Pubblicato il 26/05/2025

N. 10081/2025 REG.PROV.COLL.
N. 10743/2024 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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 10743 del 2024, proposto da
Comitato Sindacale NCC Fiumicino, Associazione Aggregazione Noleggiatori con Conducenti, Associazione F.I.O.N., Associazione di categoria Federnoleggio Confesercenti, Federazione Italiana di Noleggio Imprese Auto e Bus con Conducent, Associazione Nazionale di Categoria Trasporto Persone e Mobilità - Anc, Associazione NCC Verona, Federazione Imprese Autonoleggio con Conducente, Federazione Imprese Noleggio con Conducente (Fincc), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Aldo Basile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Garante per la Protezione dei Dati personali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

della Cna – Fita Cna Taxi, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

A.N.A.R.–Associazione Noleggiatori dell'Area Metropolitana di Roma (già Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti), Ivano Fascianelli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Cipriani, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Piazza del Popolo n. 18 e domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

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, rappresentati e difesi dall'avvocato Nico Moravia, con domicilio eletto presso lo studio Nico Moravia in Roma, via Barberini, 86 e domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per l'annullamento:

a) del Decreto Ministeriale 203 del 02/07/2024, istitutivo del Registro Elettronico NCC Taxi, di seguito RENT, pubblicato sul sito del MIT in data 04/07/2024, concernente la definizione delle modalità di attivazione del registro informatico pubblico nazionale istituito presso il Centro Elaborazione Dati del Dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 3, del decreto- legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 (allegati nn. 1, 1

bis e 1 ter);

b) della circolare n. 24135 del 6 settembre 2024 recante “Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle titolari di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente («RENT»), istituito con D.M. 2 luglio 2024, n. 203”;

c) della nota del MIT del 18-09-2024 prot. 0005974;

d) occorrendo, del decreto del Capo Dipartimento del Ministero per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale 19 febbraio 2020, n.4, e il decreto del medesimo Capo Dipartimento 20 febbraio 2020, n.86, abrogati dal decreto Ministeriale 203 del 02/07/2024;

d) degli atti presupposti e conseguenti, in particolare i verbali con i quali sono stati trascritti gli incontri del 8 febbraio 2024, le ulteriori riunioni con le Organizzazioni di Categoria, del 15, 22 e 29 febbraio 2024 nonché in data 7 marzo 2024 e 3 aprile 2024, i contributi acquisiti a valle dei predetti incontri con le associazioni, i pareri e gli atti acquisiti al procedimento;

e) del parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali espresso nell’adunanza del 23 maggio 2024 e degli atti presupposti e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Garante per la Protezione dei Dati personali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Le ricorrenti sono associazioni di categoria del settore degli autoservizi pubblici

non di linea, di cui alla legge 21/1992, che agiscono anche ai sensi della legge 11 novembre 2011, n. 180, recante "*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*".

2. Evidenziano che il settore degli autoservizi pubblici non di linea è regolato, quanto agli aspetti della concorrenza, dalla L. 21/1992, modificata e integrata più volte.

3. L'art. 10-*bis* del d.l. 135/2018, convertito con modificazioni in legge 12/2019, di modifica della legge 21/1992, ha previsto l'istituzione, entro un anno, di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi effettuato con autovettura, motocarrozzetta e natante e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozzetta e natante, (RENT).

4. Il Registro è stato istituito con decreto ministeriale n. 203 del 2.7.2024, che ha anche individuato le specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le imprese esercenti attività di NCC devono registrarsi. Con successiva nota del 6 settembre 2024 sono stati pubblicati alcuni chiarimenti e stabilito un primo termine per presentare le domande di iscrizione al 30 settembre 2024, ritenuto non perentorio con successiva nota del 18.9.2024.

5. L'art. 3 del decreto RENT disciplina i dati che il registro deve contenere, che sono integrati dall'allegato A) del medesimo decreto. In particolare, nel registro devono essere riportati:

i) i dati relativi all'impresa titolari di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente;

ii) i dati relativi ai contratti stipulati, in assenza di intermediazione, con un committente, riferiti a un periodo di tempo predeterminato nel medesimo contratto di durata, nel rispetto dei vincoli di esercizio della relativa autorizzazione, ai sensi della legge 15 gennaio 1992, n. 21, nonché della legislazione regionale e dei regolamenti comunali, oltre ai dati relativi a decorrenza, durata, soggetti committenti loro sede.

6. Il decreto istitutivo e gli atti integrativi impugnati avrebbero, tuttavia, trasformato il RENT da mero registro ricognitivo a registro con effetti costitutivi di situazioni giuridiche rilevanti. Infatti, l'art. 5, co. 2, del decreto prevede che "*qualora l'impresa presenti istanza di immatricolazione, aggiornamento o emissione di una nuova carta di circolazione di un'autovettura o di una motocarrozzetta in uso di taxi o di noleggio con conducente, la stessa è tenuta, contestualmente, a presentare istanza per l'iscrizione al RENT ovvero l'aggiornamento dei relativi dati, secondo le modalità di cui al comma 1. La conclusione dei procedimenti di immatricolazione, aggiornamento o rilascio della nuova carta di circolazione è comunque subordinata all'iscrizione nel RENT ovvero all'aggiornamento dei relativi dati*".

7. Il decreto, inoltre, richiederebbe l'inserimento di dati non previsti dalla legge istitutiva del RENT e comunque estranei ai titolari di impresa di NCC e alle finalità della legge.

8. Le ricorrenti, con istanza *ex* l. n. 241/1990 e d.lgs. 33/2013, hanno chiesto di avere i documenti istruttori inerenti l'approvazione del decreto 203/2024, accolta solo limitatamente all'istanza dell'Associazione NCC Verona, residuando pertanto l'interesse all'ostensione dei contributi acquisiti a valle degli incontri tenuti dal MIT con le Organizzazioni di Categoria e con le Associazioni,

9. Ciò premesso, le ricorrenti hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe con un unico motivo, articolato in una pluralità di censure, rubricato "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis del d.l. 135/2018, convertito, con modificazioni dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12, dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, adeguatezza (art. 3 Cost.), di libertà d'impresa (art. 41 Cost.), di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost), dei principi sul giusto procedimento (L. 241/1990), del d.P.R. 160/2010, d.l. 112/2008, del codice della strada d.lgs. 285/11992 e della L. 21/1992, delle norme civilistiche in materia di autonomia negoziale, divieto di aggravamento del procedimento, delle norme sul trattamento dei dati Regolamento*

(UE) 2016/679 (GDPR), eccesso di regolazione, eccesso di potere anche per sviamento".

10. Evidenziano le ricorrenti che il RENT, come pure avrebbe confermato il Ministero, sarebbe funzionale ad avere un quadro chiaro degli assetti del mercato del NCC, in modo da consentirne una «efficiente regolazione». Si tratterebbe, in altre parole, di uno strumento preordinato a una corretta programmazione delle autorizzazioni rilasciabili. Viceversa il decreto n. 203/2024 lo avrebbe trasformato in registro con effetti costitutivi, tanto da prevedere che, in assenza di inserimento dei dati all'interno della piattaforma del RENT, si produce un effetto bloccante di numerosi procedimenti. L'art. 5, co. 2, prevede, infatti, che l'impresa che voglia immatricolare un veicolo a servizio di NCC, oppure che deve procedere all'aggiornamento o all'emissione della carta di circolazione di un'autovettura, oltre a seguire le procedure sul SUAP del comune che ha rilasciato l'autorizzazione e quelle presso il competente ufficio della Motorizzazione, deve procedere contestualmente a presentare istanza per l'iscrizione al RENT ovvero per l'aggiornamento dei relativi dati, qualora già iscritto. L'art. 5 precisa che la conclusione dei procedimenti di immatricolazione, aggiornamento o rilascio della nuova carta di circolazione è comunque subordinata all'iscrizione nel RENT ovvero all'aggiornamento dei relativi dati.

11. Sul punto, il decreto sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 10-*bis* del d.l. 135/2018, che non prevedrebbe per tale registro alcuna funzione costitutiva. Inoltre, il decreto sarebbe illegittimo per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, con un inammissibile aggravamento del procedimento amministrativo che, nel caso di specie, già vive la duplicazione fra SUAP e MCTC. Aggravare il procedimento di un ulteriore atto burocratico con effetto addirittura bloccante sarebbe contrario ai principi di buon andamento, ragionevolezza e proporzionalità.

12. Inoltre, l'inserimento dei dati relativo alle vetture destinate a servizio di NCC non sarebbe di alcuna utilità. Infatti, se lo scopo del RENT è quello di avere il

quadro nazionale delle autorizzazioni in essere, dato oggi frammentato fra i vari comuni titolari delle funzioni in materia di rilascio di autorizzazioni di NCC ai sensi della l. 21/1992, il risultato si otterrebbe con la sola conoscenza del dato numerico delle autorizzazioni. La legge n. 21/1992, peraltro, prevede espressamente che per ogni autorizzazione si può immatricolare un solo veicolo, quindi vi è un'esatta corrispondenza tra numero di autorizzazioni di NCC e numero di veicoli immatricolati a servizio di NCC.

13. Dalla lettura complessiva del decreto RENT emergerebbe, in realtà, che le finalità dell'inserimento dei dati relativi ai veicoli sono altre, rispetto alla mera ricognizione del settore. Infatti, all'art. 4 del decreto RENT sono indicati i soggetti che possono accedere ai dati contenuti nel RENT, tra i quali sono indicati gli agenti di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. L'art. 12 del codice della strada disciplina le funzioni di polizia stradale e individua le categorie di agenti e ufficiali che hanno competenza in materia di accertamento e contestazioni di violazioni inerenti la circolazione stradale. Tuttavia, gli agenti e ufficiali di cui all'art. 12 del codice della strada per gli accertamenti di competenza hanno a disposizione i dati contenuti nello Sportello Telematico dell'Automobilista (STA) e presso la MCTC, nei quali è presente ogni elemento necessario per identificare qualsiasi veicolo. L'istituzione di un nuovo registro per la consultazione dei dati relativi ai veicoli, per altro a mezzo di mero decreto ministeriale, costituirebbe una violazione dei principi di buon andamento, efficacia ed efficienza.

14. Ancora, l'allegato A) al decreto prevede che nel RENT vada indicato il numero di iscrizione al ruolo dei conducenti di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n.21, con indicazione della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura tenutaria del registro, dato che non sarebbe previsto dalla legge istitutiva. La Circolare esplicativa del 6.9.2024 richiede, inoltre, per il personale conducente dei veicoli, l'inserimento del numero di iscrizione al ruolo, della

CCIAA, del codice fiscale e delle note relative allo svolgimento del servizio. Sennonché, la norma istitutiva del RENT riguarderebbe solo le imprese titolari di autorizzazione di NCC, mentre il personale conducente non è titolare di alcuna impresa. Si tratterebbe, pertanto, di un abnorme aggravamento del procedimento amministrativo, avente evidentemente altro e diverso scopo.

15. Il decreto istituito del RENT richiede, altresì, l'inserimento sulla piattaforma anche dei dati relativi ai contratti a tempo, con la specificazione dei committenti, della sede dei committenti, dei dati relativi alla decorrenza e alla durata, oltre la specificazione del rispetto dei vincoli di esercizio. Sotto questo profilo, il decreto travalicherebbe i confini della legalità, andando ad invadere la libertà di determinazione dell'individuo sottoposto a regime di polizia. La richiesta d'inserimento dei dati dei contratti di durata (a tempo) sulla piattaforma ricognitiva del numero delle imprese, trasformerebbe tale strumento in un registro per il controllo delle imprese, arrivando il potere autoritario a imporre di conoscere anche i dati dei committenti, il tipo di servizio che tali committenti richiedono e altri dati altamente sensibili.

16. Con istanza ex art. 116, co. 2, c.p.a., le parti ricorrenti hanno altresì chiesto l'accesso agli atti del procedimento con il quale è stato approvato il decreto RENT, onde acquisire, in particolare, i contributi prodotti dalle associazioni sentite in sede istruttoria, che sarebbero parte integrante e supporto della motivazione del decreto 203/2024 e degli altri atti impugnati, nonché le note del MIT inviate in data 30 aprile, 7 e 15 maggio 2024 all'Autorità Garante per il Trattamento dei Dati Personali.

17. Le associazioni e gli operatori indicati in epigrafe sono intervenuti *ad opponendum*, rilevando che il decreto impugnato si pone, *inter alia*, anche l'obiettivo di realizzare un quadro complessivo delle licenze taxi e delle autorizzazioni di noleggio con conducente sull'intero territorio nazionale. Proprio a questo fine, l'art. 3, comma 2, del Decreto RENT precisa i contenuti del Registro, includendovi "i *dati relativi ai contratti stipulati, in assenza di intermediazione,*

con un committente, riferiti a un periodo di tempo predeterminato nel medesimo contratto di durata, nel rispetto dei vincoli di 10 esercizio della relativa autorizzazione, ai sensi della legge 15 gennaio 1992, n. 21, nonché della legislazione regionale e dei regolamenti comunali". Inoltre, l'art. 3, comma 2, del Decreto, dovrebbe essere letto congiuntamente all'Allegato A, lett. r), secondo cui, il Registro indica "*con riferimento ai contratti di durata di cui all'articolo 3, comma 2, la decorrenza, la durata, i soggetti e la sede del committente*".

18. Le predette informazioni non dovrebbero essere trasmesse dagli operatori a pena di mancata iscrizione nel RENT medesimo, non esistendo alcuna disposizione di tale tenore. Esse, peraltro, sarebbero strettamente funzionali all'espletamento dei controlli inerenti ai vincoli di esercizio della relativa autorizzazione, ai sensi della Legge Quadro, nonché della legislazione regionale e dei regolamenti comunali, in quanto consentirebbero immediatamente di individuare eventuali abusi e di intervenire prontamente per evitare effetti distorsivi della concorrenza non solo nei confronti dei titolari di licenza taxi, ma soprattutto nei confronti dei titolari di autorizzazione NCC che svolgono il loro lavoro nel rispetto del quadro normativo nazionale e regionale vigente.

19. Al contempo, i dati destinati ad alimentare il RENT consentirebbero alle amministrazioni competenti di conoscere – in tempo reale – l'andamento dell'offerta. In questo modo, le stesse potranno agevolmente verificare eventuali carenze dei servizi e intervenire per emanare nuove autorizzazioni ove necessario, il tutto a vantaggio proprio degli NCC.

20. Sotto altro profilo, il decreto e i relativi allegati sarebbero rispettosi della normativa in materia di trattamento dei dati personali (Regolamento (UE) 2016/79, GDPR, e D.lgs. n. 196/2003), nonché alle relative prassi di settore comunitarie e nazionali, tant'è che l'Autorità Garante, con provvedimento del 23 maggio 2024, n. 328, ha espresso parere favorevole (senza osservazioni o condizioni di sorta) sul testo del decreto in questione e dei relativi allegati, approvandone pienamente i

contenuti.

21. Ancora, l’obbligo di iscrizione al (o aggiornamento del) RENT come condizione preliminare per l'immatricolazione o la modifica della carta di circolazione permetterebbe alle amministrazioni competenti di avere una visione chiara e aggiornata delle imprese operanti nel settore, senza i quali il Registro sarebbe destinato a non avere utilità concreta. Anche questa disposizione sarebbe proporzionata perché non bloccherebbe l'attività di trasporto, ma richiederebbe semplicemente che le imprese siano conformi agli obblighi di registrazione, non rappresentando un onere aggiuntivo significativo, ma piuttosto una mera formalità.

22. Si sono costituiti il MIT e il Garante per la protezione dei dati personali, eccependo preliminarmente l’inammissibilità del ricorso, in quanto proposto da associazioni di categoria del settore degli autoservizi pubblici non di linea che non lamenterebbero alcuna lesione attuale alla propria posizione giuridica soggettiva. Il caricamento dei dati all’interno del RENT costituirebbe, infatti, una vicenda di interesse per il Ministero ai fini dell’esercizio dei propri poteri amministrativi, senza ricadute pratiche nei confronti degli operatori medesimi e priva di autonoma lesività.

23. Nel merito, le parti pubbliche osservano che gli atti impugnati hanno la finalità di garantire una corretta e puntuale ricognizione delle autorizzazioni e licenze rilasciate per lo svolgimento del servizio NCC e taxi. Le disposizioni censurate da controparte, pertanto, non avrebbero in alcun modo trasformato il registro da strumento a carattere ricognitivo a strumenti con effetti “costitutivi”.

24. Con particolare riferimento all’asserito aggravio dei procedimenti di immatricolazione dei veicoli, aggiornamento o rilascio della carta di circolazione per effetto del Decreto gravato, le disposizioni normative che prevedono per tali procedimenti la contestuale iscrizione al RENT non comporterebbero alcun onere sproporzionato e irragionevole in capo agli operatori del settore. Questi ultimi, infatti, non dovrebbero far altro che presentare istanza al RENT o aggiornare i relativi dati se già iscritti prima di attivare il procedimento di immatricolazione,

aggiornamento o rilascio presso il Comune e l'Ufficio della Motorizzazione Civile competente. Tale previsione sarebbe volta a semplificare e ottimizzare il sistema complessivo di controllo e gestione del servizio, evitando duplicazioni di attività amministrative e garantendo un'accelerazione procedurale delle tempistiche di evasione dell'istanza da parte degli uffici amministrativi.

25. Quanto ai soggetti che possono accedere ai dati contenuti nel RENT e, in particolare, agli agenti di cui all'articolo 12 del D.Lgs. n. 285/1992, le censure avversarie si limiterebbero a invocare presunte violazioni dei principi di buon andamento, efficacia ed efficienza, risultando del tutto generiche, strumentali e per tale motivo inidonee ad inficiare gli atti gravati. Al contrario, risulterebbe del tutto evidente l'esigenza e l'utilità per gli agenti di cui all'articolo 12 del D.Lgs. n. 285/1992 – tra cui, ad esempio, gli agenti delle forze dell'ordine – di accedere ai dati del Registro anche al fine di consentire la verifica del corretto svolgimento del servizio da parte degli operatori del settore.

26. In relazione alla richiesta di inserire nel registro il numero di iscrizione al ruolo, la CCIAA, il Codice Fiscale e le note relative allo svolgimento del servizio, si tratterebbe di dati già in possesso degli operatori del settore, che dovrebbero semplicemente caricarli sul registro. Il relativo obbligo, inoltre, risponderebbe alla necessità di creare un sistema trasparente e centralizzato, in grado di fornire una visione chiara e aggiornata della situazione del settore.

27. Con riferimento ai contratti di durata, le relative informazioni non assumono carattere bloccante ai fini dell'iscrizione nel RENT e sono funzionali all'espletamento dei controlli inerenti ai vincoli di esercizio della relativa autorizzazione, ai sensi della Legge 15 gennaio 1992, n. 21, nonché della legislazione regionale e dei regolamenti comunali. In questo modo, le autorità possono quindi verificare il rispetto, tra le altre cose, dei requisiti prescritti per il servizio di NCC inerenti alla sede operativa e allo stazionamento dei mezzi, in un'ottica di massima trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione

amministrativa.

28. In merito al trattamento dei dati, il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere favorevole (senza osservazioni o condizioni di sorta) sul testo del decreto in questione e dei relativi allegati, approvandone pienamente i contenuti. Tale parere, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, avrebbe, infatti, riconosciuto il rispetto di tutti i principi, cautele e previsioni dettate dalla normativa in materia di protezione dei dati personali, avendo il Ministero tenuto in debita considerazione – nella versione finale del provvedimento – le osservazioni formulate dal Garante nel corso dell'iter istruttorio, rispettando i principio di minimizzazione dei dati, di integrità e riservatezza e prevedendo tempistiche di conservazione limitate al perseguimento delle finalità del Registro.

29. Con riguardo all'istanza *ex* art. 116, co. 2, c.p.a., risulterebbero indimostrati i presupposti necessari a fondare l'esigenza di prendere visione dei documenti richiesti, se non nelle forme di accoglimento parziale come già disposto dal MIT, godendo le ricorrenti di tutte le informazioni necessarie per la propria difesa in giudizio. Peraltro, le consultazioni con le associazioni di categoria non costituirebbero, sotto il profilo giuridico, un passaggio necessario del procedimento di adozione del Decreto in questa sede gravato, ma semplicemente un momento opportuno sotto il profilo istituzionale che si è realizzato in parallelo rispetto all'attività di redazione del Decreto, tanto è vero che parte ricorrente non invoca alcuna disposizione esplicita al riguardo. Non sussisterebbe, quindi, la situazione di collegamento e, più in generale, la posizione qualificata dell'istante, così come richiesto dall'ordinamento, ai fini del positivo conseguimento dell'accesso documentale.

30. Le ricorrenti hanno contrastato l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalle parti pubbliche e hanno a loro volta eccepito l'inammissibilità degli interventi dell'ANAR, nonché dell'Associazione Tutela Legale Taxi e altri, in quanto fra i vari soggetti intervenuti esisterebbe un evidente conflitto di interesse, ribadendo, per il resto, le censure formulate nel ricorso.

31. All'udienza pubblica del 19.2.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

32. Il ricorso è parzialmente fondato.

33. Va preliminarmente rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalle Amministrazioni resistenti per la ritenuta assenza del carattere immediatamente lesivo degli atti impugnati. Come la giurisprudenza ha da tempo chiarito, "*l'atto generale* […] *è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari (cfr. Sez. V, 16 febbraio 2002, n. 960)*" (Cons. St., IV, 17.3.2022, n. 1937). Tale incidenza è pacifica nel caso di specie, provvedendo gli atti gravati a disciplinare nel dettaglio gli adempimenti che gli operatori devono porre in essere ai fini dell'iscrizione al RENT, con previsioni immediatamente precettive e autoesecutive, peraltro assistite da apposite sanzioni previste dalla legge. Sotto altro profilo, gli atti impugnati impattano senz'altro sugli interessi la cui tutela costituisce lo scopo precipuo delle ricorrenti che, pertanto, sono indiscutibilmente legittimante alla proposizione della presente impugnativa.

34. Parimenti infondate sono le eccezioni di inammissibilità degli interventi esperiti nel presente giudizio, per ritenuto conflitto d'interessi interno alle associazioni intervenute, formulate dalle ricorrenti. Occorre infatti ricordare che un'eventuale situazione conflittuale "*non può essere desunta dall'esistenza di posizioni differenziate all'interno della medesima categoria di operatori economici o professionali, quando ad intervenire nel giudizio amministrativo non sia un ente preposto alla rappresentanza istituzionale di quest'ultima*" (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 8 del 21 maggio 2019). Per le associazioni di imprese il potere rappresentativo trae origine dal contratto istitutivo dell'ente collettivo, con la conseguenza che esso è limitato ai soli soggetti che hanno liberamente deciso di iscriversi e, quindi, il requisito dell'omogeneità dell'interesse fatto valere in giudizio deve essere necessariamente apprezzato nell'ambito della sola base

associativa e non, invece, tenendo conto dell'intera categoria degli operatori economici attivi nel settore economico di riferimento. La parte ricorrente non ha, al riguardo, addotto alcun elemento atto a dimostrare che un tale conflitto sussista. Quanto alla posizione di UGL-Taxi, invece, l'asserito conflitto d'interessi è affermato in modo del tutto apodittico, senza alcun concreto svolgimento, e non può, pertanto, trovare alcuna positiva considerazione.

35. Passando al merito delle questioni, va rilevato che l'art. 10-*bis* del decreto-legge 14.12.2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11.2.2019, n. 12, ha previsto, al comma 3, che "*Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi effettuato con autovettura, motocarrozzetta e natante e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozzetta e natante. Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono individuate le specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi. Agli oneri derivanti dalle previsioni del presente comma, connessi all'implementazione e all'adeguamento dei sistemi informatici del Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, pari ad euro un milione per l'annualità 2019, si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143. Alla gestione dell'archivio il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In caso di mancata iscrizione nel registro di cui al presente comma, ai soggetti di cui al primo periodo si applica la sanzione di cui all'articolo 11-bis, comma 1, lettera b), della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e in caso di omessa presentazione dell'istanza di aggiornamento dei dati inseriti nel medesimo registro si applica la sanzione di cui all'articolo 11-bis, comma 1, lettera a), della medesima legge n. 21 del 1992. I comuni accedono al*

registro al fine di verificare eventuali incongruenze dei dati ivi contenuti e procedono, in fase di prima applicazione del registro, alla ricognizione dei dati quantitativi relativi al numero delle licenze e delle autorizzazioni per ciascun comune, dandone comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti all'esito della ricognizione dai medesimi effettuata. I comuni accedono al registro anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza per i quali si renda necessario l'accesso ai dati contenuti nel registro e comunicano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i dati relativi agli eventuali provvedimenti di revoca o sospensione dei titoli abilitativi per il trasporto pubblico non di linea adottati.

Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della citata legge n. 21 del 1992, l'accesso al registro, al fine di consultare i dati in esso contenuti, è altresì consentito alle regioni, alle province e alle città metropolitane".

36. La norma non ha precisato specificamente i dati che il registro avrebbe dovuto contenere, demandando a un decreto del MIT l'individuazione delle specifiche tecniche di attuazione e delle modalità con le quali le imprese devono registrarsi.

37. Il tenore complessivo del riportato comma 3 consente, però, di escludere che il RENT abbia una mera funzione ricognitiva nel senso fatto valere nel ricorso. Esso prevede bensì che i comuni accedono al registro, "*in fase di prima applicazione*", procedendo alla ricognizione dei dati quantitativi relativi alle licenze e alle autorizzazioni, dandone comunicazione al MIT. La norma chiarisce altresì, tuttavia, che i comuni accedono "*anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza per i quali si renda necessario l'accesso ai dati contenuti nel registro e comunicano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i dati relativi agli eventuali provvedimenti di revoca o sospensione dei titoli abilitativi per il trasporto pubblico non di linea adottati*". Inoltre, "*In caso di mancata iscrizione nel registro* […] *si applica la sanzione di cui all'articolo 11-bis, comma 1, lettera b), della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e in caso di omessa presentazione dell'istanza di aggiornamento dei dati inseriti nel medesimo registro si applica la sanzione di cui*

all'articolo 11-bis, comma 1, lettera a), della medesima legge n. 21 del 1992".

38. Una lettura d'insieme del dato normativo attesta, pertanto, che la pacifica finalità ricognitiva del RENT non si pone soltanto al servizio del monitoraggio del mercato, assurgendo il registro anche a ulteriore strumento funzionale all'espletamento dei controlli sulle attività di taxi e NCC, ed è tale duplice anima del RENT, pacificamente emergente dal dato normativo, che restituisce che le coordinate ermeneutiche entro le quali vanno apprezzate le censure svolte nel ricorso.

39. Le ricorrenti lamentano, in primo luogo, che il Ministero avrebbe trasformato il RENT in un registro con "*effetto bloccante sullo stesso procedimento di immatricolazione del veicolo o di aggiornamento ed emissione della carta di circolazione, il tutto ad opera di un mero decreto ministeriale, a ciò non autorizzato dalla legge, con illegittimo aggravamento del procedimento amministrativo, in grado tuttavia di bloccare il libero esercizio dell'attività di impresa*". Tale censura è fondata.

40. Se la previsione per cui "*Qualora l'impresa presenti istanza di immatricolazione, aggiornamento o emissione di una nuova carta di circolazione di un'autovettura o di una motocarrozzetta in uso di taxi o di noleggio con conducente, la stessa è tenuta, contestualmente, a presentare istanza per l'iscrizione al RENT ovvero l'aggiornamento dei relativi dati, secondo le modalità di cui al comma 1*", nulla aggiunge rispetto all'obbligo di iscrizione previsto dalla legge, il blocco dei procedimenti di immatricolazione, aggiornamento o rilascio della nuova carta di circolazione, introdotto dall'art. 5, co. 2, ultimo periodo, del decreto impugnato (secondo il quale "*La conclusione dei procedimenti di immatricolazione, aggiornamento o rilascio della nuova carta di circolazione è comunque subordinata all'iscrizione nel RENT ovvero all'aggiornamento dei relativi dati*"), in primo luogo non rientra nell'ambito del mandato volto a individuare "*le specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le* […] *imprese dovranno registrarsi*" e, in secondo luogo, istituisce un impedimento

all’esercizio dell’attività d’impresa che risulta incoerente con le stesse indicazioni ricavabili dall’art. 10-*bis*, co. 3, del d.l. n. 135/2018.

41. Va rilevato, infatti, che così disponendo il decreto non si è limitato a specificare le modalità di iscrizione al RENT, bensì ha esteso il proprio ambito di intervento alla disciplina dei procedimenti di immatricolazione, aggiornamento o emissione della carta di circolazione, che costituisce un oggetto del tutto distinto e non contemplato dalla norma istitutiva del registro.

42. La previsione non potrebbe neppure trovare fondamento nell’art. 93, co. 4, d.lgs. 30.4.1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), laddove prevede che “*Il Ministero dei trasporti, con propri decreti, stabilisce le procedure e la documentazione occorrente per l'immatricolazione*”. L’art. 93, co. 3, del citato decreto precisa, infatti, che “*La carta di circolazione non può essere rilasciata se non sussistono il titolo o i requisiti per il servizio o il trasporto, ove richiesti dalle disposizioni di legge*”, ma l’iscrizione nel RENT non costituisce sotto alcun profilo un requisito per il servizio o il trasporto, tant’è che lo stesso 10-*bis*, co. 3, del d.l. n. 135/2018 ha previsto, per le ipotesi di mancata iscrizione o mancata presentazione della richiesta di aggiornamento dei dati, l’applicazione delle sanzioni di cui all’art. 11-*bis*, co. 1, lett. a) e b), della legge 15.1.1992, n. 21, così inquadrandole nell’ambito delle violazioni riguardanti il (logicamente e concretamente) successivo piano delle modalità e degli obblighi riguardanti lo svolgimento del servizio.

44. La stessa difesa erariale, d’altra parte, ha riconosciuto che il RENT ha (solo) “*lo scopo* (*legislativamente previsto) di effettuare una ricognizione complessiva delle licenze TAXI/NCC sull’intero territorio nazionale, anche al fine di effettuare un costante monitoraggio (dinamico) della situazione, sicché lo stesso non può che avere funzione ricognitiva*”, essendo altresì funzionale “*all’espletamento dei controlli inerenti ai vincoli di esercizio della relativa autorizzazione*”.

45. Il decreto impugnato, invece, nel prevedere il blocco dei sopra citati procedimenti, ha di fatto trasformato l’iscrizione nel registro in un requisito

presupposto per l'esercizio dell'attività, esorbitando dall'ambito delle attribuzioni conferite dall'art. 10-*bis*, co. 3, del d.lgs. n. 135/2018 e introducendo un ostacolo a detto esercizio.

46. La previsione, peraltro, si risolve anche, come pure dedotto nel ricorso, in una misura sproporzionata e irragionevole. Subordinando la conclusione dei procedimenti di immatricolazione, aggiornamento o emissione di una nuova carta di circolazione all'intervenuta iscrizione ovvero all'intervenuto aggiornamento dei dati, anziché alla presentazione della relativa richiesta (unico adempimento cui l'operatore è tenuto per legge), essa produce, infatti, anche l'effetto di far gravare sul privato, impedendone l'attività, le conseguenze dell'eventuale inerzia dell'Amministrazione, senza che il vincolo così introdotto possa trovare alcuna giustificazione alla luce della natura del RENT e delle sue funzioni.

47. L'art. 5, co. 2, ultimo periodo, del d.m. MIT 2.7.2024, n. 203, è pertanto illegittimo e deve, quindi, essere annullato.

48. Le ulteriori censure formulate nel ricorso sono infondate.

49. Le ricorrenti lamentano, in sostanza, che:

- l'obbligo di inserire i dati dei veicoli sulla piattaforma RENT graverebbe le imprese di inutili adempimenti, con triplicazione del procedimento: SUAP, MCTC e RENT;
- l'obbligo di inserire i dati riguardanti il personale sarebbe illegittimo, in quanto la norma istitutiva del RENT riguarderebbe solo le imprese titolari di autorizzazione e non il personale conducente. Anche in tal caso, inoltre, si verificherebbe un irragionevole aggravamento del procedimento, funzionale soltanto a realizzare una vera e propria schedatura da parte del Ministero;
- ingiustificata sarebbe anche la previsione dell'obbligo di inserire i dati relativi ai contratti a tempo, con la specificazione dei committenti, della loro sede, dei dati relativi alla decorrenza e alla durata, che non rientrerebbe nell'ambito della finalità ricognitiva delle imprese che svolgono il servizio NCC, né troverebbe alcun'altra legittima giustificazione;

- l’accesso ai dati riconosciuto agli agenti di cui all’articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, testimonierebbe che il Ministero non ha assegnato al RENT una funzione meramente ricognitiva. Peraltro, gli agenti e ufficiali di cui all’art. 12 del codice della strada per gli accertamenti di competenza avrebbero a disposizione i dati contenuti nello Sportello Telematico dell'Automobilista (STA) e presso la MCTC, nei quali sarebbe presente ogni elemento necessario per identificare qualsiasi veicolo.

50. In merito, va ribadito che, come sopra precisato, la finalità indubbiamente ricognitiva del RENT è funzionale (anche) allo svolgimento delle attività di controllo amministrativo circa il corretto svolgimento dell’attività, come si desume dalla previsione per cui i Comuni accedono ai dati “*anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza per i quali si renda necessario l'accesso ai dati contenuti nel registro e comunicano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i dati relativi agli eventuali provvedimenti di revoca o sospensione dei titoli abilitativi per il trasporto pubblico non di linea adottati*”. La valutazione di pertinenza dei dati richiesti dal decreto impugnato deve essere, quindi, condotta anche alla luce di tali finalità, tenuto conto dei vincoli e degli obblighi che caratterizzano lo svolgimento del servizio NCC.

51. A questo riguardo, occorre ricordare che:

- il servizio di noleggio con conducente si rivolge a un’utenza specifica (art. 3, co. 1, legge n. 21/92);

- lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all’interno delle rimesse o presso i pontili di attracco (art. 3, co. 2, legge n. 21/92), essendo peraltro consentita la fermata su suolo pubblico durante l’attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso (art. 11, co. 4-*ter*, legge n. 21/92);

- l’autorizzazione è riferita a un singolo veicolo o natante (art. 8, co. 2, legge n. 21/92);

- requisito indispensabile per il rilascio dell'autorizzazione è l'iscrizione nel ruolo presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (art. 6, co. 5, legge n. 21/92), che è altresì necessaria per prestare il servizio in qualità di sostituto del titolare dell'autorizzazione per un tempo definito e/o un viaggio determinato ovvero in qualità di dipendente di impresa autorizzata al servizio di noleggio con conducente o di sostituto a tempo determinato del dipendente medesimo (art. 6, co. 6, legge n. 21/92).

52. I dati che, ai sensi dell'allegato A del decreto e tenuto conto della circolare applicativa, devono essere inseriti nel RENT risultano senz'altro funzionali all'espletamento dei controlli riguardanti l'accertamento dei requisiti e il corretto svolgimento del servizio, in quanto:

- i dati concernenti i veicoli si rapportano all'univoca corrispondenza tra autorizzazione e relativo veicolo;

- i dati concernenti i contratti di durata possono assumere rilevanza ai fini dei controlli circa il rispetto dell'obbligo di stazionamento presso le rimesse e del connesso divieto di sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi;

- i dati riguardanti i conducenti sono, parimenti, rilevanti per la verifica della sussistenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio della relativa attività, in tal senso dovendo intendersi anche il riferimento alle "*note relative allo svolgimento del servizio*" (cfr. quanto previsto, per il servizio taxi, dall'allegato A, lett. q), del decreto, laddove prevede la "*eventuale indicazione in ordine allo svolgimento del servizio mediante sostituzione alla guida per malattia, invalidità o sospensione della patente, mediante sostituzione alla guida come doppia guida ovvero come collaborazione familiare, nonché i dati relativi ai sostituti, dipendenti o collaboratori e ai contratti di lavoro*").

53. Ne consegue, in primo luogo, che l'affermazione contenuta nel ricorso secondo la quale il registro dovrebbe limitarsi ad ospitare i dati riferiti alle sole imprese titolari della licenza, e non ad esempio ai contratti o ai conducenti, è destituita di

fondamento, in quanto una simile limitazione non è predicabile alla luce di un'interpretazione del dato normativo che tenga conto della *ratio* della norma istitutiva.

54. Sotto altro profilo, la circostanza che taluni dei dati richiesti siano già presenti in altre banche dati e siano oggetto di trattamento nell'ambito di altri procedimenti non fa in nessun modo venir meno l'utilità di una piattaforma in cui detti dati vengano convogliati e che, unitamente al complesso delle ulteriori informazioni richieste, consenta agevolmente il loro incrocio ai fini delle attività di vigilanza. In tale prospettiva, il dedotto aggravamento procedimentale si risolve in una contestazione del tutto generica, essendo peraltro fondata sulla disconosciuta funzione di controllo del RENT che, invece, è pacificamente prevista dalla legge.

55. Per le medesime ragioni, neppure può essere accolta la censura con la quale viene contestato il previsto accesso ai dati contenuti nel RENT del personale deputato allo svolgimento dei servizi di polizia stradale. Se intesa nel senso che, attraverso il riconoscimento a tali soggetti del diritto di accedere al registro, si sarebbe verificato uno sviamento di potere, avendo il Ministero piegato in funzione di controllo un mero strumento di ricognizione del mercato, la censura è manifestamente infondata alla luce di tutto quanto sopra già chiarito. Quanto alla dedotta violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia, derivante dal fatto che tali soggetti avrebbero già a disposizione i dati contenuti nello Sportello Telematico dell'Automobilista (STA) e presso la MCTC, nei quali sarebbe presente ogni elemento necessario ai fini dello svolgimento dei controlli, i predetti dati in realtà non esauriscono le informazioni funzionali all'espletamento dei controlli circa il corretto svolgimento del servizio di NCC. Il controllo di legittimità della relativa richiesta si svolge, pertanto, sotto un profilo di pertinenza del dato, che come sopra chiarito nel caso di specie senz'altro si riscontra, con conseguente infondatezza della doglianza sul punto.

56. Va, infine, rigettata l'istanza ex art. 116, co. 2, c.p.a., volta ad acquisire i

contributi prodotti dalle associazioni sentite in sede istruttoria, che sarebbero parte integrante e supporto della motivazione del decreto 203/2024 e degli altri atti impugnati, nonché le note del MIT inviate in data 30 aprile, 7 e 15 maggio 2024 all'Autorità Garante per il Trattamento dei Dati Personali. Tali documenti, infatti, rientrano tra gli atti esclusi dal diritto di accesso (documentale e civico) ai sensi del combinato disposto degli artt. 5-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013 e 24, comma 1, lett. c), della legge n. 241/1990, in forza dei quali non sono ostensibili "*i documenti e gli atti amministrativi, diversi da quelli ufficialmente pubblicati, che afferiscono alla formazione di atti normativi, amministrativi generali e di pianificazione e di programmazione*", tra cui va annoverato il decreto impugnato.

57. In conclusione, il ricorso va in parte rigettato e in parte accolto e va, conseguentemente, annullato l'art. 5, co. 2, ultimo periodo, del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 203 del 2.7.2024, mentre va rigettata l'istanza ex art. 116, co. 2, c.p.a.

58. La complessità delle questioni affrontate giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sull'istanza *ex* art. 116, co. 2, c.p.a., come in epigrafe proposti, così dispone:

- in parte rigetta e in parte accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'art. 5, co. 2, ultimo periodo, del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 203 del 2.7.2024;

- rigetta l'istanza *ex* art. 116, co. 2, c.p.a.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Luca Biffaro, Referendario

Marco Savi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marco Savi

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO