di regolazione della relativa attività. La circostanza che il suddetto vincolo sia introdotto sotto forma di un blocco dell'applicazione informatica, che consente la registrazione della bozza del foglio di servizio solo fino a 20 minuti prima dell'inizio del servizio stesso, costituisce un mero espediente finalizzato a ricondurre all'oggetto della delega un (nuovo) limite all'esercizio dell'attività non previsto, né consentito dalla legge. [...]: si tratta, pertanto, di previsione innovativa, in asserita funzione antiabuso, il cui oggetto è solo accidentalmente il foglio di servizio ma, sostanzialmente e in primo luogo, è diretto a disciplinare l'attività dei vettori NCC imponendo un tempo di attesa tra la prenotazione e l'inizio del servizio.

68. Analoghe considerazioni possono svolgersi relativamente al profilo disciplinato dall'art. 4, co. 3 lett. b), del decreto, laddove richiede che *"la partenza coincida con l'arrivo del servizio precedente al quale è collegato, che deve essere svolto nella stessa data del servizio di riferimento"*. Anche in questo caso, il vincolo così previsto è solo strumentalmente disciplinato come una caratteristica dell'applicazione informatica, ma costituisce all'evidenza un (nuovo) limite all'esercizio dell'attività e deborda, pertanto, dalle attribuzioni conferite all'Autorità ministeriale dalla previsione di legge.

69. È, pertanto, fondato il terzo motivo di ricorso, laddove la ricorrente lamenta che il decreto ministeriale, anziché limitarsi a prevedere le specifiche del foglio di servizio, entra (illegittimamente) nel merito dell'operatività del servizio NCC.

70. Anche a prescindere dal rilevato profilo, le richiamate previsioni sono comunque illegittime, come addotto nel primo motivo, in quanto sproporzionate, irragionevoli e, in sostanza, dirette alla surrettizia reintroduzione dell'obbligo di rientro in rimessa al termine del servizio.

[...]

74. Quanto al primo aspetto, è evidente che l'introduzione di un tempo di attesa minimo tra la prenotazione e l'inizio del servizio avrebbe l'effetto (irragionevole) di postergare quest'ultimo anche laddove la collocazione della rimessa consentirebbe un avvio più rapido.

75. Soprattutto, va considerato che, mentre i vettori NCC possono operare esclusivamente su prenotazione, siffatta operatività non è preclusa agli esercenti il servizio taxi (che, in più, svolgono anche il servizio diretto all'utenza indifferenziata). In tali condizioni, l'introduzione di un tempo minimo di attesa tra la prenotazione e l'inizio del servizio per i soli vettori NCC ha l'effetto di penalizzare questi ultimi nel solo segmento di attività in cui i due servizi concorrono, con conseguente violazione del principio di uguaglianza: la sola differenza esistente in tale segmento di attività è che, mentre i vettori NCC partono, di norma, dalle rimesse, gli esercenti il servizio taxi possono sostare su piazza, con la conseguenza che essi godrebbero del duplice vantaggio di non avere vincoli quanto al luogo di partenza e di non scontare alcun ritardo nella prestazione del servizio. Si impone in tal modo, pertanto, una vera e propria preclusione all'operatività dei vettori NCC quanto all'utenza "al minuto", che, tuttavia, non può essere assecondata alla luce della giurisprudenza costituzionale di cui alla sentenza n. 56/2020.

76. Passando, quindi, a questo secondo aspetto, occorre ricordare che la Corte ha censurato il previgente obbligo dei vettori NCC, previsto dalla legge, di iniziare e terminare ogni singolo servizio dalle rimesse [...].

77. Muovendo dall'osservazione della Corte per cui il previgente obbligo di rientro in rimessa fosse evidentemente irragionevole *“se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente”*, il decreto impugnato ha ritenuto di circoscrivere a tale caso particolare la possibilità dei vettori NCC di iniziare la corsa fuori dalla rimessa, prescrivendo che per il foglio di servizio di cui al modello B l'applicazione informatica preveda che *“la partenza coincida con l'arrivo del servizio precedente al quale è collegato”*. Tale riduttiva lettura del pronunciamento della Corte è, tuttavia, irricevibile.
[...]

79. Nell'assetto conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 56/2020, pertanto, il rientro in rimessa è legato esclusivamente all'obbligo di stazionamento dei mezzi presso le rimesse, di cui all'art. 3, co. 2, della legge n. 21/1992, e al divieto di sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi, di cui all'art. 11, co. 3, della medesima legge. Per converso, il vettore NCC può legittimamente:

- ricevere più prenotazioni prima della partenza dalla rimessa e quindi svolgere consecutivamente i diversi servizi, che non devono necessariamente essere in alcun modo collegati;
- ricevere prenotazioni durante lo svolgimento di un altro servizio e iniziare a svolgere il nuovo servizio una volta terminato quello precedente, senza vincoli di collegamento con esso;
- ricevere prenotazioni in qualunque momento all'atto del rientro verso la rimessa una volta terminato il servizio precedente e iniziare in tal caso immediatamente il nuovo servizio, senza necessità di rientrare in rimessa e senza che esso debba avere un qualche collegamento con l'ultimo servizio svolto.

80. La limitazione introdotta dal decreto è, pertanto, palesemente contrastante con il regime dell'attività di noleggio con conducente quale risultante dalla richiamata giurisprudenza costituzionale e non può, pertanto, andare esente da censura.

81. D'altra parte, la previsione per cui l'inizio del servizio fuori della rimessa è consentito soltanto nel caso in cui il luogo di partenza del nuovo servizio coincida con quello di arrivo del servizio precedente è di per sé irragionevole, in quanto non si comprende in alcun modo la ragione per la quale il vettore debba ricevere una nuova prenotazione proprio da quel luogo e non da un altro. La spiegazione potrebbe essere rinvenuta nel fatto che il nuovo servizio debba essere *“collegato”* a quello precedente (come effettivamente richiesto dal decreto, anche se non si comprende in quali termini debba essere declinato tale collegamento), il che varrebbe vieppiù a connotare di illegittimità il limite così imposto, per l'assoluta residualità delle ipotesi in cui tale situazione sarebbe riscontrabile e la conseguente elusione dei principi affermati dalla Corte costituzionale.

82. Alla luce di quanto osservato risulta tanto più evidente anche l'illegittimità del tempo minimo di attesa di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio al di fuori della rimessa: il vettore che stia rientrando in rimessa dopo il termine di un servizio e riceva una nuova prenotazione sarebbe costretto, anche ove non vi fosse la necessità, a sostare sulla pubblica piazza in attesa del cliente prima di poter dare effettivamente il via al servizio, con il che risulta lampante l'ingiustificata posizione di svantaggio in cui la norma colloca i vettori NCC rispetto agli esercenti il servizio taxi per l'impossibilità di raccogliere la clientela *“al minuto”*, operatività che, è bene precisare, non è in alcun modo preclusa ai vettori NCC, i quali sono soltanto soggetti all'obbligo di stazionamento dei mezzi presso le rimesse, all'effettuazione del servizio previa prenotazione e al divieto di sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico salvo che siano in attesa del cliente.

[...]

85. In ragione di tutto quanto sopra, l'art. 4, co. 3, del decreto, è illegittimo, come pure le previsioni di cui all'allegato 2 relative al modello B del foglio di servizio elettronico, per la parte *sub n. 2)*.

[...]

89. Alla luce di tutto quanto sopra, il ricorso deve essere accolto nei termini sopra precisati, con conseguente annullamento degli atti impugnati, salvo gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa, che dovranno essere adottati nel rigoroso rispetto del perimetro tracciato dalla legge e dei principi generali dell'ordinamento. È dunque doveroso, anche in funzione conformativa e nel rispetto del principio di effettività della tutela, delineare i limiti entro i quali un eventuale nuovo intervento regolatorio possa legittimamente esplicarsi.

90. Il punto di partenza obbligato è costituito dal dettato dell'art. 11, co. 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, nella formulazione risultante dalle modifiche legislative più recenti. La norma stabilisce che *“nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno”*.

91. Da tale formulazione emerge con chiarezza che il legislatore ha inteso attribuire all'Amministrazione un potere meramente tecnico di specificazione, limitato alla definizione delle caratteristiche funzionali e strutturali del foglio di servizio in formato elettronico. La *ratio* della disposizione risiede nell'intento di favorire la modernizzazione degli strumenti di controllo in un settore – quello del trasporto non di linea – particolarmente esposto a fenomeni di abusivismo e disomogeneità gestionale, senza tuttavia alterare i presupposti sostanziali di esercizio dell'attività, né pregiudicare l'autonomia organizzativa degli operatori economici.

92. Rientra nei limiti del potere ministeriale la determinazione dei contenuti informativi minimi del foglio elettronico, purché questi siano strettamente coerenti con quelli prescritti dalla legge (targa, conducente, dati temporali e chilometrici del servizio, fruitore del servizio) o logicamente connessi a finalità di controllo e tracciabilità effettiva, nel rispetto dei principi di proporzionalità e necessità.

93. Non rientra, invece, nel perimetro del potere conferito dalla norma in esame l'istituzione di un sistema informatico accentrato, gestito direttamente dal Ministero, che subordini l'erogazione del servizio NCC alla previa registrazione, validazione o trasmissione dei dati di servizio a una piattaforma statale. Tali modalità operative esulano dalla funzione di specificazione tecnica e si collocano su un piano propriamente normativo, in quanto introducono obblighi sostanziali, condizioni di esercizio e limiti alla libertà economica degli operatori che devono trovare fondamento esplicito in una fonte di rango legislativo primario.

94. Del pari, non può trovare spazio in una futura riedizione del potere l'imposizione di vincoli temporali – quali l'intervallo minimo tra prenotazione e corsa – o organizzativi – come l'obbligo di coincidenza tra l'arrivo e la partenza delle corse – giacché si tratta di previsioni che modificano profondamente il modello operativo del servizio NCC, incidendo sull'autonomia imprenditoriale e sulla capacità di organizzazione della prestazione, peraltro reintroducendo surrettiziamente vincoli di esercizio di cui è già stata accertata l'illegittimità costituzionale.

95. A ciò si aggiunga che il principio di legalità, nella sua accezione sostanziale, impone che ogni compressione significativa della libertà di iniziativa economica o della riservatezza dei dati personali avvenga in base a una norma chiara, precisa e prevedibile, idonea a delimitare il potere amministrativo e a garantirne il controllo giurisdizionale. La mera previsione di un potere di specificazione tecnica non può trasformarsi in una delega in bianco per l'adozione di un sistema normativo parallelo, né tantomeno può fungere da fondamento per introdurre un obbligo generalizzato di adesione a una piattaforma tecnologica unica, sottraendo agli operatori ogni possibilità di utilizzare soluzioni alternative, equivalenti o interoperabili.

96. In sintesi, la futura attività regolamentare dell'Amministrazione dovrà limitarsi alla definizione delle caratteristiche tecniche del documento elettronico, in una logica di apertura e neutralità tecnologica, senza invadere la sfera organizzativa delle imprese, senza discriminare canali digitali di intermediazione e senza imporre flussi di dati verso sistemi informatici centralizzati non previsti dalla legge. Solo in questo modo potrà essere assicurato il corretto equilibrio tra esigenze di controllo pubblico e libertà economica, nel rispetto delle garanzie costituzionali e dei principi dell'ordinamento europeo.

[...]

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati [...].

SOMMARIO: 1. Premessa: rigida regolazione del mercato, cronica carenza dell'offerta rispetto alla domanda, staticità tecnologica. – 2. Prima delle sentenze in commento: la giurisprudenza amministrativa e costituzionale sul divieto di rilascio di nuove autorizzazioni NCC. – 3. Le quattro sentenze “gemelle” in commento. – 3.1. Il foglio di servizio elettronico. – 3.2. Il divieto di ricevere prenotazioni tramite soggetti che svolgono attività di intermediazione, l'obbligo di attendere venti minuti fra prenotazione e inizio del servizio, l'obbligo di ritorno presso la rimessa dopo ogni corsa. – 4. Riflessioni conclusive: un bilancio sulla regolazione del mercato, anche alla luce delle indicazioni offerte dalla Commissione europea.

1. Premessa: rigida regolazione del mercato, cronica carenza dell'offerta rispetto alla domanda, staticità tecnologica

Le sentenze in commento si inseriscono nell'ambito del trasporto pubblico locale non di linea, che costituisce un mercato fortemente regolato, incapace di soddisfare la richiesta elevata e crescente di mobilità, nonché di adeguarsi all'innovazione tecnologica.

La rigida regolazione del settore deriva, in particolare, dalla legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21, che, seppur incisa nel tempo da diverse riforme – fra le quali si segnalano, in quanto rilevanti nel corso della trattazione, quella del 2009 (art. 29, co. 1 *quater* del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, introdotto in sede di conversione dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14) e quella del 2018 (art. 10 *bis* del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, conv., con modificazioni, in legge 11 febbraio 2019, n. 12) – costituisce ancora oggi la principale fonte di riferimento.

Tale disciplina, che pone vincoli agli operatori del mercato al fine di assicurare la mobilità e tutti gli altri interessi pubblici ad essa collegati¹, prevede – così come avviene in molti altri Paesi – due tipi di servizi: il servizio taxi e il servizio di noleggio con conducente. Caratterizzati, questi, in realtà già dall'origine², da qualche profilo di continuità e numerosi punti di discontinuità.

Elementi di continuità riguardano il ruolo dei Comuni quali enti titolari del potere di regolamentare i servizi (nel rispetto della disciplina statale e delle eventuali leggi regionali)³ e rilasciare i titoli abilitativi⁴; la dimensione essenzialmente locale dei servizi⁵; il contingentamento dell'offerta e la necessità di un

¹ Infatti, la rigida regolazione del mercato deriva, in base a quanto disposto dall'art. 41 della Costituzione, dalla necessità di porre limiti alla libertà di iniziativa economica privata al fine di perseguire fini sociali, fra cui la libertà di circolazione (art. 16 Cost.). Interesse, quest'ultimo, che si collega all'esigenza di una mobilità che sia, al contempo: universale, continuativa, obbligatoria ed economicamente accessibile (coerentemente al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2 Cost.); efficiente (presupposto per garantire anche altri interessi pubblici costituzionalmente rilevanti, come salute, lavoro, sviluppo economico, studio, turismo); sicura, al fine di garantire la sicurezza degli utenti e l'incolumità pubblica (artt. 2 e 32 Cost.); sostenibile dal punto di vista ambientale (art. 9 Cost.). Si veda, sul punto, R. Lobianco, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, Giuffrè, 2022, 1 ss. e, in generale, sulla lettura dell'art. 41 della Costituzione all'indomani della riforma costituzionale del 2022, M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, n. 1, 1-38.

² Per un commento all'originario quadro giuridico, cfr. fra tutti, S. Zunarelli, *Prime considerazioni sulla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea*, in *Trasporti: diritto, economia, politica*, 1993, n. 60, 65-80.

³ Relativamente al ruolo degli enti locali, i Comuni adottano regolamenti relativi all'esercizio di tali servizi (determinando i contingenti numerici complessivi; le modalità di svolgimento; i criteri per la determinazione delle tariffe del servizio taxi; i requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi) (art. 5), nel rispetto della legge statale e delle eventuali leggi regionali (art. 4, commi 1 e 2). In merito ai limiti citati va segnalato che tale mercato rientra, all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione (introdotta con legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), in una materia di competenza residuale regionale ("trasporto pubblico locale"), ove le Regioni possono legiferare e adottare regolamenti (art. 117, co. 4 Cost.). Tuttavia, la regolazione regionale del servizio può incidere indebitamente sulla "tutela della concorrenza", materia ascritta alla competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione. In tale contesto, come ha ricordato la Corte Costituzionale (Corte cost. 26 marzo 2020, n. 56, punto 5.3.), "la tutela della concorrenza – a cui viene ricondotta la stessa disciplina contenuta nella legge quadro – assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o – come in questo caso – residuale". Per un'applicazione di tale impostazione, cfr. Corte cost. 8 novembre 2016, n. 265, su cui sia consentito il rinvio a L. Belviso, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *questa Rivista*, 2017, n. 1, 170-197.

⁴ Cfr. artt. 5 e 8, co. 1.

⁵ La dimensione locale, già rilevabile dall'originario dettato della legge quadro, appare

titolo per l'accesso al mercato. Per entrambi i servizi, infatti, il conducente deve superare un esame di idoneità relativo alla conoscenza geografica e toponomastica del territorio, iscriversi nel relativo ruolo pubblico regionale istituito presso le Camere di Commercio⁶, infine partecipare ai concorsi pubblici per conseguire il rilascio, da parte dei Comuni, del relativo titolo abilitativo (la licenza, per il servizio taxi, e l'autorizzazione, per il servizio NCC)⁷. In alternativa, a certe condizioni stabilite dalla legge, il titolo abilitativo è, in entrambi i casi, trasferibile *inter vivos* e *mortis causa*⁸.

Le differenze sono invece più numerose e concernono: la tipologia di utenza, "indifferenziata" per il servizio taxi e "specificata" per il servizio NCC, essendo quest'ultimo rivolto a coloro che effettuano una preventiva prenotazione della prestazione; la sosta in luogo pubblico, connaturata al servizio taxi quale "servizio di piazza", invece esclusa nel servizio NCC, giacché lo stazionamento del vettore deve in tal caso avvenire, di regola, soltanto presso la rimessa; il collegamento con gli obblighi di servizio pubblico – continuità, universalità, obbligatorietà della prestazione – e con un regime di tariffe amministrate, caratterizzante il servizio taxi e invece assente nel servizio NCC⁹. Tali differenze si ripercuotono, naturalmente, sulla natura dell'attività, che risulta formalmente e sostanzialmente di servizio pubblico nel caso dei taxi¹⁰, ma solo formalmente tale,

particolarmente accentuata nel servizio taxi (art. 2, co. 1; art. 5 *bis* – introdotto con la riforma del 2009 e oggetto di modifiche nel corso del tempo, fra cui quella derivante dall'art. 36, co. 2, lett. b) del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv., con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, che ha introdotto il co. 1 *bis*; art. 11, co. 2) e meno evidente per il servizio NCC.

Tuttavia, in relazione al servizio NCC, il legislatore ha rafforzato tale dimensione nel corso del tempo, arrivando a stabilire, dopo la riforma del 2018 – in parziale continuità con quanto stabilito nel 2009 – che il vettore deve avere la sede e almeno una rimessa nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione NCC (su cui cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 2025, n. 1957) (art. 3, co. 3, così come modificato nel 2018, e art. 11, co. 4, così come modificato a partire dalla riforma del 2009).

Anche la giurisprudenza amministrativa riconosce tale dimensione. Infatti, per quanto il servizio NCC possa essere svolto, a certe condizioni, anche nel territorio di altri Comuni (art. 5 *bis*, co. 1 e art. 11, co. 4, all'indomani della riforma del 2009), il Consiglio di Stato continua a valorizzare il "vincolo di territorialità" con il Comune che rilascia l'autorizzazione: vincolo, questo, che impone che l'attività debba essere comunque svolta, in via prevalente, nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, a pena di revoca sanzionatoria o decadenziale del titolo autorizzatorio. Cfr. di recente, Cons. Stato, sez. V, 16 luglio 2025, n. 6248; 23 aprile 2025, nn. 3515-3516; 10 marzo 2025, n. 1957; 23 gennaio 2025, n. 499. Sulla revoca sanzionatoria o decadenziale, e la sua differenza con la revoca in senso proprio di cui all'art. 21 *quinques* della legge 7 agosto 1990, n. 241, cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2025, n. 6195.

⁶ Cfr. art. 6.

⁷ Cfr. artt. 6, co. 5 e 8, co. 1. Sul rilascio delle autorizzazioni NCC si è espressa, di recente, anche l'AGCM (Segnalazione 19 marzo 2026, n. 2160, *Vari Comuni, Problematiche concorrenziali connesse a regolamenti e bandi per autorizzazioni NCC*), rilevando come eventuali disposizioni comunali (contenute in regolamenti o bandi) volte a elevare i criteri territoriali addirittura a requisiti di ammissione al concorso, ovvero a titoli preferenziali ai fini del rilascio dell'autorizzazione (ad esempio, avere la residenza o la sede nel Comune che ha pubblicato il bando), costituiscano misure non giustificate, discriminatorie e sproporzionate, incompatibili con l'art. 41 Cost. e l'art. 49 T.F.U.E.

⁸ Cfr. art. 9.

⁹ Cfr. artt. 2 e 13 per il servizio taxi; artt. 3 e 11, per il servizio NCC.

¹⁰ In tal senso, cfr. R. Lobianco, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, cit., 67 e E. Caruso, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in *Diritto & questioni pubbliche*, special issue, 2020, 62. *Contra*, M. Delsignore, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Giuffrè, 2011, 192 ss.

e dunque sostanzialmente privata, in relazione al servizio NCC ¹¹.

I tratti differenziali fra i due servizi sono stati accentuati nel corso del tempo, in particolare mediante due riforme – quella del 2009 e quella del 2018, già citate a inizio paragrafo – con cui il legislatore, al fine di evitare che i conducenti NCC potessero realizzare abusi e soddisfare un’utenza indifferenziata e non specifica, e dunque in prospettiva protezionistica degli interessi degli esercenti il servizio taxi, ha “appesantito” la disciplina del servizio NCC.

Mediante il primo intervento riformatore il legislatore ha previsto, in capo ai titolari di autorizzazione NCC, due specifici obblighi (da rispettare a pena di sanzione amministrativa ¹²): l’obbligo di ritorno, dopo ogni corsa, presso la rimessa; l’obbligo di compilazione e tenuta di un foglio di servizio in formato cartaceo (entrambi disciplinati, in particolare, dall’art. 11, co. 4, così come riformato).

Con riferimento all’obbligo di ritorno in rimessa, la novella ha disposto che – indipendentemente dal luogo di prelevamento dell’utente e di arrivo a destinazione ¹³ – l’inizio e il termine del servizio dev’essere in ogni caso la rimessa, con la conseguenza di far sorgere, appunto, l’obbligo diseconomico citato. Quest’ultimo, giustificato dalla volontà di assicurare la sostenibilità economica dell’attività svolta dai tassisti quali concorrenti gravati da obblighi di servizio pubblico, è stato oggetto di una lunga e tormentata evoluzione: una volta introdotto – oggetto di critiche in punto di concorrenzialità da parte dell’Autorità Garante della Concorrenza (AGCM) e più tardi anche dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ¹⁴ – l’obbligo è stato subito sospeso e la sua operatività è stata ritardata mediante proroghe annuali ¹⁵ fino al 1° gennaio 2019, quando – tramite, appunto, la citata riforma del 2018 – è divenuto operativo.

Per quanto concerne il secondo obbligo, il legislatore ha prescritto che il conducente è tenuto a compilare e conservare a bordo del veicolo un foglio di servizio, (allora) in versione cartacea, contenente i dati relativi alle prenotazioni e ai viaggi. La sua funzione è quella di prevenire l’esercizio abusivo del servizio NCC consentendo l’eventuale controllo sui dati delle prestazioni erogate: concepito come adempimento strumentale al rispetto dei vincoli operativi imposti agli NCC, fra cui quello di rientro in rimessa, l’obbligo in questione è stato però, anch’esso, di volta in volta, analogamente sospeso ¹⁶.

¹¹ Cfr. G. Carzaniga, *Il servizio di trasporto pubblico non di linea a partire da una recente ordinanza della Corte costituzionale*, in questa Rivista, 2024, n. 1, 203.

¹² Cfr. art. 11 *bis*, introdotto dalla riforma del 2009.

¹³ Cfr. art. 11, co. 4 e art. 5 *bis*, co. 1.

¹⁴ Si fa riferimento, per l’AGCM, a: Segnalazione, 20 febbraio 2009, n. 501, *Disciplina dell’attività di noleggio con conducente (Disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207)* e Segnalazione 27 aprile 2010, n. 683, *Disciplina dell’attività di Noleggio con Conducente*. Per l’ART: *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull’autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, 21 maggio 2015.

¹⁵ Cfr. la legge di conversione 9 aprile 2009, n. 33, che ha introdotto, nel testo del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, l’art. 7 *bis*, co. 1: disposizione, questa, che ha appunto disposto la sospensione dell’obbligo citato, e che è stata reiterata di anno in anno fino al 31 dicembre 2018. In vista della scadenza di tale ultimo termine, il legislatore è intervenuto per abrogare tale disposizione mediante l’art. 10 *bis*, co. 7 della riforma del 2018, che ha altresì individuato il 1° gennaio 2019 come data di decorrenza dell’obbligo di rientro in rimessa.

¹⁶ Si rinvia alla nt. precedente, giacché tale obbligo è stato previsto, prima, e sospeso, poi, dalle stesse disposizioni.

Con il secondo intervento riformatore del 2018, il legislatore ha riscritto tale disciplina, confermando, però, a ben vedere – al di là di qualche apertura rispetto all'innovazione tecnologica in fase di prenotazione della prestazione, ove è stato consentito l'utilizzo di piattaforme di intermediazione¹⁷ – un assetto protezionistico degli interessi degli operatori gravati da obblighi di servizio pubblico.

Tale disciplina, infatti, da una parte, come detto, ha reso operativo, dal 1° gennaio 2019, l'obbligo di rientro in rimessa, introducendo solo qualche eccezionale deroga, dall'altra, ha previsto la sostituzione del foglio di servizio cartaceo con quello in formato elettronico (FDSE), rimettendone l'operatività all'adozione di "specifiche" contenute in regole secondarie (d.i.m.) adottate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), di concerto con il Ministero dell'Interno¹⁸.

Oltre a essere un mercato fortemente regolato, il trasporto locale non di linea – come anticipato in premessa – si connota per una carenza cronica dell'offerta rispetto alla domanda e per una staticità dal punto di vista tecnologico.

A rilevarlo sono, da decenni, soprattutto, le autorità amministrative indipendenti: l'AGCM e l'ART.

L'AGCM, già dal 1995, in numerose segnalazioni, ha censurato la scarsità dell'offerta rispetto alla domanda in ragione dell'esiguo numero di titoli abilitativi rilasciati¹⁹ (per il servizio taxi, ma anche per il servizio NCC, ritenuti

¹⁷ La novella del 2018, in particolare, ha inciso sulle modalità di prenotazione del servizio, disponendo che essa possa avvenire, ora, non solo presso la rimessa o la sede del vettore, ma anche al di fuori di esse, mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, sulla base della disciplina – ancora in fase di definizione – dell'attività di intermediazione svolta dalle piattaforme digitali, demandata a regole di diritto secondario (d.p.c.m., su proposta del MIT). Cfr. art. 3, co. 1 e 11, co. 4, così come modificati dalla riforma del 2018; ma anche art. 10 *bis*, co. 8 di tale novella.

¹⁸ Cfr. art. 11, co. 4 e 4 *bis*, così come, rispettivamente, modificati e introdotti dall'art. 10 *bis*, co. 1 della riforma del 2018.

¹⁹ Con riferimento al servizio taxi, già nel 1995 (AGCM, Segnalazione, 1° agosto 1995, n. 53, *Servizio di trasporto di persone mediante taxi*), l'Autorità aveva evidenziato (riferendosi al Comune di Roma) il tema della carenza dell'offerta rispetto alla domanda (con conseguente difficoltà di soddisfare le esigenze di mobilità, tariffe troppo elevate, diffusione del patologico fenomeno dell'abusivismo), imputabile al numero insufficiente di licenze, e auspicandone, dunque, un aumento, in linea con i livelli delle principali capitali europee.

Successivamente, nel 2004 (AGCM, Segnalazione 3 marzo 2004, n. 277, *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*), la stessa ha nuovamente rilevato la citata carenza, suggerendo ancora di incrementare il numero delle licenze, seppur auspicando la previsione di forme di compensazione economica a favore degli attuali operatori del mercato, in considerazione delle eventuali perdite del valore commerciale delle stesse.

Ancora, nel 2017 (AGCM, Segnalazione 10 marzo 2017, n. 1354, *Riforma del settore della mobilità non di linea*), l'Autorità ha riscontrato la "cronica carenza di offerta che caratterizza i servizi di mobilità non di linea rispetto ad una domanda sempre crescente e sempre più esigente", proponendo di riformare organicamente la disciplina nel senso di ridurre le differenze fra i servizi tradizionali di mobilità non di linea, valorizzare l'uso delle piattaforme tecnologiche di intermediazione, nonché compensare economicamente gli operatori del servizio taxi.

Di nuovo, nel 2023 (AGCM, Segnalazione 3 novembre 2023, n. 1921, *Regolamentazione licenze taxi*), l'Autorità ha fotografato – nelle più dense aree metropolitane (Roma, Milano, Napoli) – "una situazione di inadeguatezza strutturale del numero di licenze attive" e ha conseguentemente sollecitato i relativi Comuni a intervenire con la "massima tempestività e urgenza" per evitare che la domanda di tali servizi continui a rimanere troppo spesso insoddisfatta.

In ultimo, nel 2024 (AGCM, Segnalazione 4 novembre 2024, n. 2047, *Disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea*), l'Autorità ha fatto riferimento a un "un mercato in cui, perlomeno nei più popolosi Comuni d'Italia, l'offerta è ampiamente inferiore alla domanda, con effetti protezionistici della categoria dei tassisti".

Passando invece al servizio NCC, nel 2019 (AGCM, Segnalazione 15 ottobre 2019, n. 1620, *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*), l'Autorità ha riscontrato che "soprattutto nei

oramai fungibili da parte degli utenti ²⁰).

Tutto ciò pregiudica, evidentemente, la mobilità – specie nelle più dense aree metropolitane – ma anche tutti gli interessi pubblici che si fondano su di essa (la salute, specie dei più fragili che non hanno altre alternative di trasporto, ma anche il lavoro, lo sviluppo economico del Paese, lo studio, il turismo) ²¹ ed è il risultato di almeno due fattori: gli interventi protezionistici del legislatore – come si è detto e si avrà meglio modo di mettere in evidenza – e l'inerzia dei Comuni, cedevoli rispetto alle pressioni delle categorie rappresentative del servizio taxi ²².

Comuni di maggiori dimensioni, il numero di autorizzazioni NCC è molto inferiore rispetto al bacino di utenza locale – anche perché – il fabbisogno di servizi [...] non viene di norma programmato da tali Enti sulla base della domanda effettiva di mercato” (profilo su cui si era già espressa, con riferimento al Comune di Roma, nel 2015: AGCM, Segnalazione 5 novembre 2015, n. 1233, *Regolamento dell'offerta dei servizi di noleggio con conducente mediante vettura (NCC)*). Peraltro, come si dirà meglio nel testo, dal 2018 al 2024, il legislatore ha vietato agli enti locali di rilasciare nuove autorizzazioni NCC.

²⁰ Su tale fungibilità, si vedano le Segnalazioni nn. 1354/2017, 1620/2019, 1990/2024 e 2047/2024. In quest'ultima, l'Autorità ha affermato che “si registra, soprattutto dal lato della domanda, una maggiore sostituibilità del servizio taxi con quello NCC”, non esistendo “una domanda rivolta ai soli servizi taxi, ma una più ampia richiesta di servizi a domanda (non di linea)”, rilevando altresì come, in tal senso, si siano espressi, in tempi recenti, anche la Corte giust. (CGUE, sez. I, 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*), la Commissione europea (Comunicazione della Commissione, relativa a “*un trasporto locale di passeggeri su richiesta, taxi e veicoli a noleggio con conducente, ben funzionante e sostenibile*”, adottata in data 4 febbraio 2022) e la Corte Costituzionale (Corte Cost., sent. 19 luglio 2024, n. 137).

²¹ Come emerge dalla Segnalazione n. 1921/2023, nei Comuni di Roma, Milano e Napoli, le richieste di mobilità rimaste inevase sono quantitativamente elevate (stabilmente superiori al 20%, con picchi pari o superiori al 40% in certi mesi). L'insoddisfazione aumenta durante gli orari notturni, il fine settimana o in occasione di festività.

Diversi sono invece i soggetti che subiscono un pregiudizio dall'inadeguatezza dell'offerta: lavoratori, studenti, turisti, ma anche, e soprattutto, invalidi e anziani, che, spesso aventi forti esigenze di cura, potrebbero non avere alternative di trasporto rispetto a quelle citate (specie nelle metropoli, ove risulta più difficile utilizzare o anche solo raggiungere i servizi di trasporto di linea). In tal senso, la Segnalazione n. 2047/2024 citata, che richiama Corte Cost., n. 137/2024.

²² Come rilevato di recente dall'AGCM (AGCM, Segnalazione 12 giugno 2024, n. 1990, *Servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente*), “il mancato rilascio di nuove autorizzazioni NCC, da un lato, e la mancata pubblicazione di bandi pubblici per l'emissione di nuove licenze taxi da parte dei Comuni, dall'altro, contribuiscono a paralizzare il necessario adeguamento dell'offerta di servizi di trasporto pubblico locale”.

Infatti, soffermando l'attenzione proprio sulle licenze taxi, i Comuni “non sembrano aver adottato iniziative concrete per fronteggiare il persistente problema dell'inadeguatezza delle licenze”: così, Segnalazione n. 1921/2023, da cui emerge che, nelle più dense aree metropolitane, i bandi per il rilascio delle licenze sono stati numericamente pochi e risalenti (infatti, “nel Comune di Roma, le licenze più recenti sono state emesse con due distinti bandi pubblicati ambedue nel 2005 [...]. Per quanto riguarda il Comune di Milano, le licenze più recenti sono state emesse con due bandi di concorso, uno pubblicato tra il 1980 e il 1981 [...] e l'altro pubblicato nel 2003 [...]. Nel Comune di Napoli, le ultime licenze sono state emesse con due bandi pubblicati nel 1994 [...] e nel 1998”).

In tale contesto, come emergeva già dalla citata Segnalazione n. 1354/2017, le licenze hanno acquisito “nel tempo, un valore economico anche molto elevato, a causa della loro scarsità e della circostanza, appunto, che l'acquisto di una licenza esistente è progressivamente divenuto l'unico modo per entrare nel settore (attraverso un mercato secondario completamente de-regolamentato)”.

Sulle resistenze da parte dei tassisti, si veda, nello specifico, la citata Segnalazione n. 277/2004: la licenza “rappresenta un asset il cui valore economico assume particolare rilievo al momento della rivendita della licenza stessa [...], mentre ogni emissione di nuove licenze comporta necessariamente una riduzione del valore di quelle originariamente rilasciate. In tal senso, il timore che un incremento del numero delle licenze possa determinare una riduzione del valore di mercato delle stesse, nonché una riduzione dei ricavi attesi, spiega le resistenze dei fornitori

A fronte di tale carenza, ma anche del potenziale impatto dell'innovazione tecnologica sul settore, l'Autorità ha suggerito, nell'ultimo decennio, di valorizzare (e dunque, regolare ma non inibire) i nuovi servizi di intermediazione offerti dalle piattaforme digitali, sul presupposto che il loro sviluppo possa determinare un aumento dell'offerta analogo a quello che si potrebbe conseguire con l'incremento dei titoli abilitativi²³. Con la precisazione ulteriore che tali benefici potranno effettivamente concretizzarsi soltanto qualora non vi siano clausole di utilizzo esclusivo di una determinata piattaforma, che hanno invece il deleterio "effetto di impedire l'ingresso nel mercato, o di ostacolare l'attività, di nuovi operatori, comportando una riduzione della quantità e qualità del servizio erogato all'utenza, oltre che un aumento dei prezzi di acquisto del servizio intermedio" ²⁴.

La stessa ha poi auspicato che il legislatore proceda verso un'equiparazione delle regole fra servizio taxi e quello NCC, ritenendo la diversificazione non solo obsoleta, a fronte della loro fungibilità dal lato della domanda, ma anche discriminatoria, in quanto applicata in senso unilateralmente pregiudizievole verso i conducenti NCC ²⁵.

Dunque, con riferimento al servizio taxi, l'Autorità ha suggerito al legislatore di mantenere gli obblighi di servizio pubblico, ma di procedere verso la cd. "de-regolazione dal basso" di tutti quegli ulteriori vincoli che limitano la libertà imprenditoriale, in modo tale che i tassisti abbiano la possibilità di rispondere in maniera adeguata ai cambiamenti imposti dalle nuove tecnologie, eventualmente prevedendo, a favore di coloro che sono già attivi sul mercato, anche forme di compensazione economica ²⁶.

Relativamente al servizio NCC, l'Autorità ha invece censurato, nella stessa logica, più volte, i vincoli operativi diseconomici che gravano sugli operatori (come l'obbligo di rientro presso la rimessa o anche quello di attendere un determinato lasso di tempo fra la prenotazione della prestazione e l'inizio del servizio). Questi, infatti, riducono fortemente la competitività del servizio, neutralizzano l'innovazione tecnologica del settore, limitano la disponibilità complessiva

del servizio di taxi a fronte di interventi, da parte delle amministrazioni locali, volti a favorire una maggiore apertura del mercato".

²³ In tal senso, cfr. la citata Segnalazione n. 1354/2017, secondo cui "un sempre maggiore sviluppo delle modalità tecnologiche di procacciamento della clientela potrà determinare un effetto di allargamento dell'offerta analogo a quello ottenibile con un consistente incremento delle licenze". Ancor prima, relativamente alla regolazione di tali piattaforme, si veda: Segnalazione 22 settembre 2015, n. 1222, *Legge Quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*.

²⁴ Sulle clausole in questione, si veda la Segnalazione n. 1990/2024 e n. 2047/2024 (che richiama, sul punto, anche: Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2020, n. 7991).

²⁵ Come ha rilevato l'Autorità (AGCM, Segnalazione n. 1620/2019), "se [...] la motivazione addotta per giustificare – i vincoli diseconomici gravanti sugli operatori NCC – è quella di garantire la demarcazione tra servizi [...] – demarcazione che l'Autorità ritiene oramai obsoleta e rispetto alla quale – non si può non notare come questa sia oramai venuta meno [...]. In numerosi ambiti urbani, i taxi (tramite sia i tradizionali servizi radiotaxi, sia tramite *app* gestite in cooperativa o che offrono convenzionamento ai tassisti) offrono, oltre al servizio di piazza, anche servizi con prenotazione di varia tipologia, e si sovrappongono così all'attività propria degli NCC. Invece, gli NCC, in ragione dei descritti obblighi di esercizio, non possono rivolgere i propri servizi a un'utenza indifferenziata".

²⁶ Si veda la citata Segnalazione n. 1354/2017. L'idea di una maggiore flessibilità del servizio taxi torna anche nella successiva Segnalazione n. 1921/2023.

dell'offerta, innalzano i prezzi; tutto ciò, a unico beneficio dei tassisti, pregiudicando gli utenti finali e lo sviluppo economico del Paese ²⁷.

Analogamente, anche l'ART ha suggerito al legislatore, nel 2015 ²⁸, di riformare la disciplina del settore, regolando le piattaforme tecnologiche di intermediazione e riducendo le differenze tra i due servizi tradizionali di mobilità non di linea. L'attenzione dell'Autorità verteva sul servizio taxi, con riferimento al quale consigliava di introdurre maggiore flessibilità imprenditoriale, ma soprattutto sul servizio NCC, rispetto a cui suggeriva di eliminare l'obbligo di rientro in rimessa, incompatibile con lo svolgimento di un'attività economica ed efficiente ²⁹.

Negli anni successivi, l'Autorità ha svolto un importante ruolo di adeguamento dei livelli del servizio taxi, esercitando sempre con maggiore frequenza i poteri consultivi previsti dalla legge a supporto degli enti locali competenti (e talora di ricorso giurisdizionale) ³⁰ e suggerendo, non di rado, anche il rilascio di nuove licenze. Sempre nella prospettiva dell'adeguamento dei livelli del servizio

²⁷ AGCM, Segnalazione, 20 febbraio 2009, n. 501, *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (Disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207)* e Segnalazione 27 aprile 2010, n. 683, *Disciplina dell'attività di Noleggio con Conducente*, ove l'Autorità afferma che l'obbligo di ritorno in rimessa dopo ogni corsa fa parte di quei "vincoli particolarmente stringenti" che limitano l'attività dei conducenti NCC. Peraltro – aggiunge l'Autorità – "la portata anticoncorrenziale di tali limiti 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".

Nel 2019 (AGCM, Segnalazione n. 1620/2019), l'Autorità ha nuovamente sottolineato l'obsolescenza di tale obbligo alla luce delle possibilità introdotte dall'intermediazione tecnologica (anche riconosciute dal legislatore nel 2018, che ha consentito espressamente, come detto, la prenotazione tramite uso di strumenti tecnologici: si rinvia alla nt. 17).

Più di recente, nel 2024 (AGCM, Segnalazione n. 1990/2024), la stessa ha affermato che si tratta di vincoli "ingiustificati e discriminatori" che rischiano di "aggravare la già carente situazione di fornitura del servizio di trasporto pubblico locale non di linea nei Comuni italiani", riducendo la competitività del servizio, l'innovazione del settore, la disponibilità dell'offerta, nonché vanificando le istanze ambientali di riduzione delle emissioni (posto che una domanda insoddisfatta comporta un aumento di spostamenti con mezzi privati, con conseguente aumento del traffico e dell'inquinamento). Tutto ciò, a unico beneficio degli esercenti il servizio taxi e a danno degli utenti finali.

Analogamente, nella stessa Segnalazione citata n. 1990/2024 e nella n. 2047/2024, l'Autorità ha criticato le previsioni che prevedono tempi obbligatori di attesa (nel caso, 20 minuti) fra prenotazione e inizio del servizio. Riprendendo la n. 2047: si tratta di misure che "travalica[no] la stretta necessità e difetta[no] dei requisiti di ragionevolezza e proporzionalità rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore di assicurare che il servizio NCC sia rivolto ad un'utenza specifica e non indifferenziata". A fronte di tale vincolo, infatti, "il vettore NCC, non potendo accettare nuove richieste con preavviso inferiore a 20 minuti, si troverà nei fatti a dover rientrare in rimessa prima di poter svolgere qualsiasi altro servizio di trasporto e gli sarà impedito di competere adeguatamente con i tassisti nel soddisfare la domanda di mobilità che richiede un'erogazione tempestiva del servizio".

²⁸ Cfr. ART, *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, 21 maggio 2015.

²⁹ Cfr. punto 4 (Le proposte dell'Autorità) dell'Atto di segnalazione indicato.

³⁰ Cfr. art. 37, co. 2, lett. m) e n) del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, così come modificato nel 2012 (art. 36 del d.l. n. 1/2012, n. 1, conv. con modificazioni, in legge n. 27/2012). Su tali disposizioni, compreso il coordinamento fra il potere consultivo e quello di ricorso giurisdizionale straordinario, sia consentito il rinvio a L. Belviso, *La legittimazione processuale delle autorità amministrative indipendenti: un ritorno all'oggettività del giudizio amministrativo?*, in questa Rivista, 2019, n. 2, 245 ss. (in particolare, 260-261); più in generale, cfr. M. Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Giappichelli, 2020, 89-94. Per i dati più recenti relativi all'attività consultiva e di ricorso giurisdizionale svolta dall'Autorità, cfr. ART, *Relazione annuale al Parlamento*, 17 settembre 2025, 108 ss., da cui emerge che il numero di pareri rilasciati è progressivamente aumentato nel corso degli anni e che gli enti locali tendono a recepire le indicazioni fornite dall'Autorità, a testimonianza dell'effetto di *moral suasion* legato alla sua azione.

citato, l'ART ha fatto uso anche di poteri di regolazione veri e propri, adottando, nel 2022, le *"Linee Guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed enti locali"*³¹, all'interno delle quali sono contenuti indirizzi volti a fornire supporto a tutti gli enti locali. All'interno di tali Linee Guida, l'Autorità ha espressamente invitato i Comuni a favorire l'evoluzione tecnologica del mercato e incentivare l'utilizzo di piattaforme che svolgono attività di intermediazione per l'acquisizione delle corse³²: indirizzo, questo, espresso qui con riferimento al servizio taxi, ma che appare trasponibile – come ha evidenziato invece l'AGCM³³ – anche al servizio NCC.

2. Prima delle sentenze in commento: la giurisprudenza amministrativa e costituzionale sul divieto di rilascio di nuove autorizzazioni NCC

Ricostruite le principali caratteristiche del mercato del trasporto locale non di linea alla luce dell'evoluzione normativa e degli interventi delle autorità amministrative indipendenti, è opportuno – prima ancora di esaminare le sentenze in commento – illustrare preliminarmente il contenzioso amministrativo e costituzionale che si è generato all'indomani della riforma del 2018.

Oltre che sui due obblighi già menzionati, infatti, la novella ha previsto l'istituzione di un registro pubblico informatico nazionale (cd. RENT, Registro Elettronico NCC-Taxi), gestito dal MIT, contenente i dati delle imprese titolari – oltre che di licenze taxi – di autorizzazioni NCC, per le quali la registrazione è obbligatoria ai fini dell'esercizio dell'attività, a pena di sanzione amministrativa³⁴.

Tuttavia, il registro in questione non è stato dotato di immediata operatività, che è stata invece rimessa all'adozione di norme secondarie contenenti le "specifiche" di attuazione da parte del MIT.

Specifiche, queste – si noti bene – a cui è stato condizionato, a sua volta, il rilascio, da parte dei Comuni, di nuove autorizzazioni NCC³⁵.

Tale complicato assetto ha determinato il temporaneo divieto di rilascio di nuovi titoli abilitativi ed è stato censurato, prima, dal giudice amministrativo, poi, dal giudice costituzionale.

Relativamente al giudizio amministrativo, si segnala che il MIT, dopo aver adottato la disciplina di attuazione relativa al RENT (d.m. 19 febbraio 2020, n. 4), è intervenuto immediatamente, il giorno successivo, per sospenderne l'applicabilità (d.m. 20 febbraio 2020, n. 86), subordinando l'operatività del registro alla previa adozione della normativa secondaria relativa al – già menzionato e – diverso istituto del foglio di servizio in formato elettronico. Il decreto ministeriale dal contenuto sospensivo è stato però annullato dal giudice amministrativo (TAR Lazio, Roma, sez. III, 27 marzo 2024, n. 6068), che ha rilevato come, ai

³¹ ART, Delibera 24 marzo 2022, n. 46 (che ha concluso il procedimento di definizione di tali Linee Guida, avviato con delibera 4 novembre 2021, n. 146 e poi prorogato, limitatamente alla fase di consultazione, con Delibera 18 gennaio 2022, n. 7).

³² ART, Linee Guida n. 46/2022, Allegato A, punti 40, 43-45 e 89-91.

³³ In tal senso, la citata Segnalazione n. 1990/2024.

³⁴ Cfr. art. 10 *bis*, co. 3 della riforma del 2018, così come riformato dall'art. 25, co. 1 della legge 16 dicembre 2024, n. 193.

³⁵ Cfr. art. 10 *bis*, co. 6 della riforma del 2018.

sensi della riforma citata, il RENT dovesse entrare in funzione entro un anno ³⁶, non sussistendo invece alcun espresso collegamento fra tale registro e il foglio elettronico. La disciplina primaria “non subordina affatto l’operatività del RENT all’adozione del d.m. relativo alle specifiche tecniche del foglio”, come erroneamente ritenuto dal MIT, che ha perciò “falsamente interpretato le previsioni normative [...] introducendo una condizione di efficacia – del RENT – non prevista dalla legge”, con l’effetto – dato che all’operatività del RENT era poi condizionato, come detto, il rilascio di nuovi titoli abilitativi – di una “estensione indebita e *ad libitum* del periodo di moratoria legale relativo al rilascio di nuove autorizzazioni per lo svolgimento dell’attività di NCC”. Alla luce di ciò – rileva il giudice amministrativo – il decreto ministeriale impugnato finisce per costituire una misura protezionistica restrittiva della libertà di impresa, non giustificata dall’utilità sociale, irragionevole e sproporzionata ³⁷.

La previsione legislativa che ha condizionato il rilascio di nuove autorizzazioni NCC all’operatività del RENT – e cioè l’art. 10 *bis*, co. 6 della riforma del 2018 – è stato oggetto di attenzione anche da parte della Corte Costituzionale.

Se in un primo momento la Consulta ha ritenuto che la disposizione citata fosse costituzionalmente legittima, in quanto il blocco sarebbe stato circoscritto “al tempo tecnico strettamente necessario ad adottare – la normativa secondaria volta a rendere operativo – il nuovo registro” (Corte cost. 26 marzo 2020, n. 56 ³⁸), in un secondo momento, a fronte di un’inerzia particolarmente prolungata ³⁹ – basti pensare che il RENT è divenuto operativo solo con il d.m. 2 luglio 2024, n. 203 adottato dal MIT (anch’esso peraltro ritenuto in parte illegittimo, di recente, dal giudice amministrativo: TAR Lazio, Roma, sez. III, 15 dicembre 2025, n. 22619 ⁴⁰) – la stessa ha mutato il proprio orientamento (Corte cost. 19 luglio 2024, n. 137 ⁴¹).

Quest’ultima sentenza, in particolare, è l’esito di una vicenda che ha preso avvio da un giudizio di costituzionalità promosso in via principale dallo Stato contro la Regione Calabria, che, con propria disciplina (art. 1 della L.R. n. 16/2023) – in potenziale contrasto con il divieto citato, e dunque con l’art. 117, co. 2, lett. e), relativa alla “tutela della concorrenza” quale ambito di competenza legislativa esclusiva statale – aveva disposto l’attribuzione di 200 nuove autorizzazioni NCC ⁴². Nell’ambito di tale giudizio la Consulta ha deciso di svolgere

³⁶ Dunque, dato che il d.l. n. 135/2018 è entrato in vigore il 15 dicembre 2018, il RENT doveva divenire operativo entro il 15 dicembre 2019. Cfr. di nuovo, il citato art. 10 *bis*, co. 3.

³⁷ Per i virgolettati, si vedano i punti 6.2 e 6.4 e 6.5 e 8.4.2. e 8.4.3.

³⁸ Punto 5.6.2. Su tale sentenza, cfr. fra i tanti, E. Caruso, *La disciplina del trasporto pubblico non di linea alla luce della sentenza n. 56/2020 della Corte costituzionale*, in *Munus*, 2020, n. 1, 111 ss.; V. Giomi, *Vecchi e nuovi spazi legislativi per il servizio NCC dopo il vaglio della Consulta: un’occasione per riflettere*, in *Le Regioni*, 2020, n. 4, 806-849; M. Midiri, *La Corte apre (con prudenza) alle piattaforme digitali d’intermediazione*, in *Giur. cost.*, 2020, n. 2, 670 ss.

³⁹ Censurata severamente dall’AGCM nella Segnalazione n. 1990/2024.

⁴⁰ Infatti, tale decreto “non si è limitato a specificare le modalità di iscrizione al RENT, bensì ha esteso il proprio ambito di intervento alla disciplina dei procedimenti di immatricolazione, aggiornamento o emissione della carta di circolazione, che costituisce un oggetto del tutto distinto e non contemplato dalla disposizione normativa primaria istitutiva del registro in parola” (punto 4.2.), adottando misure anche irragionevoli e sproporzionate (punto 4.3.).

⁴¹ Per un commento, U. Nizza, *Monopolio? No grazie! Prospettive giuseconomiche dopo il vaglio della Consulta su comportamenti anticoncorrenziali*, in *Dir. econ.*, 2025, n. 1, 117-142.

⁴² Si segnala, per completezza, che tale legge regionale è stata tuttavia dichiarata incostituzionale poco dopo (Corte cost. 19 dicembre 2024, n. 206). Infatti, tale legge, nel prevedere l’attribuzione di nuove autorizzazioni NCC, stabiliva in via diretta anche il destinatario delle

la funzione di giudice *a quo* e auto-rimettere a sé la questione di legittimità costituzionale⁴³, giungendo a concludere – nell’ambito del nuovo giudizio di costituzionalità in via incidentale – che la disciplina regionale contrastasse con gli artt. 3, 41 e 117, co. 1 della Costituzione, quest’ultimo con riferimento all’art. 49 T.F.U.E., che riconosce il diritto di stabilimento. Infatti – come afferma la Consulta – la previsione statale sopracitata “ha consentito, per oltre 5 anni dalla sua entrata in vigore (e potrebbe consentirlo in futuro) di mantenere in vita un divieto, vincolante per Regioni ed enti locali, che ha gravemente compromesso la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea”, consentendo “all’autorità amministrativa di bloccare – non solo in via temporanea, bensì – a tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l’esercizio del servizio di NCC”, a danno della mobilità e di tutti gli interessi ad essa collegati. La misura ha dunque integrato una barriera di accesso al mercato, per un verso irragionevole e sproporzionata rispetto al fine di bloccare il rilascio dei titoli nelle more della mappatura degli operatori economici, per un altro collegata a interessi protezionistici degli esercenti il servizio taxi, e dunque priva di utilità sociale⁴⁴, con pregiudizio anche del diritto eurounitario di stabilimento⁴⁵.

Tali sentenze hanno espunto l’ostacolo normativo al rilascio di nuove autorizzazioni NCC⁴⁶, mettendo in evidenza la difficoltà del legislatore di aprire il

stesse (e cioè Ferrovie della Calabria s.r.l.), senza avviare una procedura competitiva, in violazione dell’art. 8, co. 1 della legge quadro, che prevede, invece, che le autorizzazioni NCC vengano rilasciate all’esito di pubblico concorso e, per tale via, dell’art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione, che ascrive la materia della “tutela della concorrenza” alla legislazione esclusiva statale.

⁴³ Sulla ordinanza di auto-rimessione 7 marzo 2024, n. 35, si vedano: G. Carzaniga, *Il servizio di trasporto pubblico non di linea a partire da una recente ordinanza della Corte costituzionale* e D. Diverio, *L’influenza del diritto del mercato interno dell’Unione sulla giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della concorrenza. Qualche riflessione a partire da due recenti prese di posizione della Corte costituzionale*, entrambi pubblicati in questa Rivista, 2024, n. 1, rispettivamente 198 ss. e 237 ss.

⁴⁴ Punti 6.1., 6.2., 7 e 8.

⁴⁵ Tale ultimo pregiudizio impone di richiamare la giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo cui eventuali restrizioni al mercato risultano conformi al diritto di stabilimento di cui all’art. 49 T.F.U.E. a condizione che siano giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico, non discriminatorie e proporzionate. Stante tale premessa, va qui menzionato un caso spagnolo, ove – a fronte delle previsioni del Comune di Barcellona che imponevano ai conducenti NCC di ottenere un’autorizzazione locale aggiuntiva a quella nazionale e che limitavano il numero delle autorizzazioni NCC a un 1/30 delle licenze taxi rilasciate nello stesso agglomerato urbano – il Giudice unionale, in sede di rinvio pregiudiziale (CGUE, sez. I, 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*), ha chiarito che sono incompatibili con il diritto di stabilimento tutte le restrizioni volte a garantire la sostenibilità economica del servizio taxi, integrando quest’ultimo un fine di “natura prettamente economica” non rientrante fra i “motivi imperativi di interesse pubblico”. In dottrina, cfr. M. Sforza, *Contingentamento delle autorizzazioni per l’esercizio del servizio di noleggio con conducente: dalla Corte di Giustizia un segnale verso la liberalizzazione del settore?*, in questa Rivista, 2023, n. 2, 461 ss. Tale A., nel commentare la pronuncia, afferma che “un tipo di sistema a numero chiuso quale quello italiano, alla luce di quanto affermato nella sentenza che qui si commenta, sarebbe da considerarsi anti-competitivo qualora giustificato soltanto da motivi di natura economica. Solo motivi di interesse generale [...] possono, invero, giustificare limitazioni del genere – tra cui – rientrano [...] quello di garantire una corretta gestione del trasporto, del traffico, dello spazio pubblico, nonché la protezione dell’ambiente” (p. 478).

⁴⁶ Come chiarito, da ultimo, anche da TAR Lombardia, Milano, sez. V, 23 dicembre 2024, n. 3776.

mercato del trasporto non di linea e di affrancarsi dalle istanze protezionistiche degli operatori gravati da obblighi di servizio pubblico.

Le regole dallo stesso introdotte, infatti, come visto, hanno avuto l'effetto di bloccare per più di cinque anni il rilascio di nuove autorizzazioni NCC, andando ad aggravare una situazione già cronica di carenza dell'offerta di mobilità non di linea rispetto alla domanda.

3. Le quattro sentenze “gemelle” in commento

Tale difficoltà viene confermata dalle quattro sentenze “gemelle” del TAR Lazio in commento ⁴⁷, ove il giudice amministrativo – adito, a seconda dei casi, da associazioni di consumatori o rappresentative degli NCC – ha integralmente annullato la normativa secondaria contenuta nel d.i.m. 16 ottobre 2024, n. 226 (cd. decreto Salvini), con cui il MIT, di concerto con il Ministero dell'Interno, ha individuato le modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico (FDSE).

I più significativi profili di tali pronunce, già confermate anche dalla giurisprudenza amministrativa successiva (TAR Lazio, Roma, sez. III, 23 dicembre 2025, n. 23624 e 4 novembre 2025, nn. 19502-19504), verranno esaminati nei paragrafi che seguono.

3.1. Il foglio di servizio elettronico

Con riferimento al FDSE, l'art. 11 della legge quadro, così come modificato nel 2018 – che ha superato il vaglio di costituzionalità ⁴⁸ – prevede, al co. 4, “l'obbligo di compilazione e tenuta, da parte del conducente, di un foglio di servizio in formato elettronico”, le cui “specifiche” sono stabilite da un decreto interministeriale adottato dal MIT, di concerto con il Ministero dell'Interno. La stessa disposizione stabilisce il contenuto del foglio, da cui devono potersi dedurre tutti i dati relativi all'attività svolta (targa del veicolo, dati del conducente e del fruitore del servizio, data della prestazione, indicazione del luogo e dell'orario di inizio e fine servizio, nonché distanza chilometrica percorsa), e dispone una nuova disciplina del foglio di servizio in versione cartacea (di cui prevede l'utilizzo in via transitoria, fino all'adozione della disciplina secondaria relativa al FDSE, stabilendo l'obbligo di conservare il foglio, in originale, a bordo del veicolo e, in copia conforme, presso la rimessa, per un periodo di 15 giorni, al fine di essere eventualmente esibito agli organi di controllo).

La normativa secondaria contenuta nel decreto Salvini, oggetto di impugnazione nelle vicende in esame, prevede ⁴⁹:

- primariamente, l'utilizzo, sia obbligatorio che esclusivo, di un'applicazione informatica (*app*) in grado di conservare i fogli di servizio, i cui dati – tramite

⁴⁷ TAR Lazio, Roma, sez. III, 4 agosto 2025, nn. 15273, 15274, 15284 e 15288.

⁴⁸ Tale disposizione è stata ritenuta, dalla Corte, ragionevole e proporzionata al fine di prevenire abusi (Corte Cost., sent. 56/2020, punto 5.6.1.).

⁴⁹ Cfr. artt. 2, co. 1, lett. b), 7, co. 1, lett. l) e m), 8, co. 3 del d.m. citato, oltre che l'Allegato 5 di tale decreto.

un'integrazione fra FDSE e RENT – vengono acquisiti in automatico e in tempo reale anche da tale ultima banca dati ministeriale presso cui il conducente deve obbligatoriamente iscriversi per poter compilare lo stesso foglio di servizio;

- secondariamente, la facoltà di accedere ai dati contenuti nei fogli (che concernono anche gli spostamenti degli utenti) per un lasso di tempo pari a 3 anni, in capo al MIT e ad altri soggetti pubblici qualificati (come gli organi di polizia, i corpi militari, i dipendenti comunali).

Tali previsioni secondarie, secondo il giudice amministrativo, sono illegittime in quanto sconfinano la delega legislativa.

Alla base del ragionamento condotto v'è, a monte, un'attività interpretativa svolta dal TAR Lazio, che ha rilevato come il FDSE, al di là dell'impiego della tecnologia, condivida la stessa finalità di quello cartaceo, consistente nella lotta all'abusivismo⁵⁰ e, dunque, nel silenzio legislativo, anche la stessa disciplina in punto di obblighi di conservazione: tutto ciò, con la conseguenza che solo il titolare di autorizzazione NCC sarebbe tenuto a conservare i dati del foglio elettronico al fine di consentire l'eventuale controllo, da parte delle amministrazioni competenti, per un periodo di tempo limitato pari a 15 giorni⁵¹.

Alla luce di tale lettura – secondo il TAR – il decreto impugnato supera il perimetro della delega legislativa, posto che:

- in primo luogo, realizzando una “sostanziale integrazione” fra FDSE e RENT⁵², prevede che i dati contenuti nei fogli elettronici siano conservati nel RENT, con acquisizione in automatico e in tempo reale, da parte del MIT, dei dati concernenti l'attività di tutti gli operatori attivi sull'intero territorio nazionale, anche in virtù del preventivo obbligo di registrazione presso il RENT al fine di poter compilare il foglio. La raccolta massiva di dati, compresi quelli sensibili relativi agli spostamenti degli utenti, non è prevista dalla disciplina primaria, che, anzi – nel delineare le nuove regole del foglio cartaceo, a cui è assimilabile, come detto, il foglio elettronico – stabilisce che soltanto il titolare dell'autorizzazione NCC deve conservare le informazioni di viaggio al fine di poterle eventualmente esibire in sede di controllo (in tal senso, il FDSE si è tradotto, “anziché in uno strumento tenuto dal conducente e da esibire agli organi di controllo”, in “un archivio digitalizzato, obbligatoriamente accentrato

⁵⁰ TAR Lazio, n. 15272/2025, punti 39 e 42; n. 15284/2025, punti 61 e 64; n. 15288/2025, punti 55 e 58.

⁵¹ Come rileva il giudice amministrativo, “assumere che il termine di 15 giorni sia applicabile al solo foglio cartaceo equivarrebbe a ritenere che il legislatore abbia irrazionalmente circoscritto, con il suddetto limite temporale, le possibilità di controllo [...] proprio nel caso di utilizzo dello strumento considerato meno affidabile”, e cioè, appunto, quello cartaceo; “il periodo di 15 giorni [è] stato assunto dal legislatore a intervallo temporale (ritenuto) sufficientemente congruo per assicurare l'effettività dei controlli, consentendo una certa possibilità di verifica a ritroso e, al contempo, ricercando un misura di bilanciamento con le contrapposte esigenze, anche difensive, dei soggetti sottoposti a controllo”, ma anche con quelle legate alla “tutela della riservatezza”. TAR Lazio, n. 15272/2025, punti 51, 52 e 58; n. 15284/2025, punti 73 e 74; n. 15288/2025, punti 67 e 68.

⁵² TAR Lazio, n. 15272/2025, punto 34; n. 15284/2025, punto 57; n. 15288/2025, punto 51.

Tuttavia, come affermato dal TAR Lazio nella sentenza n. 6068/2024, “il registro e il foglio costituiscono due strumenti che assolvono funzioni diverse tra loro, in quanto il foglio consente di verificare la liceità dell'attività svolta dagli operatori nell'erogazione di un singolo servizio di NCC, mentre il registro è funzionale ad assicurare la regolarità [più generale] della posizione degli esercenti” (punto 7.6.1.).

- in seno al MIT – e aggiornato in tempo reale, in cui confluisce tutta l'attività svolta dai vettori NCC" ⁵³).
- in secondo luogo, contempla il potenziale accesso ai dati per ben 3 anni, e cioè per un periodo di tempo ben superiore a quello di 15 giorni previsto dalla legge (con riferimento all'assimilabile foglio cartaceo) e, in ogni caso, irragionevole e non proporzionato rispetto al fine di contrastare l'abusivismo ⁵⁴.

Alla luce di quanto esposto, il decreto Salvini ha dato forma a un potenziale controllo ministeriale, "mascherato da mera digitalizzazione" ⁵⁵, che risulta, contestualmente, generalizzato, dal punto di vista soggettivo (concerne tutti i titolari di autorizzazione NCC) e oggettivo (riguarda tutti i dati relativi all'intera attività dei vettori NCC, compresi quelli relativi agli spostamenti degli utenti), esercitabile per un periodo di tempo eccessivamente esteso, e lesivo di numerosi principi.

Fra questi ultimi è menzionato, in primo luogo, il principio di legalità, in quanto l'assetto delineato dal decreto appare privo di copertura normativa: il legislatore non ha mai investito il Ministero di un siffatto potere di controllo generalizzato e temporalmente esteso, con assenza di una "idonea base giuridica [...] che non può essere individuata autonomamente dall'amministrazione, oltre e al di là delle funzioni a essa attribuite dalla legge" ⁵⁶.

In secondo luogo, siffatto controllo pregiudica la libertà di impresa: infatti, l'introduzione di un sistema informatico che, pur a valle del regime autorizzativo ordinario previsto dalla legge, "condiziona l'esercizio effettivo dell'attività mediante l'imposizione di procedure obbligatorie di registrazione, validazione e controllo preventivo da parte dell'amministrazione" si traduce, nella sostanza, in un "filtro operativo di tipo autorizzativo aggiuntivo" ⁵⁷, ovvero sia in una nuova condizione di esercizio dell'attività previsto dalla normativa secondaria, ma non da quella primaria, unica suscettibile, come noto, secondo il dettato costituzionale, a restringere detta libertà.

In terzo luogo, il citato controllo ministeriale, presupponendo l'obbligo generalizzato di registrazione e utilizzo di un'unica piattaforma tecnologica centralizzata che ha sottratto agli operatori ogni possibilità di avvalersi di soluzioni alternative equivalenti, viola il principio di neutralità tecnologica ⁵⁸, che richiede che non vi siano discriminazioni fra canali digitali.

⁵³ Così, TAR Lazio, n. 15272/2025, punto 40; n. 15284/2025, punto 62; n. 15288/2025, punto 56. Analogamente, n. 15273/2025, punto 59.

⁵⁴ TAR Lazio, n. 15272/2025, punto 36; n. 15284/2025, punto 58; n. 15288/2025, punto 52.

⁵⁵ Così, testualmente, TAR Lazio, n. 15273/2025, punto 38.

⁵⁶ Peraltro, la base legale viene ricostruita non solo con riferimento alla legge quadro, ma anche al regolamento 2016/679/UE (cd. Regolamento GDPR). Si vedano: TAR Lazio, n. 15272/2025, punto 59, da cui è stato estrapolato anche il virgolettato del testo; n. 15273/2025, punti 43, 55 e 62. Sul principio di legalità, solo da ultimi: F. Patroni Griffi, *La "crisi" del principio di legalità: sistema (?) delle fonti e sistema delle tutele nel costituzionalismo multilivello*, in *Dir. pubbl.*, 2025, n. 2, 659-706; M.A. Sandulli, *Principio di legalità e magistratura amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 2025, n. 2, 37-54.

⁵⁷ Così, TAR Lazio, n. 15273/2025, punto 84. Sulla libertà d'impresa, cfr. in generale, oltre alla dottrina citata alla nt. 1, anche M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 2008, n. 1, 121-162.

⁵⁸ TAR Lazio, n. 15273/2025, punti 41 e 42. Tale rilievo è emerso anche nella giurisprudenza costituzionale. Infatti, le relative previsioni del decreto impugnato (art. 2, co. 1, lett. b) e art. 3 del d.i.m.) sono state censurate, di recente, dalla Consulta (Corte cost. 4 novembre 2025, n. 163,

Ancora, il controllo citato appare irragionevole e sproporzionato rispetto al dichiarato fine di assicurare trasparenza, tracciabilità del servizio e verifica degli obblighi, in funzione di contrasto all'abusivismo⁵⁹. A non essere soddisfatto, in particolare, è il requisito della proporzionalità in senso stretto, che – a valle dell'idoneità e della necessità rispetto all'obiettivo perseguito – richiede di arrecare il minor sacrificio possibile agli altri interessi in gioco, fra cui la riservatezza degli utenti⁶⁰. Nel caso di specie, infatti, è mancata "qualsivoglia valutazione istruttoria in ordine a soluzioni alternative che, con minor invasività, avrebbero potuto egualmente soddisfare le esigenze di controllo"⁶¹.

A tale ultima censura si collega anche la violazione del principio di uguaglianza sostanziale, e dunque della parità di trattamento con gli operatori del servizio taxi, dato che "il cliente interessato a una maggiore riservatezza potrebbe [...] essere dissuaso dal ricorrere al servizio NCC", con conseguente "sviamento indiretto di clientela e una distorsione dell'equilibrio competitivo"⁶².

Infine, si segnala un ulteriore profilo di illegittimità – emergente invero da una sentenza successiva a quelle in commento⁶³ – ove il giudice amministrativo ha riscontrato, oltre a quanto sopra, anche la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare⁶⁴, nonché alla protezione dei dati di carattere personale⁶⁵. Secondo il giudicante, infatti, il sistema informatico delineato dal decreto Salvini consente la comunicazione di dati personali degli utenti del servizio, e cioè di persone fisiche identificate, a un'autorità pubblica, il MIT, senza il loro consenso, nonché la conservazione prolungata degli stessi. Ciò integra, in mancanza dei requisiti che rendono legittima la compressione, la

punto 7.3.), che, nell'ambito di un conflitto di attribuzioni fra enti, le ha ritenute irragionevoli e sproporzionate rispetto al fine antiabusivo perseguito, integrando un'invasione da parte dello Stato (che interviene in materia di "tutela della concorrenza") della sfera di competenza regionale (in materia di "trasporto pubblico locale", materia ascritta alla competenza legislativa residuale delle Regioni). Su tale principio si vedano: A. Manganelli, *I "Digital Networks Act", fra nuove tecnologie, nuove dinamiche di mercato e vecchi principi regolatori*, in *questa Rivista*, 2025, n. 2, 331-351; F. Mattassoglio, *Algoritmi e regolazione. Circa i limiti del principio di neutralità tecnologica*, in *questa Rivista*, 2018, n. 2, 226-251.

⁵⁹ TAR Lazio, n. 15273/2025, punti 9 e 41.

⁶⁰ TAR Lazio, n. 15272/2025, punti 41, 43, 53, 58, 60; n. 15284/2025, punti 63, 65, 75; n. 15288/2025, punti 57, 59 e 69. Analogamente, n. 15273/2025, punti 66-68. Sul principio di proporzionalità, cfr. in generale, fra i tanti, F. Trimarchi Banfi, *Il giudizio di proporzionalità e la base conoscitiva delle leggi*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, n. 1, 3 ss.

⁶¹ TAR Lazio, n. 15273/2025, punto 72. Ad esempio, si menziona l'adozione di sistemi aperti o comunque gestiti da soggetti privati certificati, suscettibili di accesso da parte delle autorità su richiesta.

⁶² Così, TAR Lazio, n. 15273/2025, punto 63.

⁶³ TAR Lazio, Roma, sez. III, 23 dicembre 2025, n. 23624.

⁶⁴ Tale diritto è previsto dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), secondo cui "ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni". Tale diritto può essere limitato a condizione che la restrizione derivi dalla legge, che sia necessaria, che risponda "a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui" e che sia conforme al principio di proporzionalità (art. 52, par. 1). Analogamente, tale diritto si rinviene all'art. 8 Cedu, che, dopo averlo riconosciuto al par. 1 con analoga formulazione, specifica, al par. 2, le condizioni per limitare legittimamente tale diritto, ovvero sia la copertura legislativa del limite, la necessità della misura in una società democratica, la giustificazione rispetto al perseguimento di determinati fini).

⁶⁵ Tale diritto è sancito dall'art. 8, par. 1 CDFUE, in base al quale "ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano".

violazione dei sopracitati diritti, indipendentemente dal successivo utilizzo di tali dati ⁶⁶.

3.2. Il divieto di ricevere prenotazioni tramite soggetti che svolgono attività di intermediazione, l'obbligo di attendere venti minuti fra prenotazione e inizio del servizio, l'obbligo di ritorno presso la rimessa dopo ogni corsa

Oltre a quanto già rilevato, il decreto Salvini appare illegittimo – per il TAR Lazio – nella misura in cui non si limita a dettare le “specifiche” del foglio, ovvero regole tecniche atte a consentire la sua concreta operatività ⁶⁷, diversamente introducendo vere e proprie regole di svolgimento del servizio che – servendosi del mezzo tecnologico – pongono limiti all'attività economica non previsti dalla legge, con l'effetto di discriminare i conducenti NCC rispetto agli esercenti il servizio taxi.

Le più significative previsioni contestate sono tre ⁶⁸.

La prima: il divieto di ricevere prenotazioni attraverso soggetti che svolgono attività di intermediazione tecnologica tra domanda e offerta.

La seconda: il “regime dei 20 minuti”, e cioè la previsione che impone, per i casi in cui il servizio non abbia inizio dalla rimessa, un tempo di attesa obbligatorio di almeno 20 minuti tra il momento della prenotazione e l'inizio del servizio, assicurato mediante il blocco dell'applicazione informatica che consente l'inserimento del FDSE.

La terza: la reintroduzione surrettizia dell'obbligo di ritorno in rimessa, in particolare tramite la disposizione che consente ai vettori di svolgere due servizi consecutivi soltanto alla condizione che risultino collegati logisticamente (il luogo di avvio del secondo servizio deve coincidere con il luogo di fine del primo servizio, a cui il secondo è collegato) e temporalmente (il secondo servizio deve essere svolto nella stessa data del primo).

L'illegittimità si coglie – secondo il ragionamento condotto dal giudice amministrativo ⁶⁹ – partendo dalla logica della norma primaria relativa all'obbligo di compilazione del foglio di servizio elettronico – e cioè, dall'art. 11, co. 4 della legge quadro – che prevede, a fini attuativi, l'emanazione di “specifiche” tramite regole secondarie, dunque più flessibili, al fine di favorire la loro più rapida modificabilità in vista della modernizzazione degli strumenti di controllo, fondamentale in un settore particolarmente esposto a fenomeni di abusivismo e disomogeneità gestionale.

Tuttavia – chiarisce il TAR – il MIT può solo esercitare un “potere meramente tecnico di specificazione”, limitato alla definizione delle caratteristiche funzionali e strutturali del FDSE, nel rispetto dei contenuti (targa, conducente, dati

⁶⁶ Punti 5.1.-5.6, ove il giudice amministrativo richiama anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia in merito all'interpretazione delle previsioni contenute nel CDFUE (in particolare, CGUE, Grande sez., sentenza 21 giugno 2022, causa C-817/19, *Ligue des droits humains ASBL c. Conseil des ministres*).

⁶⁷ Cfr. TAR Lazio, n. 15284/2025, punti 44-45; n. 15288/2025, punti 38-39.

⁶⁸ Cfr. art. 2, lett. h) e m); art. 4, co. 3 e Allegato 2, parte relativa al modello B del d.i.m. impugnato.

⁶⁹ TAR Lazio, n. 15272/2025, punti 91-96; n. 15273/2025, punti 76-82; n. 15284/2025, punti 111-116; n. 15288/2025, punti 105-110.

temporali e chilometrici del servizio, fruitore del servizio) e delle finalità di controllo stabilite dalla legge.

Nel caso in esame, però, lo stesso ha adottato previsioni che non integrano specifiche tecniche, ma si traducono in un vincolo conformativo (a seconda dei casi, temporale oppure operativo) non previsto dalla legge⁷⁰, introducendo per tale via una “disciplina sostanziale dell’attività sotto forma di disciplina tecnica”⁷¹ (in tal senso – come emerge anche da sentenze successive a quelle in commento – la circostanza per cui tali vincoli siano poi correlati alle modalità di funzionamento dell’applicazione informatica costituisce un “mero espediente” con il quale le amministrazioni ministeriali hanno tentato di ricondurre nell’alveo della delega legislativa un nuovo limite all’esercizio dell’attività non previsto dal legislatore⁷²).

Le previsioni citate, peraltro, confliggono con quanto affermato, in differenti giudizi, anche dalla Corte Costituzionale.

La prima previsione, che vieta l’intermediazione tecnologica fra domanda e offerta, sembra confliggere, infatti, pienamente, con quanto affermato, due anni fa, dalla Consulta (Corte cost. 7 marzo 2024, n. 36⁷³), che, nel rigettare il ricorso promosso dallo Stato contro la Regione Calabria – che aveva emanato una propria disciplina (art. 2, co. 3 della L.R. n. 37/2023) al fine di promuovere forme sperimentali di esercizio del servizio NCC, e dunque in contrapposizione alla tesi statale secondo cui l’innovazione è esclusivamente propria del servizio taxi, con conseguente contrasto fra la previsione regionale e l’art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione – ha affermato che le caratteristiche del servizio NCC “non sono in antitesi con la fornitura di servizi innovativi”, come emerge dagli artt. 3, co. 1 e 11, co. 4 della legge quadro, così come riformati nel 2018, che consentono la prenotazione “anche mediante l’impiego di strumenti tecnologici”⁷⁴.

La seconda previsione, che introduce il regime dei 20 minuti, è stata censurata, recentemente, dalla Corte Costituzionale (Corte cost. 4 novembre 2025, n. 163) – come peraltro è avvenuto anche in altri ordinamenti giuridici, come in Spagna⁷⁵ – che, nell’ambito di un conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Calabria, ha annullato la relativa disposizione del decreto Salvini (art. 4, co. 3 del d.i.m.). Infatti, sulla premessa che la tutela della concorrenza – materia a cui viene ricondotta la disciplina contenuta nella legge quadro – quando interseca titoli di potestà regionale – come nel caso di specie, ove viene in rilievo il trasporto pubblico locale – deve rispettare i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, il cui vaglio “traccia la linea di demarcazione che consente di determinare l’eccedenza da tale competenza [statale] e l’interferenza con quella regionale”⁷⁶, la Consulta ha ritenuto che lo Stato avesse introdotto una misura

⁷⁰ TAR Lazio, n. 15272/2025, punti 67-69; n. 15284/2025, punti 81-83; n. 15288/2025, punti 75-77.

⁷¹ Solo per questo virgolettato, TAR Lazio, n. 15273/2025, punto 44.

⁷² Così, TAR Lazio, n. 19502/2025, punto 4.2.1.; n. 19503/2025, punto 3.3.2.; n. 19504/2025, punto 3.2.1.

⁷³ Per un commento, in dottrina, M. Midiri, *Libertà d’innovare e servizi pubblici: la Corte si pronuncia su taxi, NCC e molto altro* (Corte cost., sent. 36/2024 e ord. 35/2024), in *Federalismi.it*, 2024, n. 8, 113-129 e M. Massa, *Taxi, NCC e servizi innovativi: scrutinio più severo sulla legislazione vincolistica*, in *Le Regioni*, 2024, n. 5, 847-857.

⁷⁴ Punto 6.4. Per i vantaggi di tale lettura, punti 12 e 12.1.

⁷⁵ Si veda: Tribunal Constitucional, sent. n. 3263/2023, in relazione a caso relativo alle Isole Baleari.

⁷⁶ Punto 6.2.

irragionevole e sproporzionata rispetto al fine antiabusivo perseguito, incidendo, quindi, indebitamente, sulla competenza residuale delle Regioni relativa al trasporto pubblico locale ⁷⁷.

La terza previsione – come rilevato anche dal giudice amministrativo nelle quattro sentenze in commento – ha invece reintrodotto surrettiziamente l’obbligo di rientro presso la rimessa dopo ogni corsa, già dichiarato incostituzionale dalla Consulta (nella già richiamata sentenza n. 56/2020).

Tale punto merita di essere esaminato. Più precisamente – ricostruendo l’evoluzione normativa di tale obbligo – l’art. 11 della legge quadro, così come modificato nel 2018, prevede: come regola – al co. 4 – l’obbligo di ritorno in rimessa dopo ogni corsa (obbligo, come detto, operativo solo dal 1° gennaio 2019); come eccezione – al co. 4 *bis* – la possibilità di derogarvi quando “sul foglio di servizio, sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa [...], più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all’interno della Provincia o dell’area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione”.

La Corte Costituzionale, nella sent. n. 56/2020, pronunciandosi su un ricorso promosso in via principale dalla Regione Calabria contro lo Stato, ha ritenuto che tale regime giuridico (tanto la regola, quanto l’eccezione) fosse incostituzionale per contrasto con l’art. 117, co. 2, lett. e) e co. 4. A difettare nell’intervento statale sono stati – secondo la Consulta – anche in questo caso, i principi di ragionevolezza e proporzionalità. L’obbligo in questione implica inevitabilmente un inutile tempo di attesa tra un servizio e l’altro, e si traduce in un “aggravio organizzativo e gestionale” per il vettore, costretto a “compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa a vuoto prima di iniziare un nuovo servizio”. Esso appare, allora – continua la Corte – da un lato, irragionevole (richiamando, a fini esemplificativi, il “caso limite” in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si sia concluso quello precedente), dall’altro, sproporzionato – per mancanza di necessità – rispetto all’obiettivo di differenziare i servizi taxi e NCC (anche in ragione del fatto che persistono comunque altre differenze significative fra i due servizi) ⁷⁸.

Quest’ultima pronuncia è stata totalmente disattesa dal MIT, posto che il decreto Salvini – come rileva il TAR Lazio – interpreta riduttivamente quanto stabilito dalla Corte Costituzionale, reintroducendo in via generale l’obbligo di rientro in rimessa e prevedendo come unica eccezione l’ipotesi limite in cui il secondo servizio inizi dallo stesso luogo di conclusione del primo. Quest’ultima fattispecie limite, cioè, che era stata richiamata dalla Consulta solo a fini esemplificativi per dichiarare l’obbligo comunque illegittimo nella sua interezza, diviene, di contro, nel decreto impugnato, l’unica eccezione rispetto a un riaffermato generale obbligo di rientro presso la rimessa ⁷⁹. Tale lettura, naturalmente, appare – per il TAR – “palesamente contrastante” con quanto espresso dalla Corte Costituzionale ⁸⁰. La Consulta ha peraltro confermato l’incostituzionalità dell’obbligo in questione, di recente, anche nella già citata sent. n. 163/2025.

⁷⁷ Punto 7.1.

⁷⁸ Punti 5.6.3. e 5.6.4.

⁷⁹ TAR Lazio, n. 15272/2025, punti 77-78; n. 15284/2025, punti 91-92; n. 15288/2025, punti 85-86.

⁸⁰ TAR Lazio, n. 15272/2025, punto 80; n. 15284/2025, punto 94; n. 15288/2025, punto 88.

Alla luce di quanto esposto, dunque, le previsioni succitate – per il giudice amministrativo – violano il principio di legalità, introducono limiti alla libertà di impresa non previsti dalla legge, risultano irragionevoli e sproporzionate⁸¹, in ultimo, ledono il principio di uguaglianza sostanziale⁸², specie alla luce di una “ingiustificata posizione di svantaggio” in cui il decreto impugnato colloca i vettori NCC rispetto agli esercenti il servizio taxi per l'impossibilità di raccogliere la clientela al minuto⁸³.

Tutto ciò sembra pienamente confermare la tendenza della politica – di cui è espressione, in questo caso, la normativa secondaria impugnata – a “tenere fermo” il mercato della mobilità locale non di linea, a non cogliere la spinta dell'innovazione tecnologica, a discriminare i servizi NCC rispetto al servizio taxi, a non intercettare le esigenze dell'utenza, in contraddizione con quanto richiesto, come visto, dalle autorità amministrative indipendenti, ma anche dalla Corte Costituzionale.

4. Riflessioni conclusive: un bilancio sulla regolazione del mercato, anche alla luce delle indicazioni offerte dalla Commissione europea

Come già osservato, il legislatore nazionale è parso sinora incapace di individuare un efficace equilibrio fra le esigenze di regolazione volte a garantire il servizio pubblico e quelle di liberalizzazione del mercato, con l'effetto di lasciare troppo spesso insoddisfatta la domanda dell'utenza, pregiudicando la mobilità e tutti gli ulteriori interessi pubblici a essa collegati.

Diversi interventi normativi citati – in particolare, come visto, la riforma del 2008 e del 2018 – ne sono espressione, avendo impresso alla regolazione del settore evidenti tratti protezionistici degli interessi dei titolari di licenze taxi.

I titoli abilitativi rilasciati sono pochi (anzi pochissimi per gli NCC⁸⁴) e le istituzioni politiche nazionali sono intervenute sporadicamente per occuparsi del problema dell'accesso al mercato, con tentativi peraltro poco efficaci nell'aumentare concretamente l'offerta (da ultimo, si segnala, relativamente alle licenze taxi, il cd. decreto Asset⁸⁵). Altre volte, come visto con riferimento agli NCC, gli

⁸¹ TAR Lazio, n. 15272/2025, punti 70, 75 e 81; n. 15274/2025, punti 46-49; n. 15284/2025, punti 84, 89 e 95; n. 15288/2025, punto 78, 83 e 89.

⁸² TAR Lazio, n. 15272/2025, punto 75; n. 15273/2025, punto 40; n. 15284/2025, punto 89; n. 15288/2025, punto 83.

⁸³ TAR Lazio, n. 15272/2025, punto 82; n. 15284/2025, punto 96; n. 15288/2025, punto 90.

⁸⁴ ART, *Relazione annuale al Parlamento*, 17 settembre 2025, 184, ove Autorità ha rilevato che, a fine 2023, a fronte di 23434 licenze taxi attive, vi sono solo 5179 autorizzazioni NCC, con un rapporto di quasi 1/5.

⁸⁵ In particolare, l'art. 3 del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, conv., con modificazioni, in legge 9 ottobre 2023, n. 136 (cd. decreto Asset) ha previsto, al co. 2, la facoltà, per alcuni qualificati Comuni (in particolare, quelli che sono capoluogo di Regione, sede di Città Metropolitana o sede di aeroporto), di adottare una procedura semplificata straordinaria, aggiuntiva a quella ordinaria, per incrementare il numero di licenze taxi, al fine di far fronte al consistente e strutturale incremento della domanda. Quest'ultima disposizione stabilisce anche limiti massimi di licenze che possono essere rilasciate (non più del 20% di quelle già attive) e chiarisce che il rilascio avviene dietro pagamento di apposito contributo (sul cui importo deve esprimersi l'ART in sede consultiva), a favore di soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge e dotati di veicoli a basso livello di emissioni.

interventi del legislatore hanno invece persino bloccato, per anni, il rilascio di nuovi titoli.

Il giudizio negativo sulla regolazione del settore⁸⁶ si aggrava se si considera, poi, l'evoluzione sociale, che alimenta una domanda sempre crescente di mobilità, e l'innovazione tecnologica, che potrebbe contribuire a soddisfare i bisogni dell'utenza, realizzando, in termini di disponibilità e costo del servizio, risultati analoghi a quelli che si avrebbero aumentando il numero di titoli abilitativi.

Oltre all'accesso al mercato, come visto, il legislatore ha proceduto verso una progressiva accentuazione delle differenze fra i due servizi di mobilità non di linea, in direzione contraria a quanto suggerito dalle autorità indipendenti, andando a prevedere – così facendo – alcuni vincoli operativi per nulla efficienti dal punto di vista economico, in grado di neutralizzare i potenziali benefici apportati dalla tecnologia, e neppure coerenti con i canoni della mobilità sostenibile (avendo determinato l'aumento delle cd. corse a vuoto, con conseguenti maggiori livelli di traffico ed emissioni).

In questo contesto, ove pure l'azione delle amministrazioni è stata spesso improntata a una sostanziale inerzia, la giurisprudenza (costituzionale e amministrativa) ha svolto un ruolo importante.

Ha consentito di espungere regole che limitavano l'accesso al mercato e l'operatività dei servizi, e ha chiarito – nelle sentenze in commento – un principio ovvio, o che tale dovrebbe essere: ovverosia che eventuali nuovi poteri dell'amministrazione, così come nuovi vincoli conformativi dell'attività economica, devono essere coerenti – fra gli altri – con i principi di legalità, libertà d'impresa, ragionevolezza e proporzionalità. E allora, se la normativa primaria disciplina gli obblighi di servizio, la disciplina secondaria, quando investita del compito di dettare “specifiche” tecniche di attuazione, come nel caso del foglio di servizio elettronico, non può certamente comportare nuovi vincoli sostanziali all'attività economica non previsti dalla legge (tantomeno se si tratta di obblighi già oggetto di declaratoria di incostituzionalità).

L'art. 3, co. 3 stabilisce che “i proventi derivanti dal rilascio delle licenze aggiuntive confluiscono in un fondo costituito presso ogni singolo Comune e sono destinati integralmente a compensare i soggetti titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi alla data di pubblicazione del bando”. Tale disposizione è stata oggetto di attenzione da parte del giudice amministrativo (TAR Lombardia, Milano, sez. III, 18 dicembre 2024, n. 3725), che – oltre ad aver chiarito che la misura non è risarcitoria, ma indennitaria, e che il contributo non può essere equivalente all'integrale prezzo della licenza anche per evitare che i possibili candidati preferiscano rivolgersi al mercato per acquistare il titolo piuttosto che attendere i tempi del concorso straordinario – ha chiarito che non vi è alcuna norma costituzionale che imponga al legislatore di tenere tali soggetti indenni da qualsiasi oscillazione negativa del valore del proprio titolo abilitativo. Tale tesi è stata successivamente accolta anche dal TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 5 marzo 2025, nn. 213-214.

⁸⁶ Su cui si vedano, in dottrina, da ultimi, S. Vernizzi, *La riforma del trasporto pubblico locale non di linea fra posizioni tradizionali, giurisprudenza costituzionale e prospettive nuove*, in *Dir. Trasp.*, 2025, n. 1, 23, ove fa riferimento a una “presa di posizione del nostro legislatore e dell'esecutivo, i quali, spesso in contrasto con i principi enucleati dalla Corte di Giustizia UE, con le censure della giurisprudenza costituzionale, con le indicazioni della Commissione europea e, altresì, con le osservazioni delle autorità amministrative indipendenti, non sembrano [...] modificare l'atteggiamento protezionistico, assai penalizzante per gli operatori NCC, fino ad ora adottato e recentemente ribadito”; U. Nizza, *Monopolio? No grazie! Prospettive giuseconomiche dopo il vaglio della Consulta su comportamenti anticoncorrenziali*, cit., 120-121, ove afferma che “in tale cornice normativa, resa ormai obsoleta dalla mancanza di equilibrio tra la protezione dei servizi tradizionali di trasporto e l'apertura del mercato a nuovi operatori, si deve rimarcare, con vigore, che tutte le restrizioni ingiustificate all'ingresso di nuovi operatori, in settori chiave dell'economia, non solo diventano un simbolo di resistenza al cambiamento e difesa di interessi corporativi consolidati, ma finiscono per ostacolare l'innovazione e la concorrenza, incidendo su diritti di primaria importanza”.

L'intervento pretorio complessivamente inteso sembra procedere, indirettamente, nella via tracciata dalle autorità amministrative indipendenti nazionali, favorevoli a una maggiore apertura del mercato e a una riduzione delle differenze fra i servizi taxi e NCC, ma anche, in sede unionale, dalla Commissione europea, che, in data 11 dicembre 2020, ha adottato una Comunicazione recante *“Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro”*.

Tale atto programmatico – che deriva a sua volta dalla precedente Comunicazione del 11 dicembre 2019 sul *Green Deal* europeo – dopo aver posto enfasi sull'importanza del trasporto nell'economia unionale (contribuendo per il 5 % al suo PIL), lancia due sfide: la transizione verde, che implica un'azione volta a rendere sostenibile il settore, che oggi genera $\frac{1}{4}$ delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al totale prodotto in territorio unionale, procedendo verso una riduzione del 90% delle stesse entro il 2050; la transizione digitale, da cui deriva l'esigenza di rendere il settore anche “intelligente”, e cioè adattabile alle nuove tecnologie digitali, funzionali a offrire un servizio sicuro e complessivamente migliore.

Sulla base della citata Strategia la Commissione ha poi adottato, in data 4 febbraio 2022, un'altra Comunicazione, specificamente relativa a *“un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile”*.

All'interno di essa la Commissione ha innanzitutto realizzato un'analisi comparatistica dei diversi sistemi nazionali, rilevando le più diffuse differenze fra i servizi taxi e NCC⁸⁷. Il mercato in questione –rileva la Commissione – è andato incontro, negli ultimi anni, a notevoli mutamenti, sulla spinta di sviluppi tecnologici che hanno determinato l'emergere di nuovi operatori (anche internazionali), che, se raramente hanno erogato anche servizi di trasporto (come nell'emblematico caso di Uber⁸⁸), offrono di regola servizi di intermediazione, agevolando, con sistemi di geolocalizzazione, prenotazione e pagamento tramite siti web o applicazioni su smartphone, l'incontro fra domanda e offerta.

Nonostante l'intermediazione abbia inciso su entrambi i servizi tradizionali di mobilità, le maggiori problematiche sono sorte con riferimento all'uso delle relative piattaforme da parte dei conducenti NCC. Infatti, mentre il servizio taxi ha sempre soddisfatto il “mercato a chiamata in strada e nelle stazioni dei taxi”, il servizio NCC è stato tradizionalmente relegato, a fronte di una sottoposizione a regimi giuridici meno severi, al “mercato dei servizi su prenotazione”: con le nuove tecnologie, però – continua la Commissione – i potenziali clienti e i conducenti NCC vengono messi istantaneamente in contatto e la prenotazione, che prima doveva essere programmata con anticipo, è diventata sostanzialmente una “prenotazione anticipata istantanea”⁸⁹.

⁸⁷ Punto I, Introduzione.

⁸⁸ Tale operatore, come noto, anche per le specifiche modalità di svolgimento dell'attività, è stata ricondotta dalla Corte di Giustizia fra le società che svolgono servizi di trasporto e non di mera intermediazione. Cfr. CGUE, Grande Camera, 20 dicembre 2017, causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain, SL* (su cui sia consentito il rinvio a L. Belviso, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *Media Laws*, 2018, n. 1, 144-160); 10 aprile 2018, causa C-320/16, *procedimento penale a carico di Uber France*. Sull'avvento di Uber in Italia e le annesse problematiche concorrenziali, si v. anche S. Torricelli, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea: un ospite senza invito*, in *Revista de Escuela Jacobea de Posgrado*, 2017, n. 13, 147-165.

⁸⁹ Punto A, Sintesi storica e sviluppi recenti.

Pressoché dovunque, allora, le società di taxi si sono opposte al cambiamento e all'aumento della concorrenza. Ne sono derivate tensioni sociali, liti giurisprudenziali e risposte legislative non sempre adeguate e comunque differenti fra Stati membri, delineandosi un quadro che non assicura prevedibilità, certezza del diritto, e dunque investimenti nel territorio unionale⁹⁰.

Da qui, l'invito agli Stati di riesaminare le proprie discipline⁹¹, al fine di garantire servizi di mobilità sostenibili, intelligenti, largamente disponibili, accessibili, efficienti, sicuri.

Obiettivo ambizioso, questo, che potrà essere conseguito – secondo la Commissione – riducendo l'impatto ambientale (a puro titolo esemplificativo, limitando l'uso dell'auto privata nelle zone periferiche o suburbane, in particolare facilitando, con la mobilità non di linea, il ricorso al trasporto di linea tramite la copertura del primo o dell'ultimo tratto), valorizzando la digitalizzazione (per gli effetti positivi in termini di sicurezza, disponibilità delle corse, efficienza, sostenibilità collegata all'ottimizzazione del veicolo e dei km percorsi senza passeggeri a bordo), garantendo la massima accessibilità dei servizi (anche per le persone prive di smartphone, gli anziani, gli analfabeti, coloro che non possiedono una carta di credito, nonché coloro che convivono con forme di disabilità o mobilità ridotta), nonché relazionando l'accesso al mercato a requisiti effettivamente necessari (ad esempio, potrebbero essere modificate le prove di accesso, non richiedendo più, come competenza, la conoscenza dettagliata del territorio, piuttosto valorizzando la capacità di gestire le applicazioni di navigazione).

In ultimo, la Commissione sottolinea la (ovvia) necessità che le politiche nazionali siano conformi con il diritto di stabilimento di cui all'art. 49 T.F.U.E., che richiede, come noto, che ogni eventuale restrizione sia giustificata sulla base di motivi imperativi di interesse generale, non discriminatoria in base alla nazionalità e, in ultimo, proporzionata al raggiungimento di tali obiettivi legittimi.

In questo senso, con specifico riferimento al servizio NCC, la Commissione arriva esplicitamente ad affermare che eventuali regole nazionali che prevedono – così come avvenuto proprio in Italia con il decreto Salvini – l'obbligo di rientro presso la rimessa, il divieto di utilizzare dispositivi mobili per ricevere le richieste degli utenti, nonché tempi obbligatori di attesa fra la prenotazione e l'effettivo inizio del servizio, integrano, tutte, restrizioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale (posto che la garanzia della sostenibilità economica del servizio taxi costituisce un motivo puramente economico⁹²) e sproporzionate, in quanto comportano un eccessivo svantaggio competitivo, inefficienze nell'orario di lavoro e talora anche un pregiudizio all'ambiente. Proprio in quest'ultima prospettiva – come ben chiarisce la Commissione – “l'obbligo di ritornare a una sede remota senza passeggero, per poi rifare il percorso al contrario per prelevare il passeggero successivo, aumenta il numero delle corse a vuoto”, e pertanto dovrebbe essere espunto, specie “in tempi caratterizzati da

⁹⁰ Punto B, Problematiche attuali.

⁹¹ Punto C, La prospettiva europea sul trasporto di passeggeri su richiesta; Punto D, La necessità di una regolamentazione del mercato; Punto II, Riesaminare e aggiornare le norme per migliorare il quadro normativo.

⁹² Si rinvia a quanto già indicato alla nt. 45 e, dunque, anche a quanto espresso in: CGUE, sez. I, 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*.

città congestionate, inquinamento e cambiamenti climatici, nonché dalla necessità di mitigare l'impatto ambientale"⁹³.

Anche il confronto con il quadro eurounitario mostra, dunque, come l'intervento regolatorio nazionale, espressione di una prevalente logica protezionistica, non sia conciliabile con gli obiettivi di efficienza, innovazione e sostenibilità perseguiti dall'Unione europea.

Se il legislatore nazionale non saprà superare la tradizionale contrapposizione tra taxi e NCC, ripensando la disciplina in funzione dell'interesse dell'utenza e della qualità complessiva della mobilità, il rischio sarà quello di perpetuare un sistema incapace di rispondere alle esigenze economiche, sociali e ambientali contemporanee.

La sfida futura, allora, se così è, sarà quella di saper prendere atto dei traguardi giurisprudenziali, delle indicazioni delle autorità indipendenti e delle istituzioni unionali – che procedono nello stesso senso – e così superare, senza riproporre a oltranza, assetti regolatori non più adeguati e attuali, costruendo un modello di mobilità aperto, intelligente, sostenibile, coerente con i principi costituzionali e sovranazionali.

⁹³ La Commissione suggerisce, ad esempio, di prevedere, all'interno delle città, "spazi nelle zone più centrali dove i conducenti possono aspettare nelle pause tra le corse, con l'obiettivo di ridurre il più possibile le corse a vuoto, che rappresentano un uso inefficiente dell'orario di lavoro del veicolo e del conducente e sono dannose per l'ambiente, in quanto contribuiscono all'aumento della congestione e delle emissioni".