



La giusta critica dei conducenti ncc agli illegittimi e discriminatori provvedimenti del Governo

Descrizione

di Valentino De Nardo, già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

SOMMARIO: 1) Abolizione del divieto del rilascio di nuove autorizzazioni NCC agli aventi diritto; 2) Foglio elettronico di servizio, prescritto per i soli conducenti NCC, costituzionalmente illegittimo e implicitamente abrogato; 3) Critica ai tre decreti attuativi della legge quadro e successive modificazioni, proposti dal Governo; 4) Conclusioni.

1. Abolizione del divieto del rilascio di nuove autorizzazioni NCC agli aventi diritto

Non sussistono oramai motivi ostativi al rilascio di nuove autorizzazioni NCC tramite bando di pubblico concorso, così come già espresso in precedenza dal Garante della Libera Concorrenza.

Invero, la tesi dell'abrogazione implicita della norma, di cui all'art. 10 bis, comma 6°, del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, per il decorso del termine perentorio di un anno per l'istituzione del RENT, è pienamente condivisibile, secondo la vigente prevalente dottrina e giurisprudenza, essendo decorsi ben 5 anni dal suddetto termine perentorio di un anno, previsto dall'art. 10 bis, 3° comma, del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, per l'istituzione del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio di taxi e di quelle di autorizzazione per il servizio di NCC., allo scadere del quale era stato posto il divieto temporaneo del rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, previsto dall'art. 10 bis, comma 6°, del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Si precisa, infatti, che la perentorietà del suindicato termine, previsto dall'art. 10 bis, 3° comma, del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, per l'istituzione del RENT si desume, oltre che dalla stessa chiara interpretazione letterale, incondizionata ed indefettibile, della norma, anche dalla correlazione con il divieto temporaneo del rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, che doveva avere

necessariamente carattere provvisorio, ledendo, altrimenti, diritti garantiti dalla libertà di iniziativa economica privata, espressamente tutelati dalla Costituzione e dalla disciplina legislativa generale del settore per l'espletamento del servizio di NCC.

Infatti, con analoghe argomentazioni, attualmente, la Corte Costituzionale con questione di costituzionalità, sollevata d'ufficio, nel corso di uno specifico giudizio incidentale [i], ha espresso il suo giudizio di illegittimità incostituzionale della norma in esame con una recentissima sentenza [ii], per cui la stessa, oltre ad essere inapplicabile per abrogazione implicita, è attualmente anche dichiaratamente incostituzionale con riferimento agli artt. 3 e 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

- **Foglio elettronico di servizio, prescritto per i soli conducenti NCC, costituzionalmente illegittimo e implicitamente abrogato**

Ciò posto circa l'avvenuta decadenza legale, oltre che l'abrogazione implicita ed ora anche l'illegittimità costituzionale del divieto temporaneo del rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, deve ritenersi parimenti implicitamente abrogato, oltre che parimenti incostituzionale, la previsione di un foglio elettronico di servizio molto complesso e vessatorio per la sola categoria dei conducenti NCC, chiaramente previsto per ostacolare ulteriormente l'attività della medesima categoria dell'unitario servizio pubblico del trasporto locale non di linea, per favorire la lobby dei tassisti e non diretto certamente a favorire l'attività delle imprese NCC, imponendole controlli e prescrizioni, che sono stati ormai giudicati illegittimi, sia dalla Corte Costituzionale [iii], che dalla Corte di Cassazione [iv].

Non esiste più, infatti, l'obbligo per i conducenti NCC di rientro alla propria sede o rimessa alla fine di ogni viaggio e potendo essi sostare, altresì, su area pubblica, in attesa di fornire uno specifico servizio, regolarmente prenotato presso la sede o l'autorimessa dell'impresa NCC, peraltro persino da committenti diversi dagli effettivi fruitori del servizio di trasporto, anche senza il limite – non indefettibile – del nolo per un determinato viaggio e/o per un determinato tempo, purchè consacrati da un apposito contratto di appalto con il committente, ai sensi dell'art. 3 della Legge n. 21 del 1992 [v], oltre che potendo essi prelevare e condurre a destinazione gli utenti anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana, in cui ricade il territorio del Comune, che ha rilasciato l'autorizzazione – come già previsto dalla normativa esistente -.

Pertanto, richiedendo l'art. 10 bis, 1° comma, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, soltanto che la richiesta della prenotazione del servizio pervenga alla sede o alla rimessa NCC (“anche” e, non solo, mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici), non essendovi più l'obbligo del conducente NCC di rientro alla sede o rimessa alla fine di ogni viaggio [vi] e potendo la prenotazione avvenire anche per più clienti e in tempi diversi [vii], venendo meno, quindi, i presunti presupposti legislativi della normativa introdotta con la previsione di un foglio di servizio in formato elettronico, deve ritenersi oramai implicitamente abrogata, oltre che costituzionalmente illegittima, anche la complessa disciplina prevista dall'art. 10 bis, 1° comma, lettera e), del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Ciò premesso, si osserva, quindi, che il nuovo progetto di regolamento attuativo, proposto dal Governo, non si presenta in linea con la disciplina dell'art. 10 bis del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, come modificata dalla predetta

sentenza della Corte Costituzionale ed anche con il predetto orientamento della giurisdizione ordinaria in merito alla stessa disciplina legislativa.

Pertanto, bisogna logicamente ritenere che la puntigliosa ed onerosa disciplina prevista dalla medesima norma e dal nuovo progetto di regolamento proposto dal Governo, in materia di tenuta da parte dei conducenti NCC di un foglio di servizio “in formato elettronico”, , strettamente collegata all’obbligo dei medesimi conducenti NCC di rientro presso la sede o la rimessa al termine di ogni servizio, **debba ritenersi implicitamente abrogata, per la parte legislativa, ovvero illegittima, per la parte regolamentare proposta, oltre che incostituzionale nel suo complesso**, perché discriminatoria nei confronti dei conducenti NCC, nonchè inadeguata e sproporzionata, non essendo più attuale alla luce delle predette censure formulate dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Cassazione. Pertanto, la prospettata istituzione di un complesso foglio elettronico di servizio si rivela non solo del tutto priva di utilità sociale, ma anzi dannosa e discriminante per la sola categoria dei conducenti NCC, e conseguentemente costituzionalmente illegittima, ostacolando la libertà di iniziativa economica, tutelata dall’art. 41, 1° e 2° comma, della Costituzione, e la libertà di stabilimento delle imprese del settore in ambito europeo, tutelata dall’art. 117, primo comma della Costituzione, in relazione all’art. 49 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), oltre che la libertà di circolazione degli utenti del servizio, come precisato dalla recentissima sentenza n. 137 del 2024 della Corte Costituzionale^[viii].

In conclusione è venuta meno la “ratio” della disciplina rigorosa e, comunque, vessatoria del foglio di servizio in formato elettronico per i conducenti NCC ed, anzi, della necessità della formulazione dello stesso anche in formato cartaceo, in base al chiaro apparato motivazionale della sentenza del Giudice Supremo delle Leggi **nello spirito di semplificazione e partecipazione dei cittadini, lavoratori ed utenti, all’attività amministrativa, al quale si ispira tutta la vigente normativa dell’ attuale Stato democratico, considerato che la norma base dell’art. 10 bis, comma 1, lett. a) del D.L. 135/2018, conv. nella L.12/2019, che prevede la prenotazione del servizio mediante l’uso di strumenti tecnologici, non ha valore di norma imperativa, ma di norma disponibile [...anche....] e, cioè facoltativa per l’utente nei rapporti fra il medesimo e la Centrale operativa e non riguarda i rapporti fra l’utente ed il conducente NCC, che pertanto potrà annotare le prenotazioni ricevute dalla Centrale operativa con gli strumenti (tecnologici o meno) che siano di più semplice applicazione, salvo poi documentare con i singoli contratti stipulati, regolarmente registrati con fattura o ricevuta fiscale, i relativi servizi effettuati.**

3) Critica ai tre decreti attuativi della legge quadro e successive modificazioni, proposti dal Governo.

In realtà, **il sistema normativo centralizzato** prospettato dal Governo, costituito, sia dall’introduzione di un registro informatico pubblico nazionale dei titolari delle licenze di taxi e di NCC, sia di un albo nazionale dei gestori di piattaforme informatiche di intermediazione fra la domanda e l’offerta di tutti gli autoservizi locali pubblici non di linea in un’apposita Sezione istituita presso il CED del MIT, si pone in contrasto **con la competenza esclusiva (residuale) delle Regioni ex art. 117, IV° comma, della Costituzione** – subentrata successivamente alla legge quadro n. 21 del 1992, all’epoca materia di potestà legislativa statale concorrente, ma non nelle successive modifiche legislative-, senza parlare dell’istituzione di un foglio elettronico di servizio, molto complesso e gravoso, prescritto soltanto per i conducenti NCC dall’art. 10 bis, 1° comma, lettera e), del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, che riguarda proprio lo specifico funzionamento del settore del trasporto pubblico locale nel territorio delle

Regioni. Né può essere invocata la competenza legislativa esclusiva dello Stato a tutela della concorrenza, ex art. 117, 2° co., lett. e) della Costituzione, sia perché in questo caso la disciplina normativa dello Stato è completamente pervasiva della competenza esclusiva regionale (destinata, tra l'altro, ad ampliarsi **con l'attuale riforma delle autonomie differenziate delle Regioni, già entrata in vigore**), sia perché il complesso apparato normativo, legislativo e regolamentare – nei termini delineati – non si mostra affatto diretto al fine della tutela della concorrenza, ma anzi a comprimere il mercato del trasporto non di linea, esercitato dagli NCC, ostacolandone e finanche mortificandone la professionalità, garantita dall'iscrizione in appositi albi professionali all'esito di scrupolosi esami banditi dai Comuni, in favore di quello della lobby dei tassisti, attraverso controlli polizieschi e adempimenti burocratici vessatori, che allontanano dalla relativa categoria, sanzionati anche con gravi responsabilità, persino penali (v. la sottoscrizione del foglio di servizio cartaceo o la validazione di quello elettronico, che sono semplicemente atti preparatori di un contratto di appalto privatistico), limitando e mortificando la libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41, 1° e 2° co., della Costituzione e la libertà di stabilimento delle imprese del settore in ambito europeo, tutelata dall'art. 117, 1° co., della Costituzione, in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'U.E (TFUE), oltre che la libertà di circolazione degli utenti del servizio, come precisato dalla recentissima sentenza n. 137 del 2024 della Corte Costituzionale [\[ix\]](#).

Stante, **l'evidente violazione da parte del predetto quadro normativo dello Stato della sfera delle attribuzioni legislative esclusive regionali** è facile anche prevedere il probabile avvio di ricorsi "a cascata" da parte delle Regioni nei confronti dello Stato per giudizi di incostituzionalità delle predette leggi statali o per conflitti di attribuzione per usurpazione da parte dello Stato (conflitti c.d. di "usurpazione") di materie di competenza regionale, stante anche l'attuale riforma delle autonomie differenziate delle Regioni.

Pertanto, è necessario prendere atto, da un lato, della sopravvenuta decadenza e/o implicita abrogazione, nonché della ormai dichiarata incostituzionalità del divieto previsto dall'art. 10 bis, comma 6°, del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, e, dall'altro lato, della implicita abrogazione, per il lungo tempo trascorso, e/o dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative dell'art. 29, co. 1 quater del decreto legge 30 dicembre 2008 n. 207, conv. nella legge 27 febbraio 2009 n. 14 e di quelle dell'intero art. 10 bis del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, conv. nella legge 11 febbraio 2019 n. 12, emanate successivamente alla riforma del Titolo V° della Costituzione del 2001, le quali comprimono il diritto fondamentale al lavoro dei conducenti NCC, interferendo nella sfera di competenza legislativa (trasporto pubblico locale), attribuita alle Regioni dall'art. 117, 4° co. della Costituzione, e, conseguentemente, dell'illegittimità per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere dei prospettati regolamenti attuativi (decreto attuativo del registro pubblico nazionale, decreto attuativo delle piattaforme informatiche di intermediazione fra domanda ed offerta degli autoservizi locali non di linea e decreto attuativo di un foglio di servizio, sia in formato cartaceo, che elettronico, prescritto per i soli conducenti NCC).

• Conclusioni

Occorre, quindi, sottolineare, da un lato, la sopravvenuta decadenza e/o implicita abrogazione, nonché la ormai dichiarata incostituzionalità del divieto previsto dall'art. 10 bis, comma 6°, del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, e, dall'altro

lato, l'implicita abrogazione, per il lungo tempo trascorso, e/o l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative dell'art. 29, co.1 quater del decreto legge 30dicembre 2008 n. 207, conv. nella legge 27 febbraio 2009 n. 14 e di quelle dell'intero art. 10 bis del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135, conv. nella legge 11 febbraio 2019 n. 12, emanate successivamente alla riforma del Titolo V° della Costituzione del 2001, le quali comprimono il diritto fondamentale al lavoro dei conducenti NCC, interferendo nella sfera di competenza legislativa esclusiva (trasporto pubblico locale), attribuita alle Regioni dall'art. 117, 4° co. della Costituzione, e, conseguentemente, l'illegittimità per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere dei prospettati regolamenti attuativi (decreto attuativo del registro pubblico nazionale, decreto attuativo delle piattaforme informatiche di intermediazione fra domanda ed offerta degli autoservizi locali non di linea e decreto attuativo di un foglio di servizio, sia in formato cartaceo, che elettronico, prescritto per i soli conducenti NCC), e, quindi, consentire ai Comuni di procedere al rilascio di nuove autorizzazioni del servizio pubblico NCC, tramite i prescritti bandi di pubblico concorso, così come già richiesto da tempo dal Garante della Libera Concorrenza, senza ulteriori ostacoli di carattere normativo o burocratico alla loro libera attività, già esaurientemente disciplinata dalla normativa esistente, come modificata e /o interpretata dalle suindicate sentenze della Corte Costituzionale e della Suprema Corte di Cassazione, e nei termini dianzi precisati.

In conclusione, stante l'abrogazione implicita, oltre che l'incostituzionalità per conflitti di attribuzioni fra lo Stato ed il potere legislativo esclusivo delle Regioni (conflitti c.d. di "usurpazione") nella materia del trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 117, 4° co., Cost. e dell'attuale normativa sull'autonomia differenziata delle Regioni, si presenta del tutto illegittima ogni regolamentazione attuativa della predetta normativa statale in conflitto con l'autonomia regionale.

Al riguardo, la Regione Friuli Venezia Giulia, con delibera della Giunta dell'8 febbraio 2019 n. 211, ha confermato già da tempo tale orientamento, peraltro già pacifico in giurisprudenza costituzionale, che trattasi di competenza residuale esclusiva di tutte le Regioni, anche ordinarie, a partire dall'entrata in vigore dalla riforma del Titolo V Cost. del 2001, per cui le leggi statali successive in materia non possono essere applicate ed giammai ulteriormente eseguite con i temuti decreti attuativi, pena la disapplicazione da parte delle Regioni e i sicuri ricorsi al TAR delle Regioni ed anche delle associazioni di categoria NCC, per l'annullamento per incompetenza e illegittima violazione dei diritti dei lavoratori, conducenti NCC.

Tali argomentazioni hanno formato oggetto di una missiva congiunta, inviata dai sindacati dei conducenti NCC al Presidente della Repubblica e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, per conoscenza, all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, all'Autorità Nazionale Anticorruzione ed al Garante per la protezione dei dati personali ed è stata oggetto di una segnalazione congiunta dell'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato e dell'Autorità Regolatrice dei Trasporti in data 12 giugno n. 2024[x], che ha pienamente condiviso le criticità dianzi rilevate, su tutti i tre punti esaminati, per il carattere discriminatorio della normativa, sia legislativa che esecutiva, che mira, da un lato, a vietare il rilascio di nuove licenze per i soli conducenti NCC e, dall'altro, a limitare la loro attività - come con l'obbligo di attendere 20 minuti prima di accettare un nuovo servizio di trasporto - e a creare un unico servizio sostanzialmente del tutto indifferenziato tramite piattaforme, che non consentono agli utenti di conoscere i tempi di arrivo ed il corrispettivo stimato per il servizio prima di scegliere, se voler usufruire del servizio taxi o del servizio NCC, per cui "le richieste degli utenti verrebbero artificiosamente trasferite verso il servizio di trasporto più prossimo a quello fornito dagli NCC, ossia quello fornito dai taxi", a favore della quale categoria risulta, pertanto, chiaramente diretta la predetta normativa, sia legislativa, ormai risalente, che quella esecutiva,

delineata soltanto a distanza di oltre 5 anni da quella legislativa, e in danno dei soli conducenti NCC.

[i] v. C. Cost. ord. n. 35 del 7.2.2024

[ii] v. C. Cost. sent. n. 137 del 3 luglio /19 luglio 2024

[iii] v. C.Cost.sent. n. 56 del 26 febbraio 2020

[iv] v. . Cass.,Sez II^ del 28 maggio 2020, n. 10077 e Sez. II^ del 19.5.2017, n. 12679

[v] v. Cass., Sez II^ del 28 maggio 2020, n. 10077 e Cass.,Sez. II^ del 19.5.2017, n. 12679

[vi] v. Corte Cost. sent n. 56 del 26 febbraio 2020

[vii] v. Cass., Sez II^ del 28 maggio 2020, n. 10077

[viii] v.C. Cost. sent. n. 137 del 3 luglio /19 luglio 2024

[ix] v.C. Cost. sent. n. 137 del 3 luglio /19 luglio 2024

[x] v. pubblicata sul Bollettino n. 24 del 2024 dell'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato

Data di creazione

2024/12/19