



## *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

---

VENETO	Legge n° 6 del 20/05/2025	BUR n°62 del 20/05/2025
ID: VE25006		(Scadenza 19/07/2025)

Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2024 in materia di navigazione interna, trasporti, edilizia residenziale pubblica, procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive, ambiente, difesa del suolo, governo del territorio, recupero dei sottotetti a fini abitativi, parchi regionali, acque minerali e termali, protezione civile e distaccamenti volontari del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La legge regionale, che detta le disposizioni di adeguamento ordinamentale 2024 in materia di navigazione interna, trasporti, edilizia residenziale pubblica, procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive, ambiente, difesa del suolo, governo del territorio, recupero dei sottotetti a fini abitativi, parchi regionali, acque minerali e termali, protezione civile e distaccamenti volontari del corpo nazionale dei vigili del fuoco, è censurabile relativamente alla disposizione contenuta nell'articolo 4 che stabilisce le "Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra". La citata disposizione, nel prevedere, ai fini della regolamentazione del servizio di noleggio con conducente, un'alternativa alla compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico - seppure limitatamente ai servizi svolti nell'ambito regionale – si pone in contrasto con la disciplina statale interposta dettata dall'articolo 11, comma 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, il quale prevede, in via esclusiva, l'obbligo alla compilazione e alla tenuta del foglio di servizio elettronico, nonché con l'articolo 10-bis, commi 3 e 6, del decreto-

legge 14 dicembre 2018, n. 135, come convertito in legge n.12 del 20019, che nel dettare ulteriori misure in tema di noleggio con conducente, stabilisce l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio, violando così la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

In particolare:

L'articolo 4 della legge regionale in esame prevede che, esclusivamente per i servizi svolti con partenza, destinazione e permanenza all'interno del territorio della Regione del Veneto, il previsto obbligo di compilazione del foglio di servizio, stabilito dall'articolo 11, comma 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 e successive modifiche e integrazioni, si ha come assolto mediante il possesso del contratto o lettera d'incarico, sia cartacea che elettronica, attestante l'avvenuta ed effettiva prenotazione da parte del cliente, da tenersi a disposizione a cura del conducente per essere esibita agli organi di controllo. Resta fermo l'obbligo di tenuta e compilazione del foglio di servizio, come previsto dalle vigenti disposizioni nazionali, in ogni circostanza in cui il servizio si svolga, anche temporaneamente, al di fuori dei confini regionali.

Tali disposizioni, nel prevedere - nell'ambito della regolamentazione del servizio di noleggio con conducente - per talune tipologie di servizi, un'alternativa 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.

Al riguardo, si osserva che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina dell'esercizio concreto del servizio di noleggio con conducente afferisce alla materia "trasversale" della tutela della concorrenza, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ex articolo 117, comma secondo, lett. e), Cost.,

senza considerare che tale nozione di “concorrenza” non può non riflettere anche quella operante in ambito europeo.

Peraltro, 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 (Corte cost., 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, Corte cost., 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).

Con specifico riguardo alla compilazione e tenuta del foglio di servizio concernente il servizio di noleggio con conducente, si osserva che il foglio di servizio elettronico - di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, n. 226 del 16 ottobre 2024, che 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 - non può essere sostituito da altri documenti senza alterare il meccanismo diretto a regolamentare l'esercizio dell'attività in questione come definito dal legislatore statale al citato articolo 11 della legge n. 21 del 1992 e, dunque, le regole della concorrenza nello specifico settore, con conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Come affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 marzo 2020 n. 56, 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 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).

A ciò si aggiunga che il legislatore nazionale, 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, “salvo restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali” (cfr. par. 5.4. della citata sentenza).

La Corte costituzionale, nella stessa citata sentenza n. 56 del 2020 ha affermato ancora la competenza statale nella regolamentazione del mercato del trasporto pubblico non di linea, ribadendo (sentenza Corte Cost n. 56 del 2020) che, “nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea, che la ricorrente formula, facendo propri, fra gli altri, vari interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell'autoservizio pubblico non di linea”.

Per i motivi sopra esposti, l'articolo 4 della legge regionale deve essere impugnato ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

Flash

