

Pubblicato il 16/01/2025

N. 00253/2025 REG.PROV.CAU.

N. 12037/2024 REG.RIC.



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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 12037 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Associazione NCC Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Andrea Tirocchi, Bilel Hammami, Jameleddine Hammami, Ayoub Azaiez, Abdalla Abo El Nasr, Sofiang Azaiez, Molirad Khamassi, Ditta Lupu Voloisymyr, in persona del l.r.p.t., Soc. Coop. Nov@Service, in persona del l.r.p.t., Mario Patrignani, Guglielmo Righi, Alessandro Pratese, Omar Marchionne, Massimiliano Volpe, Giuseppe Roma, Branny Albert Riyann R., Luigi Malizia, Marouani Maher, Alessandro Manzotti, Fabiola Rossetti, Alessio Marocchi, Claudio Terranova, Cristiano Giorgi, Donatella Reggi, Gianni Campo, Md Tariqual Islam Khan, Rome Luxury Transfer soc. Coop., in persona del l.r.p.t., Francesca Ramoli, Marco Venti, Guglielmo Richi, Alessandro China, Travelo Società Cooperativa, in persona del l.r.p.t., Antonio Califoti, Marco Geggi, Flamat Soc. Coop., in persona del l.r.p.t., Federica Brugè, EuroTaxi Vip Service srls, in persona del l.r.p.t., Colucci Pietro srl,

in persona del l.r.p.t., Gallo Domenico Nicola, Giuseppe Loria, Isagon Di Shyrokyia Henadii, in persona del l.r.p.t., Shyrokyia Henadii, Puglia On srl, in persona del l.r.p.t., Elisa Rossi, in persona del l.r.p.t., Best NCC Roma soc. coop. Srl, in persona del l.r.p.t., Valerio Li Veli, Stefano Rapisarda, Lime Shuttle Soc. Coop., in persona del l.r.p.t., Colosso Agency Soc. Coop., in persona del l.r.p.t., NCC AIRPORT SOC. COOP., in persona del l.r.p.t., Ditta Individuale Borello Gabriele, in persona del l.r.p.t., Consorzio Colosseum Travel Limousine Service, in persona del l.r.p.t., Effesse Limousine Di Fabio Stasi, in persona del l.r.p.t., Transfer Service Rome Soc. Coop., in persona del l.r.p.t., Stefano Vinci, Celentano Flavio, NCC.IT srl, in persona del l.r.p.t., Marica Caruso, Francesca Runci, Marco Antonio Goicsova Saenz, Marco Montoneri, Federico Farallo, Daniele Casula, Soc. Coop. Gima Autonoleggio, in persona del l.r.p.t., tutti rappresentati e difesi giusta procura speciale alle liti in calce al ricorso dall'Avvocato Giancarlo Pitaro ed elettivamente domiciliati presso il suo studio legale sito in Catanzaro alla via XX Settembre n. 62, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

dell'Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato e del Garante per la protezione dei dati personali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12

***e con l'intervento di***

*ad opponendum:*

A.N.A.R. – Associazione noleggiatori dell'area metropolitana di Roma, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Ivano Fascianelli, che agisce anche in proprio, in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata da Roma Capitale (n. 7553) e in precedenza titolare di due autorizzazioni NCC rilasciate da Roma Capitale, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocato Carlo Cipriani ed elettivamente domiciliati presso lo Studio del predetto avvocato in Roma, Piazza del Popolo n. 18, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia; Associazione tutela legale taxi, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Carlo di Alessandro, il quale agisce anche in proprio in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata da Roma Capitale (n. 1043); Autoradiotassì – Società cooperativa a r.l., nella persona del legale rappresentante *pro tempore*; Consortaxi, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Ciro Langella, il quale agisce anche in proprio, in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata dal Comune di Napoli; Consultaxi, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*; Emilio Luigi Boccalini – Impresa individuale, il quale agisce anche in proprio, nella qualità di titolare di licenza taxi n. 828 rilasciata dal Comune di Milano; Fast Confsal, nella persona del Segretario Nazionale del Sindacato Raffaele Maurizio Salina, il quale agisce anche in proprio, in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata da Roma Capitale; Federtaxi CISAL, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*; In Taxi soci. cons. a r.l., nella persona del legale rappresentante *pro tempore*; Pronto taxi 6645 società cooperativa, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Marco Fagotti, il quale agisce anche in proprio, nella qualità di titolare di licenza taxi rilasciata da Roma Capitale (n. 2445); Samarcanda s.c.a.r.l., nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Fabrizio Finamore, il quale agisce anche in proprio, in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata da Roma Capitale (n. 7073); SATAM – Sindacato Artigiani Taxisti di Milano, nella persona del Presidente *pro*

*tempore*; S.I.T.A.N – Sindacato Tassisti Nazionale, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Ottaviano Pasquale, il quale agisce anche in proprio, in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata dal Comune di Napoli (n. 2289); TAM – Tassisti Artigiani Milanesi, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Claudio Severgnini, il quale agisce anche in proprio, in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata dal Comune di Milano (n. 17); Taxiblu Consorzio radiotaxi satellitare società cooperativa, nella persona del Presidente Stefano Luca Maria Salzani, il quale agisce anche in proprio, in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata dal Comune di Milano (n. 2132); UGL Taxi, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Alessandro Genovese, il quale agisce anche in proprio, nella qualità di titolare della licenza taxi rilasciata da Roma Capitale (n. 2939); Unione artigiani della Provincia di Milano, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*; Uritaxi – Unione di Rappresentanza Italiana dei Tassisti, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Claudio Giudici, il quale agisce anche in proprio, in qualità di titolare di licenza taxi rilasciata dal Comune di Firenze (n. 339), tutti rappresentati e difesi nel presente giudizio dall’Avv. Eugenio Barrile ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, via Po, n. 22 (00198), con procura digitale come da PEC da Registri di giustizia;

*ad adiuvandum:*

CODACONS - Coordinamento di Associazioni per la Tutela dell’Ambiente e dei Diritti di Utenti e Consumatori, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dal Prof. Avv. Carlo Rienzi e dall’Avv. Gino Giuliano, con domicilio eletto presso l’Ufficio Legale Nazionale del CODACONS in Roma, Viale Giuseppe Mazzini, 73 e domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***per l’annullamento,***  
*previa sospensione dell’efficacia,*

*per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

- del decreto n. 226/2024 datato 16 ottobre 2024, adottato 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, che *“disciplina le modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzetta e ne individua le specifiche tecniche”* ;
- di ogni altro provvedimento, circolare e altro atto amministrativo prodromico, successivo, presupposto o consequenziale;

*per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati l'11 dicembre 2024:*

- della circolare prot. n. 34247 del 03/12/2024, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, avente ad oggetto: *“Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto interministeriale numero 226 del 16 ottobre 2024”*;
- del Decreto Interministeriale n. 226 del 16 ottobre 2024, già impugnato col ricorso introduttivo;
- di ogni altro provvedimento, circolare e altro atto amministrativo prodromico, successivo, presupposto o consequenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e del Garante per la protezione dei dati personali;

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che le censure formulate nel ricorso e nei motivi aggiunti presentino, alla sommaria delibazione propria della presente fase cautelare, un *fumus* di fondatezza nei termini di seguito precisati;

Considerato che ai sensi dell'art. 11, co. 4, legge 15.1.1992, n. 21, *“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”*, e che *“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”*;

Ritenuto che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Interno, con l'adozione del gravato decreto non si sia limitato, come disposto dalle previsioni di legge innanzi richiamate, a stabilire le specifiche inerenti all'obbligo di compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico, risultando *prima facie* che abbia anche indebitamente introdotto disposizioni tese, in sostanza, a regolare le concrete modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di noleggio con conducente (“NCC”). Con il gravato decreto, infatti, sono stati anche introdotti vincoli e limitazioni a carico degli operatori NCC che non appaiono ragionevoli e proporzionati tenuto conto, da un

lato, dello scopo normativo sotteso alla introduzione del foglio di servizio elettronico (dato dal rafforzamento dei controlli per contrastare l'abusivismo del settore, come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 56/2020) e, dall'altro, dai vincoli di operatività stabiliti dal legislatore per lo svolgimento dell'attività di NCC – ovverosia, l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici (art. 3, comma 1, della legge n. 21/1992), l'obbligo di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco (art. 3, comma 2, della legge n. 21/1992), l'obbligo di situare la sede operativa e almeno una rimessa nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 3, comma 3, della legge n. 21/1992), nonché, appunto, gli stessi obblighi correlati con l'istituzione del foglio di servizio, ora in formato elettronico (art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992);

Ritenuto, in particolare, che sulla scorta delle censure articolate con il ricorso in esame risultano *prima facie* illegittime le seguenti previsioni del gravato decreto ministeriale n. 226/2024:

- l'articolo 4, comma 3, lett. a), nella parte in cui prevede che “*la prenotazione possa essere registrata come bozza di servizio fino a venti minuti prima dell'inizio del relativo servizio*”, in quanto ciò si traduce nel divieto di iniziare il servizio di NCC prima che siano trascorsi 20 minuti dalla prenotazione. L'introduzione di una limitazione temporale di tal guisa, benché possa in astratto rispondere ad esigenze tecniche connesse con la compilazione del foglio di servizio elettronico, appare tuttavia comprimere in maniera ingiustificata la libertà d'impresa degli operatori di NCC relativamente alle modalità di erogazione del servizio, in quanto impone agli stessi di non erogare alcuna prestazione, tra una corsa e l'altra, prima che siano trascorsi 20 minuti dalla ricezione della richiesta di prestazione o di prenotazione. Una siffatta limitazione temporale dell'attività degli NCC, invero, risulta introdotta *ex novo* dalle

Amministrazioni ministeriali resistenti, atteso che il legislatore statale, con la disciplina dettata dalla legge n. 21/1992, non ha assoggettato gli operatori di NCC ad alcun vincolo temporale con riguardo alle concrete modalità di erogazione del servizio nei confronti dell'utenza finale;

- l'articolo 4, comma 3, lett. b), laddove stabilisce 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”*, in quanto tale previsione, nell'imporre un collegamento tra i servizi di NCC erogati dal medesimo operatore economico – fondato sulla necessaria coincidenza tra partenza e arrivo dei servizi resi in maniera susseguente – si risolve nella surrettizia e indebita reintroduzione dell'obbligo di rientrare in rimessa al termine di ogni servizio, già dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 56/2020. Infatti, l'introduzione dell'obbligo in questione preclude agli operatori di NCC di organizzare e svolgere liberamente la propria attività d'impresa, senza che ciò sia giustificato, ad una valutazione sommaria, da specifiche esigenze tecniche, le quali comunque, anche laddove sussistenti, risulterebbero recessive, in quanto la normativa primaria di riferimento non impone il rispetto di alcun vincolo di “coincidenza”, né di “collegamento”, quale condizione per la erogazione del servizio di NCC senza previo, necessario, rientro in rimessa. Giova in proposito osservare – e ciò a valere anche rispetto alla previsione di cui all'articolo 4, comma 3, lett. a), del d.m. n. 226/2024 – che gli operatori di NCC sono legittimati, *ex lege*, a ricevere e ad accettare le prenotazioni mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici (art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992); di conseguenza, gravare tali operatori con le suddette limitazioni di “coincidenza” e di “collegamento” tra servizi susseguenti, andrebbe anche a limitarne l'operatività sulle piattaforme digitali di prenotazione, con pregiudizio anche per l'utenza che acquista i servizi in questione mediante tali strumenti tecnologici. Peraltro, la stessa Corte costituzionale ha

affermato che, proprio grazie alla riconosciuta possibilità di far ricorso agli strumenti tecnologici di prenotazione, gli operatori di NCC possono evitare di dover necessariamente tornare in rimessa alla fine di ogni servizio per “raccolgere le richieste o le prenotazioni colà effettuate” (Corte cost., sent. n. 56/2020, p. 5.6.3 del Considerato in diritto). Il che implica che, contrariamente a quanto previsto nel gravato decreto ministeriale, la legge non vieta agli operatori di NCC di effettuare un servizio susseguente ad uno precedentemente reso senza rientrare in rimessa se, prima dell’effettivo rientro in rimessa, tali operatori ricevano una prenotazione attraverso l’utilizzo di uno strumento tecnologico, essendo anche in tal caso salvaguardabili le esigenze di contrasto all’abusivismo sottese alla introduzione del foglio di servizio elettronico, oltre che pienamente rispettati gli obblighi normativi di cui agli articoli 3 e 11 della legge n. 21/1992, per come chiariti dalla più volte citata pronuncia della Corte costituzionale;

- l’art. 5, co. 3, laddove prevede che *“La generazione del foglio di servizio di cui al modello C ai sensi del presente articolo esclude la contestuale produzione di un foglio di servizio ai sensi dell’articolo 4”*, disposizione che sembra escludere la prestazione di servizi singoli nell’ambito delle pause lavorative del servizio di durata e quindi, di fatto, si traduce in un limite allo svolgimento dell’attività. Poiché, infatti, un operatore non potrebbe evidentemente svolgere contemporaneamente più prestazioni di trasporto, sicché la norma non può riferirsi alla singola prestazione, il divieto di contestuale produzione di più fogli di servizio sembra volto ad impedire che l’operatore NCC impegnato in un servizio di durata che gli consenta ulteriori margini di operatività possa prestare, ove possibile, anche altri servizi nel medesimo arco di tempo. Sennonché, una siffatta limitazione è palesemente esorbitante dalla mera definizione delle specifiche tecniche del foglio di servizio, traducendosi in un ulteriore profilo di conformazione dell’attività economica non previsto dalla legge;

Ritenuto che il decreto impugnato rechi, altresì, disposizioni che non sembrano suscettibili di superare il vaglio di ragionevolezza e proporzionalità, con particolare riguardo all'articolo 3, comma 3, ultimo periodo, laddove stabilisce che “*Le credenziali di accesso possono essere attivate esclusivamente su un unico dispositivo*”, senza che siano *prima facie* ravvisabili apprezzabili ragioni a fondamento di tale limitazione, la quale risulta foriera di ostacolare il corretto svolgimento dell'attività di impresa da parte degli operatori economici che prestano servizi di NCC, atteso che in caso di danneggiamento dell'unico dispositivo utilizzabile sarebbe impossibile per tali operatori rispettare le prescrizioni in materia di compilazione del foglio di servizio, esponendoli così al rischio di dover interrompere il servizio e, comunque, privandoli della possibilità di continuare ad operare fino al completo ripristino della funzionalità del dispositivo. Ad avviso del Collegio, una siffatta limitazione non risulta proporzionata rispetto alle finalità alle quali è preordinata l'introduzione della disciplina sulle specifiche del foglio di servizio, non potendo la stessa essere giustificata anche laddove fosse dettata dalla necessità di evitare aggravii di natura tecnica in relazione al monitoraggio dell'attività degli operatori di NCC;

Ritenuto che sussista anche il requisito normativo del *periculum in mora*, in quanto le argomentazioni della difesa erariale, secondo cui la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 34247 del 3 dicembre 2024 non sarebbe idonea a determinare la decorrenza del termine di efficacia delle disposizioni contenute nel decreto impugnato, non trovano riscontro nella lettura degli atti impugnati, che non fanno rinvio ad alcun altro atto applicativo. D'altronde, il Collegio ravvisa la necessità di accordare sin da ora la richiesta sospensione dell'efficacia del d.m. n. 226/2024, appalesandosi come prioritaria l'esigenza di impedire che un repentino passaggio al nuovo regime possa tradursi in un irrecuperabile danno concorrenziale per gli operatori di NCC non suscettibile, in futuro, di adeguato ristoro su di un piano meramente economico;

Ritenuto, per converso, che le esigenze cautelari non emergano con riguardo alle previsioni dell'impugnato decreto ministeriale contestate sotto il profilo della violazione del diritto alla riservatezza degli utenti quanto alla tenuta dei dati da inserire nel foglio di servizio, non essendo i ricorrenti in possesso della necessaria legittimazione attiva, trattandosi di soggetti diversi dai titolari dei dati in questione. Tale possibile profilo di inammissibilità del secondo motivo del ricorso vale anche quale avviso alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma. 3, c.p.a. in vista dell'udienza di trattazione del merito (cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio, sez. III, sent. n. 11174 del 2 novembre 2020);

Ritenuto, pertanto, che l'istanza cautelare debba essere accolta, con conseguente sospensione dell'efficacia delle disposizioni di cui agli artt. 3, co. 3, ult. periodo, 4, co. 3, e 5, co. 3 del decreto impugnato, oltre che di ogni altra disposizione, anche contenuta negli allegati al decreto e nella circolare applicativa, che costituisca esecuzione o sviluppo di tali previsioni;

Ritenuto di fissare, per la trattazione del merito, l'udienza pubblica del 4 giugno 2025;

Ritenuto che le spese della presente fase debbano essere poste a carico, in solido, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'interno, nella misura indicata in dispositivo;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) accoglie l'istanza cautelare e, per l'effetto, sospende l'efficacia degli atti impugnati nei termini di cui in motivazione.

Fissa, per la trattazione del merito, l'udienza pubblica del 4 giugno 2025.

Condanna il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'interno, in solido, al pagamento delle spese della presente fase in favore dei ricorrenti, quantificate in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Luca Biffaro, Referendario

Marco Savi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Marco Savi**

**IL PRESIDENTE**

**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**