

Pubblicato il 11/07/2022

N. 05756/2022REG.PROV.COLL.

N. 08937/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8937 del 2021, proposto da Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

Transnational Limousines Prevozi D.O.O., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Troianiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Loreno Bittarelli, Roberto Massullo, Franco Mastrodonato, U.R.I Unione Radiotaxi D'Italia, Radiotaxi 3570 Soc. Coop., Angiolino Cirulli, Andrea Baghetti, Mauro Lupi, U.N.I.C.A. Filt Cgil, rappresentati e difesi dagli avvocati Dino Dei Rossi, Leopoldo Facciotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Associazione Tutela Legale Taxi, A.T.I. Taxi, Federazione Italiana Autonoma Tassisti Nazionale - Federtaxi Cisl, Federazione Nazionale Ugl Taxi, Sindacato Tassisti Nazionale, Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare Società Cooperativa, Alessandro Genovese, Emilio Luigi Boccalini, Carlo Di Alessandro, Pasquale Ottaviano, Claudio Fagotti, Massimo Campagnolo, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Giustiniani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Bocca di Leone 78;

ad opponendum:

Associazione Effe Servizi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso

dall'avvocato Pietro Troianiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
A.N.I.Tra.V. – Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori, rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Sicari, Francesco Vannicelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giorgio Sicari in Roma, viale di Villa Massimo 33;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), 11 agosto 2021, n. 9364, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Transnational Limousines Prevozi D.O.O.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2022 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti gli avvocati Troianiello, Dei Rossi, Facciotti e Vannicelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La appellata Transnational Limousines Prevozi D.O.O. (d'ora in avanti TLP) è operatore di noleggio con conducente (NCC) autorizzata in Slovenia che esercitava la propria attività anche in Italia nella zona di Roma (laddove aveva peraltro stabilito una propria sede secondaria).

A seguito di fermo amministrativo e di sequestro del mezzo da parte del Comune di Roma, dato che il mezzo stesso risultava immatricolato ad uso NCC soltanto in Slovenia, la stessa TLP chiedeva dunque al Ministero dei trasporti (Motorizzazione civile) l'immatricolazione in Italia del mezzo ad uso NCC.

L'istanza di immatricolazione veniva tuttavia rigettata poiché a tal fine occorre, ai sensi dell'art. 85 del codice della strada, una previa autorizzazione comunale per l'esercizio della attività di NCC. Autorizzazione qui pacificamente assente.

Il rigetto della istanza di immatricolazione (ad uso NCC in Italia) veniva impugnato dinanzi al TAR Lazio il quale, ravvisando la violazione dei principi eurounitari in materia di diritto di stabilimento, disapplicava la suddetta normativa italiana nella parte in cui richiede, ai fini della immatricolazione del mezzo ad uso NCC, una autorizzazione comunale "a monte" per l'esercizio della suddetta attività di NCC.

La sentenza veniva appellata dal Ministero dei trasporti sotto profili che verranno più ampiamente trattati nella parte in diritto (in estrema sintesi: erroneità nella parte in cui sarebbe stata ritenuta contrastante con il diritto UE la normativa interna di riferimento, ossia la legge n. 21 del 1992 e l'art. 85 del codice della strada).

Intervenivano *ad adiuvandum* diversi tassisti e relative associazioni di categoria per chiedere l'accoglimento dell'appello. Alcune di queste sollevavano eccezione di inammissibilità per omessa notifica del ricorso di primo grado al Comune di Roma.

Resisteva al gravame TLP la quale sollevava al tempo stesso eccezione di inammissibilità, per difetto di interesse, con riguardo all'intervento *ad adiuvandum* di tassisti e relative associazioni di categoria.

Interveniva *ad opponendum* EFFESERVIZI quale associazione di categoria degli NCC. Il Ministero dei trasporti sollevava eccezione di inammissibilità per difetto di interesse in capo alla ridetta associazione.

Alla pubblica udienza del 5 maggio 2022 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso veniva infine trattenuto in decisione.

DIRITTO

01. Vanno preliminarmente affrontate le formulate eccezioni di rito.

01.1. L'avvocatura erariale solleva eccezione di ammissibilità circa l'intervento *ad opponendum* di EFFESERVIZI, deducendo che al suo interno vi sarebbero altresì operatori italiani che esercitano con licenza comunale per NCC. Di qui la asserita situazione di conflitto tra diverse posizioni all'interno della medesima categoria. L'eccezione va rigettata in quanto è fatto notorio che simili associazioni si attivino ad ogni livello (politico, amministrativo, giurisdizionale) onde eliminare in radice il sistema delle autorizzazioni comunali o comunque per attenuarne, il più possibile, il relativo perimetro di operatività;

01.2. La società appellata TLP solleva eccezione di inammissibilità, per difetto di interesse, circa l'intervento *ad adiuvandum* delle diverse associazioni di tassisti. L'eccezione va rigettata ove soltanto si consideri che la Corte costituzionale, con sentenza n. 56 del 2020, ha affermato che le modifiche apportate nel 2018 alla legge n. 21 del 1992, legge di cui si contesta proprio in questa sede la compatibilità eurounitaria ad opera della predetta TLP, costituisce tra l'altro "punto di equilibrio" tra operatori NCC e tassisti (i quali, dunque, hanno tutto l'interesse a salvaguardare l'assetto normativo di cui alla citata legge n. 21 del 1992);

01.3. Alcuni tassisti ed associazioni di tassisti (Radiotaxi 3570 e URI) sollevano dal canto loro eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per omessa notifica al Comune di Roma. L'eccezione è infondata dal momento che il provvedimento gravato (diniego di immatricolazione da parte della Motorizzazione Civile) anche da come si evince dalla lettura della sentenza (par. 1.1.) riguarda la mancanza in generale di una autorizzazione NCC e non la assenza o l'eventuale diniego di autorizzazione *ex lege* n. 21 del 1992 da parte del Comune di Roma, il quale non poteva dunque assumere né la veste di controinteressato formale né quella di controinteressato sostanziale. Anche tale eccezione deve dunque essere rigettata.

02. Nel merito si tratta di valutare la legittimità del provvedimento gravato (diniego di immatricolazione in Italia di veicolo quale NCC) alla stregua non delle norme spiegate dall'ordinamento italiano (in merito al quale la conformità del provvedimento è piuttosto pacifica) quanto invece delle disposizioni contenute nell'ordinamento eurounitario. Si tratta in particolare di stabilire se il regime autorizzatorio di cui alla legge n. 21 del 1992 (il quale impone la presenza di una sede e di una rimessa nel territorio del Comune che rilascia la licenza) sia compatibile con il

diritto di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE o con il principio della libera prestazione di servizi di cui all'art. 56 TFUE.

1. In proposito va innanzitutto citato il pacifico orientamento di questa sezione che, al riguardo, ha già avuto modo di osservare che: *“Quanto poi all’asserita violazione dei principi di matrice eurounitaria in tema di concorrenza, si osserva per completezza che questo Consiglio di Stato ha già ritenuto che vada esclusa “l’incidenza della disciplina nazionale concernente il NCC sui principi di matrice eurounitaria invocati dal ricorrente di primo grado rilevando che “la Corte di Giustizia europea (sez. III), con decisione 13.2.2014 (c-162/12 e 163/12), ha statuito, in via di pregiudizialità, che dette controversie sono irricevibili, atteso che l’art. 49 Tfeue (concorrenza) non è applicabile ad attività, come quelle di specie, che non presentano alcun collegamento con una situazione prevista dal diritto comunitario, rappresentando, invece, una questione interna dello Stato in punto di modalità di concessione delle autorizzazioni (cfr. Cons. di Stato, V, 26 aprile 2018, n. 2539)”*.

La Corte di Giustizia, nella sentenza del 13 febbraio 2014 nelle cause riunite C-419/12 e C-420/12 ed aventi ad oggetto proprio il dubbio sollevato a suo tempo dal TAR Lazio sulla compatibilità tra art. 49 TFUE (diritto di stabilimento) e sistema delineato dalla legge n. 21 del 1992 per il rilascio di licenze NCC, ha così accertato la natura locale o regionale delle controversie dichiarando di non essere competente a rispondere nella parte relativa all'interpretazione dell'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento, per la natura non transfrontaliera della questione e dichiarando altresì l'irricevibilità dei quesiti riferiti all'interpretazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione.

2. Su questa stessa falsa riga, volendo considerare la questione sul piano della libera prestazione di servizi anche la c.d. Direttiva Bolkestein (Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006) all'art. 2 esclude dal suo campo di applicazione proprio i servizi nel settore dei trasporti.

Di qui l'ulteriore conferma della natura non transfrontaliera di simili attività.

3. Ferme restando le conclusioni di cui sopra, volendo adesso seguire il pur suggestivo schema di ragionamento della parte appellata (e della sentenza di primo grado) circa le esigenze legate alla libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) ed alla libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE), e dunque a voler considerare se la contestata normativa interna (legge n. 21 del 1992) risulti sostanzialmente conforme a principi di non discriminazione e proporzionalità nonché dettata da motivi imperativi di interesse generale, osserva ad ogni modo il collegio che:

3.1. In primo luogo, come affermato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 56 del 2020 il meccanismo contemplato dalla legge n. 21 del 1992 non costituisce una *“discriminatoria restrizione della concorrenza”* ma, piuttosto, un *“limite intrinseco alla stessa natura del servizio”*. I requisiti richiesti (sede e rimessa territorialmente circoscritti) costituiscono in altre parole *“misure indistintamente applicabili”* inidonee, in quanto tali, a porre in essere qualsivoglia discriminazione dal momento che l'accesso a simili attività è consentito alle medesime condizioni richieste dall'ordinamento italiano nei confronti dei propri cittadini (cfr. art. 49 TFUE). Del resto, questa stessa sezione ha già avuto modo di affermare che *“l’attività di N.C.C. non è un’attività liberalizzata, ma soggetta ad autorizzazione”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 1° marzo 2021, n. 1703; 21 settembre 2020, n. 4581). Autorizzazione che viene rilasciata al ricorrere di determinati requisiti che non hanno natura *“soggettiva”* (es. precedenti penali, capacità finanziaria, competenze professionali, e per i quali troverebbe pacificamente applicazione il principio del c.d. *home country control*) ma piuttosto *“oggettiva”* in quanto legati a determinati standard di tipo *organizzativo* (*“sede operativa”* e *“rimessa”* entrambi da collocare nel territorio del comune che rilascia

l'autorizzazione quali "fattori spia" di tale dimensionamento territoriale) e di tipo *funzionale* (relativi all'esigenza di prestare il servizio di noleggio prevalentemente all'interno del territorio provinciale di riferimento). Ancora questa stessa sezione ha avuto al riguardo modo di affermare che:

a) *"Contrariamente a quanto dedotto col ricorso in appello, infatti, non si è in presenza, nel caso concreto, di un requisito discriminatorio e restrittivo della concorrenza fondato, direttamente o indirettamente, sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, atteso che, chiunque, può essere autorizzato a svolgere il servizio di NCC.*

La necessità dell'ubicazione della rimessa in ambito comunale non attiene a un requisito soggettivo dell'operatore economico, ma costituisce un requisito oggettivo e intrinseco dell'attività da svolgere, pienamente giustificato dalle finalità pubbliche che l'istituzione del servizio mira a soddisfare" (Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2806);

b) *"Contrariamente a quanto assume l'appellante, non si è in presenza di un requisito discriminatorio o restrittivo della concorrenza su base soggettiva (id est: attinente all'operatore economico), ma di un requisito oggettivo e intrinseco dell'attività da svolgere (inerendo alle modalità, conformate dal legislatore, del suo esercizio), giustificato dalle finalità pubbliche che il servizio di noleggio con conducente mira a soddisfare"* (Cons. Stato, sez. V, 1° marzo 2021, n. 1703).

3.2. Quanto alla sussistenza di motivi imperativi di interesse generale (idonei in quanto tali a giustificare simili misure autorizzatorie indistintamente applicabili), soccorre anche in questo caso la citata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2020 nella parte in cui evidenzia le principali finalità della legge n. 21 del 1992, quelle ossia di:

3.2.1. Raggiungere un *"punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC ... e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi"* (punto 5.4.);

3.2.2. Evitare interferenze tra queste due attività (NCC e taxi) anche *"tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore"* (punto 5.4.);

3.2.3. Conservare la "dimensione locale", sebbene di livello anche provinciale e non solo strettamente comunale, del servizio di NCC (c.d. *vincolo territoriale* con la comunità di riferimento ossia con la collettività del comune che ha rilasciato in concreto l'autorizzazione). Così la Consulta: *"Il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha così individuato nel territorio provinciale la dimensione organizzativa ottimale del servizio di N.C.C."*. Si veda al riguardo la giurisprudenza di questa stessa sezione secondo cui tale servizio deve essere *"svolto, almeno tendenzialmente, a favore della comunità locale di cui il Comune è ente esponenziale"* (cfr., sul punto: Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 2017, n. 5154). Ed ancora come *"il collegamento dell'attività di N.C.C. con una certa comunità della quale è ente esponenziale il Comune che rilascia l'autorizzazione all'esercizio ... costituisca tuttora elemento ineludibile dell'attività di N.C.C."* (Cons. Stato, sez. V, 1° marzo 2021, n. 1703).

3.3. Quanto infine al rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità, anche di questo si trova ampia traccia nella predetta sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2020 nella parte in cui:

3.3.1. Ha evidenziato che il legislatore del 2018 ha introdotto notevoli "elementi di flessibilità", primo fra tutti quello di estendere all'ambito provinciale, e non solo comunale, l'ambito di

operatività di siffatti operatori di NCC i quali possono eleggere anche altre rimesse se ricadenti nella stessa provincia del comune che ha rilasciato la licenza (nel senso della “maggiore flessibilità” normativa acquisita dal 2018 si veda altresì Cons. Stato, sez. V, 1° marzo 2021, n. 1703);

3.3.2. Ha sanzionato, con apposita declaratoria di incostituzionalità, quelle parti della disciplina interna che ancora conservavano aspetti di eccessiva rigidità e di inutile aggravio organizzativo e gestionale nei confronti degli operatori stessi (cfr. art. 11, comma 4, nella parte in cui si imponeva il necessario rientro “a vuoto” nella sede di servizio o di rimessa “ogni volta”, ossia tra un viaggio e l’altro anche nell’ipotesi in cui ci fosse una certa contiguità temporale);

3.4. Discende da quanto detto la conformità della normativa interna, in ogni caso, rispetto a quella di matrice eurounitaria e dunque l’assenza dei presupposti – pur ravvisati dal giudice di primo grado – onde giungere alla sua disapplicazione.

4. Sotto diversa ed ulteriore prospettiva, poi, è ben vero che simili autorizzazioni – come lamentato dalla difesa della parte appellata – non vengono da tempo rilasciate dalle competenti amministrazioni delle più grandi città, le quali omettono di mettere a gara nuove licenze NCC, e che tale inerzia trova adesso il conforto della normativa primaria nella parte in cui è stata nella sostanza introdotta una moratoria nel rilascio di siffatte licenze (cfr. art. 10-*bis* della legge n. 135 del 2018, laddove si sospende il rilascio di nuove licenze NCC sino alla “piena operatività dell’archivio pubblico nazionale delle imprese”), ma è anche vero che nessuna domanda di rilascio licenza NCC è stata inoltrata nei riguardi di alcuna amministrazione locale (a partire dal Comune di Roma, nel cui territorio la società appellata intenderebbe effettivamente operare). Ebbene una simile circostanza non può che costituire ragione sufficiente, per evidente difetto di rilevanza, onde non sollevare qualsivoglia eccezione di incostituzionalità della richiamata disposizione statale.

5. Dalle considerazioni sopra partitamente esposte discende altresì il rigetto dell’istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE. Del resto, già questa stessa sezione ha in più occasioni avuto modo di affermare l’insussistenza di qualsivoglia violazione del diritto eurounitario ad opera della normativa interna in materia di NCC. Si veda per tutte Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2806, nella parte in cui è stato affermato che: *“In definitiva è da escludersi che le contestate norme interne determinino un’ingiustificata compressione dell’assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea e che quindi contrastino con tutte le disposizioni dell’Unione Europea, della CEDU e costituzionali richiamate dalla parte appellante”*.

6. In conclusione l’appello è fondato e deve essere accolto, attesa la dimostrata conformità della contestata normativa interna – in ogni caso – con i principi del diritto comunitario. Con compensazione delle spese di lite stante la peculiarità delle esaminate questioni.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto, in riforma della gravata sentenza, rigetta il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2022 con l’intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF

Federico Di Matteo, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimo Santini

IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO