



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SARDEGNA

Legge n° 16 del 16/06/2025

BUR n°35 del 19/06/2025

ID: SA25016

(Scadenza 18/08/2025)

"Attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna"

La legge regionale, che detta disposizioni relative all'attuazione dell'articolo 11, comma 4 della legge n. 21 del 1992 (legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n.21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna, è censurabile relativamente alla disposizione contenuta nell'articolo 2, che, per le motivazioni di seguito riportate, eccede dalla competenze riconosciute alla Regione autonoma della Sardegna dall'articolo 3, comma 1, lettera g) dello Statuto speciale di autonomia (L. Cost. n. 3 del 1948) che riconosce alla Regione la competenza legislativa in materia di "trasporti su linee automobilistiche e tramviarie", ma "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". Come di seguito evidenziato.

La citata disposizione della legge regionale in esame , riguardante le modalità di compilazione, da parte degli esercenti del servizio di noleggio con conducente, del foglio di servizio elettronico, previsto dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (legge quadro in materia di servizi pubblici di trasporto non di linea), si pone in contrasto con la disciplina statale interposta dettata dallo stesso articolo 11, comma 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, il quale prevede, che il foglio di servizio elettronico non possa essere sostituito da altri documenti senza alterare il meccanismo diretto a regolamentare l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, come definito dal legislatore statale, violando così la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Tali disposizioni, nel prevedere - nell'ambito della regolamentazione del servizio di noleggio con conducente - un'alternativa (foglio di servizio cartaceo) alla compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico (secondo le specifiche stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto), si pongono in contrasto con la normativa nazionale in materia e, in particolare, con l'articolo 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, recante la "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea", il quale prevede, in via esclusiva, la compilazione e la tenuta del foglio di servizio elettronico.

Lo strumento del foglio di servizio elettronico è infatti strumento inderogabile che assicura che lo svolgimento dei servizi pubblici non di linea risponda appieno alle regole della libera concorrenza, nel rispetto della distinzione ontologica tra il servizio taxi e il servizio di noleggio con conducente. Per altro verso, la potenziale sostituzione di questo strumento, a livello locale, con documentazione alternativa (ad esempio foglio cartaceo) creerebbe criticità anche sotto il profilo del controllo da parte degli organi di polizia, che - con riferimento

all'ambito regionale - si troverebbero di fronte ad una disciplina distonica rispetto a quella dettata dal legislatore nazionale.

Le modalità per compilare il foglio di servizio elettronico, previsto dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (legge quadro sul trasporto pubblico non di linea), sono state infatti definite nel decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 226 del 16 ottobre 2024, adottato insieme al Ministero dell'interno. Questo decreto prevede, tra l'altro, meccanismi volti a garantire che il servizio di noleggio con conducente si svolga regolarmente, rispettando le specificità che lo distinguono dal servizio taxi. Il foglio di servizio non può essere sostituito da altri documenti, perché questo comprometterebbe il sistema normativo voluto dal legislatore statale nell'articolo 11 della legge n. 21/1992. Tale sistema regola l'esercizio dell'attività e tutela la concorrenza nel settore, come previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Nel settore del noleggio con conducente, il legislatore nazionale ha introdotto varie norme con l'obiettivo di rafforzare il mercato, contrastando i comportamenti abusivi diffusi nel settore. Queste norme cercano di bilanciare la libertà di iniziativa economica con gli altri interessi pubblici coinvolti.

Per garantire questo equilibrio, è necessaria una regolamentazione uniforme a livello nazionale, che assicuri condizioni di mercato omogenee e impedisca distorsioni della concorrenza dovute a regole diverse da regione a regione.

Come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, seppure sia consentito prevedere regimi differenziati per casi particolari, questi devono comunque essere valutati nell'ambito delle competenze statali.

La stessa Corte ha inoltre riconosciuto che il foglio di servizio è lo strumento essenziale per controllare

il corretto svolgimento del servizio di noleggio con conducente.

La Corte, in sede di scrutinio di legittimità dell'articolo 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, ha ritenuto legittimo, oltre all'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche l'obbligo di compilazione e tenuta del foglio di servizio, in quanto "(...) misure non irragionevoli e non sproporzionate. Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto - che presuppone pur sempre un'apposita e nominativa richiesta di prestazione — e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale". (cfr. par. 5.6.1 della citata sentenza).

L'intervento normativo regionale risulta, invero, estraneo alla regolazione del trasporto pubblico, come previsto dall'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

Sul punto si rappresenta che:

- con riferimento alla natura giuridica del servizio di noleggio con conducente (NCC), occorre richiamare quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza del 19 dicembre 2024, n. 206, in base alla quale «L'art. I, comma 2, di tale legge [legge 15 gennaio 1992, n. 21] precisa che sono autoservizi pubblici non di linea sia quelli di taxi che quelli di NCC, questi ultimi, tuttavia, assumono caratteri sui generis,

in quanto, essendo privi di quegli specifici obblighi di servizio che invece sono previsti per i primi, tendono, in realtà, a qualificarsi piuttosto come servizi privati offerti al pubblico, seppure con rilevanza pubblicistica. Non sono, infatti, previsti obblighi tariffari, essendo il corrispettivo liberamente concordato, né di prestazione, potendo la richiesta di trasporto essere rifiutata (art. 13, comma 3, della legge n. 21 del 1992)»;

- tale attività è, infatti, «soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili»;
- il servizio di NCC, pertanto, si differenzia dai «servizi di interesse economico generale prestati a livello locale» di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. Tali servizi implicano la «doverosità della prestazione, in quanto «non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti» (art. 2, comma 1, lettera c); che gli enti locali «ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali» (ancora, comma 1, lettera c), che rispondono al principio della «produzione di servizi quantitativamente f J adeguati» (art. 3, comma 2), di cui gli enti locali «assicurano la prestazione» (art. 10, comma 1), per i quali deve essere periodicamente rilevato il «rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio» (art. 30, comma 1). Il servizio di NCC non presente, invece, tali caratteristiche»;
- in questa prospettiva, l'attività di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 «non è liberalizzata» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 11 luglio 2022, n. 5756, nello stesso senso, ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione quinta,

sentenze 31 agosto 2021, n. 6124, e 1º marzo 2021, n. 1703), essendo stata sottratta dal campo di applicazione dei diversi provvedimenti diretti alla liberalizzazione della prestazione dei servizi che si sono succeduti nel tempo, ed è normativamente contingentata, a differenza di quanto avvenuto in un altro settore analogo, quello del noleggio di autobus con conducente, dove sin dalla legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), il contingentamento non è previsto. Il numero limitato delle autorizzazioni a effettuare l'attività di NCC presuppone, quindi, che il loro rilascio da parte dei comuni avvenga, come stabilito dall'art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, «attraverso bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo».

In tale contesto occorre ribadire che, come statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 marzo 2020, n. 56, seppure «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» prevista all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.»

Invero, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), 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 (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020, n. 287 del 2016, n. 2

del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

Nel merito, l'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, come modificato dall'articolo 10-bis, comma 1, lett. e), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, prevede, per gli esercenti il servizio di noleggio con conducente, l'obbligo di tenuta e compilazione di un foglio di servizio in formato elettronico recante le informazioni ivi elencate. La disposizione prevede, altresì, che, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale di attuazione, il foglio di servizio elettronico sia sostituito da una versione cartacea dello stesso recante i medesimi contenuti.

La norma in questione è stata oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale, che ne ha affermato la piena rispondenza ai parametri costituzionali.

La Corte costituzionale, infatti, nella citata sentenza n. 56 del 2020, ha affermato che il foglio di servizio costituisce l'unico strumento in grado di assicurare un controllo circa il regolare esercizio del servizio di noleggio con conducente. La stessa, in sede di scrutinio di legittimità dell'articolo 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, ha ritenuto legittimo, oltre all'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche l'obbligo di compilazione e tenuta del foglio di servizio, in quanto "(...) misure non irragionevoli e non sproporzionate. Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto - che presuppone pur sempre

un'apposita e nominativa richiesta di prestazione — e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale” (cfr. par. 5.6.1 della citata sentenza).

La disciplina del foglio di servizio è stata, di recente, completata dal decreto adottato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, n. 226 del 16 ottobre 2024, recante le modalità di compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico previsto dall'articolo 11, comma 4, della citata legge n. 21 del 1992. Tale decreto prevede, tra l'altro, meccanismi finalizzati ad assicurare che il servizio si svolga regolarmente, nel rispetto delle ontologiche differenze che lo differenziano dal servizio taxi.

Ciò premesso, si segnala in particolare che:

l'articolo 2 della legge regionale censurata ha inserito nell'articolo 39 della legge regionale 7 dicembre 2005, n. 21, le seguenti disposizioni:

“2-bis. I soggetti iscritti al ruolo di cui al comma 2 ricevono le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente presso la rimessa o la sede, anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che agevolino l'incontro tra la domanda e l'offerta del servizio di trasporto non di linea di passeggeri.

2-ter. I soggetti iscritti al ruolo di cui al comma 2 annotano in un foglio di servizio in formato elettronico, che ne assicuri la conservazione per le finalità di verifica e controllo previste dalla legislazione vigente e, in particolare, dagli articoli 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), i seguenti dati:

- e)targa del veicolo;
- e)nome del conducente;

e)data, luogo e chilometri di partenza e arrivo;

e)orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio;

e)dati del committente del servizio.

2-quater. La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di trasporti, adotta gli accorgimenti procedurali relativi alla trasmissione elettronica dei dati nel rispetto di quanto stabilito dalla legislazione statale di principio;

2-quinquies. In attesa dell'adozione degli accorgimenti procedurali previsti nel comma 2-quater, i soggetti iscritti al ruolo di cui al comma 2 possono annotare i dati elencati nel comma 2-ter in un foglio di servizio cartaceo o elettronico avente i contenuti minimi già previsti dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992.”.

Ora, il comma 2-bis è espressamente motivato dalla volontà di “agevolare” l'incontro tra domanda e offerta, che è aspetto afferente al mercato concorrenziale e non certo alla regolazione del trasporto, con violazione dell'articolo 117, comma 1, lett. e), della Costituzione.

Inoltre, la disposizione appare contraria alla previsione di cui all'articolo 3 della Costituzione — sotto il profilo della razionalità e adeguatezza dell'intervento normativo — nella parte in cui fa un generico e non precisato richiamo a “strumenti tecnologici”, sostituendosi, in parte qua, all'analitica e puntuale regolazione contenuta nel decreto interministeriale.

In relazione al comma 2-ter, è, altresì, evidente come il foglio di servizio elettronico non possa essere sostituito da altri documenti senza alterare il meccanismo diretto a regolamentare l'esercizio dell'attività in questione, come definito dal legislatore statale all'articolo 11 della citata legge n. 21 del 1992, e, dunque, le regole della concorrenza nello specifico settore, con conseguente

violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Il legislatore nazionale, infatti, con i diversi interventi normativi sullo svolgimento del servizio di noleggio con conducente, ha inteso rafforzare, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco.

La sintesi fra tutti questi interessi richiede una disciplina uniforme che garantisca condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio in questione variassero da regione a regione, “salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali” (cfr. par. 5.4. della citata sentenza).

In tale ottica, il legislatore nazionale ha introdotto un sistema digitale unico a livello nazionale, funzionale a prevenire eventuali disparità di trattamento tra i diversi ambiti territoriali.

A tal riguardo, si precisa che la normativa primaria di riferimento non vieta l'adozione di strumenti digitali di coordinamento e che l'adozione di tali strumenti risulta coerente con il principio generale di buon andamento e semplificazione dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione, nonché con i principi di uguaglianza sostanziale e di unitarietà dell'ordinamento, garantiti dagli articoli 3 e 5 della Costituzione.

Per i motivi sopra esposti, l'articolo 2 della legge regionale deve essere impugnato ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

