

AS2160 - VARI COMUNI – PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI CONNESSE A REGOLAMENTI E BANDI PER AUTORIZZAZIONI NCC

Roma, 19 marzo 2026

Comune di Milano
Comune di Mentana (RM)
Comune di Minturno (LT)
Comune di Borgo Virgilio (MN)
Comune di Trasacco (AQ)
Comune di Mongrando (BI)
Comune di Lugo (RA)
Comune di Tavoleto (PU)
Comune di Borno (BS)
Comune di Bagheria (PA)
Comune di Certosa di Pavia (PV)
Comune di Ameno (NO)
Comune di Riano (RM)
Comune di Montagna in Valtellina (SO)
Comune di Claino con Osteno (CO)
Comune di Gambasca (CN)

Regione Lazio
Regione Piemonte
Regione Marche
Regione Abruzzo
Regione Lombardia

CCIAA di Sassari, di Latina e di L'Aquila

Associazione Nazionale Comuni Italiani

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 17 marzo 2026, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito agli ostacoli all'accesso ai mercati dei servizi di noleggio con conducente (di seguito, "NCC") introdotti in alcune norme regionali e regolamentari comunali, con particolare riferimento ai requisiti di carattere territoriale per l'iscrizione al ruolo provinciale conducenti dei mezzi adibiti ai servizi di NCC, per il rilascio delle autorizzazioni e per l'operatività dei vettori NCC. La presente segnalazione viene trasmessa anche all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (di seguito, "ANCI") affinché la divulghi ai propri associati.

Come noto, l'attività di noleggio con conducente è disciplinata dalla legge n. 21/1992 (recante, "*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*"), alla quale devono conformarsi gli enti locali ai fini del rilascio delle relative autorizzazioni.

Ai sensi della legge quadro, l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea presso le Camere di commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (di seguito, "CCIAA") avviene, previo superamento di un apposito esame che accerta i requisiti del vettore, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica¹. Tale iscrizione costituisce requisito indispensabile per il rilascio da parte dei Comuni, attraverso bandi pubblici di concorso, dell'autorizzazione per l'attività di NCC².

Nella regolazione dei criteri per l'iscrizione al ruolo dei conducenti, per il rilascio dell'autorizzazione e per l'operatività degli operatori NCC nel proprio territorio, le Regioni e le Amministrazioni locali sono tenute ad adottare prescrizioni coerenti con i principi fissati dalla citata legge quadro, oltre che ragionevoli e proporzionate.

¹ [Cfr. articolo 6, comma 3, della legge n. 21/1992.]

² [Cfr. articoli 5 e 8, comma 1, della legge n. 21/1992.]

Tuttavia, alcune leggi regionali, in particolare quelle delle Regioni Lazio, Piemonte, Marche, Abruzzo e Lombardia³, nonché alcuni regolamenti comunali e bandi di concorso per l'assegnazione di autorizzazioni NCC prevedono:

i) come requisito per la partecipazione al concorso per il rilascio dell'autorizzazione, l'iscrizione del richiedente al ruolo provinciale dei conducenti presso la CCIAA della Provincia nel cui territorio si trova il Comune che ha pubblicato il bando di concorso o la residenza del candidato nel Comune che ha pubblicato il bando o in un altro Comune della medesima Provincia o Regione;

ii) come criterio per l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, la residenza (nel caso di persona fisica) o la sede (nel caso di persona giuridica) nel Comune che ha pubblicato il bando o in un altro Comune della medesima Provincia o Regione nel cui territorio ricade il Comune competente al rilascio dell'autorizzazione o la disponibilità, già al momento della domanda, di un'autorimessa nel territorio del Comune.

Tali criteri di natura territoriale, anche ove previsti solo sotto forma di criterio premiale in sede di valutazione della domanda, introducono una barriera all'accesso all'attività di NCC, con effetti escludenti e discriminatori nei confronti dei candidati che non ne sono in possesso, che non appaiono giustificati né proporzionati.

Sul punto, va infatti ribadito che l'obbligatorietà dell'iscrizione al ruolo formato per ciascuna Provincia, ai fini del rilascio dell'autorizzazione NCC da parte di ciascuno dei Comuni compresi nel territorio della Provincia medesima, determina *"una compartimentazione territoriale idonea a limitare il numero di operatori presenti in alcuni comuni appartenenti a una determinata provincia e, conseguentemente, una riduzione non proporzionale né giustificata dell'offerta del servizio di trasporto con conducente a danno dell'utenza finale"*, dovendosi, invece, ritenere sufficiente *"l'iscrizione a ruolo dei conducenti di cui all'articolo 6 della legge-quadro nazionale n. 21/1992 o, in alternativa, l'iscrizione in un elenco analogo di altro Stato appartenente all'Unione europea"* (sottolineature aggiunte)⁴.

Inoltre, il requisito della residenza del richiedente persona fisica (o della sede delle persone giuridiche) nel Comune che ha indetto il bando, ovvero nella Provincia o Regione in cui detto Comune è ricompreso, al fine della partecipazione al concorso per il rilascio dell'autorizzazione, così come l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo riconducibile al requisito della residenza del candidato nel Comune, presentano profili di incompatibilità con i principi posti a tutela della concorrenza. Analogamente, la fissazione del requisito della residenza o del domicilio in un determinato Comune per l'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti è contrastante con l'obiettivo di apertura del mercato. Ciò in quanto, come già chiarito dall'Autorità⁵, la previsione di tali criteri ai fini della partecipazione alla procedura di concorso, o addirittura ai fini dell'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti, costituisce una misura che limita la libertà di iniziativa economica degli NCC escludendo molti aspiranti conducenti che, pur non in possesso del requisito "territoriale", presentino caratteristiche di professionalità e conoscenza del territorio di pari o superiore livello rispetto ai residenti o ai domiciliati nel Comune, nella Provincia o nella Regione interessati.

In tal senso, anche la sentenza della Corte costituzionale n. 183/2024 ha sancito, con specifico riferimento al settore degli NCC, *"la necessità costituzionale di un'apertura del mercato eliminando ogni barriera regolatoria priva di adeguata giustificazione (sentenze n. 137 e n. 36 del 2024)"*⁶, e ha richiamato una precedente pronuncia n.

³ [Cfr., in particolare, la legge regionale Lazio n. 58 del 1993 e ss.mm.ii. (recante, "Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21") prevede, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, che "L'iscrizione nel ruolo formato per ciascuna provincia costituisce requisito indispensabile per il rilascio, da parte di ciascuno dei comuni compresi nel territorio di competenza della provincia medesima [...] dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente"; la legge regionale Piemonte n. 24 del 1995 e ss.mm.ii. (recante, "Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada") prevede, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, che "L'iscrizione nel ruolo, formato per ciascuna Provincia, costituisce requisito indispensabile per il rilascio, da parte di ciascuno dei Comuni compresi nel territorio di competenza della Provincia medesima, della licenza per l'esercizio del servizio taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente"; la legge regionale Marche n. 10 del 1998 e ss.mm.ii. (recante, "Norme in materia di trasporto di persone mediante il servizio di taxi e il servizio di noleggio di veicoli con conducente") prevede, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, che "L'iscrizione in un ruolo provinciale abilita a concorrere, in tutti i comuni del territorio della provincia, per il rilascio di licenze e di autorizzazioni per veicoli e natanti corrispondenti alla sezione di appartenenza"; la legge regionale Abruzzo n. 124 del 1998 e ss.mm.ii. (recante, "Norme urgenti per l'istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge quadro n. 21 del 1992"), il cui articolo 2 (rubricato, "Requisiti necessari per l'iscrizione al ruolo"), comma 1, lettera b), prevede che: "I soggetti che intendono iscriversi al ruolo di cui all'art. 1 devono essere in possesso dei seguenti requisiti: [...] b) essere residenti o aver eletto il domicilio professionale in un Comune compreso nel territorio della Regione Abruzzo"; la legge regionale Lombardia n. 6 del 2012 e ss.mm.ii. (recante, "Disciplina del settore dei trasporti"), il cui articolo 25 (rubricato, "Ruolo dei conducenti"), comma 2-bis, prevede che: "L'iscrizione nel ruolo di ciascuna provincia costituisce requisito indispensabile per il rilascio, da parte dei comuni compresi nel territorio della provincia medesima, [...] dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente".]

⁴ [Cfr. AS736 - Rilascio autorizzazioni per l'esercizio di noleggio con conducente del 28 luglio 2010, in Bollettino n. 30/2010; AS683 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente del 22 aprile 2010, in Bollettino n. 16/2010 e AS501 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207) del 19 febbraio 2009, in Bollettino n. 7/2009.]

⁵ [Cfr., ex multis, AS2099 Roma Capitale - Requisiti del bando di iscrizione al ruolo dei conducenti degli autoservizi pubblici non di linea del 5 agosto 2025, in Bollettino n. 33/2025 e AS553 - Comune di Endine Gaiano (BG) - Regolamento comunale per il servizio di autonoleggio da rimessa con conducente a mezzo autovettura del 4 giugno 2009, in Bollettino n. 29/2009.]

⁶ [Cfr. paragrafo 9. In particolare, con la richiamata sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della legge regionale Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevedeva, tra i requisiti necessari per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello "di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria".]

264/2013⁷, in cui era stato già osservato come il requisito *de quo* comportasse “una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione” privo, in sé, di “alcuna ragionevole giustificazione in rapporto alla esigenza [...] di garantire e comprovare, anche a tutela dell’utenza, le specifiche idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto futuro svolgimento dell’attività in questione” traducendosi “in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell’Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni”. In questa pronuncia, era stato ribadito “il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale”⁸. Alla luce di tali pronunce, pertanto, la residenza come requisito di ammissione al concorso ovvero come criterio preferenziale ai fini del rilascio dell’autorizzazione NCC presenta evidenti profili di incompatibilità con la concorrenza e di discriminazione territoriale a danno dei candidati residenti in altro Comune, Provincia o Regione, ovvero in un altro Stato membro dell’Unione europea, in violazione degli articoli 41 della Costituzione e 49 del TFUE.

Peraltro, tutti i suddetti criteri territoriali non appaiono funzionali, né proporzionati, alla finalità di garantire che il servizio NCC sia effettivamente svolto sul territorio e siano assicurate la conoscenza della viabilità locale e una reperibilità tempestiva al momento della domanda di trasporto. Tali esigenze possono, infatti, essere adeguatamente garantite attraverso soluzioni alternative più rispettose della libertà di iniziativa economica e della libertà di stabilimento. Basti in tal senso pensare alla conoscenza dei luoghi acquisibile mediante l’uso di strumenti digitali di navigazione e alla tempestività di erogazione del servizio resa possibile mediante l’uso di piattaforme di intermediazione della domanda e dell’offerta del servizio di noleggio con conducente in grado di localizzare il vettore più prossimo al luogo di prelievo dell’utente.

A ciò si aggiunga che l’attribuzione di un punteggio aggiuntivo legato a criteri territoriali, oltre a non essere funzionale a garantire una migliore qualità del servizio reso, rischia di tradursi in una misura discriminatoria e non proporzionata là dove a tale criterio dovesse essere riconosciuto un peso eccessivo, non facilmente compensabile, per chi non lo possiede, con punteggi attribuibili ad altri criteri.

Anche la previsione del requisito del possesso di una rimessa situata nel territorio comunale al momento della presentazione della domanda di partecipazione – e, quindi, per accedere al solo bando - costituisce una ingiustificata e sproporzionata barriera all’accesso all’attività in quanto volta a escludere molti aspiranti conducenti prima ancora di vedersi assegnati di autorizzazione⁹.

Infine, ulteriori restrizioni alla concorrenza sono rinvenibili nelle norme che prevedono oneri ulteriori a carico dei vettori NCC autorizzati da altri Comuni per l’operatività nelle aree comunali a traffico regolamentato (ZTL e corsie preferenziali). Tali norme introducono, infatti, una discriminazione legata ancora una volta a un criterio territoriale del servizio che restringe la concorrenza tra gli operatori, senza che vi sia una giustificazione in termini di maggiore garanzia dell’efficienza e della qualità del servizio¹⁰.

In conclusione, l’Autorità auspica che gli Enti in indirizzo, ciascuno per la propria competenza, tengano in considerazione quanto osservato e modifichino i propri atti in modo da favorire un’apertura effettiva dei mercati dei servizi di NCC, eliminando le molte barriere regolatorie che incidono in modo irragionevole e sproporzionato sull’esercizio della libertà di iniziativa economica e ostacolano la libertà di stabilimento in violazione dell’articolo 49 del TFUE.

Si invitano i predetti Enti a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità concorrenziali evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁷ [La disposizione era una norma della Regione Molise che prevedeva, tra gli altri, il requisito che i soggetti aspiranti all’iscrizione al ruolo dei conducenti dovessero “essere residenti in un Comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno e avere la sede legale dell’impresa nel territorio regionale”.]

⁸ [Cfr. paragrafo 2.2 della sentenza n. 264/2013 e paragrafo 8.2 della sentenza n. 183/2024.]

⁹ [Peraltro, le criticità concorrenziali - attinenti alla stessa previsione che stabilisce l’obbligo di avere una rimessa e la sede operativa nel comune che rilascia l’autorizzazione NCC per poter conseguire e mantenere l’autorizzazione stessa - sono già state affrontate in passato dall’Autorità (cfr., ex multis, AS1620 - Disciplina dell’attività di noleggio con conducente del 1° ottobre 2019, in Bollettino n. 42/2019.)]

¹⁰ [Cfr. AS1187 - Comune di Roma - Accesso nel territorio comunale dei veicoli NCC autorizzati da altri Comuni del 15 aprile 2015, in Bollettino n. 15/2015; AS948 - Comune di Roma - Disposizioni in materia del servizio di noleggio con conducente del 9 maggio 2012, in Bollettino n. 24/2012; AS683 - Disciplina dell’attività di noleggio con conducente cit. e AS501 - Disciplina dell’attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207), cit..]