

AS1187 - COMUNE DI ROMA - ACCESSO NEL TERRITORIO COMUNALE DEI VEICOLI NCC AUTORIZZATI DA ALTRI COMUNI

Roma, 22 aprile 2015

Sindaco di Roma Capitale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 15 aprile 2015, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha deliberato di formulare alcune osservazioni relativamente alle disposizioni della delibera di Giunta Capitolina n. 379 del 30 dicembre 2014, avente ad oggetto *"Modalità e procedure per l'accesso nel territorio di Roma Capitale dei veicoli adibiti al servizio di noleggio con conducente autorizzati da altri Comuni"*, così come modificata e integrata dalla successiva delibera di Giunta Capitolina n. 79 del 16 marzo 2015, avente ad oggetto *"Modifiche e integrazioni alla deliberazione di Giunta Capitolina n. 379 del 30 dicembre 2014 "Modalità e procedure per l'accesso nel territorio di Roma Capitale dei veicoli adibiti al servizio di noleggio con conducente autorizzati da altri Comuni"* (di seguito indistintamente la Delibera).

La Delibera subordina l'entrata nel territorio comunale dei titolari di autorizzazione di noleggio con conducente (NCC) rilasciata da enti diversi dal Comune di Roma alla comunicazione preventiva di una serie, varia e copiosa, di dati attestanti il rispetto dei requisiti di legge richiesti ai fini dello svolgimento dell'attività¹, nonché di dati relativi al singolo servizio e al committente del servizio². Nella Delibera si specifica che *"la validità della comunicazione è limitata al singolo servizio"*.

Inoltre, la Delibera prevede un'eccezione all'obbligo della preventiva comunicazione dei dati per ogni singolo servizio per i titolari di autorizzazione di noleggio con conducente rilasciata da altri Comuni che hanno necessità di operare in modo continuativo sul territorio di Roma Capitale sia per assolvere ad un appalto di servizi aggiudicato da soggetti tenuti all'applicazione del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sia in caso di contratti stipulati con privati. In questi casi è infatti prevista una sola preventiva comunicazione dei dati per tutta la durata dei contratti. Qualora la durata contrattuale sia superiore ad un anno, la comunicazione deve essere rinnovata per ciascun anno.

¹ dati di cui ai punti 1-6 della delibera, e cioè: 1) cognome, nome e dati anagrafici del titolare dell'autorizzazione di noleggio con conducente; 2) numero dell'autorizzazione di noleggio con conducente, Comune che ha rilasciato il titolo e data di scadenza dello stesso; 3) ubicazione della sede del vettore e della rimessa (...); 4) numero e data di iscrizione al ruolo dei conducenti, nonché indicazione della Camera di Commercio Industria e Artigianato presso la quale il titolare si è iscritto, se differente da quella della provincia della sede del vettore; 5) targa dell'autovettura (...) con la quale si intende accedere al territorio di Roma Capitale; 6) se il conducente del veicolo è soggetto differente dal titolare dell'autorizzazione di noleggio con conducente, comunicazione del relativo nominativo, dei rispettivi dati anagrafici, dei dati dell'iscrizione al ruolo conducenti e del rapporto lavorativo, ovvero contratto di collaborazione, in essere tra il titolare dell'autorizzazione e lo stesso conducente per lo svolgimento del servizio.

² I dati di cui ai punti 7 (data, ora, luogo di inizio del servizio e chilometraggio di partenza) e 8 (dati del committente del servizio) della delibera.

La Delibera precisa che i confini del territorio di Roma Capitale entro cui essa trova applicazione sono coincidenti con i confini amministrativi del Comune.

Nella Delibera il Comune di Roma Capitale, a fondamento del proprio operato, richiama espressamente l'art. 5-bis, comma 1, della legge-quadro 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, che autorizza i Comuni a regolamentare l'accesso *"nel loro territorio o, specificamente, all'interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso"*.

In relazione all'art. 5-bis della legge n. 21/92, l'Autorità, già con due segnalazioni al Governo e al Parlamento, rispettivamente del 20 febbraio 2009³ e del 27 aprile 2010⁴, ha evidenziato le distorsioni riconducibili alla previsione della possibilità per le amministrazioni comunali di richiedere un'autorizzazione preventiva per l'accesso al territorio comunale o a determinate aree dello stesso a quanti svolgono l'attività di NCC con autorizzazioni rilasciate da Comuni differenti, introducendo in tal modo un ulteriore elemento di *"rigidità nella disciplina che regola il servizio di noleggio con conducente, producendo, in particolare, compartimentazioni territoriali idonee a limitare sensibilmente il numero di operatori presenti su un dato Comune, con l'effetto di ridurre l'offerta dei servizi di trasporto pubblico non di linea, a danno degli utenti"*.

Con una successiva segnalazione del 17 maggio 2012⁵, l'Autorità ha evidenziato la natura restrittiva di una diversa delibera⁶ con cui lo stesso Comune di Roma Capitale aveva imposto specifici obblighi e adempimenti burocratici solo a carico dei titolari di autorizzazione per il servizio di NCC rilasciata da Comuni diversi. L'Autorità aveva ritenuto tali vincoli non *"immediatamente connessi né alla verifica dell'abilitazione del conducente, necessaria ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio, né ad un adeguato accertamento del rispetto delle regole in materia di sicurezza stradale, potendo al contrario costituire barriere amministrative all'accesso al mercato"*.

Per le medesime ragioni appare dunque restrittiva anche la Delibera in oggetto del Comune di Roma che, adottata sulla base dell'art. 5-bis, limita la possibilità degli operatori NCC autorizzati da altri Comuni di offrire i servizi di trasporto di persone non di linea all'interno del Comune di Roma e, pertanto, ostacola la concorrenza che essi possono esercitare nei confronti degli operatori NCC autorizzati dal Comune di Roma e dei taxi, già presenti nel Comune capitolino.

Nello specifico, la previsione di una preventiva comunicazione di una serie di dati per ogni singolo accesso, posta a carico dei titolari di autorizzazione di noleggio con conducente rilasciata da Comuni diversi da Roma Capitale, viene giustificata con la finalità di controllare e contrastare il fenomeno dell'abusivismo presente nel settore.

³ 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).*

⁴ AS683 - *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente.*

⁵ AS948 - *Comune di Roma - disposizioni in materia del servizio di noleggio con conducente*

⁶ La delibera di Giunta n. 403 del 14 dicembre 2011, la quale è stata successivamente annullata dal TAR Lazio con sentenza n. 7516 del 20 giugno 2012, nella parte relativa ai paragrafi 2 e 3, che prevedevano la preventiva comunicazione dei dati concernenti: (i) il contratto di noleggio; (ii) il certificato di iscrizione alla CCIAA; (iii) l'elenco del personale abilitato alla guida e, nel caso in cui detto personale fosse costituito da lavoratori subordinati, copia del contratto di lavoro; (iv) il documento unico di regolarità contributiva (DURC), in corso di validità.

Al riguardo si osserva che, alla luce del principio di proporzionalità⁷, per garantire un'effettiva azione di contrasto dell'abusivismo appare sufficiente una misura alternativa a quella in esame, meno restrittiva e non discriminatoria, come ad esempio la previsione di una comunicazione preventiva *unica* dei dati dell'autorizzazione, senza dover effettuare per ciascuna prestazione di trasporto una nuova comunicazione preventiva e con un contenuto che va ben aldilà del dato che attesta il possesso del titolo per l'espletamento del servizio, nonché applicabile a *tutti* gli operatori NCC operanti nel territorio del Comune di Roma.

Peraltro, la circostanza stessa che agli operatori NCC titolari di contratti di appalto di servizi sia consentita una modalità comunicativa semplificata - di durata annuale - pare concretamente indicare che modalità comunicative differenti siano possibili, oltre che evidenziare l'assenza di un obbligo stringente dettato dalla norma primaria di cui all'art. 5-bis della legge n. 21/92 di comunicazione preventiva per ogni singolo servizio.

Di seguito si forniscono alcune considerazioni di dettaglio relative alle singole richieste di dati presenti nella Delibera.

In primo luogo, si osserva che l'obbligo di comunicare i dati relativi all'ubicazione della sede del vettore e della rimessa, nonché al ruolo dei conducenti, non risulta avere alcuna giustificazione, in quanto tale adempimento è propedeutico al rilascio dell'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività di NCC, cosicché il possesso del titolo autorizzativo attesta, al contempo, anche la sussistenza di tali requisiti. Peraltro, il controllo attribuito dall'art. 5-bis ai Comuni nel cui territorio gli NCC si trovano ad operare non appare potersi sovrapporre ai controlli effettuati dai Comuni che rilasciano le autorizzazioni, a meno di non determinare un'illegittima duplicazione dei controlli effettuati, oltre che un conflitto di competenza tra i Comuni⁸.

Anche la comunicazione dei dati relativi ai collaboratori e ai dipendenti, nonché ai rapporti di lavoro con essi intrattenuti dal titolare dell'autorizzazione NCC, non appare riconducibile agli obblighi di autocertificazione stabiliti dalla norma di cui art. 5-bis della legge n. 21/92, a nulla rilevando che una norma di legge della Regione Lazio, pure richiamata dalla Delibera⁹, richiede all'operatore NCC autorizzato in altra Regione la certificazione del rapporto di lavoro intrattenuto con eventuali collaboratori o dipendenti¹⁰.

⁷ In proposito, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha avuto modo di affermare che i provvedimenti nazionali restrittivi della libertà di concorrenza devono soddisfare quattro condizioni per poter risultare giustificati: "*applicarsi in modo non discriminatorio, rispondere a motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo*"; cfr. sentenza 4 luglio 2000, causa C-424/97 Haim, Racc. pag. 1-5123, punto 57 e giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza 26 ottobre 2006, causa C-65/05, Commissione/Grecia, Racc. pag. 1-10341, punto 49.

⁸ Peraltro, a proposito della comunicazione dei dati riguardanti il ruolo dei conducenti, già la citata sentenza n. 7516/2012 evidenziava che: "*la disposizione introdotta con l'art. 5-bis della l. n. 21 del 1992 non si presta ad essere intesa nel senso che, ai controlli svolti, per quanto di competenza, dai Comuni che hanno rilasciato le autorizzazioni, ovvero dalle locali Camere di Commercio (cui spetta la tenuta del ruolo), possano aggiungersi anche quelli dei Comuni nel cui territorio gli NCC si trovano ad operare. Reputa infatti il Collegio che i poteri loro conferiti dall'art. 5-bis della l. n. 21 del 1992 siano espressione di un controllo meramente formale e che non abbiano, quindi, la stessa estensione di quelli attribuiti ai Comuni che rilasciano le autorizzazioni. Tanto, per la semplice ragione che, diversamente opinando, verrebbero a determinarsi sovrapposizioni se non veri e propri conflitti di competenza, tali da snaturare l'intero impianto della l. n. 21 del 1992, per la parte di interesse. Pertanto, una volta accertato che l'operatore autorizzato da altro Comune è effettivamente in possesso di un titolo valido ed efficace, e che l'esercizio dell'attività avviene in conformità con quanto prescritto dalla l. n. 21 del 1992, alcun altro adempimento potrà essere ragionevolmente richiesto*".

⁹ Cfr. art. 9-bis, comma 4 della Legge regionale n. 58/93, che richiede che: "*ai collaboratori e ai lavoratori dipendenti deve essere fornita una certificazione che attesti la propria condizione da esibire a richiesta delle autorità competenti anche in materia di circolazione*".

¹⁰ Sul punto, la citata sentenza n. 7516/2012, sottolineava che: "*non giova al riguardo invocare le disposizioni di cui all'art. 9-bis, della l.r. Lazio n. 58/93, relativo alla certificazione del rapporto di lavoro intrattenuto con eventuali collaboratori o dipendenti. La legge statale si limita infatti a richiedere l'autocertificazione dei requisiti stabiliti a livello*

Ancora, la comunicazione dei dati relativi al servizio e al committente, riferendosi a dati personali attinenti alla persona trasportata e ai suoi spostamenti (e prescindendo dal consenso della persona stessa), appare una misura idonea a sviare la clientela a favore degli operatori NCC autorizzati dal Comune di Roma Capitale, considerato anche che il servizio di noleggio con conducente si rivolge spesso a categorie di utilizzatori che instaurano un rapporto fiduciario con il noleggiatore che include la garanzia dell'anonimato. Peraltro, detta comunicazione è cosa ben diversa dalla compilazione e tenuta da parte del conducente del "foglio di servizio", prevista dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21/92, pure richiamato dalla Delibera a supporto della comunicazione di tali dati¹¹.

In conclusione, l'Autorità osserva che le disposizioni contenute nella Delibera risultano fortemente anticoncorrenziali laddove recependo e, in qualche misura, estendendo le previsioni restrittive contenute nell'art. 5-bis della legge n. 21/92 ostacolano la possibilità dei titolari di autorizzazione all'esercizio di NCC rilasciate da altri Comuni di fornire i servizi di trasporto non di linea all'interno del Comune di Roma, in questo modo deprimendo l'offerta di servizi per i consumatori nel territorio comunale.

L'Autorità auspica, pertanto, che il Comune in indirizzo ponga in essere le misure ritenute più opportune e adeguate a ripristinare corrette dinamiche concorrenziali, a partire dalla revoca ovvero dalla modifica della deliberazione sopra citata.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

nazionale, né, come ovvio, può essere richiesto all'operatore autorizzato in altra Regione di conformarsi ai requisiti di accesso all'attività stabiliti (legittimamente o meno) in un'altra".

¹¹ Sul punto, la sentenza n. 7516/2012 precisava infatti che: "Né può dirsi (...) che tale onere trovi oggi il proprio supporto nell'art. 11, comma 4, della l. n. 21/92 (...) nella parte relativa al cd "foglio di viaggio". E' infatti evidente che l'esibizione del contratto di noleggio è cosa ben diversa dalla compilazione del "foglio di servizio", ivi disciplinato".