

Publicato il 04/08/2025

N. 15288/2025 REG.PROV.COLL.
N. 14092/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero **di** registro generale 14092 del 2024, proposto da Fulvio Amadio, rappresentato e difeso dall'avvocato con domicilio eletto presso lo studio Marco Berliri in Roma, piazza Venezia 11, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Raffaele Cassano, Claudio Tesauro, Giorgio Bitonto, con domicilio digitale come da PEC da Registri **di** Giustizia;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, 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;

nei confronti

della Cooperativa San Giovanni Taxi Roma - Società Cooperativa, non costituita in giudizio;

per l'annullamento:

- del decreto interministeriale n. 226 del 16.10.2024, che disciplina le modalità **di** tenuta e compilazione del **foglio di servizio elettronico di** cui all'articolo

11, comma 4, della legge n. 21 del 15.1.1992 ai fini dello svolgimento del **servizio di** noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarozzetta e ne individua le specifiche tecniche, 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, nonché **di** ogni atto presupposto, connesso o consequenziale, tra cui per quanto necessario:

- il parere dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali espresso nell'adunanza del 23.5.2024, citato nelle premesse del Decreto;

- la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Dipartimento per i trasporti e la navigazione – Direzione generale per la motorizzazione n. 34247 del 3.12.2024 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 26 ottobre 2024, n. 226”.

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;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorrente è un operatore del **servizio di** noleggio con conducente ("NCC") tramite autovettura autorizzato dal Comune **di** Bassano Romano.

2. Con il presente ricorso egli ha impugnato gli atti indicati in epigrafe concernenti la disciplina del **foglio di servizio elettronico di** cui all'articolo

11, comma 4, della legge 15.1.1992, n. 21, articolando cinque mezzi **di** censura.

3. Con il primo motivo si deduce “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 100 Cost. Violazione e falsa applicazione dell’art. 3, comma 1, legge 20/1994. Violazione dei principi **di** imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.*”. Il d.m. n. 226/2024 sarebbe illegittimo per non essere stato sottoposto al controllo preventivo **di** legittimità da parte della Corte dei Conti. Esso, infatti, avrebbe introdotto disposizioni innovative (tempo minimo **di** attesa tra un **servizio** e l’altro con annesso obbligo **di** rientro in rimessa), assumendo portata normativa.

4. Con il secondo motivo si lamenta “*Violazione e falsa applicazione degli artt. 11, comma 4, della Legge Quadro. Violazione dei principi dettati dalla Corte costituzionale nella Sentenza 56/2020. Violazione degli artt. 49, 56 e 101-109 TFUE. Violazione dei principi **di** buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. Violazione dei principi **di** proporzionalità, non discriminazione e ragionevolezza (art. 3 Cost.). Violazione dei principi **di** tutela del consumatore (artt. 2 e 41 Cost.) e **di** libertà **di** circolazione (art. 16 Cost.). Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 206/2005 (Codice del Consumo) e della Direttiva Consumatori. Eccesso **di** potere per illogicità e contraddittorietà*”. Il Decreto (artt. 4-5) avrebbe illegittimamente reintrodotta l’obbligo **di** rientro in rimessa e alcune esenzioni dallo stesso che sono stati già dichiarati incostituzionali dalla Sentenza n. 56/2020 della Corte costituzionale. Esso, infatti, prevede che soltanto in due casi il vettore NCC possa operare con partenza da luogo diverso dalla rimessa, e cioè:

a) in caso **di** singolo **servizio** con partenza da un luogo diverso dalla rimessa purché questo sia registrato almeno 20 minuti prima dell’inizio del **servizio**, rechi come dati **di** partenza i medesimi dati **di** cui alla sezione dati **di** arrivo del precedente **servizio** e sia svolto altresì nella stessa data del **servizio** precedente (cd. “regime dei 20 minuti”);

b) in caso **di** **servizio** reso nell’ambito **di** un contratto **di** durata.

5. I suddetti due regimi **di** esenzione sarebbero perfettamente speculari ai regimi **di** esenzione già dichiarati costituzionalmente illegittimi, con la sola differenza che nel precedente regime **di** esenzione per i cd. “servizi collegati” era necessario che la prenotazione fosse già presente al momento dell’uscita dalla rimessa, mentre nel sistema previsto dal Decreto è necessario che la prenotazione del cd. “**servizio** collegato” sia registrata almeno 20 minuti prima dall’inizio del **servizio** (anche se fuori dalla rimessa), con la conseguenza che – considerate le circostanze in cui operano gli NCC, nel traffico, in luoghi nevralgici, e alla guida, e considerati anche i tempi **di** inserimento – nessuna corsa potrebbe **di** fatto essere inserita ragionevolmente prima **di** circa mezz’ora dal **servizio** richiesto. Peraltro, sarebbe del tutto assente una definizione chiara **di** “servizi collegati”, che si assume essere connessa al mero collegamento temporale e geografico tra i due servizi, ma che non potrebbe escludersi possa essere interpretata, restrittivamente nell’ambito dei controlli, quali servizi collegati qualitativamente al soggetto richiedente o al tipo **di** prestazioni svolte.

6. Le disposizioni del Decreto impugnato risulterebbero palesemente sproporzionate rispetto alle finalità dichiarate, non essendo necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati **di** regolamentazione del **servizio** NCC e **di** tutela del regime **di** piazza riservato ai taxi. La Corte costituzionale avrebbe infatti già chiarito che l’introduzione **di** misure volte a restringere l’operatività degli NCC, al fine **di** evitare un presunto conflitto con il regime **di** piazza dei taxi, “*può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il **servizio di** piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, **di** utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite **di** un’appropriata disciplina dell’attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta **di** autoservizi pubblici non **di** linea*” (sentenza n. 56/2020).

7. L’illegittimità del regime dei 20 minuti troverebbe conferma anche nella pronuncia n. 6718/2021 del Tribunal Supremo spagnolo, che ha ritenuto non conforme con i principi generali dell’ordinamento spagnolo e dei Trattati UE

previsioni simili al regime dei 20 minuti **di** cui al Decreto, sostenendo che un tempo minimo **di** attesa (in quel caso **di** 30 minuti) costituisse una limitazione significativa all'esercizio del **servizio** NCC in Spagna. L'introduzione **di** un tempo minimo **di** attesa è stata dichiarata illegittima in Spagna anche nella pronuncia n. 3263-2023 del Tribunal Constitucional, con riferimento a disposizioni molto simili a quelle del Decreto adottate dalle autorità delle Isole Baleari. Similmente, il regime dei 20 minuti introdotto dal Decreto qui impugnato sarebbe in contrasto con il principio **di** libera iniziativa economica della nostra Carta costituzionale (art. 41 Cost.).

8. Sotto ulteriore profilo, l'obbligo **di** rientro in rimessa e il regime dei 20 minuti si porrebbero in aperto contrasto con i principi **di** tutela del consumatore (artt. 2 e 41 Cost.), **di** libertà **di** circolazione (art. 16 Cost.) e **di** non discriminazione (art. 3 Cost.).

9. Il Decreto violerebbe, inoltre, i principi **di** uguaglianza e non discriminazione sanciti dall'art. 3 della Costituzione. Infatti, esso introdurrebbe un regime speciale particolarmente gravoso per gli NCC con l'asserito fine **di** tutelare le prerogative dei taxi cui sarebbe riservata l'utenza "*al minuto*", determinando, tuttavia, effetti meramente protezionistici **di** tale ultima categoria.

10. In alcun modo gli evidenziati profili **di** illegittimità potrebbero essere superati in virtù della previsione **di** un regime "agevolato" per i cd. "contratti **di** durata", per i quali è previsto un regime **di** deroga al rientro in rimessa o al regime dei venti minuti mediante l'utilizzo del cd. "Modello C" **di** cui al Decreto. Tale regime **di** deroga – intimamente connesso al regime **di** rientro in rimessa dichiarato incostituzionale – sarebbe irragionevole e carente sotto il profilo della chiarezza normativa, escludendo dal proprio ambito **di** applicazione i contratti stipulati per mezzo **di** soggetti intermediari, con disposizione irragionevole o comunque opaca e suscettibile **di** interpretazioni divergenti. Non sarebbe chiaro, ad esempio, se l'esclusione riguardi solo le piattaforme tecnologiche (che sono escluse altresì dalla definizione **di**

"committente") o si estenda anche a intermediari tradizionali quali agenzie **di** viaggio, hotel, o broker **di** servizi **di** trasporto, inclusi soggetti stranieri. Questa ambiguità non solo ostacolerebbe l'applicazione uniforme della disciplina, ma creerebbe un evidente squilibrio competitivo, penalizzando categorie **di** operatori tradizionalmente legittimati ad operare nel settore. Escludere a priori gli intermediari comporterebbe una restrizione non giustificata delle libertà economiche **di** questi ultimi e dei vettori NCC, oltre che una limitazione delle scelte disponibili per i consumatori.

11. Con il terzo motivo si denuncia “*Violazione degli artt. 7 (Rispetto della vita privata e familiare), 8 (Protezione dei dati **di** carattere personale) e 52 (Portata e interpretazione dei diritti e dei principi) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; violazione artt. 5(1)(c), 5(e) e 25 del Regolamento UE 679/2016 (“GDPR”) concernenti la proporzionalità del trattamento, la minimizzazione dei dati, la limitazione nella conservazione e il principio **di** privacy-by-design. Violazione dei principi **di** buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. Violazione dei principi **di** proporzionalità e ragionevolezza. Eccesso **di** potere per illogicità e contraddittorietà*”. Il Decreto (art. 7) illegittimamente prevedrebbe che i dati del **foglio di servizio** in formato **elettronico** siano conservati in un'applicazione sotto la esclusiva titolarità del Ministero, per una durata **di** 3 anni, con possibilità **di** accesso da parte **di** una significativa platea **di** soggetti. Da ciò deriverebbero enormi rischi per la tutela della vita privata e familiare **di** passeggeri e conducenti, con un impatto significativo sulla protezione dei relativi dati personali. L'Autorità ministeriale, infatti, non avrebbe risolto i profili **di** criticità sollevati dal Garante per la protezione dei dati personali nell'atto **di** segnalazione del 16.5.2019 in punto **di** identificazione del soggetto che usufruisce del **servizio di** noleggio e la tracciabilità del percorso effettuato e adozione **di** misure adeguate ed efficaci al fine **di** escludere o ridurre i rischi per i diritti degli interessati.

12. Il decreto, anzitutto, in quanto atto amministrativo generale, non potrebbe fungere da base giuridica per i trattamenti da esso individuati sulla scorta delle

novità introdotte dal c.d. “DL Capienze” (D.L. 139/2021, convertito in legge con modificazioni dalla L. 205/2021). Quest’ultimo, infatti, riconoscerebbe la liceità dei trattamenti fondati su atti amministrativi generali esclusivamente in relazione a trattamenti specifici, e per la precisione: per i trattamenti **di** dati personali da parte delle autorità competenti a fini **di** prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento **di** reati o esecuzione **di** sanzioni penali (art. 5, D.Lgs. 51/2018, come modificato dal DL Capienze); per i trattamenti **di** dati personali per fini **di** sicurezza nazionale o difesa (art. 58 Codice Privacy, come modificato dal DL Capienze); per i trattamenti **di** categorie particolari **di** dati personali necessari per motivi **di** interesse pubblico rilevante (art. 2-terdecies Codice Privacy, come modificato dal DL Capienze); per il trattamento **di** dati personali effettuato per l'esecuzione **di** un compito **di** interesse pubblico o connesso all'esercizio **di** pubblici poteri (art. 2-sexies Codice Privacy, come modificato dal DL Capienze). Le limitate ipotesi sopra elencate nelle quali è possibile individuare la base giuridica in un atto amministrativo generale mal si adatterebbero ai trattamenti delineati nel Decreto, in quanto essi non sarebbero connessi a finalità repressive **di** reati, a ragioni sicurezza nazionale o difesa o all’esercizio **di** un chiaro compito **di** interesse pubblico, posto che il Decreto ometterebbe **di** indicare le finalità sottese alla necessità **di** porre in essere un così ampio trattamento, tanto più presso i sistemi **di** un’amministrazione centrale dello Stato.

13. Sotto altro profilo, il trattamento previsto sarebbe comunque sproporzionato rispetto alla finalità perseguita, mancando qualsivoglia bilanciamento, tanto più alla luce dell’avvenuta declaratoria **di** incostituzionalità dell’obbligo **di** rientro in rimessa. Nell’impianto della Legge Quadro, infatti, il **foglio di servizio** sarebbe stato propedeutico e funzionale all’obbligo **di** rientro in rimessa. Dal momento che tale obbligo è venuto meno, il **foglio di servizio** avrebbe perduto la propria *ratio*, con la conseguenza che la disciplina **di** dettaglio **di** cui al Decreto avrebbe al più dovuto mitigarne l’invasività, piuttosto che potenziarla.

14. Quanto ai tempi **di** conservazione, la previsione **di** un periodo **di** conservazione **di** 3 anni sarebbe illogica e in contrasto con le indicazioni del Garante, che aveva sollecitato l’Autorità amministrativa a valutare l’opportunità **di** conformare i tempi **di** conservazione dei dati al termine **di** due anni.

15. Le finalità dell’accesso ai dati sarebbero inoltre descritte in modo estremamente vago e generico, da disposizioni talmente ampie che potrebbero essere piegate fino a ricomprendere qualsiasi scopo. Precisamente, secondo il Decreto l’obbligo **di** conservazione triennale si giustificerebbe in ragione delle seguenti finalità **di** accesso: (i) per gli organi che espletano i servizi **di** polizia stradale “*ai fini della consultazione dei dati in esso presenti*”; (ii) per i comuni “*ai fini della consultazione dei dati relativi ai servizi svolti dai vettori titolari **di** autorizzazioni rilasciate dai medesimi*”; e (iii) per il CED “*ai fini della manutenzione e dell’evoluzione del registro informatico pubblico nazionale*” (art. 8, comma 3). Il periodo **di** 3 anni sarebbe del tutto irragionevole anche considerando che, per le medesime finalità, la Legge Quadro aveva previsto, in via transitoria, che nelle more dello sviluppo degli applicativi per il **foglio di servizio elettronico** quest’ultimo fosse sostituito da una versione cartacea dello stesso, da compilarli manualmente e conservarsi in originale a bordo del veicolo per 15 giorni. Il Decreto, senza motivare in alcun modo, porterebbe tale termine da 15 giorni a 3 anni.

16. La disciplina ministeriale, inoltre, non prevedrebbe strumenti adeguati che siano in grado **di** garantire la sicurezza e la riservatezza dei dati sensibili conservati nella piattaforma del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, tant’è che lo stesso Allegato 5 del Decreto riporta che il rischio **di** intrusioni che possano comportare l’accesso illegittimo a dati personali è **di** livello “*medio*”, il che desterebbe profonde preoccupazioni per la tutela degli interessi degli utenti registrati all’App Uber, i cui dati saranno trattati dai vettori NCC, in virtù dell’amplissima platea **di** soggetti autorizzati

17. Infine, sarebbe illegittima l'attribuzione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del potere **di** condurre – in assenza **di** una chiara finalità individuata nella legge – una raccolta massiva **di** informazioni particolarmente sensibile, relative alla libera circolazione delle persone nel territorio nazionale.

18. Il quarto mezzo reca “*Violazione dell’articolo 117, comma 6, Cost. (riparto della potestà regolamentare tra Stato e Regioni). Violazione dei principi della Legge 21 ed eccesso **di** delega. Violazione degli artt. 41 Cot. (libertà **di** iniziativa economica) e 117 Cost. (primato del diritto dell’UE, per contrasto con artt. 56 e 101-109 TFUE nonché 16 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea). Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 206/2005 (Codice del Consumo) e della Direttiva Consumatori. Violazione dell’art. 77, comma 2, della Costituzione (invalidità derivata in virtù della incostituzionalità del DL Semplificazioni). Violazione dei principi **di** buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. Violazione dei principi **di** proporzionalità e ragionevolezza. Eccesso **di** potere per illogicità e contraddittorietà”.*

Il Decreto sarebbe anche illegittimo perché disciplina nel dettaglio le modalità operative del **servizio** NCC, invadendo la sfera della potestà normativa e regolamentare delle Regioni, in violazione dei principi stabiliti dall’art. 117 Cost. Per **di** più, il Decreto individua nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (e quindi, ancora una volta, nello Stato centrale) l’unica autorità competente per lo sviluppo e la gestione dell’applicazione generativa i fogli **di servizio elettronico**, senza alcun tipo **di** coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali. Il Decreto, inoltre, contrasterebbe con i principi **di** delega posti dalla Legge Quadro, risultando pertanto viziato anche da eccesso **di** potere per l’evidente sconfinamento della delega da parte delle disposizioni in esso inserite e non previste dalla normativa primaria, imponendo la raccolta e la conservazione **di** un set **di** dati sensibilmente più ampio **di** quello previsto dalla legge, la conservazione centralizzata anziché presso il titolare dell’autorizzazione per l’eventuale mera esibizione in sede **di** controllo (come previsto dalla Legge Quadro per il regime transitorio), con accesso consentito a una amplissima platea **di** soggetti, inclusi i dipendenti comunali, gli

appartenenti ad organi militari e **di** polizia e i dipendenti delle motorizzazioni civili, e un periodo **di** conservazione **di** 3 anni, a dispetto del termine **di** 15 giorni previsto per il regime transitorio della Legge Quadro, entrando peraltro nel merito dell'operatività del **servizio**, mentre avrebbe dovuto disciplinare esclusivamente le "specifiche" della versione elettronica del **foglio di servizio**.

19. Imponendo un tempo minimo **di** attesa **di** 20 minuti tra una corsa e l'altra, il decreto limiterebbe severamente la libertà **di** iniziativa economica dei vettori NCC in Italia (e per l'effetto ostacolerebbe l'operatività delle piattaforme **di** intermediazione *on-demand* per i servizi NCC, come Uber). Tale limitazione della libertà **di** iniziativa economica sarebbe del tutto ingiustificata e dunque illegittima, sia in base alla costituzione italiana (art. 41 Cost.), sia in base alla disciplina unionale.

20. Il Decreto sarebbe illegittimo anche perché emanato in attuazione **di** una norma **di** rango primario (l'art. 11, comma 4, della Legge Quadro) incostituzionale. Invero, l'art. 10-*bis* del DL Semplificazioni, che ha novellato l'art. 11, comma 4, della Legge Quadro, sarebbe stato approvato in violazione del principio **di** omogeneità dei provvedimenti d'urgenza **di** cui all'art. 77 Cost. (poiché il DL Semplificazioni ha assorbito disposizioni originariamente contenute nel diverso D.L. 143, afferente ad altra materia), nonché in violazione dell'iter **di** conversione dei decreti-legge previsto dal medesimo art. 77 Cost.

21. Con il quinto e ultimo motivo si contesta "*Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 5 della Direttiva (UE) 2015/1535 ("Direttiva Servizi Tecnici" o "Direttiva Regole Tecniche") e del D.Lgs. 223/2017 attuativo della medesima. Violazione del principio del primato del diritto dell'Unione Europea e dell'art. 117, comma 1, Cost.*". Il Decreto sarebbe stato adottato in violazione della Direttiva Servizi Tecnici, che prevede che gli Stati membri debbano notificare alla Commissione Europea ogni atto normativo nazionale volto a introdurre norme non espressamente previste a livello **di** legislazione europea relative, tra l'altro,

all'esercizio **di** un **servizio** della società dell'informazione. Infatti non risulta che esso sia stato notificato alla Commissione Europea. La disciplina introdotta dal Decreto si qualificherebbe, infatti, quale “*regola relativa a servizi tecnici*”, in quanto introduce disposizioni **di** carattere generale e astratto applicabili agli NCC, che **di** conseguenza subordinano **di** fatto l'esercizio **di** un **servizio** della società dell'informazione ad obblighi specifici. E sarebbe indubbio che piattaforme *on demand* per i servizi NCC (quali ad esempio Uber), siano qualificabili quali “*prestatori di servizi della società dell'informazione*”, in quanto soggetti che offrono il proprio **servizio**, tramite apposita applicazione (“per via elettronica”), “a distanza”, “a richiesta (individuale)” dell'utente (“destinatario **di** servizi”).

22. Si sono costituiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'interno e il Garante per la protezione dei dati personali, che:

- hanno evocato in primo luogo la necessità **di** integrare il contraddittorio chiamando in giudizio i rappresentanti della categoria taxi;
- hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso poiché proposto da operatori del settore del trasporto NCC che non lamenterebbero alcuna lesione attuale alla propria posizione giuridica soggettiva, tenuto conto, per **di** più, del fatto che – al momento – nessun titolare **di** autorizzazione NCC sarebbe nella condizione materiale **di** compilare il FDSE, che risulta ancora in fase **di** sviluppo come emerge dalla circolare prot. 36861/2024;
- hanno concluso, nel merito, per il rigetto del ricorso.

23. All'udienza pubblica del 4.6.2025 il Collegio ha dato avviso alle parti, ai sensi dell'art. 73, co. 3, c.p.a., della sussistenza **di** profili **di** inammissibilità del terzo motivo **di** ricorso per difetto **di** legittimazione attiva. La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

DIRITTO

27. Va preliminarmente rigettata l'eccezione **di** inammissibilità del ricorso per difetto **di** interesse sollevata dalle Amministrazioni intimato. L'eccezione è motivata dalla parte pubblica in ragione del fatto che il ricorso è “*proposto da*

*operatori del settore del trasporto NCC che non lamentano alcuna lesione attuale alla propria posizione giuridica soggettiva, tenuto conto, per **di** più, del fatto incontrovertibile che – al momento – nessun titolare **di** autorizzazione NCC è nella condizione materiale **di** compilare il FDSE”.* La prospettazione è manifestamente infondata.

28. Va ricordato, infatti, che secondo un indirizzo giurisprudenziale consolidato *“un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz’altro – senza la necessaria intermediazione **di** provvedimenti applicativi [da intendersi quali atti implicanti ulteriori valutazioni **di** interessi, n.d.r.] – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari”* (Cons. St., V, 7.11.2014, n. 5480). Nel caso **di** specie, non v’è alcun dubbio che tale incidenza vi sia, in quanto il contenuto dispositivo del decreto impugnato e dei relativi allegati esaurisce i profili **di** conformazione dell’attività dei vettori NCC connessi all’introduzione del **foglio di servizio elettronico**, residuando esclusivamente la definizione **di** aspetti meramente tecnici legati all’accesso all’applicazione informatica, e ha diretta incidenza sul comportamento dei destinatari della disciplina, nonché sulla convenienza economica dei rapporti instaurati con i terzi.

29. Va altresì rigettata la richiesta della parte pubblica **di** disporre l’integrazione del contraddittorio nei confronti dei (non meglio precisati) *“rappresentanti della categoria taxi”*.

30. A questo riguardo, va rilevato che il decreto impugnato disciplina *“le modalità **di** tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico ai fini dello svolgimento del servizio **di** noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzeria e ne individua le specifiche tecniche”*. Gli atti oggetto del giudizio non riguardano in alcun modo l’attività svolta dai titolari **di** licenza taxi, i quali possono soltanto vantare un interesse indiretto e mediato alla sua conservazione, che vale bensì a legittimare l’intervento in giudizio, ma che è insufficiente ai fini della configurazione dei medesimi come controinteressati in senso proprio (cfr. Cons. St., V, 22.10.2024, n. 8461; TAR Lazio – Roma, II, 4.9.2012, n. 7516).

31. Passando all'esame delle doglianze, il ricorso va in parte dichiarato inammissibile, in parte rigettato e in parte accolto nei termini **di** seguito precisati.

32. Inammissibile è il terzo motivo **di** ricorso, con il quale si denuncia la contrarietà sotto vari profili della disciplina impugnata alla normativa **di** matrice unionale in materia **di** tutela dei dati personali, declinata essenzialmente nella prospettiva degli utenti. La posizione fatta valere con tale doglianza è, infatti, la tutela della vita privata e familiare **di** tali soggetti, bene **di** cui, tuttavia, il ricorrente non può in alcun modo reputarsi titolare, né la ricorrente ha addotto la sussistenza **di** profili **di** rilevanza alla doglianza immediatamente attinenti alla propria sfera giuridica.

33. In proposito, occorre ricordare che *“l'azione **di** annullamento [...], similmente all'azione disciplinata dal codice **di** procedura civile (**di** cui mutua le fondamentali caratteristiche anche in virtù del rinvio esterno contemplato dall'art. 39, comma 1, c.p.a.), è contraddistinta dalla presenza **di** due condizioni, ovvero la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 24 agosto 2023, n. 7928). In linea generale, la semplice possibilità **di** ricavare dall'invocata decisione **di** accoglimento della richiesta **di** annullamento dell'atto impugnato una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, ricollegabile in via meramente contingente ed occasionale al corretto esercizio della funzione pubblica censurata, non dimostra la sussistenza della posizione legittimante, nel senso che siffatto possibile vantaggio ottenibile dalla pronuncia non risulta idoneo a determinare, da solo, il riconoscimento **di** una situazione differenziata dal quisque de populo, fondante la legittimazione al ricorso; occorre, invece, un'ulteriore condizione-elemento che valga a creare l'indicata differenziazione, cui essa condizione-elemento si riferisce, rispetto alla situazione **di** coloro che avrebbero un generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa (Cons. Stato, sez. III, 8 settembre 2016, n. 3829). L'interesse ad agire (rectius, a ricorrere), invece, **di** cui all'art. 100 c.p.c., consiste, come noto, nell'utilità personale (in quanto specificamente e direttamente riguardante il ricorrente nella sua qualità **di** titolare **di** una posizione differenziata e qualificata e non il generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa), attuale (dovendo sussistere al momento della proposizione del*

*ricorso e sino alla decisione, non essendo sufficiente una mera eventualità **di** lesione) e concreta (da valutare con riferimento ad una effettiva lesione della situazione giuridica soggettiva del ricorrente) promanante dalla rimozione del provvedimento amministrativo impugnato e, più in generale, identificantesi (Ad. Plen. n. 9/2014) con il bisogno **di** tutela giurisdizionale al punto da prospettarsi il ricorso al giudice amministrativo quale rimedio indispensabile per rimuovere lo stato **di** fatto lesivo, sempreché non sussistano elementi tali da indurre a ritenere che l'azione si traduca in un abuso della tutela giurisdizionale. [...]*

*La legittimazione a ricorrere si distingue, quindi, dall'interesse a ricorrere poiché non dipende dai riflessi pratici scaturenti dall'eventuale accoglimento della domanda giudiziale a vantaggio della sfera giuridica **di** colui il quale abbia agito in giudizio, identificandosi esclusivamente nella titolarità **di** una situazione giuridica soggettiva esplicativa **di** un interesse meritevole **di** tutela, secondo l'ordinamento giuridico. Il che induce, preliminarmente, ad accertare se [il ricorrente, n.d.r.] sia o meno titolare **di** un interesse qualificato e differenziato legittimante l'azione **di** annullamento proposta, rilevando i vantaggi dell'eventuale caducazione dei provvedimenti amministrativi impugnati in un secondo momento, allorché risulti comprovata la legittimazione a ricorrere dell'interessato, non potendosi, in mancanza, ascrivere rilievo legittimante soltanto alle utilità pratiche perseguite in giudizio” (Cons. Stato, II, 23.4.2025, n. 3496).*

34. Dalla lettura del ricorso è palese che il ricorrente formuli le contestazioni svolte nell'ambito del terzo motivo nella prospettiva dell'asserito pregiudizio che le previsioni del decreto determinerebbero in capo essenzialmente agli utenti del **servizio**, risultando del tutto residuale e privo **di** sviluppo argomentativo il riferimento ai conducenti, mentre è del tutto generico il paventato rischio **di** responsabilità per eventuale trattamento illecito dei dati (meramente adombrato in sede **di** memoria), senza adeguata prospettazione della posizione che fonderebbe tale responsabilità. Il motivo è, in definitiva, essenzialmente sviluppato introducendo nel processo profili **di** valutazione che pertengono alla posizione giuridica **di** terzi soggetti.

35. Il terzo motivo, pertanto, va dichiarato inammissibile.

36. Il primo motivo è infondato.

37. L'art. 11, co. 4, della legge 15.1.1992, n. 21, come sostituito dall'art. 10-*bis* del decreto-legge 14.12.2018, n. 135 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11.2.2019, n. 12), 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*”. La disposizione prosegue indicando i dati che devono essere inseriti nel **foglio di servizio**.

38. La richiamata previsione normativa ha, pertanto, introdotto l'obbligo di tenuta del **foglio di servizio elettronico**, individuando altresì le tipologie di dati che esso è chiamato ad ospitare, mentre ha demandato all'Autorità amministrativa la definizione delle sole “*specifiche*” dello strumento e, quindi, un'attività meramente attuativa/esecutiva finalizzata a sviluppare le soluzioni necessarie a consentire la sua concreta implementazione.

39. Va, pertanto, escluso che il decreto potesse innovare l'ordinamento e quindi essere configurato come atto normativo, come tale da assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

40. Né a diversa conclusione potrebbe giungersi in ragione dell'asserita introduzione, nel corpo del decreto, di previsioni effettivamente innovative e, quindi, tali da assumere portata normativa, il che, piuttosto, vizierebbe l'atto amministrativo sotto distinti profili, per l'esorbitanza del relativo disposto rispetto al suo oggetto come definito dalla legge, come peraltro è accaduto nel caso di specie per le ragioni che si passa ad illustrare.

41. Il Collegio a questo punto ritiene necessario esaminare preliminarmente il quarto motivo di ricorso, laddove è dedotta l'illegittimità del decreto, per sconfinamento della delega legislativa, laddove esso prevede non già la conservazione delle informazioni contenute nei fogli di servizio da parte del titolare dell'autorizzazione per l'eventuale, mera esibizione in sede di controllo (come previsto dalla Legge Quadro per il regime transitorio), bensì la conservazione delle stesse da parte di un'autorità centrale dello Stato, con

accesso consentito a un'ampia platea **di** soggetti, inclusi i dipendenti comunali, gli appartenenti ad organi militari e **di** polizia e i dipendenti delle motorizzazioni civili, nonché per un periodo **di** tempo significativamente superiore a quello **di** 15 giorni previsto dalla legge per il **foglio di servizio** cartaceo.

42. Le censure sono fondate.

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

44. Con il decreto-legge 14.12.2018, n. 135 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11.2.2019, 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 15.1.1992, n. 21:

- possibilità **di** effettuare la prenotazione del **servizio**, oltre che presso la rimessa, anche presso la sede, e altresì mediante l'utilizzo **di** strumenti tecnologici (nuovo art. 3, co. 1, l. n. 21/1992);

- possibilità **di** disporre, oltre che della rimessa situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, **di** ulteriori rimesse nel territorio **di** altri comuni della medesima provincia o area metropolitana (art. 3, co. 3, l. n. 21/1992);

- possibilità, anche per i titolari **di** autorizzazione per l'esercizio del **servizio di** noleggio con conducente **di** autovettura ovvero **di** natante, in caso **di** malattia, invalidità o sospensione della patente, intervenute successivamente al rilascio della licenza o dell'autorizzazione, **di** mantenere la titolarità della licenza o dell'autorizzazione a condizione che siano sostituiti alla guida dei veicoli o alla conduzione dei natanti, per l'intero periodo **di** durata della malattia, dell'invalidità o della sospensione della patente, da persone in possesso dei requisiti professionali e morali previsti dalla normativa vigente (art. 10, co. 2-*bis*, l. n. 21/1992);

- 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, co. 4, l. 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*, co. 1, del D.L. n. 5/2009, con disposizione reiterata **di** anno in anno sino all'intervento del D.L. 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 o dal pontile d'attracco, 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, co. 4-*bis*, l. n. 21/1992); ii) in via transitoria, quando il **servizio** è svolto in esecuzione **di** un contratto in essere tra cliente e vettore, stipulato in forma scritta con data certa sino a quindici giorni antecedenti la data **di** entrata in vigore del presente decreto e regolarmente registrato (art. 10-*bis*, co. 9, d.l. n. 135/2018);
- possibilità **di** fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del **servizio** e nel corso dell'effettiva prestazione del **servizio** stesso (art. 11, co. 4-*ter*, l. 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, motocarrozzetta e natante e **di** quelle **di** autorizzazione per il **servizio di** noleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozzetta e natante (c.d. RENT, art. 10-*bis*, co. 3, d.l. n. 135/2018);
- disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dell'attività delle piattaforme tecnologiche **di**

intermediazione che intermediano tra domanda e offerta **di** autoservizi pubblici non **di** linea (art. 10-*bis*, co. 8, d.l. n. 135/2018).

45. 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 comma 4 dell'art. 11, l. 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**;

- ritenuto ragionevoli e non sproporzionati l'obbligo **di** ricevere le richieste **di** prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo **di** strumenti tecnologici, l'obbligo **di** compilare e tenere un “**foglio di servizio**”, nonché la temporanea moratoria al rilascio **di** nuove autorizzazioni NCC fino alla completa operatività del RENT.

46. Con decreto del 19.2.2020 l'Amministrazione ha adottato la disciplina del RENT, la cui operatività è stata, tuttavia, immediatamente sospesa dal MIT con un successivo decreto del 20.2.2020, in ragione del fatto che l'istituzione del registro sarebbe stata “*funzionale all'adempimento anche degli obblighi di cui al citato art. 11, comma 4, e che, pertanto, ai sensi del comma 6 del medesimo art. 10-bis, la piena operatività del predetto registro è subordinata all'adozione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, relativo alle specifiche del foglio di servizio in formato elettronico*”.

47. Sin dalle prime fasi **di** elaborazione delle specifiche del **foglio di servizio elettronico**, pertanto, l'Amministrazione ha inteso operare uno stretto collegamento tra il suddetto strumento e il RENT, tanto da ritenerli non suscettibili **di** separata operatività.

48. Come emerge dalla sentenza della Sezione n. 6068 del 27.3.2024, che si è pronunciata sulla legittimità del decreto 20.2.2020 (annullandolo), il MIT non ha mai (allora) chiarito i termini e le ragioni dell'asserito collegamento del

foglio di servizio elettronico con il RENT. Anche alla luce **di** tale (mancato) chiarimento, la Sezione ha potuto concludere che:

- *“l’art. 10-bis, comma 3, del d.l. n. 135/2018 stabilisce che l’istituzione del Registro sarebbe dovuta intervenire entro un anno dalla data **di** entrata in vigore **di** tale decreto-legge”;*

- *“l’art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992 [...] non subordina affatto l’operatività del Registro all’adozione del decreto ministeriale relativo alle specifiche tecniche del **Foglio**, come erroneamente ritenuto dal Ministero resistente”;*

- *“l’art. 10-bis, comma 2, del d.l. n. 135/2018 prevede invece che ‘Il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, **di** concerto con il Ministero dell’interno, **di** cui all’articolo 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, come modificato dal comma 1, lettera e), del presente articolo, è adottato entro il 30 giugno 2019”. Si tratta, invero, **di** una norma che si limita a individuare il termine **di** adozione del decreto ministeriale relativo alle specifiche tecniche del **foglio di servizio in formato elettronico**, senza assumere alcun ruolo **di** raccordo ovvero **di** coordinamento con quanto previsto dall’art. 10-bis, comma 3, del d.l. n. 135/2018 in merito alla istituzione del Registro e all’introduzione delle specifiche tecniche **di** attuazione dello stesso”;*

- *“laddove il legislatore avesse effettivamente voluto subordinare l’operatività del Registro all’adozione del decreto recante le specifiche tecniche del **foglio di servizio in formato elettronico** l’avrebbe innanzitutto espressamente previsto e, comunque, avrebbe ben potuto coordinare diversamente l’efficacia dei plurimi decreti ministeriali in questione, in quanto gli stessi sono stati previsti uno actu, essendo tutti contemplati dall’art. 10-bis del d.l. n. 135/2018 che, sul punto e come più volte evidenziato, ha modificato in parte qua l’art. 11 della legge n. 21/1992”;*

- *“con specifico riguardo al periodo transitorio, il legislatore ha optato per l’introduzione **di** uno strumento assimilabile quoad effectum al **foglio di servizio in formato elettronico**, dettagliando in maniera analitica gli obblighi **di** tenuta dello stesso da parte degli operatori esercenti il **servizio di** NCC. Laddove lo strumento del **foglio di servizio in formato elettronico** fosse stato indispensabile per l’operatività del Registro, **di** certo il legislatore non*

avrebbe previsto l'introduzione **di** uno strumento alternativo **di** portata transeunte e si sarebbe sicuramente premurato **di** evidenziare quell'asserito nesso **di** correlazione tecnica tra **Foglio** e Registro che il Ministero ha erroneamente inteso porre a fondamento del gravato decreto **di** sospensione dell'efficacia del decreto ministeriale istitutivo dell'archivio informatico pubblico nazionale. **Di** tale correlazione, tecnica e/o funzionale, tuttavia non v'è alcuna traccia nelle previsioni normative applicabili *ratione materiae*";

- il Ministero ha "falsamente interpretato le previsioni normative appena richiamate, introducendo una condizione **di** efficacia del decreto istitutivo del Registro – e, dunque, della stessa operativa **di** tale registro – non prevista dalla legge", con l'effetto **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".

49. **Di** lì a poco, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla moratoria prevista dall'art. 10-bis, co. 6, del d.l. n. 135/2018, rilevando questa volta che "la disposizione in esame ha consentito per oltre cinque 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 a tempo indefinito il rilascio **di** nuove autorizzazioni per l'esercizio del **servizio di** NCC, con effetti protezionistici consistenti nell'elevare un'indebita barriera alla libertà **di** accesso al mercato, che non solo si è tradotta un'ulteriore posizione **di** privilegio degli operatori in questo già presenti – che agiscono in una situazione in cui la domanda è ampiamente superiore all'offerta – ma che, soprattutto, ha causato, in modo sproporzionato, un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività". Ne è conseguita la declaratoria **di** illegittimità costituzionale **di** tale disposizione.

50. Con la disciplina oggi all'esame del Collegio emerge, finalmente, la portata del disegno perseguito dall'Amministrazione onde realizzare la preannunciata interoperabilità tra il RENT e il **foglio di servizio elettronico** e che si traduce, nella sostanza, nella trasformazione (ma sarebbe meglio dire vera e propria trasfigurazione) **di** quest'ultimo in un'appendice del primo.

51. 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'articolo 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'articolo 12 del decreto legislativo 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.

52. Con la descritta architettura l'Amministrazione ha, dunque, preconstituito 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.

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

54. 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”.*

55. 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.

56. Anche andando al **di** là degli elementi testuali ricavabili dal testo della legge, lo stesso esame dei lavori preparatori del disegno **di** legge **di** conversione del d.l. 29.12.2018, n. 143 (che costituiva l'originario contenitore delle previsioni in questione, prima **di** essere trasfuse nella legge **di**

conversione del d.l. n. 135/2018) non consente **di** intravedere alcuna prospettiva volta all'istituzione **di** un sistema **di** controllo del tipo **di** quello instaurato dal decreto impugnato, il quale si sostanzia, come rilevato, anziché in uno strumento tenuto dal conducente e da esibire agli organi **di** controllo, in un archivio digitalizzato, obbligatoriamente accentrato in seno all'Amministrazione e aggiornato in tempo reale, in cui confluisce in sostanza l'intera attività svolta dai vettori NCC, il tutto conservato per un periodo incomparabilmente superiore a quello **di** 15 giorni previsto dalla legge per il **foglio di servizio** cartaceo.

57. Tenuto conto della portata e della pervasività **di** un meccanismo **di** questo tipo, se realmente questa fosse stata l'intenzione del legislatore è agevole ritenere che lo avrebbe sancito espressamente, mentre alcun elemento della previsione normativa consente **di** pervenire al risultato cui è addivenuto il Ministero, che delinea un'operatività incidente su molteplici valori e interessi anche **di** rilievo costituzionale, circostanza che avrebbe imposto un previo e idoneo bilanciamento a livello **di** normazione primaria.

58. D'altra parte, come è già stato rilevato dalla Sezione nella richiamata sentenza n. 6068/2024, *“pur volendo teoricamente assumere [...] che lo strumento del foglio di servizio in formato elettronico abbia originariamente potuto costituire un fattore differenziale nella lotta all'abusivismo – ossia, in vigenza dell'obbligo, per gli operatori del servizio di NCC, di rientrare in rimessa prima di effettuare un nuovo servizio – successivamente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle previsioni normative che avevano introdotto tale obbligo, non può più essere in alcun modo sostenuto che il foglio di servizio in formato elettronico costituisca, ai fini del contrasto alle condotte abusive, un presidio superiore al foglio di servizio cartaceo”*. Vi è implicita in tale constatazione il riconoscimento che 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 trasfigurato, *de iure condito*, in un

quello che appare un vero e proprio registro, alla pari del RENT, in cui tutto confluisce.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. Al riguardo, occorre ricordare che la prima introduzione dell'obbligo **di** tenuta **di** un **foglio di servizio** cartaceo (sia pure poi volta per volta sospeso) va ricondotta all'art. 29, co. 1-*quater*, del decreto-legge 30.12.2008, n. 207, come introdotto dalla legge **di** conversione 27.2.2009, n. 14. Già allora il termine **di** conservazione era stato previsto in due settimane.

63. La disciplina **di** cui al d.l. n. 135/2018 non ha sostanzialmente modificato tale profilo, sostituendo il riferimento alle due settimane con il termine **di** 15 giorni, ma introducendo, altresì, l'obbligo del deposito **di** una copia conforme presso la rimessa.

64. La suddetta modifica, peraltro, non sottintende un più lungo periodo **di** conservazione, ma si ricollega alle deroghe introdotte all'obbligo **di** iniziare e terminare ciascun singolo **servizio** presso la rimessa.

65. Nel contesto normativo all'epoca vigente, infatti, si prevedeva il divieto, per i vettori NCC, **di** effettuare più servizi consecutivi se le prenotazioni non fossero tutte antecedenti alla partenza dalla rimessa, in connessione con l'indefettibile obbligo, previsto dalla legge, **di** rientrare in rimessa prima **di** poter effettuare un nuovo **servizio**. In questa situazione il deposito della

copia, anteriormente all'avvio del **servizio**, aveva la funzione **di** consentire il confronto con l'originale del **foglio** che, in mancanza, non sarebbe stato possibile (essendo il **foglio** cartaceo, infatti, sarebbe stato possibile sostanzialmente inventare l'orario **di** prenotazione).

66. Alla suddetta previsione era, pertanto, estranea la finalità **di** consentire un controllo più a lungo termine, per il detto tramite, dei servizi registrati nel **foglio** che, d'altra parte, una volta venuto meno l'obbligo **di** conservazione dell'originale, avrebbe perduto il necessario termine **di** riscontro.

67. 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.

68. E', 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 un 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 degli utenti e la libertà **di** circolazione) in gioco.

69. 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.

70. Anche sotto tale profilo, pertanto, il decreto impugnato è illegittimo.

71. 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.

72. 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.

73. Il secondo e il quarto 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.

74. 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.

75. 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. Ciò, d'altra parte, risulta confermato anche dalla stessa difesa erariale, che giustifica la previsione in funzione della dimostrazione che *“l'operatore NCC si trovi legittimamente già su piazza non in quanto sta indebitamente svolgendo un **servizio** omologo a quello dei taxi ma in quanto è lì in attesa **di** svolgere il **servizio** richiesto dal cliente che ha effettuato la prenotazione”*: si tratta, pertanto, **di** previsione innovativa, in asserita funzione anti-abuso, 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**.

76. 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.

77. E', pertanto, fondato il quarto 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.

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

79. Va in proposito ricordato che, ai sensi dell'art. 3, co. 1, della legge n. 21/1992, *“Il **servizio di** noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo **di** strumenti tecnologici. Lo stazionamento dei*

mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco". Diversamente, ai sensi del precedente articolo 2, il **servizio taxi** *“si rivolge ad una utenza indifferenziata”* e *“lo stazionamento avviene in luogo pubblico”*. Ne consegue che, mentre ai taxi è riservato il **servizio di piazza** rivolto all'utenza indifferenziata, i vettori NCC possono operare esclusivamente previa prenotazione presso la sede o la rimessa, veicolata anche mediante l'utilizzo **di** strumenti tecnologici.

80. La previa prenotazione del **servizio** presso la sede o la rimessa, tuttavia, non implica affatto una sua *“programmazione”* nei termini che sembrano implicati dalle argomentazioni svolte dalle parti intime. La deduzione della difesa erariale secondo cui *“Nessun utente prenoterebbe un servizio di noleggio qualche minuto prima, soprattutto in una grande città”* è manifestamente infondata, non considera i vantaggi derivanti dall'utilizzo degli strumenti tecnologici **di** prenotazione e colloca lo svolgimento del **servizio** NCC in una dimensione che non corrisponde alla realtà attuale dei servizi **di** trasporto non **di** linea, oltre a obliterare le implicazioni derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 56/2020, la cui considerazione da parte del decreto impugnato e nell'ambito delle argomentazioni difensive risulta d'altra parte del tutto pretestuosa.

81. La circostanza che *“il noleggiatore dovrebbe – per espressa disposizione normativa - partire dalla rimessa e di certo – in assenza di una prenotazione a tempo debito e in presenza delle consuete condizioni di traffico veicolare – l'utente sarebbe costretto ad attendere invano su piazza”* è, da un lato irrilevante e, dall'altro lato, non corrispondente all'assetto del **servizio di** noleggio con conducente dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 56/2020.

82. 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.

83. 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.

84. 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, osservando che "*Il rigido vincolo imposto dal legislatore – derogabile nei limitati casi previsti al nuovo comma 4-bis dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992 e al comma 9 dell'art. 10-bis – si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio **di** ritorno alla rimessa "a vuoto" prima **di** iniziare un nuovo **servizio**. La prescrizione non è solo in sé irragionevole – come risulta evidente 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 – ma risulta anche sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato **di** assicurare che il **servizio di** trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo **di** prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all'art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, **di** stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco). Neppure è*

individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici», previste agli artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 21 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche introdotte al comma 1, lettere a) ed e), dell'art. 10-bis. La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-bis, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il carattere sproporzionato della misura non è superato – ma solo attenuato, rispetto alla previgente disciplina più restrittiva dettata dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 – dalla possibilità concessa al vettore di utilizzare, per l'inizio e il termine del servizio, una qualsiasi delle rimesse di cui disponga nell'ambito territoriale provinciale o di area metropolitana, di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dal comma 1, lettera a), dell'art. 10-bis. Deve essere dichiarata dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992. [...] Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa, sono illegittime anche le norme che derogano in casi particolari allo stesso obbligo, e segnatamente il comma 1, lettera f), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018”.

85. 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.

86. Con l'inciso valorizzato dal Ministero nella confezione del decreto la Corte ha, in realtà, semplicemente inteso evidenziare, prendendo a riferimento una situazione limite, l'irragionevolezza (più in generale) dell'obbligo incondizionato **di** rientro in rimessa, anche alla luce della possibilità **di** utilizzare gli strumenti tecnologici **di** prenotazione, tant'è che la declaratoria **di** incostituzionalità è stata estesa (e non certo perché afferenti a un'operatività non consentita) anche alle ulteriori deroghe all'obbligo **di** rientro in rimessa previste dall'art. 11, co. 4-*bis*, della legge n. 21/1992 e dall'art. 10-*bis*, co. 9, del d.l. n. 135/2018.

87. 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.

88. 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.

89. 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.

90. 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.

91. Sul punto, è inoltre opportuno richiamare le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 137/2024, laddove ha ricordato che:

- la “*carente offerta degli autoservizi pubblici non **di** linea [...] è stata oggetto, sin dal 1995 (Segnalazione 1° agosto 1995, n. 053), **di** ripetute segnalazioni dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in quanto «dovuta principalmente a un numero insufficiente **di** licenze per il servizio [**di** taxi] emesse dai comuni interessati». Anche quando poi alcuni comuni hanno provveduto a rilasciare nuove licenze per l’esercizio del **servizio di** taxi, questi interventi «sono risultati insufficienti anche a fronte **di** una domanda **di** mobilità non **di** linea in forte crescita» e **di** un’offerta «**di** servizi **di** NCC» che, parimenti, «non è stata sufficiente a soddisfare la domanda **di** mobilità» (Segnalazione 10 marzo 2017, n. 1354)”;*
- “*nonostante «la diversa configurazione dei servizi pubblici non **di** linea», la «domanda **di** mobilità non **di** linea considera ormai in larga parte fungibili i servizi **di** taxi e **di** NCC, come hanno segnalato l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (Segnalazione del 15 ottobre 2019), l’Autorità **di** regolazione dei trasporti pubblici (Segnalazioni al Parlamento e al Governo del 21 maggio 2015 e del 10 marzo 2017), la Commissione europea (Comunicazione della Commissione europea concernente un trasporto locale **di** passeggeri su richiesta, taxi e veicoli a noleggio con conducente, ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01)» (sentenza n. 36 del 2024)”;*
- “*È quindi rimasta del tutto inascoltata da parte del legislatore la preoccupazione dell’AGCM volta a evidenziare 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, **di** regola caratterizzate da maggiore densità **di** traffico e dall’incapacità del trasporto pubblico **di** linea e del **servizio** taxi a coprire interamente i bisogni **di** mobilità della popolazione» (ancora, Segnalazione n. 1354 del 2017)”;*
- “*I servizi **di** autotrasporto non **di** linea [...] concorrono a dare «effettività» alla libertà **di** circolazione, «che è la condizione per l’esercizio **di** altri diritti» (sentenza n. 36 del 2024), per cui la forte carenza dell’offerta – che colloca l’Italia fra i Paesi europei meno attrezzati al riguardo, come risulta dai dati segnalati nell’opinione presentata dall’ANITRAV tanto nel presente giudizio quanto nel giudizio a quo – generata dal*

*potere conformativo pubblico si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità **di** sviluppo economico. Essa ha infatti innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado **di** utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi **di** trasporto **di** linea, ma che ha stringenti necessità **di** mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze **di** cura. Ha compromesso le esigenze **di** accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni **di** lavoro. Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta **di** mobilità ha pregiudicato la possibilità **di** raggiungere agevolmente i luoghi **di** villeggiatura, come documentato dalla Regione Calabria nel giudizio a quo”;*

- la stessa Corte **di** giustizia dell'Unione europea “ha posto in risalto il ruolo cruciale che i servizi **di** NCC sono deputati a svolgere, proprio in virtù dell'impiego dell'innovazione tecnologica, per “contribuire a conseguire l'obiettivo **di** una mobilità efficiente e inclusiva, grazie al loro livello **di** digitalizzazione e alla flessibilità nella fornitura **di** servizi, come una piattaforma tecnologica accessibile ai non vedenti” (cfr. CGUE, sentenza 8 giugno 2023, nella causa C-50/21, Prestige and Limousine SL).

92. La prospettiva da cui muove l'impostazione del decreto impugnato e propugnata anche dalla difesa erariale è, pertanto, palesemente in contrasto con l'attuale assetto dei servizi **di** trasporto non **di** linea quale risulta dai plurimi pronunciamenti della giurisprudenza costituzionale, come pure del giudice unionale.

93. 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).

94. Il secondo motivo è anche fondato laddove lamenta le indebite restrizioni previste dalla disciplina relativa ai contratti **di** durata quanto all'operatività con i committenti che esercitano anche in via indiretta attività **di** intermediazione tra la domanda e l'offerta **di** servizi NCC.

95. In proposito, va rilevato che, diversamente da quanto affermato dalle parti intime, le soluzioni definitorie adottate dal decreto rivestono un'indubbia portata precettiva nella misura in cui, come d'altra parte rilevato dalla difesa erariale, precludono *“la semplificazione prevista dal modello C (relativo ai contratti **di** durata) nei casi in cui non vi sia un committente vero e proprio ma semplicemente un intermediario quale le agenzie **di** viaggio e turismo”*.

96. Sotto tale profilo, va invece rilevato che proprio l'intermediazione **di** agenzie **di** viaggio e turismo, che operano sulla base **di** contratti previamente stipulati con i fruitori del **servizio**, **di** per sé soddisfa l'esigenza **di** differenziazione della clientela sottesa all'obbligo **di** rivolgersi all'utenza specifica **di** cui all'art. 3, co. 1, della legge n. 21/1992, mentre in caso **di** intervento delle piattaforme **di** intermediazione la medesima esigenza è soddisfatta per il tramite della richiesta nominativa operata tramite la medesima piattaforma. Non vi è, dunque, alcuna ragione per la quale eventuali semplificazioni nella compilazione del **foglio di servizio** non siano accessibili, né alcuna possibilità **di** sovrapposizione con il **servizio di** piazza, essendo sempre assicurata la previa identificazione del fruitore del **servizio** e la necessità **di** un'apposita prenotazione.

97. Ne deriva l'illegittimità delle previsioni censurate nella parte in cui escludono dal novero dei committenti i soggetti che svolgono anche in via indiretta attività **di** intermediazione tra la domanda e l'offerta **di** servizi NCC.

98. In relazione all'ampiezza dei dati che il **foglio di servizio elettronico** è chiamato a ospitare, va rilevato che l'art. 11, co. 4, della legge n. 21/1992 prevede che in esso vadano inseriti:

- 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**.

99. Rispetto alle predette indicazioni, l'asserita esorbitanza delle informazioni richieste addotta nel ricorso (con riferimento a registrazione dell'autorizzazione; nome e cognome dei conducenti; codice fiscale dei conducenti; estremi **di** iscrizione al ruolo dei conducenti; copia degli eventuali contratti **di** durata stipulati; dati relativi al committente; dati relativi all'ubicazione delle rimesse; dati relativi alla partenza, all'arrivo, all'inizio e alla fine del **servizio**), salvo quanto conseguente alla portata demolitoria delle statuizioni contenute nella presente sentenza (ad esempio con riguardo ai dati relativi alla connessione tra servizi), risulta insussistente, trattandosi **di** informazioni che si pongono nella prospettiva **di** un logico e congruente sviluppo delle previsioni **di** legge.

100. Manifestamente infondata è la questione **di** legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente in relazione all'art. 11, co. 4, della legge n. 21/1992, come introdotto dal d.l. n. 135/2018, per asserita violazione del principio **di** omogeneità dei provvedimenti d'urgenza **di** cui all'art. 77 Cost. e delle garanzie costituzionali sulla conversione degli atti **di** decretazione d'urgenza e sul dibattito parlamentare.

101. Al **di** là della genericità della censura, vale rilevare che le disposizioni complessivamente previste dall'art. 10-*bis* del decreto-legge citato possono senz'altro essere inquadrare nell'ambito della ritenuta necessità ed urgenza **di** *“di adottare misure di semplificazione in materia di impresa e lavoro, per superare situazioni di grave difficoltà nelle dinamiche dei rapporti di mercato e con la pubblica amministrazione”*, come pure **di** *“adottare misure per imprimere ulteriore slancio alla modernizzazione dell'azione pubblica e alla informatizzazione dei rapporti fra cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche”*, con conseguente infondatezza della doglianza.

102. In ragione **di** tutto quanto sopra osservato, può essere assorbito il quinto motivo, con il quale si lamenta la mancata notifica del decreto sulla base della direttiva (UE) 2015/1535. Tenuto conto dell'integrale annullamento degli atti impugnati, delle superiori acquisizioni circa la natura del **foglio di servizio**

elettronico e dell'impossibilità **di** introdurre, per via della definizione delle relative specifiche, vincoli conformativi all'operatività dei vettori NCC e dei fornitori **di** servizi **di** intermediazione, è chiaro, infatti, che alcuna ulteriore utilità la parte ricorrente potrebbe conseguire dal perseguimento della censura.

103. In conclusione, il ricorso va in parte dichiarato inammissibile, in parte rigettato e in parte accolto nei termini sopra precisati; conseguentemente, gli atti impugnati vanno annullati, salvi 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.

104. Il punto **di** partenza obbligato è costituito dal dettato dell'art. 11, comma 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”*.

105. 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.

106. 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.

107. 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.

108. 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.

109. 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.

110. 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.

111. Le spese **di** lite sostenute dalla parte ricorrente sono poste a carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'interno nella misura indicata in dispositivo, mentre tra le altre parti possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- dichiara manifestamente infondata la questione **di** legittimità costituzionale dell'art. 11, co. 4, della legge n. 21/1992, come introdotto dal d.l. n. 135/2018, in relazione all'art. 77 Cost.;
- in parte dichiara inammissibile, in parte rigetta e in parte accoglie il ricorso nei sensi **di** cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa da adottarsi nel rispetto dei principi indicati in parte motiva.

Condanna il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'interno, in solido, al pagamento delle spese **di** lite sostenute della parte ricorrente, quantificate in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori **di** legge. Spese compensate tra le altre parti.

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

Così deciso in Roma nelle camere **di** consiglio dei giorni 4 giugno 2025 e 2 luglio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario

Marco Savi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Marco Savi

IL PRESIDENTE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO