



Direzione Generale Attività Legislativa  
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e  
Servizio Documentazione

## **Dossier di documentazione legislativa**

### **Proposta di legge**

*"Disciplina del settore dei trasporti  
pubblici non di linea"*

Reg. Gen. n.312/XI Leg.

Copyright© CONSIGLIO REGIONALE DELLA  
CAMPANIA

<b>Firmatario</b>	Cons. Luca Cascone
<b>Data documento</b>	31.07.2023
<b>Dirigente <i>ad interim</i></b>	dott.ssa Rosaria Conforti
<b>Istruttoria a cura di</b>	dott.ssa Carmen Palmieri - Istruttrice Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione
<b>Assegnato per esame</b>	IV Commissione Consiliare Permanente il 19.07.2023
<b>Assegnato per parere</b>	II Commissione Consiliare Permanente
<b>Scheda ATN (art.84 R.I.)</b>	Non pervenuta all'U.D. Studi Legislativi e Servizio Documentazione
<b>AIR e analisi di fattibilità (art.86 R.I.)</b>	Presente
<b>Norma finanziaria</b>	Presente

## Indice

Normativa comunitaria.....	pag. 3
Normativa nazionale.....	pag. 6
Normativa Regione Campania.....	pag. 9
Normativa regionale.....	pag. 11
Prassi.....	pag. 12
Giurisprudenza.....	pag. 13
Osservazioni.....	pag. 17

## **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

### **NORME COMUNITARIE**

#### **PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA**

**Art.4, co.2 lett.g), art.49, art.58, co.1, art.107, Titolo VI, art.170 del TFUE**

**Art.15, co.3, della Carta Sociale Europea**

#### **DIRETTIVE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**Direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 7 luglio 2010, sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto.

**Direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

**Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

**Direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio**, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto.

#### **DIRETTIVE DEL CONSIGLIO**

**Direttiva 98/76/CE del Consiglio**, del 10 ottobre 1998, che modifica la direttiva 96/26/CE riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali.

## **REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**Regolamento (UE) 2020/1055 del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 15 luglio 2020, che modifica i Regolamenti (CE) n.1071/2009, (CE) n.1072/2009 e (UE) n.1024/2012 per adeguarli all'evoluzione del settore del trasporto su strada.

**Regolamento (UE) n.165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 4 febbraio 2014, relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada, che abroga il Regolamento (CEE) n.3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e modifica il Regolamento (CE) n.561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

**Regolamento (UE) n.181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004.

**Regolamento (CE) n.1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il Regolamento (CE) n.561/2006.

**Regolamento (CE) n.1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 21 ottobre 2009, che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la Direttiva 96/26/CE del Consiglio.

**Regolamento (CE) n.1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio

**Regolamento (CE) n.561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i Regolamenti del Consiglio (CEE) n.3821/85 e (CE) n.2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio.

## **REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO**

**Regolamento (CEE) n.1191/69 del Consiglio**, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

## **REGOLAMENTO DELLA COMMISSIONE**

**Regolamento (UE) 2016/403 della Commissione**, del 18 marzo 2016, che integra il regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la classificazione di infrazioni gravi alle norme dell'Unione che possono portare alla perdita dell'onorabilità del trasportatore su strada e che modifica l'allegato III della direttiva 2006/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

## **RISOLUZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO**

**Risoluzione del Parlamento europeo n.2016/2327**, del 14 dicembre 2017 su una strategia europea a favore della mobilità a basse emissioni.

**Risoluzione del Parlamento europeo n.2011/C 351 E/03**, del 6 luglio 2010, su un futuro sostenibile per i trasporti.

## **COMUNICAZIONI**

**Comunicazione della Commissione europea (2022/C 62/01)**, del 2 febbraio 2022, concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile.

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni COM(2020) 789**, del 14 dicembre 2021, Il nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana.

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni COM(2020) 789**, del 9 dicembre 2020, Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro.

**Comunicazione della Commissione europea COM(2011) 144**, del 28 marzo 2011, Libro Bianco - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile.

**Comunicazione della Commissione europea COM(2009) 279**, del 17 giugno 2009, Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso.

## PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

### Costituzione

Artt.3, 16, 41, 117, co.3

### Codice civile

Art.230-*bis*, Libro IV - CAPO VIII – Sezione II.

### Decreto Legge 14 dicembre 2018, n.135

*"Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione"*

Convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12

### Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1 (art.36)

*"Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività "*

Convertito, con modificazioni, dalla 24 marzo 2012, n.27

### Decreto Legge 6 dicembre 2011, n.201 (art.37)

*"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*

Convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 dicembre 2011, n.214

### Decreto Legge 13 agosto 2011, n.138

*"Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"*

Convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 settembre 2011, n.148

### Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n.59

*"Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno"*

### Decreto Legge 30 dicembre 2009, n.194

*"Proroga di termini previsti da disposizioni legislative"*

Convertito, con modificazioni, dalla 26 febbraio 2010, n.25

### Decreto Legge 30 dicembre 2008, n.207 (art.29, co.1 quater)

*"Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti."*

Convertito, con modificazioni, dalla Legge 27 febbraio 2009, n. 14

### Decreto Legge 4 luglio 2006, n.223 (art.6)

*"Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"*

Convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006, n.248

### Legge 11 agosto 2003, n.218

*"Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente"*

**Decreto del Presidente della Repubblica 28 maggio 2001, n.311**

*"Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi ad autorizzazioni per lo svolgimento di attività disciplinate dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nonché al riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza (numeri 77, 78 e 108, allegato 1 della legge n.59/1997 e numeri 18, 19, 20 e 35, allegato 1 della legge n. 50/1999)"*

**Decreto Legislativo 22 dicembre 2000, n.395**

*"Attuazione della direttiva del Consiglio dell'Unione europea n.98/76/CE del 10 ottobre 1998, modificativa della direttiva n.96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali"*

**Decreto Legislativo 20 settembre 1999, n.400**

*"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale"*

**Decreto Legislativo 22 settembre 1998, n.345**

*"Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n.59"*

**Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n.112**

*"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della l. 15 marzo 1997, n.59"*

**Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n.422**

*"Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59"*

**Legge 15 marzo 1997, n.59**

*"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"*

**Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285**

*"Nuovo codice della strada"*

**Legge 15 gennaio 1992, n.21**

*"Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea"*

**Legge 8 agosto 1985, n.443**

*"Legge-quadro per l'artigianato"*

**Legge 13 novembre 1978, n.727**

*"Controllo degli impieghi temporali nel settore dei trasporti su strada"*



**Decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1949, n.631**

*"Approvazione del regolamento per la navigazione interna"*

**Regio Decreto 30 marzo 1942, n.327**

*"Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione"*

## PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

### Statuto della Regione Campania

Artt.1, 7, 54, 55

### Legge Regionale 9 marzo 2022, n.3

*"Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2002, n.3 (Riforma del Trasporto Pubblico Locale e Sistemi di Mobilità della Regione Campania)"*

### Legge Regionale 6 maggio 2013, n.5 (art.1, co.90)

*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 – 2015 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2013"*

### Legge Regionale 18 dicembre 2012, n.34

*"Interpretazione autentica dell'articolo 46 della legge regionale 28 marzo 2002, n.3 (Riforma del trasporto pubblico locale e sistemi di mobilità della Regione Campania)"*

### Legge Regionale 1 agosto 2011, n.13

*"Disposizioni legislative in materia di trasporto scolastico in Campania e interventi finanziari per il piano di forestazione e bonifica montana"*

### Legge Regionale 26 marzo 2004, n.5

*"Modifica dell'articolo 46 della legge regionale 28 marzo 2002, n.3 "Riforma del trasporto pubblico locale e sistemi di mobilità della regione Campania"*

### Legge Regionale 28 marzo 2002 n. 3

*"Riforma del Trasporto Pubblico Locale e Sistemi di Mobilità della Regione Campania"*

### Legge Regionale 4 aprile 1995, n.12

*"Irregolarità a carico delle Aziende concessionarie del Trasporto Pubblico Locale - Sanzioni amministrative"*

### Regolamento Regionale 13 ottobre 2016, n.7

*"Regolamento di esecuzione della legge regionale 28 marzo 2002, n.3 (Riforma del trasporto pubblico locale e sistemi di mobilità della regione Campania) in materia di servizi di trasporto marittimo di linea autorizzati)"*

### Regolamento Regionale 11 agosto 2014, n.6

*"Regolamento di esecuzione della legge regionale 28 marzo 2002, n.3 (Riforma del trasporto pubblico locale e sistemi di mobilità della regione Campania) in materia di servizi di trasporto marittimo di linea autorizzati, aggiuntivi e di servizi di trasporto marittimo non di linea)"*

### Regolamento Regionale 20 dicembre 2013, n.10

*"Regolamento di esecuzione dell'articolo 1, comma 90 della legge regionale del 6 maggio 2013 n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 – 2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013)"*

**Delibera di Giunta regionale 23 febbraio 2001, n.841**

*"Gestione del Servizio di trasporto scolastico. Istituzione del ruolo presso le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura Provinciali"*

**Delibera di Giunta regionale 22 febbraio 2001, n.474**

*"Criteri cui i comuni devono attenersi nella redazione dei regolamenti sull'esercizio del servizio di trasporto pubblico non di linea, ai sensi della Legge 21/1992"*

**Delibera di Giunta regionale 26 gennaio 2001, n.301**

*"Istituzione ruolo conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, ai sensi della legge 15/1/1992 n.21"*

## PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

### Piemonte

Legge Regionale Piemonte 23 febbraio 1995, n.24

*"Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada"*

### Lazio

Legge Regionale Lazio 26 ottobre 1993, n.58

*"Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n.21"*

### Friuli-Venezia Giulia

Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia 5 agosto 1996, n.27

*"Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici automobilistici non di linea"*

### Liguria

Legge Regionale Liguria 4 luglio 2007, n. 25

*"Testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea"*

### Valle d'Aosta

Legge Regionale Valle d'Aosta 9 agosto 1994, n.42

*"Direttive per l'esercizio delle funzioni previste dalla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea"*

### Emilia - Romagna

Legge Regionale Emilia - Romagna 02 ottobre 1998, n.30

*"Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"*

### Sardegna

Legge Regionale Sardegna 7 dicembre 2005, n.21

*"Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna"*

### Abruzzo

Legge Regionale Abruzzo 7 novembre 1998, n.124

*"Norme urgenti per l'istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge quadro n. 21 del 1992"*

### Marche

Legge Regionale Marche 06 aprile 1998, n.10

*"Norme in materia di trasporto di persone mediante il servizio di taxi ed il servizio di noleggio di veicoli con conducente"*

### Sicilia

Legge Regionale Sicilia 6 aprile 1996, n.29

*"Norme in materia di autoservizi pubblici non di linea in servizio di piazza"*

## PRASSI

### **Circolare Ministero dell'Interno 7 aprile 2023, n.12315**

*"Veicoli in locazione senza conducente — Intestazione temporanea in capo agli esercenti il servizio di taxi e il servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone"*

### **Decreto Ministero per lo Sviluppo Economico 11 gennaio 2013**

*"Incentivi per l'acquisto di veicoli a basse emissioni di CO2 di cui all'articolo 17 bis del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134"*

### **Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 11 marzo 2004**

*"Parametri di riferimento per la determinazione da parte delle singole regioni della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse nonché dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione, in attuazione dell'art. 3, della legge 11 agosto 2003, n. 218"*

### **Decreto Ministero dei Trasporti 16 febbraio 1971**

*"Istituzione del nuovo titolo professionale di pilota motorista per il personale navigante della navigazione interna"*

### **Decreto Ministero dei Trasporti 20 aprile 1993**

*"Criteri per la determinazione di una tariffa minima e massima per il servizio di noleggio con autovettura"*

## GIURISPRUDENZA

### **Cass. civ., sez. un., sent., 20 giugno 2023 n. 17541**

*“La normativa introdotta dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 (comma aggiunto dalla legge di conversione del n. 14 del 2019) ha ridisegnato la disciplina del servizio di noleggio con conducente (NCC) prevista dalla l. n. 21 del 1992 rendendo più stringenti i vincoli territoriali e aumentando anche i controlli sul loro rispetto e le sanzioni in caso di violazione. In particolare, sono stati introdotti a carico dei prestatori dei servizi di NCC: l’obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione; l’obbligo di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l’obbligo di compilare e tenere il «foglio di servizio»; l’obbligo di sostare, a disposizione dell’utenza, esclusivamente all’interno della rimessa; l’obbligo (già previsto dalla legge n. 21 del 1992) di effettuazione presso le rimesse delle prenotazioni di trasporto. Con la disposizione di interpretazione autentica, di cui al comma 3 dell’art. 9 del d.l. n. 244 del 2016, il legislatore ha sospeso l’efficacia delle fattispecie introdotte con l’art. 29, comma 1-quater d.l. n. 207 del 2008 (inserito dalla legge di conversione n. 14 del 2009), posticipandola al 31 dicembre 2016 (e, in seguito, al 31 dicembre 2017). Le fattispecie introdotte con il menzionato art.29, comma 1-quater non abrogano le previgenti ipotesi di cui agli artt. 3 e 11 della l. n. 21 del 1992, le quali vengono pertanto soltanto integrate dalla successiva previsione.”*

### **Corte di Giustizia Unione Europea, sentenza dell’8 giugno 2023, causa C-50/21**

*“Le restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse solo a condizione, in primo luogo, di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo (sentenza del 7 settembre 2022, Cilevičs e a., C-391/20, EU:C:2022:638, punto 65 nonché giurisprudenza ivi citata).*

*L’obiettivo di una corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di un agglomerato urbano, da un lato, nonché quello della protezione dell’ambiente in un agglomerato siffatto, dall’altro, possono costituire motivi imperativi di interesse generale (v., in tal senso, sentenze del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna, C-400/08, EU:C:2011:172, punto 74, nonché del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punti 134 e 135).*

*In secondo luogo, per costante giurisprudenza, invece, obiettivi di natura puramente economica non possono costituire un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenze dell’11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punto 55, e del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna, C-400/08, EU:C:2011:172, punto 74 nonché giurisprudenza ivi citata). La Corte ha segnatamente dichiarato, in tal senso, che l’obiettivo di garantire la redditività di una linea d’autobus concorrente, quale motivo di natura puramente economica, non può costituire un motivo imperativo di interesse generale (sentenza del 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 51).*

*Nel caso di specie, come rilevato dall’avvocato generale al paragrafo 61 delle sue conclusioni, l’obiettivo di garantire la praticabilità economica dei servizi di taxi deve essere considerato,*

*anch'esso, un motivo di natura puramente economica che non può costituire un motivo imperativo di interesse generale, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto precedente della presente sentenza.*

*La limitazione delle licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi non risulta idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico.*

*L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede, da un lato, che per esercitare l'attività di servizi di noleggio di veicoli con conducente in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di noleggio di veicoli con conducente urbani e interurbani, e, dall'altro, che il numero di licenze di siffatti servizi sia limitato a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato, purché tali misure non siano atte a implicare un impegno di risorse statali ai sensi di detta disposizione.*

*2) L'articolo 49 TFUE non osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede che per esercitare l'attività di servizi di noleggio di veicoli con conducente in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di noleggio di veicoli con conducente urbani e interurbani, qualora tale autorizzazione specifica sia fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che escludano qualsiasi arbitrarietà e che non costituiscano una duplicazione di controlli già effettuati nell'ambito della procedura di autorizzazione nazionale, ma che rispondano a esigenze specifiche di detto agglomerato.*

*3) L'articolo 49 TFUE osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede una limitazione del numero di licenze di servizi di noleggio di veicoli con conducente a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato, ove non sia dimostrato né che tale misura sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di tale agglomerato nonché di protezione del suo ambiente né che essa non ecceda quanto necessario per conseguire tali obiettivi."*

**Corte Costituzionale, sentenza del 1 aprile 2020, n.56**

*"Se il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, che, stante la sua natura trasversale e il suo carattere finalistico, assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale, potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta. (Nel caso di specie, avente ad oggetto l'art. 10-bis, comma 1, lett. b) del d.l. n. 135 del 2018, conv., con modif., nella legge n. 12 del 2019, la vocazione locale del servizio di NCC giustifica l'introduzione di limiti al libero esercizio dell'attività di trasporto, perché - pur potendo essere svolto senza vincoli territoriali di prelevamento e di arrivo a destinazione dell'utente - mira a soddisfare, in via complementare e*

*integrativa, le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il Comune che rilascia l'autorizzazione. In questa prospettiva, il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha individuato nel territorio provinciale la dimensione organizzativa ottimale del servizio, peraltro temperato attraverso la possibile localizzazione sul territorio provinciale di più rimesse che supera il vincolo di ubicazione di un'unica rimessa in ambito esclusivamente comunale). (Precedenti citati: sentenze n. 83 del 2018, n. 287 del 2016, n. 165 del 2014, n. 2 del 2014, n. 38 del 2013, n. 299 del 2012, n. 291 del 2012, n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 52 del 2010, n. 452 del 2007, n. 431 del 2007, n. 430 del 2007, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).*

*Lo Stato, esercitando nell'ambito del trasporto pubblico locale la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, definisce il punto di equilibrio fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali. Il bilanciamento così operato, che definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare, e nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche. (Precedenti citati: sentenze n. 30 del 2016, n. 49 del 2014 e n. 80 del 2006).*

*La disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC, che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato, e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi.*

*Il trasporto pubblico locale, di linea e non di linea, continua a essere, anche successivamente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, materia regionale, transitata nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.*

*È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dei limiti di adeguatezza e della proporzionalità da rispettare nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 10-bis, comma 1, lett. e), del d.l. n. 135 del 2018, conv., con modif., nella legge n. 12 del 2019, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, prevedendo l'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse. Il rigido vincolo imposto dalla norma impugnata dalla Regione Calabria - derogabile nei limitati casi previsti al nuovo comma 4-bis dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992 e al comma 9 dell'art. 10-bis - si risolve in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa "a vuoto" prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione risulta anche sproporzionata - nonostante tale carattere sia attenuato rispetto alla previgente disciplina, più restrittiva - rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità, considerato l'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e quello, previsto all'art. 3, comma*



*2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco). Neppure è individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, perché la necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici.*

*Il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e Regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale; il test di proporzionalità richiede pertanto di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi. (Precedenti citati: sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015)."*

## OSSERVAZIONI

1. La PdL *de qua* rientra tra le competenze legislative della Regione, in quanto compatibile con le previsioni costituzionali;
2. La richiesta del dossier legislativo è pervenuta in data 25.07.2023, e l'esame della PdL *de qua* è stato fissato per il 31.07.2023;
3. Non è pervenuta a questa U.D. la scheda ATN redatta dalla struttura amministrativa della IV Commissione consiliare permanente, mentre la PdL è corredata di scheda AIR, di relazione tecnico-normativa (*rectius* illustrativa), e relazione tecnico finanziaria;
4. Non sono stati individuati il numero, la qualità e gli esperti della Commissione d'esame prevista dall'art.15, né se la partecipazione alla stessa sia a titolo oneroso o gratuito;
5. Non è stato, parimenti, specificato se la partecipazione alla Commissione consultiva istituita dai Comuni, ex art.7, co.3, comporti un aggravio di spesa;
6. Ai sensi della L.21/1992, art.6, co.3, *“L'iscrizione nel ruolo avviene previo esame da parte di apposita commissione regionale che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica”*;
7. L'art.7, co.4, della PdL in argomento non chiarirebbe i differenziati obblighi di servizio e tariffe, in ragione della forma innovativa del servizio all'utenza;
8. Non sono state indicate le ipotesi cui è possibile effettuare la sostituzione alla guida, ai sensi dell'art.9 della PdL;
9. La sez.5, lett.c, della Scheda AIR *“indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati, a carico dei cittadini e imprese”*, nell'indicare che l'impianto normativo introduce oneri a carico della Regione per l'erogazione degli eventuali contributi previsti, risulta essere in contrasto con l'art.41 della PdL *de qua*;
10. Genericità dell'art.40.

Con riferimento alla relazione tecnico – finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.

Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura. Va, al riguardo, evidenziata la rilevanza, anche prospettica, rinvenibile nell'art.17, co.3, della L. n.196/2009, come modificato dall'art.3, L. n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica.

La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a *"ciascuna legge"*, si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

Tanto premesso, così come osservato anche dalla Corte dei Conti nella Deliberazione n.08/SEAUT/2021/INPR del 1 giugno 2021 – Sezione delle Autonomie – *"Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali"*, le clausole di invarianza della spesa *"devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicative"* ed eventualmente corredate dalla relazione tecnico-finanziaria, ai sensi dell'art.13 del Regolamento regionale della Campania 7 giugno 2018, n.5 e dell'art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37, in linea con la normativa di finanza statale dettata dall'art. 21, comma 5 e ss., della L. n.196/2009 e *ss.mm.ii.*

Più recentemente la Delibera n.210/2023/RQ della Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Campania, ha ribadito ancora una volta che, quando da una proposta di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale, *"...in concreto deve essere fornita evidenza documentale..."*, *"giacché la declaratoria di assenza di onere, non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura (Corte costituzionale sentenze nn. 235/2020 e 188/2015)"*.

Lo stesso art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37 prevede che, le proposte di legge e gli emendamenti che comportano oneri finanziari, siano corredate da una relazione tecnico-finanziaria in cui siano indicati i metodi, l'attendibilità e la quantificazione degli oneri, mentre **in caso di leggi che non comportano ulteriori spese a carico del bilancio regionale, bisogna indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria.**

Va aggiunto che, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale.

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella “*relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie*”) se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori, necessarie agli adempimenti richiesti dalle norme, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Il principio di copertura finanziaria delle leggi è stato declinato dalla Corte Costituzionale in una molteplicità di corollari, che trovano comunque basamento in una *regula iuris* su cui si è ormai consolidato in maniera granitica l'orientamento giurisprudenziale in materia: il “*canonizzato*” principio della copertura finanziaria “*credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale*”. A tale dettame si richiama un cospicuo numero di pronunce.

Sulla base di questo precetto, l'operazione di copertura finanziaria, pertanto, deve avvenire sulla scorta dei seguenti (alcuni) criteri, affermati più volte dalla Corte:

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una <esplicita indicazione> del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n.386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);
- b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a “*criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri*” (*ex multis*, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);
- c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n.26 del 2013);
- d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che “non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa” (sentenze n.18 del 2013, n.115 del 2012);

e) l'onere e la copertura devono essere contestuali (cd. Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81 Cost.); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art.81 Cost. (sentenza n.192 del 2012);

f) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione "*presunto*", non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenze n.70-192 del 2012);

g) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell'art.81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n.147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);

h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori (diritto all'istruzione del disabile) non può essere <coperta> (e compresa) solo "*nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio*", in quanto legittimerebbe una decisione arbitraria dell'Ente di coprire in modo discontinuo i costi del servizio (diritto), precludendo ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (sent. n.275/2016);

i) nell'ordinamento contabile non esiste un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali, essendo sempre possibile una volta venuto meno il titolo di una determinata spesa, procedere ad un diverso impiego delle relative disponibilità con variazioni di bilancio, ovvero, sempre con legge regionale, intervenire mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in seguito al venir meno del relativo capitolo di bilancio (sent. n.108/2014);

**l) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art.81, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008).**

Il Dirigente *ad interim*  
**dott.ssa Rosaria Conforti**

L'istruttrice  
**dott.ssa Carmen Palmieri**