

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 12037/2024 REG.RIC.
N. 00005/2025 REG.RIC.
N. 00326/2025 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 12037 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Associazione NCC Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Luca Notarbartolo rappresentati e difesi dall'avvocato Giancarlo Pitaro, con domicilio digitale come in atti;

contro

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

nei confronti

Autorità Garante Concorrenza e Mercato, Garante per la Protezione dei Dati personali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Codacons - Coordinamento di Associazioni per la Tutela Dell'Ambiente e dei Diritti di Utenti e Consumatori, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano, Carlo Rienzi, con domicilio eletto in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Libera Valla, con domicilio digitale come in atti;

ad opponendum:

A.N.A.R. – Associazione Noleggiatori Dell'Area Metropolitana di Roma (Già Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti, Ivano Fascianelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Cipriani, con domicilio digitale come in atti;

Associazione Tutela Legale Taxi, Carlo Di Alessandro, Autoradiotassì – Società Cooperativa A R.L. (02 – 8585), Consortaxi, Ciro Langella, Consultaxi, Emilio Luigi Boccalini, Fast Confsal, Raffaele Maurizio Salina, Federtaxi Cisal, In Taxi Soc. Cons. A R.L., Pronto Taxi 6645 Società Cooperativa, Marco Fagotti, Tam – Tassisti Artigiani Milanesi, Claudio Severgnini, Samarcanda Scarl, Fabrizio Finamore, Si.T.A.N – Sindacato Tassisti Nazionale, Ottaviano Pasquale, Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare Società Cooperativa (024040), Stefano Luca Maria Salzani, Ugl Taxi, Alessandro Genovese, Unione Artigiani della Provincia di Milano, Uritaxi – Unione di Rappresentanza Italiana dei Tassisti, Claudio Giudici, Satam – Sindacato Artigiani Taxisti di Milano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Eugenio Barrile, con domicilio eletto in Roma, via E.Gianturco, 6;

sul ricorso numero di registro generale 5 del 2025, proposto da

Associazione “8puntozero”, Associazione “Federazione Imprese Noleggio con Conducente”, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, Leonardo Frullini, Francesco Angius, Giovanni Zanda, rappresentati e difesi dagli avvocati

Francesco Paolini, Beatrice Bonini, con domicilio digitale come in atti;

contro

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

Garante per la Protezione dei Dati personali, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 326 del 2025, proposto da

Confederazione Nazionale Artigianato-Cna, Autonoleggio Magellano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Fabio Piccioni, Matteo Spatocco, con domicilio eletto in Firenze, via C. Landino n. 7/A;

contro

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

nei confronti

Garante Protezione Dati personali Privacy, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 12037 del 2024:

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del decreto n. 226/2024 datato 16 ottobre 2024, adottato dal Ministero delle

Infrastrutture e dei Trasporti - Capo Dipartimento per i trasporti e la navigazione, di concerto con il Capo della Polizia Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, che "disciplina le modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzeria e ne individua le specifiche tecniche" ;

- di ogni altro provvedimento, circolare e altro atto amministrativo prodromico, successivo, presupposto o consequenziale;

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

- della circolare prot. n. 34247 del 03/12/2024, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, avente ad oggetto: "Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto interministeriale numero 226 del 16 ottobre 2024";

- del Decreto Interministeriale n. 226 del 16 ottobre 2024, già impugnato col ricorso introduttivo;

- di ogni altro provvedimento, circolare e altro atto amministrativo prodromico, successivo, presupposto o consequenziale.

quanto al ricorso n. 5 del 2025:

per l'annullamento

- del decreto n. 226/2024 datato 16 ottobre 2024, emesso in data 26 ottobre 2024 e pubblicato il 31 ottobre 2024, con cui il 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, "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 motocarrozzetta e ne individua le specifiche tecniche”;

- della circolare prot. n. 34247 del 03/12/2024 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, avente ad oggetto: “Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto interministeriale numero 226 26 ottobre 2024”;

- della circolare prot. n. 36851 del 23/12/2024, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, avente ad oggetto: “Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio Di Servizio Elettronico”;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché non noti.

quanto al ricorso n. 326 del 2025:

per l’annullamento

- del decreto n. 226/2024 datato 16 ottobre 2024 adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Capo Dipartimento per i trasporti e la navigazione, di concerto con il Capo della Polizia Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno, che “disciplina le modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzetta e ne individua le specifiche tecniche”, pubblicato in data 31.10.2024;

- di ogni altro provvedimento, circolare e altro atto amministrativo prodromico, successivo, presupposto o consequenziale, ancorché incognito tra cui esplicitamente la circolare prot. n. 34247 del 03/12/2024, del MIT - Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, avente ad oggetto: “Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema

informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto interministeriale numero 226 del 16 ottobre 2024” e della Guida rapida - Verifiche Comuni del MIT del 14.11.2024;

- nonché ove occorrer possa del D.M. istitutivo del RENT del 2.7.2024 e relative circolari applicative tra cui la n. 24135 del 6.9.2024 ed allegati, nonché da ultimo della circolare MIT 36861 del 23/12/2024 avente oggetto “programma progressivo di rilascio delle funzionalità del registro elettronico NCE taxi e del foglio di servizio elettronico”.

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2025 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le associazioni di categoria CNA – Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa, 8PuntoZero e NCC Italia, unitamente a una serie di operatori del settore del noleggio con conducente, hanno proposto – con ricorsi distinti ma sostanzialmente omogenei – l'impugnazione del Decreto Interministeriale n. 226 del 16 ottobre 2024, adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Interno, recante la disciplina delle modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico (FDSE), previsto dall'art. 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21.

2. A fondamento delle rispettive impugnative, i ricorrenti deducono in particolare

l'illegittimità del decreto per violazione del principio di legalità, sostenendo che esso ecceda il perimetro della delega normativa conferita dalla legge e introduca – in assenza di una base primaria – un regime sostanziale innovativo e sproporzionato, che incide sull'organizzazione dell'attività economica degli NCC e sui diritti degli utenti. È stato, altresì, chiesto l'annullamento degli atti presupposti e conseguenti, tra cui la circolare ministeriale n. 34247 del 3 dicembre 2024, oltre che di ogni ulteriore provvedimento attuativo. I ricorrenti lamentano, in particolare, che il decreto impugnato:

- ecceda i limiti fissati dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992, il quale prevede solo l'adozione di "specifiche tecniche" del foglio di servizio elettronico, senza conferire alcuna delega normativa sostanziale;
- introduca un regime centralizzato di controllo e conservazione dei dati di esercizio che si traduce, di fatto, in una nuova disciplina sostanziale del servizio NCC, non prevista dalla legge e non giustificabile in via interpretativa;
- ponga vincoli operativi e temporali non solo ingiustificati, ma in parte già dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 56/2020, che ha escluso la legittimità di un obbligo generalizzato di rientro in rimessa.

3. Il quadro normativo di riferimento è costituito dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, recante la disciplina del trasporto pubblico non di linea, come modificata, da ultimo, con l'art. 10-bis del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito nella legge 11 febbraio 2019, n. 12. In tale contesto, l'art. 11, comma 4, dispone che il conducente di veicoli NCC debba redigere un foglio di servizio in formato elettronico, contenente dati identificativi del mezzo, del conducente, del tragitto e del fruitore. La medesima disposizione demanda a un decreto ministeriale la definizione delle specifiche del foglio elettronico, senza tuttavia conferire alcuna delega normativa idonea a introdurre vincoli organizzativi o obblighi sostanziali ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legge.

4. In via transitoria, la medesima legge ha previsto che, fino all'adozione del

decreto attuativo, il foglio di servizio fosse redatto in forma cartacea e conservato a bordo del veicolo per 15 giorni, con copia presso la rimessa. Tale regime ha trovato ampia applicazione nella prassi amministrativa, anche in assenza di un modello ministeriale ufficiale.

5. Con il decreto impugnato, tuttavia, le Amministrazioni resistenti hanno introdotto un sistema informatico obbligatorio, gestito in via esclusiva dal Ministero, che centralizza l'inserimento, l'archiviazione e la gestione dei fogli di servizio in una piattaforma unica, accessibile mediante SPID o CIE e consultabile da una pluralità di soggetti pubblici, tra cui forze di polizia, comuni e personale ministeriale.

6. L'accesso alla piattaforma è subordinato a condizioni tecniche e tempi rigidi, tra cui l'obbligo di registrazione della prenotazione con almeno venti minuti di anticipo rispetto alla partenza, fatto salvo il caso – assai limitato – dei contratti di durata. I ricorrenti sottolineano come tali prescrizioni ripropongano surrettiziamente una forma di obbligo di rientro in rimessa, già escluso dalla Corte Costituzionale, e ostacolino gravemente la capacità operativa delle imprese, specie nei contesti urbani ad alta densità.

7. I ricorsi censurano, in particolare, la previsione di obblighi non contenuti nella norma primaria, come:

- l'identificazione del fruitore mediante codice univoco;
- l'acquisizione e archiviazione di copie dei contratti;
- la registrazione dei dati relativi alla rimessa;
- la conservazione obbligatoria per 3 anni di tutti i dati, anche sensibili;
- l'accesso generalizzato agli stessi da parte di soggetti terzi pubblici.

8. È, altresì evidenziata, l'impossibilità tecnica, ad oggi, di adempiere in modo conforme agli obblighi previsti, in assenza di una piattaforma effettivamente funzionante, come risulterebbe anche dalla circolare ministeriale prot. 36861/2024, nella quale si dà atto dello stato ancora "in fase di implementazione" del sistema.

9. Le difese delle Amministrazioni resistenti – costituite a mezzo dell’Avvocatura Generale dello Stato – hanno sostenuto la legittimità del provvedimento, richiamando l’interesse generale alla trasparenza e alla tracciabilità del servizio NCC, in funzione di contrasto all’abusivismo, e ribadendo che il decreto si sarebbe limitato a precisare modalità tecniche, nell’ambito dei poteri conferiti dalla legge.

10. Secondo i ricorrenti, invece, tali giustificazioni non possono sorreggere una disciplina che, lungi dall’essere meramente tecnica, incide in modo diretto sulla libertà d’impresa, sulla privacy degli utenti, sulle dinamiche concorrenziali, sull’organizzazione del lavoro e sulle condizioni operative del servizio. La sproporzione delle misure, unite all’assenza di un fondamento legislativo espresso, costituirebbe un vizio di *ultra vires* che, nella prospettiva delle parti ricorrenti, impone l’annullamento integrale del decreto prima ancora che delle disposizioni maggiormente afflittive che, pure, vengono singolarmente censurate.

11. Sono, altresì, intervenuti nel primo giudizio (RG 12037/2024), con atto ritualmente notificato:

- *ad opponendum*, una serie di associazioni di categoria degli esercenti il servizio taxi, al fine di sostenere la legittimità dei provvedimenti impugnati, valorizzandone la funzione di contrasto all’abusivismo e la coerenza con la disciplina di settore;

- *ad adiuvandum*, il Codacons, in qualità di associazione rappresentativa dei diritti degli utenti e dei consumatori, evidenziando il pregiudizio che le restrizioni imposte dal decreto produrrebbero sulla libertà di scelta e sulla concorrenza tra operatori;

- *ad adiuvandum*, la Regione Puglia, che ha manifestato adesione alle censure articolate avverso i provvedimenti ministeriali, in ragione degli effetti sistemici che l’atto impugnato determinerebbe sull’assetto del trasporto pubblico non di linea e sulla pianificazione delle competenze regionali.

12. In relazione ai suddetti interventi sono state sollevate eccezioni di inammissibilità avuto riguardo all’asserita insussistenza delle condizioni previste dall’articolo 28 del Codice del Processo Amministrativo.

13. A scioglimento della riserva cautelare, il Collegio ha accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia del decreto impugnato, ritenendo sussistente un *fumus* di illegittimità in relazione a plurime disposizioni del decreto ministeriale, tra cui l'art. 4, comma 3, lettere a) e b), e l'art. 5, comma 3, oltre ad altre previsioni afferenti alle modalità di accesso e gestione del FDSE, evidenziando come esse eccedessero i limiti del potere di disciplina riconosciuto all'amministrazione e si traducano in indebite restrizioni all'attività economica degli NCC.

14. All'udienza del 4 giugno 2025, i ricorsi sono stati discussi e trattenuti in decisione.

15. In via preliminare, il Collegio rileva che i ricorsi in epigrafe, pur promossi da soggetti distinti, risultano diretti avverso il medesimo provvedimento – il Decreto Interministeriale n. 226 del 16 ottobre 2024 – e deducono censure largamente sovrapponibili, fondate su identico quadro normativo e fattuale, nonché articolate su presupposti giuridici sostanzialmente comuni.

16. Sussistono, pertanto, evidenti profili di connessione oggettiva, in quanto le impugnative riguardano lo stesso atto, e di connessione soggettiva parziale, in ragione della coincidenza delle Amministrazioni resistenti e della riconducibilità delle associazioni ricorrenti al medesimo comparto imprenditoriale di riferimento.

17. In applicazione dell'art. 70, comma 1, del Codice del processo amministrativo, si dispone dunque la riunione dei ricorsi, da trattarsi unitariamente ai fini della decisione, anche in ragione delle esigenze di economia processuale e di coerenza della tutela giurisdizionale.

18. In via pregiudiziale, e al fine di circoscrivere correttamente il perimetro soggettivo del presente giudizio, il Collegio è chiamato a pronunciarsi sull'ammissibilità degli interventi spiegati da soggetti terzi rispetto alle parti principali.

19. Sono da ritenersi inammissibili, in accoglimento delle eccezioni sollevate dalla difesa erariale, gli interventi *ad adiuvandum* proposti dalla Regione Puglia e dal

Codacons. Entrambi i soggetti risultano titolari di un interesse proprio e autonomo all'impugnazione dell'atto, e quindi astrattamente legittimati a proporre ricorso diretto. In base all'art. 28, comma 2, c.p.a., come interpretato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 15 del 2024, detta circostanza preclude la possibilità di intervento adesivo-dipendente nel giudizio altrui una volta decorso inutilmente il termine per impugnare.

20. Deve invece ritenersi ammissibile l'intervento *ad opponendum* spiegato dalle associazioni di categoria degli esercenti il servizio taxi, volto a sostenere la legittimità dei provvedimenti impugnati. L'interesse rappresentato risulta concreto, attuale e contrapposto a quello dei ricorrenti, essendo finalizzato a evitare l'annullamento di un atto generale che – nella prospettiva degli intervenienti – costituisce presidio di legalità e strumento di contrasto a fenomeni di abusivismo, oltre che di tutela dell'equilibrio concorrenziale nel settore. Si tratta, pertanto, di un interesse antitetico rispetto a quello dei ricorrenti, che mirano, invece, a rimuovere vincoli ritenuti restrittivi dell'operatività del servizio NCC.

21. Definito il perimetro soggettivo del giudizio, il Collegio può ora procedere all'esame delle censure dedotte nel merito, secondo l'ordine logico delle questioni.

22. Il presente giudizio investe la legittimità del Decreto Interministeriale n. 226 del 16 ottobre 2024, adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Interno, recante la disciplina delle modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico (FDSE) per gli operatori del servizio di noleggio con conducente (NCC), ai sensi dell'art. 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, come novellato.

23. Il provvedimento è impugnato da un ampio fronte di soggetti – associazioni rappresentative del settore NCC e operatori individuali – che, pur mediante ricorsi distinti, hanno censurato in termini pressoché coincidenti la natura, l'ampiezza e gli effetti della disciplina amministrativa introdotta. In particolare, l'impugnativa muove dal presupposto che il decreto abbia travalicato i limiti del potere attribuito al Ministero, traducendosi in un'invasione del campo riservato alla legge, mediante

l'introduzione surrettizia di una regolazione sostanziale dell'attività economica, senza fondamento normativo e in violazione dei principi costituzionali ed eurounitari in materia di legalità, proporzionalità, libertà di impresa, tutela dei dati personali e neutralità tecnologica.

24. Il Collegio rileva che, pur nella diversità di formulazione letterale dei motivi articolati nei ricorsi riuniti, tutte le impugnative convergono, sotto il profilo sostanziale, nella contestazione dell'eccesso di potere regolamentare e dell'adozione di un impianto prescrittivo non riconducibile ai limiti fissati dalla norma attributiva. In ossequio al principio di effettività della tutela e nel rispetto del principio dispositivo, il giudice può – secondo un orientamento costante della giurisprudenza – interpretare la domanda giudiziale e i motivi di ricorso anche al di là della loro espressione formale, valorizzando la sostanza delle doglianze sotto un profilo logico-sistematico, ferma restando la necessaria garanzia del contraddittorio.

25. Ciò premesso, le tre compagini ricorrenti – costituiti nei tre giudizi riuniti in epigrafe – hanno impugnato il decreto interministeriale n. 226 del 16 ottobre 2024, deducendo una serie articolata di censure, riconducibili a una duplice direttrice critica. La prima attiene alla violazione del principio di legalità, di tipicità e della riserva di legge, che si assumono lesi per assenza di una base normativa sufficiente a legittimare l'adozione di un sistema regolatorio vincolante, accentrato e invasivo; la seconda, alla irragionevolezza e sproporzione di molteplici prescrizioni specifiche, ritenute affette da vizi autonomi di eccesso di potere e fonte di gravi interferenze sull'operatività economica degli NCC, sulla concorrenza e sulla riservatezza contrattuale degli utenti.

26. In particolare, le parti ricorrenti contestano che il decreto impugnato abbia ecceduto i limiti del potere attribuito al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992, norma che – nella prospettiva prospettata nei ricorsi – legittimerebbe unicamente l'adozione del foglio di servizio in formato elettronico, con facoltà per l'Amministrazione di individuarne le

specifiche tecniche (struttura del file, modalità di firma, interoperabilità, conservazione digitale), ma non già l'istituzione di un sistema informatico ministeriale centralizzato ed esclusivo, né l'imposizione di obblighi e condizioni ulteriori per l'esercizio dell'attività economica.

27. Secondo tale impostazione, la previsione amministrativa di un'infrastruttura digitale accentrata e di adempimenti rigidi – quali validazioni digitali, vincoli temporali, tracciamenti, divieti di intermediazione e autodichiarazioni obbligatorie – si porrebbe in contrasto con i limiti funzionali del potere secondario e determinerebbe una surrettizia trasformazione del foglio di servizio in uno strumento di autorizzazione preventiva, non previsto dalla legge e tale da restringere indebitamente la libertà d'impresa.

28. A tale linea argomentativa si affianca una seconda direttrice censoria, volta a contestare la legittimità intrinseca di singole disposizioni regolamentari, per eccesso di potere, illogicità, irragionevolezza, sproporzione e sviamento di scopo. Tra queste, si segnalano:

- il divieto di intermediazione digitale, ritenuto in contrasto con il riconoscimento legislativo della possibilità di utilizzo di strumenti tecnologici;
- l'obbligo di attendere almeno 20 minuti dalla prenotazione prima dell'inizio del servizio, non previsto dalla legge e sproporzionato rispetto agli scopi dichiarati;
- la coincidenza obbligatoria tra punto di arrivo e partenza di servizi successivi, che riproporrebbe surrettiziamente l'obbligo di rientro in rimessa già dichiarato costituzionalmente illegittimo;
- il divieto di accesso da più dispositivi, anche in caso di guasto, con effetti paralizzanti sull'operatività aziendale;
- l'obbligo di autodichiarazione circa l'assenza di colpa per il malfunzionamento del sistema, ritenuto inutilmente oneroso e privo di concreta utilità;
- la trasmissione obbligatoria e centralizzata dei dati identificativi degli utenti, giudicata lesiva della riservatezza e non sorretta da base normativa idonea.

29. Quest'ultima previsione è oggetto di una censura particolarmente articolata, che

evidenzia come il trattamento sistematico dei dati dell'utenza NCC, in assenza di un'adeguata base normativa e di garanzie di necessità e proporzionalità, violi tanto il GDPR quanto l'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Al contempo, la trasparenza eccessiva imposta al servizio NCC – rispetto alla completa assenza di tracciamento per il servizio taxi – determinerebbe uno sviamento indiretto di clientela, disincentivando l'uso del servizio NCC da parte di utenti più attenti alla discrezione, con effetti distorsivi sulle dinamiche concorrenziali e in violazione dei principi di neutralità regolatoria e parità di trattamento.

30. Il Collegio ritiene che la struttura delle doglianze – pur articolata su diversi livelli di censura – evidenzia una radice comune, che impone una preliminare verifica circa l'effettiva portata del potere normativo attribuito al Ministero ai sensi dell'art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992. Solo a valle di tale verifica sarà possibile valutare la legittimità, in astratto e in concreto, delle prescrizioni introdotte con il decreto impugnato, nonché la loro coerenza sistematica con il quadro costituzionale e sovranazionale di riferimento.

31. In via preliminare, si osserva che la disposizione che costituisce base giuridica del decreto impugnato è contenuta nell'art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992, nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte con l'art. 10-bis, comma 3, del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con legge 11 febbraio 2019, n. 12. Essa stabilisce che, nel servizio NCC, “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 norma elenca altresì i contenuti essenziali del foglio (targa del veicolo, conducente, luogo e chilometraggio di partenza e arrivo, orari, destinazione e dati del fruitore).

32. La suddetta disposizione presenta un contenuto prescrittivo limitato: essa introduce l'obbligo per i conducenti di redigere il foglio in formato elettronico, in

luogo di quello cartaceo già previsto nel regime previgente, e attribuisce al Ministero – in forma regolata (con decreto interministeriale) – il potere di definirne le “specifiche”.

33. Il legislatore non ha, quindi, inteso introdurre una nuova disciplina sostanziale del servizio, né ha previsto l’istituzione di un sistema centralizzato o l’imposizione di vincoli informatici, temporali o operativi. Il potere conferito al Ministero attiene al solo profilo tecnico-formale della redazione del foglio, inteso come documento che accompagna l’esercizio del servizio NCC, non come strumento di controllo centralizzato.

34. Il concetto di “specifica” – come confermato dalla prassi amministrativa, dalle definizioni tecniche contenute nel Codice dell’Amministrazione Digitale e dal lessico normativo settoriale – allude unicamente a requisiti di struttura (formato digitale, firma, modalità di conservazione, esibizione), e non può essere inteso quale fonte di poteri dispositivi sulla stessa organizzazione del servizio.

35. Ne consegue che l’adozione di un sistema ministeriale esclusivo, accentrato, obbligatorio e vincolante per la registrazione, validazione e gestione del foglio di servizio si pone al di fuori dei limiti tracciati dal legislatore, realizzando una regolazione autonoma, priva di copertura legislativa, e dunque viziata ab origine per difetto assoluto di potere.

36. Le censure principali mosse dai ricorrenti – articolate con ampie e argomentate deduzioni nei ricorsi introduttivi, nei motivi aggiunti e nelle memorie successive – convergono sul vizio genetico del provvedimento: l’illegittima estensione del potere ministeriale ad ambiti non contemplati dalla legge, in violazione del principio di legalità sostanziale (art. 97 Cost.) e della riserva relativa di legge in materia di libertà economica (art. 41 Cost.).

37. L’introduzione, tramite decreto, di un’infrastruttura informatica statale vincolante – alla quale è subordinata la legittima erogazione del servizio NCC – non può trovare fondamento in una norma che si limita a prevedere che il foglio sia in formato elettronico e che ne definisce il contenuto essenziale. Non è ravvisabile,

né in via espressa né per implicito, una delega all'Amministrazione per disciplinare: la centralizzazione della gestione dei dati, l'obbligo di trasmissione in tempo reale, l'esclusione di sistemi alternativi, la validazione digitale come condizione per l'inizio del servizio, né l'imposizione di vincoli temporali o procedurali nella compilazione.

38. Come evidenziato dai ricorrenti, ogni qualvolta il legislatore ha inteso affidare all'Amministrazione la realizzazione di un'infrastruttura digitale avente effetti dispositivi sull'attività economica, ha esplicitamente definito – in sede di legge – i limiti, le finalità e i parametri dell'intervento (cfr. art. 10-bis, comma 1, d.l. n. 135/2018 sul RENT). Nulla di simile si rinviene nella previsione in esame, la quale resta ancorata a una funzione documentale, e non dispositiva, del foglio elettronico. Il tentativo ministeriale di istituire un sistema di controllo generalizzato, mascherato da mera digitalizzazione, risulta dunque privo di autorizzazione legislativa e viziato per eccesso di potere rispetto alla delega conferita.

39. Anche a voler ipotizzare, in via gradata, che la previsione normativa potesse legittimare una certa flessibilità tecnica nell'organizzazione delle modalità digitali, resta dirimente la violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza, di matrice sia costituzionale che sovranazionale (art. 3, 41 e 97 Cost.; artt. 16 e 52 Carta di Nizza; giurisprudenza CGUE).

40. Il decreto impugnato impone, infatti, obblighi e vincoli che si traducono in una restrizione sostanziale della capacità operativa degli NCC, mediante: limiti temporali per la registrazione delle corse (minimo 20 minuti prima della partenza); obbligo di contiguità tra servizi; esclusione dell'intermediazione digitale; obblighi di conservazione e trasmissione centralizzata dei dati, inclusi quelli dei fruitori. Tali previsioni – come già rilevato anche in sede cautelare da questo Tribunale – non solo non sono previste dalla legge, ma risultano sproporzionate rispetto alla finalità dichiarata (contrasto all'abusivismo) e produttive di un irragionevole aggravio per

le imprese del settore, specie in contesti urbani ad alta densità o a forte dinamicità.

41. La scelta di imporre un sistema chiuso e monopolistico, sviluppato dallo Stato, accessibile solo mediante SPID o CIE e non interoperabile con altri strumenti tecnologici, si pone in aperto contrasto con il principio di neutralità tecnologica, più volte ribadito dalla giurisprudenza nazionale ed europea in materia di regolazione digitale. Le amministrazioni, nel definire specifiche tecniche, sono tenute a evitare ogni forma di vincolo implicito a soluzioni proprietarie o escludenti, dovendo favorire l'interoperabilità, la flessibilità e la concorrenza tra fornitori e strumenti.

42. L'imposizione di una piattaforma unica e la preclusione dell'intermediazione digitale – tra l'altro non prevista dalla legge – rischiano di danneggiare gravemente gli operatori NCC, precludendo loro l'accesso a canali essenziali per l'acquisizione della domanda, e di alterare le condizioni concorrenziali rispetto al servizio taxi, non soggetto ad analoghi vincoli.

43. Il sistema ministeriale prevede la raccolta e la conservazione per tre anni dei dati identificativi dei fruitori del servizio NCC, la loro archiviazione in una banca dati statale e l'accessibilità da parte di una pluralità di soggetti pubblici. Tale meccanismo, attuato senza previa valutazione d'impatto (DPIA) e senza disciplina legislativa di dettaglio, si pone in contrasto con i principi di necessità, minimizzazione, finalità e trasparenza stabiliti dal GDPR (artt. 5 e 6), nonché con l'art. 8 della Carta di Nizza. Il trattamento non risulta giustificato da esigenze pubbliche specifiche, non è previsto da una norma sufficientemente determinata e si espone al rischio di usi impropri, data l'indeterminatezza delle finalità.

44. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che il decreto interministeriale impugnato risulti affetto da un vizio genetico insanabile, derivante dall'esercizio *ultra vires* della funzione amministrativa attribuita e dalla radicale carenza di copertura legislativa. Non si tratta di singole disposizioni eccedenti, emendabili in sede giudiziale, ma di un impianto organico che ha travalicato il perimetro assegnato dalla legge e ha introdotto una disciplina sostanziale dell'attività NCC sotto forma di disciplina tecnica. L'illegittimità risulta quindi

estesa all'intero provvedimento, il cui annullamento integrale si impone.

45. Sebbene – per le ragioni già esposte – l'intero impianto regolatorio debba considerarsi affetto da un vizio genetico insanabile, tale da determinare l'illegittimità complessiva del decreto per carenza di potere, in ossequio al principio di effettività della tutela e anche in funzione conformativa, il Collegio ritiene opportuno esaminare le singole disposizioni che i ricorrenti hanno censurato per vizi propri, così da orientare l'Amministrazione nell'eventuale riedizione del potere attribuito dalla legge.

46. In primo luogo, i ricorrenti censurano l'art. 2, lett. h) e m), nella parte in cui vieta ai titolari di autorizzazione NCC di ricevere prenotazioni tramite soggetti che svolgano attività di intermediazione, anche indiretta, tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, con implicita preclusione all'utilizzo di piattaforme digitali. Tale disposizione – lungi dal costituire una mera misura tecnica – introduce un divieto generalizzato di intermediazione digitale, in contrasto con quanto previsto dalla legge n. 21/1992. L'art. 3, comma 1, e l'art. 11, comma 4, della legge richiamata, infatti, consentono espressamente l'utilizzo di strumenti tecnologici per la ricezione delle prenotazioni, senza porre alcun vincolo quanto all'identità del soggetto intermediario.

47. La disposizione impugnata determina una compressione ingiustificata dell'autonomia contrattuale e della libertà d'impresa, incidendo negativamente sull'accesso al mercato e sull'utilizzo di canali digitali largamente diffusi nella mobilità urbana. In assenza di una specifica previsione legislativa, essa si pone in contrasto con i principi di proporzionalità e neutralità tecnologica, e deve essere ritenuta illegittima.

48. Parimenti fondata è la censura rivolta all'art. 4, comma 3, lett. a), nella parte in cui stabilisce che “la prenotazione possa essere registrata come bozza di servizio fino a venti minuti prima dell'inizio del servizio”. La previsione si traduce in un obbligo operativo, che impedisce l'avvio di un servizio NCC prima del decorso di

venti minuti dalla prenotazione, anche quando ciò risulti compatibile con l'organizzazione del servizio o con la prassi commerciale. Non trattandosi di una mera specifica funzionale, ma di un vincolo temporale sostanziale, la disposizione si pone al di fuori del perimetro normativo e risulta sproporzionata rispetto all'obiettivo dichiarato di tracciabilità. Essa compromette l'efficienza e la flessibilità del servizio NCC, in violazione della libertà d'impresa e in assenza di una idonea base normativa primaria.

49. Analoga irragionevolezza caratterizza la disposizione contenuta all'art. 4, comma 3, lett. b), la quale stabilisce che la partenza di un servizio debba coincidere, nella medesima giornata, con l'arrivo del servizio precedente. Anche tale previsione – salvo l'eccezione per i servizi notturni – si traduce in una compressione operativa che, nei fatti, reintroduce in via indiretta l'obbligo di rientro in rimessa tra una corsa e l'altra. Tale obbligo era già stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 56 del 2020, nella parte in cui imponeva ai NCC di rientrare in rimessa in assenza di nuova prenotazione. In quel contesto, la Corte ha riconosciuto la legittimità del ricorso a strumenti tecnologici per assicurare la continuità del servizio, ritenendo sproporzionata ogni misura che vincoli il servizio NCC a una logica stanziale.

50. Una censura specifica ha investito, inoltre, l'art. 3, comma 3, del decreto, che limita l'accesso al sistema informatico a massimo due dispositivi digitali per ciascun soggetto autorizzato. Sebbene formulata come misura di sicurezza, la previsione si risolve in un vincolo organizzativo eccessivamente rigido, soprattutto per le imprese che impiegano più conducenti o gestiscono la propria attività da postazioni diverse. L'assenza di strumenti di delega, flessibilità o gestione multiutente penalizza la funzionalità del servizio e introduce un rischio operativo sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito. La previsione è pertanto affetta da irragionevolezza e carenza di proporzionalità.

51. Un'ulteriore censura, sollevata in particolare dall'associazione ricorrente 8PuntoZero, riguarda la disciplina contenuta negli articoli 4 e 5 del decreto, nonché

negli Allegati A, B e C, relativa alla segmentazione rigida del foglio di servizio in tre distinti modelli: uno per le corse con partenza dalla rimessa (modello A), uno per i servizi con partenza da luogo diverso (modello B), e uno per i servizi regolati da contratti di durata (modello C).

52. La normativa secondaria, nel distinguere tra servizi con partenza dalla rimessa, servizi da luogo diverso e servizi in base a contratti di durata, impone una segmentazione operativa che non trova riscontro nella disciplina primaria.

53. Tale impostazione vincolistica introduce un sistema classificatorio che, lungi dal rappresentare una mera specificazione tecnica, si traduce in un irrigidimento del servizio, con effetti potenzialmente sanzionatori in caso di difformità formale rispetto ai modelli precompilati. Inoltre, il meccanismo si presta a reintrodurre in via surrettizia vincoli già ritenuti costituzionalmente illegittimi, quali l'obbligo generalizzato di rientro in rimessa, ora dissimulato mediante la struttura dei modelli. Le scelte attuative contenute nel decreto eccedono i limiti della funzione amministrativa e risultano sproporzionate rispetto agli obiettivi dichiarati, determinando un eccesso di potere per sviamento e aggravio procedimentale ingiustificato.

54. Viene contestata, inoltre, la legittimità dell'art. 6, comma 3, che prevede l'obbligo per l'operatore NCC di compilare un'autodichiarazione ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445/2000 nel caso in cui, a causa di malfunzionamenti tecnici, sia costretto a redigere il foglio in formato cartaceo. Anche tale previsione risulta irragionevole e sproporzionata: l'onere di attestare circostanze tecniche non imputabili al dichiarante – e difficilmente verificabili a posteriori – espone il soggetto a responsabilità inutili e rischi sanzionatori in assenza di colpa. Il meccanismo si sovrappone a quello già previsto per l'accertamento da parte degli organi di controllo, determinando una duplicazione priva di utilità pubblica concreta.

55. Parimenti meritevoli di accoglimento sono le censure rivolte al complesso delle

disposizioni che impongono la trasmissione sistematica e centralizzata dei dati identificativi dei fruitori del servizio NCC, in assenza di una base giuridica sufficiente e nel contesto di un'architettura digitale ministeriale unilaterale, non prevista dalla legge e non conforme ai principi posti dal Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).

56. In via preliminare, si osserva che le censure sollevate dai ricorrenti in relazione alla disciplina del trattamento dei dati personali contenuta nel decreto impugnato risultano ammissibili alla luce del pregiudizio concorrenziale che le stesse denunciano. Alcuni ricorrenti hanno, infatti, evidenziato come le modalità di raccolta, conservazione e trasmissione dei dati imposte agli operatori NCC determinino un aggravio sproporzionato e discriminatorio rispetto ad altri soggetti del medesimo settore – in particolare, rispetto al servizio taxi – tale da compromettere l'equilibrio competitivo del mercato.

57. Sotto questo profilo, giova richiamare il principio affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza 4 ottobre 2024, causa C21/23, *Lindenapotheker*, secondo cui le disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 non ostano a che la normativa nazionale conferisca legittimazione ad agire anche ai concorrenti del soggetto autore di un presunto illecito in materia di protezione dei dati, qualora ricorra un pregiudizio concorrenziale connesso alla violazione del GDPR. Sebbene tale pronuncia riguardi un'azione civile tra soggetti privati, il principio in essa affermato conferma che le violazioni del regolamento possono riverberarsi, oltre che sui diritti degli interessati, anche sulle condizioni di concorrenza del mercato e, pertanto, essere fatte valere dai soggetti direttamente incisi.

58. Venendo al merito delle censure, il Collegio rileva che il decreto impugnato stabilisce che, ai fini della validazione del foglio di servizio elettronico, l'operatore NCC debba fornire – in via obbligatoria e preventiva – dati sensibili quali il nome del fruitore, l'orario del servizio, la destinazione, e ulteriori elementi riferibili all'utente finale. Tali informazioni, anziché rimanere nella disponibilità

dell'operatore e accessibili, ove richiesto, in sede di controllo su strada, vengono trasmesse direttamente a un sistema informatico ministeriale, potenzialmente accessibile da più soggetti pubblici.

59. L'assetto descritto risulta in contrasto con i principi generali del trattamento dei dati personali, in particolare con quelli di liceità, necessità, minimizzazione e proporzionalità (artt. 5, 6 e 25 GDPR), oltre che con l'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La normativa nazionale, infatti, non contempla – né direttamente né indirettamente – alcuna previsione che conferisca al Ministero il potere di istituire un sistema centralizzato di raccolta, conservazione e accesso ai dati personali degli utenti del servizio NCC. L'art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992 si limita a prevedere che il foglio di servizio debba essere in formato elettronico, demandando al decreto ministeriale la definizione delle “specifiche” relative a tale formato, senza introdurre un obbligo di trasmissione telematica a una banca dati pubblica.

60. Nonostante l'art. 2-ter, co. 1, d.lgs. 196/2003, stabilisca che “La base giuridica prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, lettera b), del regolamento è costituita da una norma di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali”, la base giuridica del trattamento deve essere idonea anche alla luce dell'ordinamento costituzionale dello Stato membro, nel rispetto del principio di proporzionalità, per cui un atto amministrativo per quanto generale non può derogare, contravvenire o modificare le norme di settore di rango primario. Nel caso di specie, la legge primaria (art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992) autorizza la tenuta del foglio di servizio da parte del conducente, prevede i dati che in esso devono confluire e demanda al decreto ministeriale la definizione delle sole modalità tecniche, indicando contestualmente – anche nel regime transitorio – un termine di conservazione limitato a 15 giorni. Tale previsione, sebbene contenuta con riguardo alla disciplina cartacea, riflette un bilanciamento espresso tra esigenze di controllo e tutela della riservatezza, che non può essere unilateralmente superato dalla disciplina ministeriale, pena l'illegittimità

per violazione dei principi di necessità e proporzionalità.

62. In questo contesto, l'imposizione, da parte del decreto, di una raccolta centralizzata dei dati e di una conservazione generalizzata dei dati per un periodo di tre anni, in assenza di una valutazione d'impatto, di motivazioni specifiche o di idonee garanzie, risulta sproporzionata e incompatibile con l'impianto normativo, oltre che con i principi europei in materia di trattamento dei dati personali (artt. 5, 6 e 25 GDPR). Essa eccede i confini della potestà attribuita all'Amministrazione, dal momento che il legislatore non ha in alcun modo investito il Ministero di un siffatto potere di controllo generalizzato, venendo in tal modo a mancare un'idonea base giuridica ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. e), GDPR, che non può essere individuata autonomamente dall'Amministrazione oltre e al di là delle funzioni a essa attribuite dalla legge.

63. A ciò si aggiunge un ulteriore profilo di irragionevolezza, connesso all'asimmetria concorrenziale tra il servizio NCC e il servizio taxi. Mentre quest'ultimo non è soggetto ad alcun obbligo di identificazione sistematica del cliente o di trasmissione ex ante dei dati dell'utenza, il servizio NCC è assoggettato a una tracciabilità integrale e preventiva, attraverso una piattaforma statale centralizzata. Sebbene la richiesta del nome del fruitore sia prevista dalla legge (art. 11, comma 4), la modalità attuativa adottata dal decreto – che impone la registrazione, trasmissione e conservazione dei dati anche sensibili – determina un carico sproporzionato per il settore NCC, tale da incidere sulla libertà d'impresa e sull'equilibrio competitivo tra modelli di servizio. Il cliente interessato a una maggiore riservatezza – per ragioni personali, professionali o commerciali – potrebbe, infatti, essere dissuaso dal ricorrere al servizio NCC, determinandosi così uno sviamento indiretto di clientela e una distorsione dell'equilibrio competitivo. Tale asimmetria, ancorché formalmente giustificata da finalità di controllo, non trova adeguata copertura normativa e si traduce in una compressione irragionevole della libertà d'impresa, con effetti anticoncorrenziali suscettibili di violare anche il principio di parità di trattamento tra operatori.

64. Il decreto impugnato risulta, altresì, carente nella parte in cui non chiarisce in modo adeguato il ruolo degli operatori NCC rispetto al trattamento dei dati personali. Se, infatti, l'art. 9, comma 1, del decreto identifica il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti come titolare del trattamento per quanto riguarda la piattaforma centrale, non risulta in alcun modo definito il ruolo degli operatori NCC (quali eventualmente responsabili o meri incaricati del trattamento).

65. Tale incertezza determina un vuoto regolamentare che ostacola l'esercizio dei diritti dell'interessato, compromette la trasparenza e solleva profili di responsabilità non chiariti. In particolare, l'art. 13 del GDPR impone che l'informativa all'utente contenga l'indicazione del titolare del trattamento, dell'eventuale responsabile, delle finalità e della base giuridica. La mancata definizione di questi aspetti, in un contesto che impone la raccolta e trasmissione sistematica di dati per finalità di controllo pubblico, integra una violazione dell'obbligo di accountability e dei principi di trasparenza, lealtà e correttezza del trattamento.

66. Il difetto di indicazione circa i soggetti del trattamento risulta ancora più grave ove si consideri che il sistema informatico ministeriale impone la raccolta e trasmissione sistematica di dati personali dei fruitori del servizio NCC, e ne dispone la conservazione per almeno tre anni, senza che sia fornita alcuna informativa standardizzata o senza che siano chiariti i flussi, i limiti e le finalità del trattamento. Si realizza, così, una violazione dell'obbligo di accountability dell'Amministrazione, nonché dei principi di trasparenza, correttezza e lealtà previsti dagli artt. 5 e 6 GDPR.

67. Giova, infine, ricordare che la disposizione legislativa di riferimento – allorché disciplinava la fase transitoria – prevedeva che i fogli di servizio cartacei dovessero essere conservati a bordo per un periodo non superiore a 15 giorni, con copia presso la rimessa. Tale previsione fornisce un parametro normativo utile a valutare la proporzionalità delle misure introdotte: essa conferma che il legislatore ha inteso limitare la conservazione dei dati a un arco temporale strettamente necessario ai

controlli immediati sul servizio, escludendo qualunque intento di archiviazione strutturale e centralizzata.

68. Di contro, il decreto impugnato prevede un sistema di conservazione obbligatoria della totalità dei dati – inclusi quelli personali degli utenti – per almeno tre anni, senza che tale estensione temporale sia prevista dalla legge, né accompagnata da una valutazione d’impatto o da garanzie adeguate. Il contrasto tra il parametro normativo (15 giorni) e la misura amministrativa (3 anni) è indicativo della sproporzione dell’intervento e rafforza il vizio di ultra vires nella parte relativa al trattamento dei dati.

69. In definitiva, tutte le disposizioni del Decreto sopra richiamate devono ritenersi illegittime per eccesso di potere, violazione di legge e contrasto con i principi costituzionali ed eurounitari in materia di legalità, proporzionalità, libertà economica, protezione dei dati personali e concorrenza.

70. Ai fini di completezza argomentativa e anche in chiave conformativa, il Collegio ritiene opportuno soffermarsi su ulteriori profili critici che emergono dall’esame complessivo dei ricorsi, connessi alla proporzionalità del sistema introdotto nonché al rispetto del riparto costituzionale delle competenze in materia di trasporto pubblico locale.

71. Il principio di proporzionalità – come delineato nell’art. 5, par. 4, TUE e costantemente richiamato dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa – impone che ogni misura limitativa di diritti fondamentali, specie quando adottata per via amministrativa, debba essere non solo idonea e necessaria rispetto all’obiettivo perseguito, ma anche tale da arrecare il minor sacrificio possibile ai soggetti coinvolti. Tale principio assume particolare rilievo nel caso di specie, in cui l’impianto delineato dal Ministero incide significativamente sulla libertà d’impresa, sull’autonomia organizzativa degli operatori e sulla protezione dei dati personali degli utenti.

72. In questo contesto, appare del tutto assente nel decreto impugnato qualsivoglia valutazione istruttoria in ordine a soluzioni alternative che, con minore invasività,

avrebbero potuto egualmente soddisfare le esigenze di controllo e tracciabilità. Non risulta in alcun punto del provvedimento alcuna considerazione circa l'adozione di sistemi interoperabili, aperti o gestiti da soggetti privati certificati, suscettibili di accesso da parte delle autorità su richiesta, secondo modelli già consolidati in altri settori regolati (fiscale, sanitario, contabile). La scelta ministeriale di istituire un sistema unico, accentrato e vincolante, appare pertanto non proporzionata e viziata da difetto di istruttoria, in quanto adottata in assenza di qualsiasi confronto con modalità meno restrittive, ma egualmente funzionali allo scopo.

73. Da ultimo, non può trascurarsi che l'architettura imposta dal decreto ministeriale interferisce in maniera rilevante anche con l'assetto costituzionale delle competenze legislative in materia di trasporto pubblico locale, affidata, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., alla competenza concorrente tra Stato e Regioni. Le modalità di svolgimento del servizio NCC – comprese quelle documentali e informatiche – rientrano tra gli strumenti di organizzazione e pianificazione della mobilità urbana, e, come tale, non possono essere oggetto di disciplina uniforme imposta unilateralmente dallo Stato.

74. La previsione di un modello centralizzato, obbligatorio e non adattabile, privo di consultazione con le autonomie regionali e locali, viola il principio di leale collaborazione e determina un'invasione della sfera legislativa regionale, soprattutto nei territori in cui la disciplina del trasporto pubblico locale è già oggetto di regolazione autonoma.

75. Tutto ciò premesso, il Collegio rileva che l'annullamento del decreto impugnato per difetto assoluto di presupposti normativi, come sopra diffusamente motivato, non preclude, in linea teorica, la possibilità per l'Amministrazione di esercitare nuovamente il potere attribuito *de iure condito* laddove ne sussistano i presupposti, a condizione tuttavia che tale riedizione avvenga 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.

76. 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”.

77. 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.

78. Rientra nei limiti del potere riconosciuto al Ministero 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.

79. 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 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.

80. Del pari, non può trovare spazio in una futura riedizione del potere attribuito dalla norma, 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.

81. 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.

82. In sintesi, la futura attività di disciplina amministrativa 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.

83. In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che il Decreto Interministeriale n. 226 del 16 ottobre 2024 risulti affetto da un vizio originario di incompetenza e violazione di legge, nella misura in cui ha ecceduto i limiti della delega normativa contenuta nell'art. 11, comma 4, della legge n. 21/1992, trasformando un potere tecnico di definizione di mere specifiche elettroniche in uno strumento di regolazione sostanziale dell'attività economica di noleggio con conducente.

84. Non si è in presenza, infatti, di una mera precisazione formale delle caratteristiche del foglio elettronico, bensì dell'introduzione ex novo di un sistema informativo vincolante, accentrato e prescrittivo, che – pur a valle del regime autorizzativo ordinario previsto dalla legge – condiziona l'esercizio effettivo dell'attività mediante l'imposizione di procedure obbligatorie di registrazione, validazione e controllo preventivo da parte dell'Amministrazione. Tale sistema si traduce, nella sostanza, in un filtro operativo di tipo autorizzativo aggiuntivo, non previsto dalla norma primaria, e in quanto tale lesivo dei principi di legalità, proporzionalità e riserva di legge, sia nella dimensione costituzionale (artt. 41 e 97 Cost.), sia in quella eurounitaria (artt. 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea).

85. A tale vizio genetico si aggiungono ulteriori profili di illegittimità intrinseca e funzionale, derivanti dalla sproporzione di molte delle misure introdotte, dalla lesione della libertà contrattuale degli operatori, dalla violazione della neutralità tecnologica, dalla compressione ingiustificata della concorrenza nel mercato della mobilità urbana e dal trattamento centralizzato, non conforme al GDPR, dei dati personali degli utenti, con effetti distorsivi e discriminatori rispetto al servizio taxi.

86. La gravità e la pervasività di tali vizi, la loro incidenza sull'intero assetto regolatorio e il loro radicamento strutturale nella logica stessa del sistema introdotto, impongono l'annullamento integrale del decreto impugnato e degli atti applicativi dello stesso, non essendo ipotizzabile una sopravvivenza parziale compatibile con i canoni di legalità amministrativa.

87. Resta ferma, in ogni caso, la possibilità per l'Amministrazione di procedere, in sede di riedizione del potere, a una nuova regolamentazione conforme ai limiti posti dalla legge: vale a dire, alla definizione di specifiche meramente tecniche del foglio di servizio in formato elettronico – nei termini chiariti in motivazione – con modalità aperte, interoperabili e rispettose della libertà tecnologica e organizzativa degli operatori, in coerenza con i principi di proporzionalità, ragionevolezza e neutralità normativa. 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.

88. I ricorsi devono, pertanto, essere accolti nei termini illustrati e, per l'effetto, gli atti impugnati devono essere integralmente annullati.

89. Le spese di lite sostenute da ciascun 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 tutte le altre parti vanno compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei termini prospettati in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Dichiara inammissibili gli interventi spiegati in giudizio dalla Regione Puglia e dal Codacons.

Condanna il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'Interno, in solido, al pagamento delle spese di lite sostenute da ciascuna compagine ricorrente, quantificate in euro 5.000,00 (cinquemila/00) cadauna, oltre accessori di legge. Spese compensate tra tutte 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, 2 luglio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario, Estensore

Marco Savi, Referendario

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO