

Publicato il 16/01/2025

N. 00241 /2025 REG.PROV.CAU.
N. 13976/2024 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 13976 del 2024, proposto dall'Associazione Imprenditori Mobilità Sostenibile – Aims, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e da Antonio Toti, in proprio nonché in qualità di legale rappresentante *pro tempore* della C.RO.NO. Service Soc. Coop., rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Troianiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Adda, 87;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno e Garante per la protezione dei dati personali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato di concerto con il Ministero dell'Interno, n. 226 del 16.10.2024 e pubblicato il 31.10.2024, che

disciplina il foglio di servizio elettronico ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio autovettura con conducente;
degli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali, quali, per quanto occorrer possa, il Parere favorevole su detto decreto del Garante per la protezione dei dati personali datato 23.5.2023, e i chiarimenti prot. n. 34247 del 3.12.2024 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del foglio di servizio elettronico.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno 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. Luca Biffaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto che le censure formulate nel ricorso in esame presentino, ad una sommaria delibazione propria della presente fase cautelare, quel *fumus* di fondatezza normativamente richiesto per la concessione della invocata misura cautelare, limitatamente ai profili di seguito precisati;

Considerato che ai sensi dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 gennaio 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 – ovvero, 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 2, lett. *m*), laddove esclude che gli operatori del servizio di NCC possano stipulare contratti di trasporto con committenti che esercitano, anche solo in via indiretta, attività di intermediazione tra la domanda e offerta di servizi di noleggio con conducente. Ad avviso del Collegio, tale previsione appare limitare in maniera ingiustificata l'autonomia negoziale degli operatori di NCC, precludendo agli stessi di ricevere prenotazioni attraverso rilevanti canali di accesso alla utenza finale. L'introduzione di un siffatto vincolo, quindi, risulta suscettibile di comprimere la capacità concorrenziale degli operatori di NCC, il che, da un lato, finirebbe per favorire indebitamente gli operatori che erogano servizi di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea negli altri segmenti del mercato e, dall'altro, rischierebbe di procurare un nocumento agli utenti finali laddove l'offerta degli altri servizi risultasse saturata. Oltretutto, l'imposizione di una limitazione così gravosa al libero svolgimento dell'attività d'impresa degli operatori di NCC, non appare trovare alcuna giustificazione in ragioni tecniche correlate con il passaggio dal foglio di servizio cartaceo a quello elettronico, rispetto alle quali sarebbe comunque recessiva in applicazione dei canoni di adeguatezza e proporzionalità, né costituisce attuazione di disposizioni normative di rango primario, in quanto non solo il legislatore non ha introdotto alcun divieto in ordine alla possibilità che gli operatori di NCC stipulino accordi con soggetti che erogano servizi di intermediazione, ma ha, per converso, consentito che i vettori NCC ricevano le prenotazioni mediante strumenti tecnologici, inclusi quelli correlati con le piattaforme tecnologiche che intermediano autoservizi pubblici non di linea, come *expressis verbis* riconosciuto anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 56/2020, p. 5.6.3. del Considerato in diritto);
- 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 *prima facie*, 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 "*raccogliere 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;

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, 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 che, sulla scorta di tale ultima considerazione, il Collegio non ritenga di poter accogliere la richiesta di sospensione del presente giudizio, formulata dai ricorrenti ai sensi degli articoli 79 c.p.a. e 295 c.p.c., essendo a ciò ostativo il rilevato possibile difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti nei termini dianzi evidenziati, a nulla rilevando che dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea penda una questione analoga a quella contestata con il secondo motivo di censura, inerente al possibile contrasto della disciplina italiana sul foglio di servizio elettronico per il servizio di NCC con il principio di proporzionalità previsto dall'articolo 5.4 TUE e con l'articolo 5, comma 1, lett. *b*), *c*) ed *e*) del regolamento UE 679/2016 (causa C-534/24);

Ritenuto che neppure risultano favorevolmente apprezzabili le esigenze cautelari

prospettate dai ricorrenti con il sesto motivo di ricorso, atteso che il Collegio, seppur ad una sommaria delibazione, ritiene che i ricorrenti siano, del pari, privi di legittimazione attiva a contestare la violazione dell'articolo 53 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. In particolare, l'ambito soggettivo di tale disposizione normativa risulta espressamente limitato ai soli cittadini italiani, e non anche ai soggetti giuridici di diritto italiano che esercitano attività di impresa – quali sono i ricorrenti, stante la qualità fatta valere nel presente giudizio ai fini della proposizione del ricorso in esame – tanto è vero che l'ambito oggettivo e lo scopo di protezione dell'anzidetto parametro di legittimità che i ricorrenti assumono violato risulta essere la tutela dagli effetti discriminatori di norme e prassi nazionali rispetto alla “*condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea*”. Anche relativamente a tale possibile profilo di inammissibilità, il Collegio ritiene di elevare le anzidette considerazioni ad avviso alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma. 3, c.p.a. in vista dell'udienza di trattazione del merito;

Ritenuto, parimenti, che anche le esigenze cautelari prospettate dai ricorrenti con il sesto motivo di ricorso non possano essere favorevolmente apprezzate, essendo stata contestata la violazione del diritto dell'Unione europea a fronte di una situazione puramente interna. Per costante orientamento della giurisprudenza eurounitaria tali casi, c.d. discriminazioni alla rovescia, risultano irrilevanti per il diritto unionale (cfr. CGUE, sez. II, sent. 16 giugno 1994, in causa G-132/93, *Volker Steen c. Deutsche Bundespost* (c.d. Steen II), p. 9 e CGUE, sez. III, sent. 5 giugno 1997, in cause riunite C-64/96 e 65/96, *Land Nordrhein-Westfalen c. Kari Uecker e Vera Jacquet c. Land Nordrhein-Westfalen*, p. 23);

Ritenuto, altresì, 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, pertanto, che l'istanza cautelare debba essere accolta, con conseguente sospensione dell'efficacia delle disposizioni di cui agli articoli 3, comma 3, ultimo periodo, 4, comma 3, del gravato d.m. n. 226/2024, oltre che di ogni altra disposizione, anche contenuta negli allegati al decreto e nella circolare applicativa, che costituisca esecuzione o sviluppo di tali disposizioni;

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 di lite della presente fase in favore dei ricorrenti, liquidandole in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge.

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, Estensore

Marco Savi, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Biffaro

IL PRESIDENTE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO