



# COMMENTI

## Il servizio di trasporto pubblico non di linea a partire da una recente ordinanza della Corte costituzionale

### *The non-scheduled public transportation service in a recent decision of the Constitutional Court*

di **Giulio Carzaniga\***

#### ABSTRACT

La regolazione del mercato del trasporto pubblico non di linea impone la ricerca di un punto di equilibrio tra i più interessi che assumono rilievo. Prendendo le mosse dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 35 del 2024, con cui sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale in relazione al divieto di rilascio di nuovi titoli autorizzatori per il servizio di noleggio con conducente, disposto dal legislatore nazionale in via temporanea ma prolungato ad oltranza, il contributo propone una lettura del contesto in cui si inserisce la pronuncia del giudice costituzionale, provando a mettere in risalto le criticità del settore.

*The non-scheduled public transportation market regulation requires to balance various significant interests. Regarding Constitutional Court Ordinance No. 35 of 2024, which raised a matter about the temporary ban on issuing new licenses for chauffeur-driven car services, and which was provisionally imposed by the legislator and afterwards extended indefinitely, this paper aims at offering an interpretation of the context surrounding the constitutional judge, and at highlighting the sector's critical issues.*

#### Massime

Massima n. 46048: «Non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata solo allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, all'utilità sociale; tuttavia, blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche possono tradursi in una indebita barriera all'ingresso nel mercato, ponendosi in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost. (Precedenti: S. 150/2022 – mass. 45005; S. 7/2021 – mass. 43554; S. 151/2018 – mass. 40000; S. 47/2018 – mass. 39973; S. 16/2017 – mass. 39249; S. 56/2015 – mass. 38312)».

Massima n. 46049: «Sono sollevate dalla Corte costituzionale – che pertanto ne dispone la trattazione innanzi a sé, sospendendo il giudizio e disponendo le notifiche conseguenti – in riferimento agli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come conv. Le questioni promosse dal Governo – relative all'art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, che prevede il rilascio alla Ferrovie della Calabria srl fino a un massimo di 200 autorizzazioni ai fini dello svolgimento del servizio NCC – sono strettamente connesse a quelle di necessaria pregiudizialità che suscita la disciplina recata dall'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come conv., che fissa il divieto di rilascio di nuove autorizza-

\* Dottorando di ricerca in diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano.

zioni per l'espletamento del servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle di autorizzazione per il servizio di NCC. Tale divieto infatti è già stato considerato non costituzionalmente illegittimo solo se vigente per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il suddetto registro, tempo al contrario protratto in modo del tutto ingiustificato, così da bloccare indefinitamente il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC, potendosi altresì dubitare dell'esistenza di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire. (*Precedenti*: S. 8/2024 – mass. 45947; O. 94/2022 – mass. 44706; O. 18/2021 – mass. 43561; O. 114/2014 – mass. 37913)».

## NOTA A CORTE COSTITUZIONALE, 7 MARZO 2024, N. 35

### Estratto

*Considerato* che il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, il quale dispone: a) che, allo scopo di far fronte all'incremento della domanda dovuto all'aumento dei flussi turistici e garantire i servizi di trasporto, il competente dipartimento regionale rilascia alla Ferrovie della Calabria srl «titoli autorizzatori non cedibili» per lo svolgimento del servizio di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 (comma 1); b) che tali autorizzazioni sono rilasciate «nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge» (comma 2);

che il ricorrente muove due ordini di censure all'impugnato art. 1, ritenendo che leda l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia «tutela della concorrenza», e l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà;

che, secondo il primo motivo di censura, la disposizione oggetto di doglianza si porrebbe in contrasto, da un lato, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, alla stregua dei quali i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano previa pubblicazione di un «bando di pubblico concorso»; dall'altro, con l'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC fino alla «piena operatività» del registro informatico pubblico nazionale introdotto dal precedente comma 3 e non ancora operativo;

che, quanto al secondo motivo di censura, ad avviso del ricorrente la disposizione impugnata priverebbe i comuni delle funzioni affidate loro dal citato art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992; che, prendendo le mosse dal dedotto *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., deve essere *in limine* invertito l'ordine dei profili di doglianza prospettato nel ricorso;

che, in tale prospettiva, la censura statale di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. deve essere esaminata innanzitutto con riguardo all'asserita violazione della norma parametro di cui all'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in quanto strutturata, in sostanza, un divieto di rilascio di nuove autorizzazioni al servizio di NCC;

che questo divieto, infatti, deriva dal comma 3 del medesimo art. 10-bis – laddove prevede l'istituzione di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio» di NCC e domanda a un decreto «del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» l'individuazione delle «specifiche tecniche di attuazione e [del]le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi» – e, in particolare, dal successivo comma 6, secondo cui, «fino alla piena operatività» del medesimo registro, «non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio» di NCC;

che la censura in parola è del resto logicamente preliminare rispetto alla prospettata violazione del primo gruppo di norme parametro – artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992 – indicate dal ricorso statale, che si pongono a valle di detto divieto, riguardando le modalità di affidamento delle autorizzazioni stesse;

che sussiste un evidente rapporto di necessaria pregiudizialità (ordinanza n. 94 del 2022) tra la questione promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e quelle derivanti dai dubbi di legittimità costituzionale che suscita la disciplina recata dall'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, le quali si configurano come «logicamente pregiudizial[i] e strumental[i]» alla definizione dell'odierno giudizio (*ex plurimis*, ordinanze n. 94 del 2022, n. 18 del 2021; nello stesso senso, ordinanza n. 114 del 2014);

che, del resto, «non può [...] ritenersi che proprio la Corte [...] sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali» (ordinanza n. 22 del 1960), giungendosi altrimenti al paradosso che, sino a

quando una questione su di esse non sia sollevata in via incidentale dal giudice comune, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa sulla base di un'altra, assunta a parametro interposto, a sua volta in contrasto con la Costituzione;

che è quindi pregiudizialmente necessario, al fine della definizione del presente giudizio, affrontare la questione della legittimità costituzionale del divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, stabilito fino alla piena operatività del suddetto registro informatico;

che tale registro non era operativo al momento dell'adozione della disposizione impugnata, dal momento che l'efficacia del decreto ministeriale di cui al comma 3 dell'art. 10-*bis*, che ne ha stabilito la piena operatività a decorrere dal 2 marzo 2020 (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Capo dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, del 19 febbraio 2020, n. 4), è stata, il giorno seguente, sospesa e differita (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Capo dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, del 20 febbraio 2020, n. 86) sino all'adozione del decreto previsto dal comma 2 dello stesso art. 10-*bis*, diretto alla determinazione delle specifiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico, che, tuttavia, non è stato emanato;

che questa Corte ha già esaminato, con la sentenza n. 56 del 2020, proprio in relazione a un ricorso in via principale della Regione Calabria, il divieto stabilito dall'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, escludendo «un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera», ma solo nella misura in cui «il numero delle imprese operanti nel settore» veniva bloccato «per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro»;

che in forza del permanere del blocco all'ingresso di nuovi NCC dopo più di cinque anni dalla entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, si deve ritenere che tale «tempo tecnico» si sia potuto protrarre in modo del tutto ingiustificato, al punto da condurre a dubitare della legittimità costituzionale della modalità con cui il suddetto art. 10-*bis*, comma 6, ha stabilito il divieto di cui si discute;

che i dubbi di costituzionalità non possono essere esclusi perché riconducibili a «un mero inconveniente di fatto», ovvero a mere «circostanze contingenti attinenti alla [...] concreta applicazione» della disposizione (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2017), non idonee secondo la giurisprudenza di questa Corte a introdurre il giudizio di legittimità costituzionale di una norma;

che essi, infatti, derivano dalla «stessa struttura» (sentenza n. 132 del 2018) del «meccanismo normativo» previsto dalla disposizione in oggetto e dalla «sua combinazione» (sentenza n. 166 del 2022) con le previste modalità dirette a dare «piena operatività [a]ll'archivio informatico pubblico nazionale»;

che è proprio tale combinazione a consentire la possibilità di bloccare per un tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, come in effetti è sino a ora avvenuto;

che la non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale sull'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, si pone in relazione agli artt. 3, in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost.;

che, alla luce di «un "apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la 'causa' normativa che la deve assistere"» (da ultimo, sentenza n. 195 del 2022), si può dubitare dell'intrinseca razionalità della suddetta norma;

che altresì si può dubitare, in riferimento al principio di proporzionalità, dell'esistenza di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2024);

che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale» (sentenza n. 150 del 2022; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015);

che, tuttavia, si può dubitare che la disposizione statale in oggetto, per come strutturata, sia riconducibile a un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, apparendo piuttosto rispondere a un'istanza protezionistica;

che questa Corte ha chiarito come blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche possono tradursi in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato», ponendosi «in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost.» (sentenza n. 7 del 2021);

che questa Corte ha anche di recente evidenziato che proprio il mercato del trasporto pubblico non di linea è «caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e

del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti» (sentenza n. 8 del 2024); che la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiarendo che 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 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*); che si può quindi dubitare della conformità della norma in questione alla libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), così come interpretata dalla Corte di giustizia; che, pertanto, questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni, come sopra prospettate, della legittimità costituzionale del divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC stabilito all'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 41 primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *solleva*, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, del 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, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- 2) *sospende* il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra;
- 3) *ordina* che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

**SOMMARIO:** 1. Una premessa: i servizi di trasporto pubblico non di linea tra scelte conservative e aperture del mercato. – 2. L'ordinanza n. 35/2024: la vicenda all'origine dell'autorimessione. – 3. Le questioni di legittimità costituzionale. – 4. Prospettive future.

## 1. Una premessa: i servizi di trasporto pubblico non di linea tra scelte conservative e aperture del mercato

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 35/2024, ha sollevato innanzi a sé dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, d.l. 14 dicembre 2018, n. 135<sup>1</sup>, che ha previsto, nelle more della piena operatività di un Registro informatico che tenga traccia dei servizi taxi e di noleggio con conducente (NCC), il temporaneo divieto al rilascio di nuovi titoli autorizzazioni per il servizio NCC.

La pronuncia si inserisce in un contesto già di per sé vivace, di cui pare utile riprendere, almeno per cenni, gli aspetti più significativi.

La regolazione del mercato del trasporto non di linea deve tenere conto di molteplici esigenze: all'interesse dei privati, vuoi alla possibilità di concorrere nel mercato, vuoi a mantenere la chiusura dello stesso di modo da assicurare una redditività di servizi che, altrimenti, potrebbero rilevarsi diseconomici, si affianca l'interesse pubblico a che sia offerto un servizio di qualità, continuati-

<sup>1</sup> Convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

vo e a prezzi accessibili, oltre che l'interesse a non congestionare la viabilità, garantire l'incolumità dell'utenza e, più in generale, la sicurezza stradale<sup>2</sup>.

Poggiando su queste coordinate, la legge quadro del 15 gennaio 1992, n. 21, che definisce gli autoservizi pubblici non di linea come «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta»<sup>3</sup>, fissa i principi cardine e rimette poi la disciplina di dettaglio a regioni e comuni<sup>4</sup>.

Il settore prevede delle barriere di ingresso: l'operatore, per accedervi, necessita di apposito provvedimento amministrativo. I servizi che operano nel mercato, taxi e noleggio con conducente, sono fortemente regolati e tenuti distinti dal legislatore, anche nelle più recenti riforme, pur se per l'utenza la distinzione tra i due talvolta tende a sfumare<sup>5</sup>.

Il servizio taxi, esercitabile dai vettori muniti di apposita licenza rilasciata dal comune dove si svolge l'attività attraverso bando di pubblico concorso, è rivolto ad un'utenza indifferenziata, le tariffe sono stabilite in via amministrativa e, all'interno delle aree comunali dove è svolta l'attività, la prestazione del servizio è obbligatoria<sup>6</sup>. Lo stazionamento avviene in pubblica piazza, così come il prelievo dell'utenza. Gli stringenti obblighi fissati in capo agli operatori, uniti alla impossibilità di libera determinazione delle tariffe, sono sovente accolti quali indici della natura pubblicistica del servizio, tanto dalla dottrina maggioritaria quanto dalla giurisprudenza<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> P. TULLIO, *Da uber ai robotaxi: spunti comparatistici per una riforma degli autoservizi pubblici non di linea*, in *Dir. trasporti*, 2, 2019, p. 407 ss. A riguardo, L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in questa *Rivista*, 1, 2017, p. 176, evidenzia come le esigenze di programmazione e controllo di cui all'art. 41 Cost. siano dirette ad assicurare la libertà di circolazione, i diritti cui la mobilità funge da presupposto e le esigenze di sicurezza stradale ed incolumità dei passeggeri.

<sup>3</sup> Art. 1, legge 15 gennaio 1992, n. 21.

<sup>4</sup> In particolare, spetta alle regioni stabilire i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio di trasporti pubblici non di linea (art. 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21); i comuni, attraverso regolamenti, stabiliscono il numero ed il tipo di veicoli da adibire ad ogni singolo servizio, le modalità di svolgimento del servizio, i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio taxi e i requisiti e condizioni per il rilascio di licenze e autorizzazioni (art. 5, legge 15 gennaio 1992, n. 21).

<sup>5</sup> In tal senso, per tutti gli Stati membri dell'Unione europea, Commissione europea, *C/2022/529, Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile*, 2022.

<sup>6</sup> Art. 2, legge 15 gennaio 1992, n. 21.

<sup>7</sup> Accolgono la natura di servizio pubblico, tra i tanti, R. LOBIANCO, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 58 ss., spec. p. 67; E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in *Diritto & questioni pubbliche, special issue*, 2020, p. 45 ss., spec. p. 62; A. BOITANI-S. COLOMBO, *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, in *Merc. conc. reg.*, 1, 2017, p. 61 ss.; discorrono di «forti connotazioni di servizio pubblico» O. POLLICINO-V. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, p. 2479 ss., spec. p. 2484. In tale prospettiva anche la giurisprudenza amministrativa, così Cons. Stato, V, 7 febbraio 2024, n. 1261, che per una vicenda riguardante l'istituzione di una zona a traffico limitato per talune tipologie di veicolo adibiti a servizio NCC, sindacando l'irragionevolezza e disparità di trattamento tra servizio NCC e taxi, precisa che «TAXI e NCC differiscono quanto a modalità di accesso al mercato e in quanto il servizio di NCC non è soggetto ad obblighi di servizio pubblico, mentre il servizio taxi rientra tra i servizi di trasporto pubblico locale, sia pure non di linea»; Cons. Stato, 25 novembre 2015, n. 757. Di di-

L'art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018 ha operato un riordino della disciplina, conferendo un nuovo assetto all'attività di NCC, prevedendo in parte aspetti di flessibilità e in parte nuovi oneri a capo dei vettori.

Lo svolgimento del servizio di NCC è possibile con autorizzazione, rilasciata dai comuni a seguito di bando di pubblico concorso, e si rivolge ad un'utenza specifica «che avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio»<sup>8</sup>; le richieste di servizio e prenotazioni, così come lo stazionamento, non possono avvenire su pubblica piazza<sup>9</sup>. Il corrispettivo della prestazione, diversamente dal servizio taxi, è frutto dell'accordo tra operatore e utente. Con la riforma del 2018, al fine di rendere monitorabile i servizi, è stata prevista l'istituzione di un Registro informatico delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di autorizzazione per quello di NCC (di seguito, anche solo Registro), per mezzo di decreto ministeriale, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto-legge, disponendo il divieto al rilascio di nuove autorizzazioni di NCC fino alla piena operatività del Registro stesso.

Diversamente dal servizio taxi, l'attività di NCC è ricondotta nell'alveo dei servizi privati, specialmente in ragione della libera determinazione del corrispettivo e della possibilità di rifiutare la prestazione<sup>10</sup>.

Volgendo lo sguardo agli aspetti prettamente regolatori<sup>11</sup>, è qui che si manifestano le principali criticità del settore, nonostante le parziali riforme intervenute: il cambiamento dei bisogni dei consumatori e l'innovazione tecnologica hanno permesso l'affacciarsi sul mercato di nuovi operatori, oltre che reso non più soddisfacente la complessiva struttura su cui regge la disciplina organica.

A riguardo, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è intervenuta più volte segnalando le distorsioni concorrenziali ed evidenziando l'inadeguato numero di licenze taxi – con conseguenti elevate tariffe per le prestazioni – e di autorizzazioni NCC<sup>12</sup>. Difatti, per entrambi i servizi, a fronte di una domanda crescente, l'offerta non è aumentata, perlopiù, l'adeguamento del numero di taxi e di NCC è stato «frammentario e limitato»<sup>13</sup>. Un recente studio sullo stato del servizio taxi per i Comuni di Roma, Milano e Napoli, condotto sempre dall'AGCM, ha evidenziato la «strutturale e crescente inadeguatezza

---

verso avviso, invece, M. DELSIGNORE, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 192 ss., evidenzia come il legislatore, definendo il servizio taxi quale «autoservizio pubblico non di linea», faccia uso della nozione di servizio pubblico in maniera impropria, essendo «del tutto estranea la scelta politica di intervenire a fornire prestazioni diversamente non economicamente convenienti per i soggetti privati».

<sup>8</sup> Art. 3, legge 15 gennaio 1992, n. 21.

<sup>9</sup> Art. 11, comma 3, legge 15 gennaio 1992, n. 21, con la precisazione che «I comuni in cui non è esercitato il servizio di taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio taxi».

<sup>10</sup> Mette in luce, però, la difficile definizione della natura dei servizi taxi e NCC, L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica*, cit., p. 177 ss.

<sup>11</sup> Un'ampia trattazione dei profili di carattere pubblico e privato del settore degli autoservizi pubblici non di linea è stata di recente proposta da R. LOBIANCO, *op. cit.*

<sup>12</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS1354, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, 10 marzo 2017; Tra le segnalazioni più significative, anche, AS1921, *Regolamentazione licenze taxi*, 3 novembre 2023; AS1620, *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*, 15 ottobre 2019; AS683, *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*, 27 aprile 2010.

<sup>13</sup> Così, C. BENTIVOGLI-R. CULLINO-D.M. DEL COLLE, *I servizi per la mobilità: bus e taxi*, in M. BIANCO-P. SESTITO (a cura di), *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 62 ss., spec. p. 82.

di servizi taxi rispetto alla domanda», rilevando come, per tutti gli Enti locali presi a riferimento, l'andamento della domanda cresce «in modo più che proporzionale rispetto alle richieste che le varie cooperative e *app* riescono a soddisfare», con una importante percentuale di richieste ricevute e rimaste inevase<sup>14</sup>.

Il mercato così regolato è deludente, incapace di soddisfare i bisogni dell'utenza e non in grado di sfruttare in maniera ottimale le innovazioni tecnologiche.

Tali considerazioni potrebbero allora portare a propendere per la più netta apertura del settore del servizio di trasporto non di linea, attraverso l'abolizione del sistema di licenze e autorizzazioni, così da consentire il pieno operarsi della libera concorrenza, potenzialmente idonea ad ottimizzare il rapporto tra domanda e offerta, migliorare la capacità dei servizi resi e sfruttare efficacemente l'innovazione. E tuttavia, come è noto, il libero dispiegarsi della concorrenza può causare effetti distorsivi, rafforzando regimi di monopoli e oligopoli, diminuendo la qualità dei servizi e alterando il sistema di determinazione dei prezzi<sup>15</sup>. Invero, l'eliminazione delle barriere di ingresso faciliterebbe il crearsi di ipotesi di concorrenza distruttiva: grandi colossi con ampia possibilità di capitale potrebbero praticare prezzi sottocosto allo scopo di estromettere i concorrenti dal mercato e successivamente, acquisita una posizione dominante, rialzarli, offrendo un servizio modesto in qualità e insufficiente in quantità<sup>16</sup>. Ancora, per il servizio taxi, potrebbe rilevarsi difficoltoso, in ottica di totale apertura del mercato, garantire la reperibilità a tariffe ragionevoli e, nell'ipotesi in cui l'attività si rilevi diseconomica, lo svolgimento della prestazione stessa<sup>17</sup>. D'altronde, anche la Costituzione non sembra accogliere gli estremi, vuoi di libertismo puro, vuoi di collettivismo integrale<sup>18</sup>.

Se dunque queste appaiono le linee di fondo entro cui condurre una riflessione sul servizio di trasporto pubblico non di linea, è bene evidenziare che il legislatore, anche nelle ultime riforme, ha adottato un atteggiamento eccessivamente conservativo che pare essere il frutto, più che dalla volontà di rispondere alle varie esigenze sociali che assumono rilievo, delle imposizioni che la *lobby* dei tassisti è in grado di esercitare sulla classe politica<sup>19</sup>. La fitta regolazione del mercato, composta di stringenti limiti su prezzi e quantità, appare cioè espressiva di «un caso da manuale di regolamentazione indotta da inte-

---

<sup>14</sup> AGCM, AS1921, *Regolamentazione licenze taxi*, 3 novembre 2023.

<sup>15</sup> In questi termini, M. RAMAJOLI, voce *Concorrenza (tutela della)*, in *Enc. Dir.: Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 292 ss.; sul tema, anche, L. CASSETTI, voce *Poteri e mercato*, in *Enc. Dir. Potere e costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 911 ss.

<sup>16</sup> In tale senso, proprio rispetto alla possibile apertura del mercato del servizio di trasporto pubblico non di linea, P. TULLIO, *op. cit.*, p. 410 ss., precisando, altresì, che tali ragionamenti, su modelli teorici ed astratti, comunque necessitano di essere «calati nella realtà dei singoli mercati geografici di volta in volta presi in considerazione». Anche G. AMATO, in G. AMATO-F. DENOZZA-H. SCHWEITZER-A. NICITA-D. STALLIBRASS, *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?*, in *Merc. conc. reg.*, 2, 2009, p. 582 ss., che discorre del mercato dei taxi ad esemplificazione delle ipotesi di concorrenza potenzialmente distruttiva.

<sup>17</sup> Ancora P. TULLIO, *op. cit.*, p. 411.

<sup>18</sup> M. DELSIGNORE, *op. cit.*, p. 13.

<sup>19</sup> P. TULLIO, *op. cit.*, p. 684 ss.; R. LOBIANCO, *op. cit.*, p. 30 ss., evidenzia come «Se è vero che, nell'operare scelte di politica legislativa, bisogna sempre ambire a un contemperamento degli interessi in gioco, è altrettanto vero che quelli degli operatori alla conservazione di posizioni privilegiate sul mercato non possono costituire, in settori nevralgici, un freno allo sviluppo e alla modernizzazione dei servizi».

ressi privati»<sup>20</sup>, quest'ultimi in grado tanto di ostacolare l'accesso al settore di nuove realtà quanto, a livello locale, di limitare il rilascio di nuove licenze ed autorizzazioni<sup>21</sup>.

Nondimeno, scelte protettive di istanze private fondate su motivi di natura prettamente economica, deprimendo, in ultima analisi, qualità e quantità del servizio offerto, non appaiono conformi al dato costituzionale e, tantomeno, alla propensione di derivazione europea a scelte di intervento pubblico ispirate alla competizione economica<sup>22</sup>.

Vero è che l'art. 41 Cost., che, insieme, proclama la libertà e ne ammette compressioni, riconosce la possibilità di limitazioni alla libera iniziativa economica in nome dell'utilità sociale<sup>23</sup>. Ciononostante, le misure restrittive non possono trasmodare razionalità e proporzionalità<sup>24</sup>. Gli interessi generali previsti dal secondo e terzo comma dell'art. 41 Cost. consentono limitazioni alla libertà economica, ma le scelte legislative adottate devono trovare giustificazione in interessi di rango costituzionale<sup>25</sup>. Occorre poi considerare, sul piano del diritto dell'Unione europea, che pur se i servizi di trasporto pubblico sono espressamente esclusi dalla Direttiva sui servizi<sup>26</sup>, limitazioni alla creazione di un mercato concorrenziale devono comunque essere sorrette dalla necessità di garantire le finalità sociali che ne giustificano l'esclusione<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> C. BENTIVOGLI-M. CALDERINI, *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, in *Economia e industria*, 2, 2007, p. 188.

<sup>21</sup> P. TULLIO, *op. cit.*, p. 409; C. BENTIVOGLI-M. CALDERINI, *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, cit., p. 188. Ipotesi che sembra essere confermata nella già richiamata indagine dell'AGCM, AS1921, *Regolamentazione licenze taxi*, 3 novembre 2023, che mette in luce, oltre al basso numero di licenze attive, il risalente periodo in cui sono state rilasciate le ultime: nel 2005 per il Comune di Roma, nel 2003 per il Comune di Milano e nel 1998 per il Comune di Napoli.

<sup>22</sup> M. DELSIGNORE, *op. cit.*, pp. 25 ss., sottolinea che «L'influsso del diritto europeo e il maggior peso che ne è derivato, anche nel quadro costituzionale, verso scelte in favore del mercato e della concorrenza si riflettono sulle modalità di intervento pubblico e, precisamente, nella propensione per modalità di intervento che valorizzino la competizione economica, nella realizzazione della quale è compito dello Stato impegnarsi»; in tema di concorrenza M. RAMAJOLI, voce *Concorrenza*, cit., p. 298, evidenzia come la modifica della Costituzione, con l'introduzione della concorrenza all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., sia avvenuta «sulla scia della prospettiva europea, maggiormente incline a valorizzare la competizione economica», tanto che per taluni la progressiva formazione nel territorio europeo di un mercato aperto alla concorrenza avrebbe portato all'avvento di una nuova costituzione economica. Sull'influenza del diritto dell'Unione europea anche F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 1, 2020, p. 13 ss. G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2019, p. 597 ss.

<sup>23</sup> Sulla libertà di iniziativa economica, M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 1, 2008, p. 122 ss.; L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 279 ss.

<sup>24</sup> Così, L. CASSETTI, voce *Poteri e mercato*, cit., spec. p. 919, discorrendo del rapporto tra concorrenza e diritto all'iniziativa economica, ricorda come forme di comprensione alla libertà dell'imprenditore, volte alla tutela della concorrenza, siano ammissibili «a condizione che siano proporzionali e ragionevoli secondo una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata».

<sup>25</sup> Corte Cost. 22 maggio 2013, n. 94.

<sup>26</sup> Direttiva 2006/123/CE che, al punto 21 dei considerando e all'art. 2, par. 2, lett. d), stabilisce che la stessa non si applica ai «servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE», come precisato anche dalla giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, V, 23 giugno 2016, n. 2807.

<sup>27</sup> V. GIOMI, *Vecchi e nuovi spazi legislativi per il servizio NCC dopo il vaglio della Consulta: un'occasione per riflettere*, in *Le Regioni*, 4, 2020, pp. 820-821; M. SFORNA, *Contingentamento*

È nel solco di tali considerazioni che sembra muoversi il giudice costituzionale nelle decisioni n. 35 e n. 36/2024<sup>28</sup>. Con la prima, che a breve verrà analizzata, vengono evidenziati i profili di dubbia legittimità costituzionale della protrazione del divieto al rilascio di nuovi titoli autorizzatori in attesa della piena operatività del Registro informatico; con la seconda, invece, la Corte ha messo in luce l'importanza dell'innovazione nel settore della pubblica mobilità. Pronunciandosi a seguito di un giudizio promosso in via principale contro una legge della Regione Calabria, la Corte ha chiarito che l'innovazione rappresenta «il cardine della libertà d'iniziativa economica privata e dell'interazione fra le imprese in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori», avvertendo che il radicale divieto allo sfruttamento dell'innovazione nel settore dei servizi di NCC «conculcherebbe la libertà di scelta, risolvendosi in un pregiudizio per il consumatore, che rappresenta il punto di riferimento ineludibile di qualsiasi disciplina volta alla tutela della concorrenza».

## 2. L'ordinanza n. 35/2024: la vicenda all'origine dell'autorimesione

Con ricorso promosso in via principale, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 24 aprile 2023, n. 16, che prevede «al fine di fronteggiare l'incremento della domanda e garantire i servizi di trasporto in considerazione dell'aumento dei flussi turistici verso la Calabria», il rilascio di titoli autorizzatori per lo svolgimento del servizio NCC, non cedibili, nell'ambito del territorio regionale e nel limite di massimo di duecento autovetture, a favore della società Ferrovie della Calabria S.r.l., già abilitata allo svolgimento di NCC, nelle more di specifica disciplina normativa regionale da adottarsi entro un anno.

Sono mossi due ordini di censura.

Con il primo viene lamentata l'invasione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

Secondo la difesa statale la norma impugnata, per un verso, attribuendo direttamente le autorizzazioni, sarebbe contraria alla legge quadro, che invece abilita al rilascio di nuove licenze e autorizzazioni solo a seguito di pubblico bando e, per altro verso, si porrebbe in aperto contrasto con la disciplina transitoria prevista dai commi terzo e sesto dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018 che, come accennato, hanno disposto l'istituzione di un Registro informatico e, nelle more della piena operatività, la sospensione al rilascio di nuove autorizzazioni NCC. Registro che, per vero, è stato istituito, ma contestualmente sospeso in quanto, secondo la nota sospensiva dello stesso, la sua piena operatività è subordinata all'adozione di un altro decreto, quest'ultimo relativo alle specifiche del foglio di servizio in formato elettronico<sup>29</sup>, non adottato.

---

*delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente: dalla Corte di Giustizia un segnale verso la liberalizzazione del settore?*, in questa *Rivista*, 2, 2023, p. 466.

<sup>28</sup> Corte Cost. 7 marzo 2024, n. 35 e n. 36. In commento, anche alla sentenza n. 36/2024, M. MIDIRI, *Libertà d'innovare e servizi pubblici: la Corte si pronuncia su taxi, NCC e molto altro* (Corte cost., sent. 36/2024 e ord. 35/2023), in *Federalismi*, 8, 2024, p. 113 ss.

<sup>29</sup> Decreto prot. n. 86, 20 febbraio 2020, del Capo Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Da ultimo viene lamentata la privazione di funzioni ai comuni. La norma impugnata avrebbe infatti leso l'attribuzione di funzioni agli enti comunali, che, invece, per come disposto dall'art. 5 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, hanno il potere di rilasciare nuovi titoli di licenza e autorizzatori. Dunque, sarebbe stato violato altresì il principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118 Cost.

La Regione, costituitasi in giudizio, sostiene che la ragione ispiratrice della disposizione regionale sia da ravvisare nell'esigenza di ovviare alla carenza dell'offerta del trasporto pubblico non di linea, considerato l'aumento delle richieste turistiche di mobilità, le condizioni territoriali della Regione e le carenze infrastrutturali. Esigenza che, invero, sarebbe sorta proprio in ragione del blocco al rilascio di nuovi titoli stabilito dal citato art. 10-*bis*.

Inoltre, secondo la resistente, la disposizione impugnata, prevedendo autorizzazioni sottoposte a stringenti limiti e condizioni, nelle more di una disciplina regionale di settore e con oggetto titoli non cedibili, sarebbe ascrivibile all'art. 6, comma 1, lett. c), d.l. n. 223/2006<sup>30</sup>, vigente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, che consentiva il rilascio di «titoli autorizzatori temporanei o stagionali, non cedibili», e non alla legge 15 gennaio 1992, n. 21.

Quanto poi alla denunciata violazione del principio di sussidiarietà, la resistente sostiene l'inammissibilità del motivo in quanto generico e comunque la non fondatezza della doglianza, posto che l'art. 1 della legge regionale non inciderebbe sulla disciplina prevista dall'art. 5 della legge 15 gennaio 1992, n. 21.

In qualità di *amicus curiae*, l'Associazione Nazionale Imprese Trasporti Viaggiatori ha depositato opinione scritta, rilevando come l'intervento regionale sia stato adottato al fine di porre rimedio allo squilibrio tra domanda e offerta del servizio di mobilità non di linea, riscontrabile su scala nazionale, e come i profili di contrasto con la Costituzione deriverebbero anzitutto dal blocco al rilascio di autorizzazioni previsto dal richiamato art. 10-*bis*, comma 6, per il quale viene sollecitata l'autorimessione.

La Corte, muovendo dalla denunciata violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., ritiene debba essere invertito l'ordine dei profili in cui si articola la doglianza: l'esame dell'asserita violazione dell'art. 10-*bis* appare infatti «logicamente preliminare alla prospettata violazione del primo gruppo di norme parametro», che si pongono a valle del divieto previsto dalla norma parametro, «riguardando le modalità di affidamento delle autorizzazioni stesse».

Così invertito l'ordine di esame dei profili di censura, il giudice costituzionale evidenzia come la norma parametro, nella parte in cui dispone il divieto di nuove autorizzazioni, sia essa stessa di dubbia legittimità costituzionale. Ponendosi come «pregiudizialmente necessario» affrontare le questioni da questa posta per la definizione del giudizio, la Corte solleva innanzi a sé l'esame di costituzionalità dell'art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018.

Il blocco al rilascio di nuovi titoli, che doveva essere temporaneo, dovuto dal tempo tecnico per l'adozione del registro, si è infatti «protratto in modo del tutto ingiustificato». I dubbi di legittimità costituzionale derivano dalla stessa struttura del meccanismo previsto dalla norma e dalla sua combinazione con le modalità dirette a dare piena attuazione del Registro, che consentono di «bloccare per un tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio NCC, come è sino ad ora avvenuto».

---

<sup>30</sup> D.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

### 3. Le questioni di legittimità costituzionale

Il giudice costituzionale preannuncia un sindacato penetrante: la non manifesta infondatezza della norma che dispone il blocco al rilascio di nuove autorizzazioni è ravvisata in relazione agli artt. 3, in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, 41, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost.

In via generale, è stato osservato come la Corte abbia adottato nel passato un atteggiamento di tendenziale deferenza verso le scelte legislative in materia di compressione della libertà economica. Così, posto che quest'ultima può cedere ad esigenze contingenti e settoriali imposte dalla politica economica, per lungo tempo il giudice costituzionale si è arrestato dinnanzi alle valutazioni svolte dal legislatore, non è entrato nel merito delle stesse di modo da poter vagliare l'effettivo contemperamento degli interessi in gioco effettuato nella scelta legislativa<sup>31</sup>. Si è dunque auspicato un sindacato più penetrante che, alla stregua del principio di proporzionalità in senso stretto, consenta alla Corte di valutare se le misure adottate siano effettivamente capaci di perseguire l'utilità sociale attraverso il minor sacrificio possibile alla libertà economica<sup>32</sup>. Auspici che, per vero, sono stati in parte accolti, specialmente nei giudizi promossi in via principale in materia di tutela della concorrenza, dove il principio di proporzionalità viene sovente evocato, pur se in maniera «monca», ossia con verifica che è solitamente «sbrigativa, fino a divenire una clausola di stile» con cui si afferma la soddisfazione del principio<sup>33</sup>.

Tuttavia, per l'ambito del trasporto pubblico locale, per il quale le più recenti pronunce sono state rese a seguito della promozione di ricorsi in via principale, il giudice costituzionale, consapevole delle criticità che affliggono il settore<sup>34</sup>, pare aver adottato un atteggiamento sempre meno deferente verso le scelte operate dal legislatore. Così a partire dalla decisione n. 56/2020<sup>35</sup>, in cui la Corte specifica il ruolo che è chiamata a compiere: «verificare se la scelta adottata in concreto (...) sia adeguata rispetto all'obiettivo prefissato», svolgendo un giudizio sulla proporzionalità – tanto più rigoroso nel contesto delle relazioni tra Stato e regioni – che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguibili, in quanto, tra più misure

---

<sup>31</sup> M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, cit., p. 160 ss., che precisa come la mancata ricerca di un bilanciamento tra i vari interessi in gioco da parte della Corte costituzionale non sia frutto della sola deferenza verso il legislatore, o dalla sopravvalutazione del rischio del mercato, ma anche «da una sottovalutazione del ruolo della regolazione nel governo dei processi economici».

<sup>32</sup> M. DELSIGNORE, *op. cit.*, p. 55 ss.; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, cit., p. 160 ss., che sottolinea come la ricerca di un bilanciamento tra la libertà economica e gli interessi generali «comporterebbe una comparazione tra i mezzi astrattamente possibili per realizzare lo scopo, al fine di stabilire se il mezzo concretamente prescelto sia il meno invasivo della libertà sacrificata».

<sup>33</sup> F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2020, p. 595 ss.

<sup>34</sup> Corte Cost. 23 gennaio 2024, n. 8, dove il giudice costituzionale, per una vicenda riguardante una norma regionale restrittiva del novero di soggetti ammissibili all'esame di idoneità all'esercizio di servizi di taxi e NCC, ha sottolineato l'inadeguata apertura del settore del servizio pubblico non di linea a nuovi soggetti.

<sup>35</sup> Corte Cost. 26 marzo 2020, n. 56.

appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».

Nella decisione ripresa, la Corte ha esaminato alcune delle misure previste dal richiamato art. 10-*bis*, tra cui la norma oggetto di ordinanza di rimessione, evidenziando che «l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte (...) giustificano l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi». Alla luce di tale considerazione di carattere generale, esaminando le norme oggetto di censura il giudice costituzionale rileva che solo l'obbligo di iniziare e terminare ogni servizio di NCC presso le rimesse non supera la verifica di ragionevolezza e proporzionalità, risolvendosi in «un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole», oltre che essere una restrizione «sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata», eccedente rispetto al limite della stretta necessità.

Per la decisione ripresa, a differenza dei precedenti in tema di trasporto pubblico locale, la Corte, pur se solo per uno degli aspetti critici posti dall'art. 10-*bis*, è «entrata nel merito della valutazione compiuta dal legislatore», utilizzando il principio di ragionevolezza e proporzionalità «come una lente per osservare e valutare il bilanciamento fra tutela della concorrenza e tutela degli interessi costituzionalmente rilevanti»<sup>36</sup>.

Tale sembra essere l'orientamento accolto anche nell'ordinanza n. 35/2024; la Corte entra nel merito delle valutazioni svolte dal legislatore, dubitando sia della intrinseca razionalità della norma sia della proporzionalità del blocco di nuovi titoli per il perseguimento dei fini legislativi. Se con la decisione n. 56/2020 ha ritenuto il divieto al rilascio di nuove autorizzazioni sorretto «da ragioni di opportunità, avendo il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro», oggi, considerata la protrazione ingiustificata di tale tempo tecnico, la norma, alla luce di un «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere», appare macchiata di intrinseca irrazionalità. Quanto alla proporzionalità della misura, il giudice costituzionale dubita della «esistenza di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire».

Ed inoltre, la Corte, ricordando l'ammissibilità, in via generale, della apposizione di limiti alla libertà di iniziativa economica quando corrispondenti all'utilità sociale, dubita «che la disposizione statale in oggetto, per come strutturata, sia riconducibile ad un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, apparendo piuttosto rispondente ad un'istanza protezionistica». Il divieto costituirebbe così una «indebita barriera all'ingresso nel mercato», contrastante con la libertà di accesso riconosciuta dal primo comma dell'art. 41 Cost.

Da ultimo, il giudice costituzionale sospetta della legittimità della norma per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE, quest'ultimo oggetto di recente attenzione dalla Corte di giustizia dell'Unione europea proprio con riguardo alla compatibilità di regimi restrittivi all'attività di NCC con

---

<sup>36</sup> G. MAZZANTINI, *Il ruolo della Corte costituzionale nell'incentivare la diffusione dei principi di better regulation nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56 del 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, p. 515 ss., spec. p. 538. In commento alla decisione anche V. GIOMI, *op. cit.*, p. 806 ss.

la libertà di stabilimento ivi contenuta<sup>37</sup>. La Corte europea ha infatti specificato che «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». Più in particolare, al giudice europeo è stato chiesto di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità con l'art. 49 TFUE sia del requisito di doppia autorizzazione – una generale e una specifica – per poter svolgere le prestazioni di NCC nell'area urbana di Barcellona, sia del limite al numero di licenze di servizi NCC rilasciabili nella medesima area a un trentesimo delle licenze per il servizio taxi. Quanto alle ragioni spese a giustificazione della restrizione, la Corte di giustizia ha precisato che limitazioni allo svolgimento dell'attività di NCC finalizzate a garantire la praticabilità economica del servizio di taxi siano da ricondurre tra gli obiettivi di natura prettamente economica, non idonei a costituire motivo imperativo di interesse generale<sup>38</sup>. Quanto poi al principio di proporzionalità, perché sia rispettato, occorre che le misure limitative attuate per perseguire le finalità di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico, oltre che di protezione ambientale, invocabili quali motivi imperativi di interesse generale, non eccedano a quanto sia necessario per conseguirli.

Con l'ordinanza in esame, la Corte costituzionale mette in luce i molteplici profili di illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, evidenziando come il divieto temporaneo al rilascio di nuovi titoli autorizzatori, giustificato dall'esigenza di salvaguardare interessi di carattere generale, nasconda la reale volontà legislativa di proteggere interessi economici privati di una determinata categoria.

Tuttavia, la Corte, nel pronunciarsi sull'ordinanza di autorimessione, dovrà considerare la norma tenendo conto delle novità *medio tempore* intervenute, quali l'eventuale adozione di imminenti decreti ministeriali, di cui circolano le bozze, oltre che l'annullamento del decreto sospensivo del Registro informatico, per come regolato nel 2020, disposto dal TAR Lazio<sup>39</sup> e con cui, peraltro, sono state svolte considerazioni che non appaiono dissimili da quelle che potrebbe svolgere il Giudice delle Leggi<sup>40</sup>. Il giudice amministrativo, infatti, non condivide le argomentazioni spese dall'amministrazione statale resistente, secondo cui il Registro sarebbe da considerare funzionale all'assolvimento degli obblighi di tenuta del foglio di servizio elettronico, previsto dal novellato art. 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21<sup>41</sup>, per il quale è necessaria l'adozione di

---

<sup>37</sup> Corte Giust. 8 giugno 2023, Causa C-50/21. In commento, M. SFORNA, *op. cit.*, p. 461 ss.

<sup>38</sup> In particolare, l'Area Metropolitana di Barcellona ha sostenuto che le due misure, limitando l'attività di NCC, avrebbero rappresentato anche mezzo adeguato e proporzionato per garantire la sostenibilità economica del servizio di taxi, apparso minacciato dalla crescente concorrenza proveniente dall'attività di NCC.

<sup>39</sup> TAR Lazio, III, 27 marzo 2024, n. 6068.

<sup>40</sup> Dopo la stesura del presente commento, con decisione n. 137, 19 luglio 2024, la Corte costituzionale ha infine dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135/2018, per violazione degli artt. 3, 41, commi 1 e 2, art. 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE.

<sup>41</sup> Modificato dall'art. 10-*bis*, comma 2, del già citato d.l. n. 135/2018 e che prevede al quarto comma, per la parte qui di interesse, che «Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elet-

specifico decreto ministeriale. La *ratio* della sospensione del Registro sarebbe quella di disporre di uno strumento in grado di contrastare l'esercizio abusivo dell'attività di NCC, possibile solo con l'utilizzo da parte dei vettori del foglio di servizio informatico, strumento collegabile al Registro e ai dati in esso contenuti. Nell'attesa dell'adozione del foglio di servizio, dunque, il Registro non potrebbe avere piena operatività, di qui la sospensione dello stesso. Il TAR Lazio, oltre a ritenere che le argomentazioni difensive non troverebbero conferma nel dato normativo, il quale distingue il Registro dal foglio di servizio, ritiene fondata anche la lamentata illegittimità del decreto sospensivo con riferimento all'art. 41 Cost. Secondo il Collegio, infatti, la misura di sospensione limiterebbe la libertà di iniziativa economica per ragioni che esulano dal perseguimento dell'utilità sociale e, invece, sarebbe «tesa a perseguire uno scopo di tipo protezionistico, risolvendosi in una misura adottata ad appannaggio di interessi economici di una specifica e ben individuata categoria di operatori, attiva in un mercato merceologico contiguo a quello nel quale operano le imprese esercenti il servizio di NCC». In definitiva, il decreto di sospensione del Registro appare al giudice amministrativo incongruo, irragionevole e non proporzionato.

#### 4. Prospettive future

L'ordinanza n. 35 e la sentenza n. 36 rappresentano un forte segnale alle istituzioni<sup>42</sup>.

Grazie all'innovazione tecnologica, che ha permesso l'ingresso di nuovi operatori, e al cambiamento dei bisogni dell'utenza, il settore del servizio di trasporto pubblico non di linea sta attraversando una «fase di transizione», che impone al legislatore una «sfida impegnativa»: ricercare un punto di equilibrio tra i vari interessi in gioco capace di garantire la fruizione delle libertà fondamentali, permettere agli operatori di sfruttare il progresso tecnologico e, al contempo, mitigare le preoccupazioni sociali provocate dalle fasi di cambiamento<sup>43</sup>.

Si tratta di una sfida, appunto, impegnativa; sono numerosi i Paesi in cui, ad esempio, l'avvento di *Uber* ha provocato proteste, contenzioso giudiziale e ricerca di nuovi assetti regolatori<sup>44</sup>.

Le due recenti pronunce della Corte indicano quali strade appaiono più conformi al quadro costituzionale: così nell'ordinanza n. 35, in cui sono messi in luce i dubbi di legittimità costituzionale di misure protettive di istanze economi-

---

tronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno».

<sup>42</sup> In tal senso anche M. MIDIRI, *Libertà d'innovare e servizi pubblici: la Corte si pronuncia su taxi, NCC e molto altro*, cit., p. 129.

<sup>43</sup> M. MIDIRI, *Libertà d'innovare e servizi pubblici: la Corte si pronuncia su taxi, NCC e molto altro*, cit., pp. 116, 127.

<sup>44</sup> Così, ad esempio, il Belgio, la Francia e l'Inghilterra. Per una panoramica delle reazioni degli Stati all'avvento dei servizi di trasporto non di linea dai nuovi operatori, P. PASSAGLIA (a cura di), *Il servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software. Materiali per una ricerca*, Corte costituzionale, Servizio studi, Area di diritto comparato, 2016. Sulle scelte normative adottate P. TULLIO, *op. cit.*, p. 415 ss.; L. BELVISO, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *Media Laws*, 1, 2018, p. 144 ss.

che di una singola categoria; e così nella decisione n. 36, dalla quale emerge come restrizioni all'utilizzo di strumenti innovativi per i servizi NCC, poste a presidio delle prerogative degli operatori tradizionali, finirebbe per diminuire il benessere della collettività, non realizzando un adeguato temperamento tra le diverse esigenze che assumo rilievo nell'ambito della mobilità condivisa. Trattando di innovazione tecnologica e servizio di NCC, il giudice costituzionale, infatti, sottolinea come «un divieto generalizzato di fornire servizi innovativi mancherebbe di qualsiasi giustificazione razionale e configurerebbe una misura protezionistica a favore di una determinata categoria di imprese, pregiudicando non soltanto la libertà di iniziativa economica privata, che ha la sua cifra caratteristica nella costante ricerca di innovazioni, ma anche il benessere del consumatore». Nell'ambito della mobilità non di linea, caratterizzato, per un verso, dall'utilizzo di applicazioni tecnologiche in grado di consentire l'incontro tra domanda e offerta e, per altro verso, dalle difficoltà «nel soddisfare in modo efficiente la domanda di trasporto locale non di linea», i consumatori considerano in larga parte fungibili i servizi di taxi e NCC, «rivolgendosi in maniera indifferenziata alle due tipologie d'impresa, che tendono, perciò, a confluire in un unico mercato». Ebbene, «la possibilità per le imprese di NCC di erogare servizi innovativi, riconosciuta anche alle imprese autorizzate al servizio di taxi, sia pure compatibilmente con gli obblighi di tariffa e di servizio pubblico che le caratterizzano», assume valore ampliativo della «libertà di scelta del consumatore (...) facendo accrescere il grado di effettività della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), che è la condizione per l'esercizio di altri diritti, concernenti le sfere più diverse, dal lavoro, allo studio, alla cultura, allo svago, al turismo», come d'altronde evidenziato anche dal giudice europeo<sup>45</sup>. In un siffatto contesto, allora, conclude il giudice costituzionale, la previsione di un limite generalizzato alla possibilità di fornire servizi innovati per gli operatori NCC «non costituirebbe il punto di equilibrio tra diversi interessi di rilievo costituzionale che, nella disciplina del trasporto pubblico non di linea, si confrontano».

In definitiva, se la ragione dell'intervento pubblico risiede nella presa di coscienza dell'incapacità del mercato, per sé stesso, di garantire un adeguato livello di concorrenza e di soddisfazione dei bisogni dei consumatori<sup>46</sup>, tali obiettivi devono essere effettivamente perseguiti. Le recenti novelle che hanno integrato la legge organica sembrano porsi solo parzialmente in tale direzione, a dimostrarlo sono le segnalazioni dell'AGCM e il crescente contenzioso costituzionale.

Nell'ottica di apertura del settore, e di modo da consentire che le invenzioni divengano innovazioni<sup>47</sup>, può rilevarsi poco utile intervenire sulla legge 15 gennaio 1992, n. 21 senza modificare l'architettura su cui regge, di per sé non

---

<sup>45</sup> Corte Giust. 8 giugno 2023, Causa C-50/21, cit., richiamata dal giudice costituzionale nella parte in cui sono sottolineati i caratteri virtuosi che i servizi di NCC, grazie all'ausilio delle innovazioni, possono raggiungere, potendo contribuire al conseguimento di obiettivi di una «mobilità efficiente ed inclusiva», come attraverso la creazione di piattaforme tecnologiche accessibili ai non vedenti.

<sup>46</sup> Sembra infatti che il settore del servizio di trasporto pubblico sia ascrivibile tra le ipotesi di fallimenti del mercato come ragione giustificativa di regolazione economica. Sulle radici, visibili e non, del paradigma regolatorio, M. CLARICH, *Alle radici del paradigma regolatorio dei mercati*, in questa *Rivista*, 2, 2020, p. 230 ss.

<sup>47</sup> Come evidenzia M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2018, p. 1020, «È necessario che l'ordinamento si evolva affinché l'invenzione possa consolidarsi in *innovazione*».

più rispondente ai bisogni del mercato<sup>48</sup>. Pare più opportuno intraprendere una politica di ri-regolazione, propensa all'aumento del livello di concorrenzialità e alla facoltà di sfruttare l'innovazione tecnologica. Ciò tenendo conto che «l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economica ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva, reca danno alla stessa utilità sociale»<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Discorre di «scheletro dell'architettura normativa» R. LOBIANCO, *op. cit.*, p. 2, 31, in riferimento alla distinzione operata dall'art. 1 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 tra servizio taxi e di NCC. In via generale evidenzia inoltre come anche a seguito riforma del d.l. n. 135/2018, il quadro normativo «non appare oggi significativamente diverso dal passato», riproponendo «le medesime problematiche ed esigenze (o quanto meno opportunità) di riconsiderazione dell'assetto regolatorio su cui si è incentrato il dibattito negli ultimi decenni».

<sup>49</sup> Corte Cost. 20 luglio 2012, n. 200.