

Vecchi e nuovi spazi legislativi per il servizio NCC dopo il vaglio della Consulta: un'occasione per riflettere*

VALENTINA GIOMI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 56 del 26 marzo 2020.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0056s-20.html>

Sommario

1. La nuova disciplina del servizio NCC: dalla lunga attesa... – 2. (segue) ... alla prova di resistenza costituzionale. – 3. I caratteri essenziali del servizio NCC. – 4. L'avvento di nuove tecnologie e la titubanza del legislatore europeo. – 5. La rilettura dell'assetto regolatorio del servizio NCC: i dubbi di legittimità – 6. (segue) e la decisione della Corte. – 7. Metodo e merito nella logica della Corte. – 8. Rileggere la decisione: fra nuove prospettive legislative e rispetto della coerenza del sistema.

Data della pubblicazione sul sito: 9 giugno 2020

Suggerimento di citazione

V. GIOMI, *Vecchi e nuovi spazi legislativi per il servizio NCC dopo il vaglio della Consulta: un'occasione per riflettere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*

** Professoressa Associata in Diritto Amministrativo nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: valentina.giomi@unipi.it.

1. La nuova disciplina del servizio NCC: dalla lunga attesa...

La riflessione sull'attuale assetto regolatorio del servizio di autotrasporto con NCC e sulle persistenti criticità ancora rinvenibili all'interno di tale rinnovato quadro prende spunto dalla recente vicenda in cui la Regione Calabria ha investito la Consulta¹ in ordine a numerosi profili di dubbia legittimità costituzionale sollevati in relazione a vari precetti della legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, così come da ultimo novellata².

L'attuale approdo normativo del servizio NCC, a fatica raggiunto dopo un decennio di vicissitudini giuridiche che hanno accompagnato (e mai abbandonato) il delicatissimo tentativo di revisione di una disciplina consolidata da ben oltre un ventennio³, non ha da subito lasciato presagire che il traguardo conseguito dal legislatore avrebbe comportato una automatica stabilità per il settore.

A pesare negativamente su un giudizio di piena solidità giuridica è, per lo più, la scarsa fermezza con cui il legislatore ha inteso conferire efficacia ad una disciplina costruita proprio per risolvere le principali questioni strutturali inerenti a questo tipo di servizio ed al relativo funzionamento.

Il costante ritardo nell'entrata a regime del pacchetto regolatorio del servizio NCC ha inevitabilmente trascinato con sé l'idea che il quadro normativo su cui viene richiamata, oggi, l'attenzione della Corte costituzionale, fosse già nato con una debolezza intrinseca.

A far vacillare le poche certezze a fatica raggiunte in un settore attraversato da opposte tensioni, contribuiscono le recentissime vicende legislative che hanno costruito lo sfondo entro cui è stata chiamata a muoversi la Consulta.

Nelle more della invocata decisione, il cui fine remoto era implicitamente rinvenibile nella volontà di arrestare ancora una volta l'ingresso di una riforma che avrebbe segnato un nuovo punto di equilibrio nella concorrenza interna degli

¹ Ricorso per questione di legittimità costituzionale formulato dalla Regione Calabria, ai sensi dell'art. 127 comma 2 Cost. e dell'art. 32 legge n. 87/1953, depositato in cancelleria il 17 aprile 2019, n. 52, pubblicato in GU, Serie Spec. - Corte Cost. n.24 del 12 giugno 2019.

² Nel dettaglio viene impugnato l'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

³ Va ricordato che uno degli scopi della legge n. 21/1992 fu proprio quello di formalizzare la distinzione fra le due forme di autotrasporto non di linea, già emersa dalle prime norme sul settore: dal combinato disposto dell'art. 113 della legge 8 dicembre 1933, n. 1740, con l'art. 57, d.p.r. 15 giugno 1959, n. 393, "il trasporto di persone e cose in servizio di piazza (taxi)" fu classificato come "uso pubblico", mentre "il trasporto di autonoleggio con conducente" come "uso privato".

operatori del settore del TPL non di linea, il percorso creativo del legislatore non si è interrotto ed ha dato vita ad una falsa partenza di una delle principali regole operative introdotte con la mini-riforma del 2018, in tal modo provocando all'effetto pratico di sterilizzare il mercato del servizio NCC⁴.

Non si è interrotto neppure il dibattito acceso intorno alla neo approvata mini-riforma del settore, che, da interno alle diverse categorie di operatori del servizio di TPL non di linea, si è trasferito nelle sedi legislative, rischiando di vanificare il traguardo conseguito poco prima⁵.

Rivolgendo lo sguardo al passato, poi, è sufficiente ripercorrere a ritroso le tappe che hanno accompagnato l'ingresso del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135⁶, nel testo formalizzato dalla legge di conversione⁷, per trovare un certo supporto all'ipotesi prospettata.

Come è noto, infatti, l'approvazione e la conversione del decreto recante la contestata novella con cui si disciplina il servizio NCC, ha rappresentato soltanto un passaggio formale volto ad identificare il momento e lo strumento di emersione delle principali modifiche alla disciplina del servizio NCC, ma non ha coinciso con l'origine della scelta politico-legislativa con cui si è deciso come rimettere le mani su un tipo di servizio cristallizzato in una normativa datata oltre un quindicennio e che, in origine, non forniva alcuna regolamentazione specifica di tale attività.

⁴ Genera stupore l'operato del MIT, che il 19 febbraio 2020 (Decreto Dirig. N. 4 del Dip. Affari generali), come per legge richiesto, istituisce il registro informatico pubblico nazionale per i titolari di (regolare) titolo abilitativo all'esercizio del servizio taxi ed NCC (licenza/autorizzazione), dichiarandone l'operatività dal 2 marzo 2020; contestualmente, il 20 febbraio 2020, con un comunicato pubblicato sul proprio sito, ne dispone l'immediata sospensione degli effetti, rinviando l'operatività alla previa definizione, concertata con il Ministero dell'Interno, delle specifiche tecniche del foglio di servizio elettronico, ritenuto prodromico al corretto funzionamento del primo. Ad oggi, quest'ultimo adempimento, unitamente alla regolamentazione delle piattaforme informatiche di intermediazione, non risulta ancora completato e ciò continua a bloccare il rilascio di nuove autorizzazioni NCC (art. 10 bis, comma 6 d.l. 135 del 2018).

⁵ A seguito della forte pressione delle associazioni di categoria, in sede di conversione del decreto "milleproroghe" per il 2020 (d.l. 30 dicembre 2019, n. 162) sono state presentate ben 16 proposte emendative della legge n. 12 del 2019, tutte miranti a paralizzare l'efficacia delle novelle con cui venivano introdotte le principali regole più restrittive del settore; la blindatura del decreto con la fiducia, necessaria per non far cadere il testo, ha contribuito al rigetto degli emendamenti non ritirati, ma non ha risolto in radice il problema, per il momento solo accantonato.

⁶ Il decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, reca "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione".

⁷ Avvenuta con la citata legge n. 12 del 2019, recante: Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione..

Più precisamente, la legge n. 12 del 2019, con cui si è blindato il cosiddetto decreto semplificazioni che, in origine, non prevedeva alcuna norma sul servizio NCC, ha offerto - ma solo in sede di conversione - la mera copertura giuridica alla novella oggetto del presente scrutinio costituzionale, essendo quest'ultima una riproduzione pressoché fedele di un testo già varato dall'esecutivo pochi giorni prima, ma decaduto, il quale, a sua volta, era intervenuto per apportare qualche modifica non sostanziale alla prima radicale disciplina con cui il Governo, dieci anni prima di tale data, aveva dato avvio alla riforma del servizio NCC.

L'eco acquisita dall'ingresso delle nuove regole non può quindi essere considerata diversa o maggiore di quella già maturata in relazione ai citati precedenti, ma in questo caso la norma si giova del completamento dell'iter che ne ha segnato l'avvio dell'efficacia.

Dietro l'apparente impatto rivoluzionario con cui è stato accolto il nuovo quadro regolatorio, si cela, però, una portata innovativa "per derivazione".

Per risalire, allora, alle radici dell'odierno assetto regolatorio del servizio NCC, fatto di obblighi e vincoli più stringenti del passato, occorre muovere dal d.l. 30 dicembre del 2008, n. 207⁸.

L'intervento legislativo del 2008, contenuto in un provvedimento urgente varato per disporre il solito pacchetto di proroghe in limine alla scadenza annuale dei termini, si consuma in una unica norma ad oggetto esorbitante dal contesto, ma dall'impatto decisamente dirompente sull'intero settore dell'autotrasporto non di linea.

Con una sola prescrizione fu riscritta gran parte della vecchia normativa quadro sul servizio pubblico non di linea, introducendo nuove regole operative per l'attività di NCC⁹.

Si trattò di un rilevante colpo di mano passato indenne dalle modifiche apportate in sede di conversione¹⁰ ma che, al momento dell'auspicato ingresso nel panorama normativo, fu subito al centro di un aspro dibattito che vide protagonista anche l'AGCM perché sospettato di anticoncorrenzialità¹¹.

Ne fu quindi cautelativamente deliberata l'immediata sospensione, nelle more della ridefinizione generale del settore del trasporto pubblico non di linea¹²,

⁸ Decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti.

⁹ La norma in oggetto è l'art. 29 comma 3-quater.

¹⁰ Con legge 27 febbraio 2009, n. 14.

¹¹ Prima in AS501 "Disciplina dell'attività di noleggio con conducente" in Boll. n. 7/2009; poi in AS683 "Disciplina dell'attività di noleggio con conducente" in Boll. 16/2010.

¹² L'immediatezza dell'esigenza di una proroga ha costretto il legislatore ad inserire la moratoria nel primo provvedimento disponibile, intervenendo all'ultimo momento ed in

adempimento non portato a termine nei tempi prestabiliti, ma, vista l'importanza della questione, subito prorogato¹³.

Continuando a rimanere inevaso l'invito al complessivo riordino della materia che muovesse dai principi, a complicare la vicenda, già tradottasi in un blocco dell'efficacia dell'unico pacchetto innovativo di regole per il servizio NCC varato dall'ingresso della legge quadro del 1992, si aggiunse, poco prima della scadenza dell'ultima proroga, un ulteriore invito legislativo al Governo¹⁴, che operava in due distinte direzioni: per una parte l'esecutivo avrebbe dovuto condurre a termine la predetta riforma della vecchia normativa, per altra parte il Ministero competente in materia, con procedura concertata, avrebbe dovuto intervenire sul fenomeno dell'abusivismo con apposita regolamentazione.

La formale contestualità delle due distinte previsioni ha dato vita ad un tacito intreccio che ha generato una pericolosa confusione sfociata nella frequente identificazione del regime di proroga dell'efficacia, disposto formalmente per la seconda e non anche per la prima¹⁵.

Così, se, da un lato, la perdurante inerzia del MIT ad ottemperare al remoto invito a fornire una disciplina tesa a scongiurare le pratiche di esercizio abusivo del servizio NCC (e taxi) ha costretto il legislatore a disporre continui differimenti dei termini finali per provvedere, dall'altro ed in modo contestuale, tale differimento è stato esteso anche ai termini per provvedere in via generale sulla disciplina

sede di conversione di un decreto a tutt'altro destinato, con una norma come l'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (recante Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

¹³ Più precisamente, con la prima sospensione, disposta dall'art. 7-bis, del d.l. n. 5 del 2009, si arrivava fino al 30 giugno 2009, con la seconda, l'efficacia dell'art. 29 quater del d.l. 207 del 2008 veniva prorogata al 31 marzo 2010.

¹⁴ Con l'art. 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73, si disponeva che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, varasse urgenti disposizioni attuative, tese a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente e fornisse indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni.

¹⁵ Sulle conseguenze di tale incertezza applicativa, N. CANZIAN, *Il legislatore tentennante sul servizio di noleggio con conducente: l'incertezza ricostruttiva fra reviviscenza e assenza di una disciplina positiva*, in *Media Laws*, n. 1 del 2018, p. 161.

complessiva del settore, con conseguente protrazione della sospensione dell'efficacia delle novelle introdotte nel 2008¹⁶.

Tale blocco, reiterato senza soluzione di continuità fino al 1 gennaio 2019, pur originando da un'erronea sovrapposizione di norme, è stato avallato dalla maggior parte della giurisprudenza e, seppur con una certa timidezza, anche dal Ministero Infrastrutture e Trasporti¹⁷.

Pertanto, fino alla caducazione definitiva delle norme oggetto di inesatta sovrapposizione, la disciplina applicabile al servizio NCC, priva, tanto delle norme esecutive, quanto della regolamentazione del fenomeno dell'abusivismo, risultava essere riconducibile, seppur con qualche incertezza, a quella originaria della legge quadro del 1992.

L'auspicata richiesta di intervento sulla legge quadro del 1992 sembrava finalmente aver trovato accoglimento a fine 2018, quando, con un apposito decreto varato al limite di scadenza dell'ennesima opaca proroga, il Governo si è deciso ad intervenire sull'intera disciplina dell'autoservizio NCC¹⁸, introducendo regole che, ad assetto strutturale invariato, rimodulavano la pregressa normativa del 2008 attraverso un'attenuazione del rigore di alcuni degli stringenti vincoli in origine previsti¹⁹.

Ma si è trattato di una partenza claudicante, perché la mancata conversione del decreto sembrava aver condannato sul nascere l'ingresso della "nuova" disciplina²⁰.

L'arresto legislativo non si è però trasformato in una radicale esclusione della tanto attesa operatività del dettagliato regime del servizio NCC, inclusivo delle modifiche migliorative appositamente studiate per attutire l'impatto della riforma,

¹⁶ Per una lettura critica del fenomeno, vedi V. ROSSI, *Proroga, la ladra di tempo: il caso del noleggio con conducente*, in www.ilmerito.org, 2017.

¹⁷ Come precisato in una nota direttoriale del 31 marzo 2016, emanata dalla Direzione Generale per il Trasporto Stradale e per l'Intermodalità, dove si leggeva altresì che "in considerazione della complessità della questione interpretativa, cui afferiscono interessi sensibili e delicati per l'ordinamento giuridico e tenuto anche conto delle già intervenute pronunce di merito e di legittimità da parte dell'Autorità giudiziaria, allo stato non può darsi un'interpretazione certa e definitiva".

¹⁸ Decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea.

¹⁹ Quanto rilevato trova esplicita conferma nelle affermazioni della Corte (punto 3.1), laddove si precisa che il decreto impugnato, "integralmente e letteralmente" riproduttivo delle regole già presenti nel del d. l. n. 143 del 2018, rende più flessibili i vincoli già introdotti dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008, conservandone l'essenza.

²⁰ Il d.l. 143 del 2018 è entrato in vigore il 30 dicembre 2018 ed è stato abrogato dal 13 febbraio 2019, data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 135/2018.

poiché la ripresentazione dell'articolato pacchetto di norme, confluito all'interno della legge di conversione del d.l. n. 135 del 2018²¹, ha consentito al legislatore di chiudere in modo positivo l'annosa attesa di una regolamentazione del settore.

A fugare ogni ulteriore dubbio ingenerato dalle passate vicende, l'efficacia della neo-introdotta disciplina del settore viene rafforzata attraverso una doppia espressa abrogazione - con effetto retroattivo - delle pregresse norme di proroga di sospensione dell'efficacia dettate a copertura della perdurante inerzia dell'Esecutivo nei due ambiti indicati dal legislatore²², così da escludere una tacita reviviscenza di blocchi passati.

Se il decreto diviene la sintesi fra vecchie scelte legislative e nuovi temperamenti, può allora parlarsi, ma entro tale contenuta accezione, di "attenuazione" della portata riformatrice del nuovo quadro regolatorio, pur senza sminuire la rilevanza dell'oggetto dell'indagato scrutinio costituzionale, né attenuare l'intensità del sindacato invocato.

2. (segue) ... alla prova di resistenza costituzionale

Venendo al merito della vicenda in esame, è importante premettere che il controllo di costituzionalità sulla cennata legge, richiesto in via principale dalla Regione, viene operato in assenza di un giudizio concreto nel cui ambito le norme impugnate debbano essere applicate²³.

Ciò conduce ad una duplice conseguenza.

La prima, più immediata, sull'attività interpretativa della Corte, che si sviluppa in un contesto giuridico in cui non ha ancora avuto modo di foggarsi, né di consolidarsi un "precipitato giurisprudenziale" *ad hoc*.

²¹ Con la legge di conversione del D.L. n. 135/2018, all'art. 1, si dispone l'abrogazione del D.L. n. 143/2018, facendone salvi gli effetti giuridici.

²² L'art. 10 bis comma 7 del d.l. n. 135 del 2018 abroga, a decorrere dal 1° gennaio 2019, rispettivamente l'art. 7-bis del d. l. n. 5 del 2009, n. 5 (art. 7) ed il comma 3 dell'art. 2 del d. l. n. 40 del 2010, n. 40 (art. 5).

²³ Per una disamina generale su accesso alla tutela costituzionale e connesse criticità, R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006; sul ruolo di supplente-sostituto oggi assunto dalla Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi per conflitti di competenza, M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI E P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, 221.

La seconda, meno evidente ma non irrilevante, sui limiti e sulle criticità delle strette maglie entro cui va ricondotta la lesione competenziale del riparto Stato/Regioni, nel caso di giudizio in via principale avanzato dalla Regione²⁴.

In questo frangente, infatti, la lamentela non può risolversi nella rilevazione di un mero vizio di eccedenza dello Stato (nel suo legiferare), ma deve trasformarsi, per il tramite di quest'ultimo, nella sussunzione di una specifica lesione delle competenze proprie della Regione, che necessitano, a loro volta, di puntuale individuazione²⁵.

La natura del tipo di accesso al giudizio di costituzionalità sulle leggi riservato alla Regione, oltre a dissimulare un pericoloso strumento di conflittualità politica da innescare in relazione alla specifica realtà di riferimento²⁶, di fatto quasi mai consente alla Corte di giungere ad un vaglio effettivo sul merito delle questioni.

Stante, infatti, la natura oggettiva del giudizio d'azione²⁷, la Corte, pur fermandosi ad un livello di indagine che difficilmente raggiunge la dimensione più concreta della tutela dei diritti, non sempre riesce a conseguire la finalità più meritoria auspicabile per questo tipo di giudizio e neppure si epura dal sostanziale disallineamento soggettivo fra ricorrenti istituzionali²⁸.

Fatte queste premesse, la sollecitata verifica di compatibilità costituzionale, nei termini (e nei limiti) in cui è stata prospettata, dato lo spessore della argomentazione logica seguita dalla Corte, ben si presta ad alcune più ampie valutazioni.

Riflettere su quanto salvato e quanto travolto dalla censura di incostituzionalità e, per il tramite di esso, su quell'idea che guida la Corte nell'elaborare il rapporto

²⁴ Su cui, in dottrina, vedi E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: Riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale, Atti del seminario svoltosi in Roma*, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano 2011, p. 129.

²⁵ Sul punto, vedi C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova 2005, 256.

²⁶ Evidenza tale rischio C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *Corte Costituzionale, I ricorsi in via principale, Atti del seminario svoltosi in Roma*, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano 2011, p. 45.

²⁷ In questo senso in dottrina c'è chi propone una valorizzazione di tale tipo di giudizio, sollecitandone una rilettura in termini funzionali alla garanzia delle "unitarie finalità costituzionali", così B. Randazzo, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Francia e Spagna*, Atti del Seminario svolto alla LUISS il 18 novembre 2011, Giappichelli, Torino, 2012, p. 163.

²⁸ Tale profilo è spesso messo in luce in dottrina, fra i molti, vedi M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, in AA. VV., *Studi in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna 2010.

intercorrente fra le regole di cui si avalla la tenuta costituzionale ed il limite fino a cui può spingersi il legislatore statale nel disciplinare gli equilibri e gli assetti di un mercato sviluppatosi in settori in cui domina l'utilità sociale, stimola l'interesse sul permanere di alcuni vuoti regolatori che proprio con tali aspetti regolamentati finiscono per intrecciarsi²⁹.

A finire sotto il critico sguardo del Giudice delle leggi, per mezzo di una disciplina che ridisegna il servizio di trasporto auto con conducente, è, quindi, l'attualizzazione proposta di un servizio dalle origini antiche, ma dalla rinnovata utilità moderna³⁰.

La miniriforma del settore NCC diviene lo strumento giuridico di opposizione, non esente da una malcelata conflittualità politica³¹, con cui il legislatore regionale contesta già dall'origine le scelte di politica legislativa statale su cui si regge la nuova impostazione varata e, di conseguenza, mira ad una sua decostruzione.

Sotto scacco vengono messe le linee portanti entro cui, per la prima volta, viene tipicizzata la disciplina dell'attività di noleggio con conducente³².

L'interruzione di una prassi che aveva consolidato l'applicazione di un regime modulato entro gli ampi spazi normativi precedenti, è il risultato di significative scelte che spesso stravolgono in modo radicale l'equilibrio pregresso.

L'eco dell'impatto generato si trasferisce nella reazione del legislatore regionale, che si traduce in una strategia giuridica fatta di un solido intreccio fra regole contestate e parametri violati, all'esito del quale si chiede alla Corte un giudizio sul nuovo assetto normativo del servizio NCC, ma, si badi bene, per come esso viene

²⁹ Per una rilettura più ampia di tale contrasto e dei rischi connessi alla creazione di un mercato de-regolato originato allo scambio dei titoli pubblici di esercizio nei settori ancora formalmente contingentati come quello dell'autotrasporto pubblico non di linea e delle farmacie, se si vuole, V. GIOMI, *Mercati in attesa di mercato. La trasferibilità del provvedimento amministrativo tra ragioni pubbliche e dinamiche private*, Torino, 2019.

³⁰ Il bisogno di un certo tipo di mobilità sicura dei soggetti privati è esigenza insopprimibile e comune nella quotidianità delle persone, ma non sempre filtrata dal servizio pubblico; fin da epoche remote, si è sviluppata secondo l'evoluzione delle relazioni socio-economiche e è stata influenzata dal mutamento delle esigenze lavorative e di vita delle persone, richiedendo di essere soddisfatta con intensità sempre maggiore ma differenziata in rapporto alle esigenze dei richiedenti. La domanda di servizi di mobilità è fortemente elastica, perché funzionale ai bisogni variabili dell'utente, ed eterodeterminata, perché influenzata dalle condizioni del peculiare momento.

³¹ Espressamente sul punto, vedi A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in G. CAMPANELLI, F. DAL CANTO, E. MALFATTI, S. PANIZZA, P. PASSAGLIA, A. PERTICI (a cura), di *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino 2011, 65.

³² Come noto, infatti, ad essa erano dedicate solo poche e generiche norme nella legge quadro n. 21 del 1992.

ad incastrarsi nell'ambito della vecchia struttura legislativa portante, nella quale, per differenza, continua ad essere contenuta anche la disciplina del servizio taxi³³.

Quanto rilevato in merito all'inquadramento del giudizio, oltre, però, a portare allo scoperto la difficoltà che assiste questo tipo di controllo di costituzionalità delle leggi, specialmente a riforma costituzionale incompiuta³⁴, mette in rilievo anche l'affidamento alla Corte di un compito interpretativo di sempre più ampia portata³⁵.

Il ruolo di quest'ultima, nella definizione degli equilibri fra le competenze, diverrà la premessa per un percorso argomentativo gradualistico, ma capillare, con cui si traceranno i confini per rileggere vecchie regole e per aprire nuovi spazi legislativi in un settore destinato a divenire nevralgico in conseguenza delle recenti vicende sanitarie che hanno paralizzato il sistema pubblico di trasporto³⁶.

L'eterocomposizione dell'oggetto delle regole impugnate e dei parametri di legittimità evocati, spostano il focus dello scrutinio costituzionale oltre il vincolo imposto dallo strumento impiegato, costituendo una interessante opportunità per far emergere, attraverso l'intervento chiarificatore della Consulta, criticità mai risolte all'interno di una tematica da sempre così spinosa.

L'esistenza di una certa ampiezza di prospettiva è già rinvenibile dalla presenza di numerosi interventi delle associazioni di categoria rappresentative delle distinte tipologie di prestatori del servizio di trasporto non di linea di opposto tenore³⁷.

³³ Questo particolare, come sarà precisato in seguito, consentirà di attribuire un nuovo taglio prospettico alla pronuncia resa dalla Corte.

³⁴ In proposito vedi G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n.2/3 del 2011, 241.

³⁵ Tanto che, come condivisibilmente rilevato, la Corte costituzionale ha costituito il maggior fattore attuativo della riforma della Costituzione, così A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali in tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza Costituzionale» per il cinquantésimo anniversario*, Milano 2006, 278.

³⁶ Il riferimento è alla recente emergenza pandemica Covid-19 che ha costretto Governo e Ministero competente ad intervenire d'urgenza con una serie di decreti volti ad un riadeguamento dell'attività di trasporto alle condizioni di sicurezza imposte dalle nuove vicende epidemiologiche, a pochissimi mesi di distanza dall'entrata in vigore di due importanti eventi normativi: l'approvazione del Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile (DPCM 30 aprile 2019) e la modifica dei criteri di attribuzione delle risorse del Fondo nazionale per il Trasporto pubblico locale (decreto fiscale n. 124 del 2019).

³⁷ Nello specifico, a fronte dell'intervento *ad adiuvandum* (depositato il 5 giugno 2019) di due associazioni di noleggiatori titolari di autorizzazioni per il noleggio con conducente, il successivo intervento *ad opponendum* (depositato il 1° luglio 2019), raggruppa ben sette associazioni di tassisti, quali titolari di licenze per il suddetto servizio.

A prescindere dalla inutilizzabilità processuale di tale strumento d'ingresso nel giudizio in via principale³⁸, si ricava comunque l'impressione complessiva di aver demandato alla Corte un compito di delicata valutazione delle scelte di politica legislativa tracciate nel settore del trasporto non di linea ed il cui esito terminale non sempre ha rappresentato il frutto di accordi generalmente condivisi³⁹.

Non è superfluo rammentare, a completamento di quanto già rilevato, che se è indubbio che le decisioni di rigetto della Corte non conferiscono, tout court, un attestato di legittimità costituzionale alle disposizioni non caducate, è parimenti innegabile che un intervento del giudice delle leggi che vada così in trasversale sui principali nodi nevralgici di un assetto regolatorio, difficilmente lascia molti margini di manovra per un nuovo sindacato di costituzionalità in relazione a differenti profili di contrasto del medesimo assetto normativo.

Va parimenti ricordato che già in passato la Corte era stata sollecitata a pronunciarsi su alcune spinose problematiche giuridiche inerenti alle regole sull'esercizio dell'attività svolta a mezzo NCC, le quali avevano evocato tematiche di fondo del settore di ben più ampia portata.

Più precisamente, in successione cronologica contratta, sono giunti all'esame della Consulta differenti segmenti normativi della disciplina dell'autotrasporto di persone con noleggio di conducente, sia con riferimento al servizio non di linea effettuato mediante auto, sia con riferimento al servizio non di linea effettuato a mezzo bus.

Nel dettaglio, il primo richiamo riguarda una decisione del 2016, con cui veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma regionale del Veneto con la quale si introduceva una riserva di esclusiva nell'esercizio dei servizi pubblici non di linea su strada a favore di alcune tipologie di attività esplicitate in modo tassativo dal legislatore⁴⁰.

Il secondo investe due distinte pronunce con cui il Giudice delle leggi censura, in sequenza, due precetti della legislazione regionale piemontese relativi, rispettivamente, all'obbligo di incrementare con autobus nuovi il parco mezzi

³⁸ La declaratoria di inammissibilità viene disposta con ordinanza letta in udienza il 25 febbraio 2020: tale provvedimento, allegato alla sentenza del 26 marzo 2020, n. 56, costituisce parte integrante di quest'ultima.

³⁹ A sostegno di ciò si rammenta che, nelle more dell'attuazione della delega contenuta nella legge per la concorrenza del 2017, con cui il Governo avrebbe rivedere la disciplina in materia di servizi pubblici non di linea, definendo principi, criteri direttivi e deleghe attuative, al Protocollo d'intesa fra MIT e rappresentanti di categoria, varato in data 2 febbraio 2018, prodromico dell'entrata in vigore della novella oggetto di scrutinio di costituzionalità, parteciparono soltanto le associazioni con rappresentanza più significative del settore, nonostante l'accordo mirasse a definire i principi di revisione del settore.

⁴⁰ La decisione è del 15 dicembre 2016, n. 265.

utilizzabili⁴¹ ed al divieto di utilizzo per l'effettuazione del servizio, di mezzi ultra quindicennali con percorrenza chilometrica superiore al milione, nelle more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale regolatrice dei requisiti di età dei veicoli adibiti alla suddetta attività⁴².

Tutto ciò ha consentito alla Corte, pur nella singolarità di ciascuna disciplina e nel rispetto dei limiti di cui alle rispettive modalità del rinvio, di costruire una trama interpretativa di ausilio per una lettura congiunta delle diverse angolazioni che compongono un fenomeno alla radice unitario per bisogno soddisfatto, modalità di soddisfazione e interessi contrapposti.

Su tale trama si sviluppa, non in termini meramente confermativi, la decisione in commento, che si afferma come preziosa occasione per stimolare il legislatore a riempire nuovi spazi all'interno di una cornice in cui il rafforzamento ed il consolidamento dei tratti qualificanti del servizio di NCC, va a collocarsi in una sorta di "statuto regolativo" della materia, ricavato dalla Corte, non diversamente da quanto accaduto in tema di servizi pubblici⁴³, proprio dalla logica sottesa all'intero quadro regolatorio in cui sono chiamate ad operare le modifiche di cui si dubita l'incostituzionalità.

3. I caratteri essenziali del servizio NCC

Per meglio comprendere le cause della rimessione alla Corte di un intero intervento riformatore di una disciplina operante da oltre un ventennio, è utile retrocedere fino ad individuare l'emersione e l'affermazione delle caratteristiche che contraddistinguono il servizio NCC da altre forme di autotrasporto non di linea.

È utile, poi, verificare se l'avvento delle nuove tecnologie informatiche ha inciso sullo svolgimento del servizio NCC.

⁴¹ Corte cost., 17 febbraio 2016, n. 30, con nota di A. CLARONI, *Sul noleggio di autobus con conducente*, in *Le Regioni*, 2016, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

⁴² Corte cost., 11 gennaio 2019, n. 5, con nota di M. CARRER, *Alla Corte in corriera. Nota alla sentenza n. 5/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum Quaderni Cost.*, con cui cadono i commi 1 e 2 dell'art. 12 della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), come modificati dall'art. 46 della legge della Regione Piemonte 11 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione).

⁴³ Per una conferma dell'impressione ricavata dal *modus agendi* della Corte, vedi C. BUZZACCHI, *Il concorso del legislatore statale e di quelli regionali alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2006, dove è possibile cogliere un rilievo simile in relazione ai servizi pubblici a rilevanza economica.

Infine, è opportuno sondare, sul piano sovranazionale, l'esistenza di coordinate giuridiche comuni per una gestione più attuale ed omogenea del trasporto NCC.

Soltanto la combinazione congiunta di questi elementi può fornire una migliore giustificazione al forte impatto reattivo avverso l'ingresso della miniriforma del settore.

C'è una duplice premessa da cui muovere.

Un possibile incremento di richiesta di servizi di autotrasporto con NCC, connessa recentissime circostanze emergenziali e sanitarie⁴⁴, porterà questo fenomeno già ad alta diffusione, a ricevere una spinta ancor maggiore.

Tuttavia l'auspicata implementazione del servizio verrà frenata dalla consueta difficoltà di regolamentazione giuridica che ha contrassegnato fin dall'origine questo tipo di attività e la sua corretta collocazione in un sistema legale a maglie rigide, e, finendo per attivare un circolo chiuso destinato ad alimentare nuove controversie tese alla ricerca della quadra costituzionale.

In generale, la necessità dei soggetti privati di soddisfare, in sicurezza, una mobilità diversa⁴⁵, ulteriore e complementare⁴⁶ rispetto a quella assicurata dai servizi di trasporto pubblico di linea, costituisce da sempre un bisogno insopprimibile animato da svariate ragioni, ma costantemente crescente in modo elastico.

La risposta a tale esigenza non è interamente filtrata dal servizio pubblico, ma viene assicurata da altri soggetti privati, che, con spirito imprenditoriale e attraverso l'impiego di mezzi propri all'uopo predisposti, hanno colmato le predette lacune pubbliche, costruendo un'offerta idonea, stabile e continuativa.

All'origine dello sviluppo di due distinte modalità con cui, ancora oggi, vengono assicurate alcune porzioni di trasporto pubblico mediante il servizio di taxi e di noleggio con conducente, sta, quindi, la spinta a risolvere una esigenza primaria che accomuna una pluralità eterogenea di soggetti.

⁴⁴ Si vedano, in prospettiva di una ripresa e della possibile implementazione dell'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico, le nuove disposizioni operative e logistiche contenute nel Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica» di settore, sottoscritto fra MIT e le principali associazioni datoriali il 20 marzo 2020 ed allegato (n. 8) al D.P.C.M. del 26 aprile 2020.

⁴⁵ L'alterità rispetto ad esso è formalizzata dal legislatore all'art. 1 della legge 14 gennaio 1992, n. 21. A sostegno della rigidità di tale distinzione, vedi Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 2020, n. 1658, in cui si fa questione della preclusione operata dal legislatore campano nei confronti della prestazione del servizio pubblico di trasporto scolastico da parte di soggetti già in possesso di licenza/autorizzazione al servizio taxi e NCC.

⁴⁶ In posizione peculiare si segnala N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2033, p. 2266, che esclude la qualificazione in termini di servizio pubblico di taxi ed NCC, in ragione della complementarità e dell'accessorietà del servizio.

Già dai primi sforzi di messa a sistema del quadro regolatorio con legge 14 gennaio 1992, n. 21⁴⁷, è emersa l'asperità della distinzione fra le diverse tipologie di trasporto ammesse in via normativa.

Essa rappresenta, al contempo, l'origine ed il limite evolutivo del sistema, posto che tale duplicità di piani non stemperandosi, ha finito con l'acuirsi, soprattutto a seguito delle recenti modifiche della cui compatibilità costituzionale la Regione Calabria ha dubitato.

Ricomponendo gli elementi essenziali minimi del servizio di trasporto a mezzo NCC, esso è caratterizzato da una mobilità rivolta ad un'utenza specifica che avanza all'operatore, presso la propria sede o rimessa, una richiesta di prestazione a tempo e/o per singola tipologia di viaggio, dietro pagamento di corrispettivo.

La richiesta non attiva, in capo al vettore, l'obbligo di prestare il servizio⁴⁸.

L'assenso è su base volontaria e l'assenza di tariffe amministrative non livella le condizioni economiche di accessibilità al servizio.

Permane tuttavia il vincolo pubblico del formale monitoraggio della regolarità di svolgimento di ciascun servizio, attraverso l'obbligo di compilazione e la tenuta di appositi fogli dell'attività.

L'autotrasporto con NCC non prevede un'accessibilità indifferenziata al servizio, né l'obbligo di erogazione continuativa del medesimo mediante un sistema di turnazione con intercettazione accidentale della clientela, pertanto il non casuale incontro fra utente e prestatore dell'attività, non imponendo al vettore di assicurare la parità di trattamento connessa all'obbligo di garanzia del servizio, consente l'instaurazione di un rapporto di tipo negoziale tra quest'ultimo e l'utente.

Di conseguenza la contrattazione della tariffa, per ciascun servizio NCC, è libera ed a prezzi di mercato⁴⁹.

Lo stazionamento del mezzo, a differenza della temporanea fermata necessaria al corretto espletamento del servizio, non può avvenire sul suolo pubblico, ma soltanto all'interno delle rimesse, eccetto nel caso in cui vi sia una previa autorizzazione espressa dell'amministrazione comunale.

⁴⁷ La legge fu varata al termine di un tormentato iter di durata quinquennale ed in essa confluirono ben 5 proposte di legge di diversa provenienza politica, mediate e riunite in un unico testo elaborato da un apposito Comitato ristretto, poi approvato, previo dibattito parlamentare biennale presso le Commissioni affari costituzionali e lavoro pubblico e privato; per una analisi in merito, S. ZUNARELLI, *Prime considerazioni sulla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea*, in *Trasp.*, 1993, p. 65.

⁴⁸ A conferma, T.A.R. Liguria, sez. II, 14 aprile 1993 n. 117.

⁴⁹ Vedi espressamente Cass. civ. sez. I, 19 ottobre 2006, n. 22483.

Sia la sede del vettore che almeno una rimessa fra quelle consentite⁵⁰, devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione⁵¹, il cui conseguimento ed il cui mantenimento presuppongono la disponibilità giuridica delle predette sedi fisse⁵².

Le prenotazioni del servizio devono essere effettuate, oggi anche a mezzo di strumenti tecnologici, presso la rimessa o la sede, sebbene il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente siano possibili anche sul territorio di altri comuni⁵³.

A seguito della declaratoria di incostituzionalità sancita dalla pronuncia in esame, occorre dar conto della caducazione della discussa regola che individuava la rimessa come luogo necessario di inizio e di fine di ogni singolo servizio e con essa di due ulteriori precetti derogatori e limitativi dell'efficacia della medesima.

Una particolare attenzione, meritano poi, le disposizioni concernenti la regolamentazione dello spazio di mercato delineato per questo tipo di servizio e la predisposizione delle condizioni di accesso e di operabilità degli imprenditori all'interno dello stesso.

Si ritiene, infatti, che questo, non diversamente da quanto accade per il trasporto a mezzo taxi, costituisca il vero punto di tensione di tutto il quadro regolatorio dettato per il servizio di autotrasporto con NCC.

Come sarà argomentato in seguito, le regole di accesso e permanenza degli operatori nel settore, sono l'espressione più tangibile della logica originaria con cui già la legge quadro ha predeterminato il difficile ed instabile equilibrio fra la garanzia della libertà economica privata e la necessità di una regolamentazione pubblica di un mercato funzionale a quelle finalità sociali ad esso intrinseche.

Per ricercare le ragioni della attuale resistenza, in un regime di libero mercato, di un segmento del medesimo predefinito in rapporto a regole diverse dalla libertà

⁵⁰ Il novellato comma 3 dell'art. 3 della l. 21 del 1992, intervenendo sul pregresso obbligo di localizzazione esclusiva delle sedi fisse nel territorio del comune autorizzante (comma 3, art. 29 quater d.l. 207 del 2008), oggi consente la possibilità che il vettore disponga di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima Provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, salvo diversamente disposto dall'intesa che avrebbe dovuto raggiungersi in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019, mai siglata.

⁵¹ Così già dal nuovo art. 3 comma 3, come modificato dal d.l. 30 dicembre 2008, n. 207.

⁵² La giurisprudenza ha rafforzato tale vincolo giuridico, identificando nella disponibilità giuridica un elemento coesenziale e distintivo dell'attività NCC, obbligatorio ai fini del rilascio dell'autorizzazione, così Tar Toscana, Sez. II, Sentenza 17 giugno 2009, n. 1061.

⁵³ Sulla questione, ancora controversa, vedi T.A.R. Lazio, Sez. II, 8 aprile 2015, n. 5148, in cui si rinforza la strumentalità, funzionale alla natura del servizio, della dimensione locale dello stesso.

di concorrere degli operatori che ne hanno libero accesso, occorre rivolgersi al piano europeo, che, inversamente rispetto al consueto, dà vita ad una rilettura della politica delle liberalizzazioni, proprio con riferimento a tale segmento di attività economica.

In conseguenza della esclusione del servizio NCC,⁵⁴ dalla liberalizzazione dalla Direttiva servizi imposta agli Stati membri⁵⁵, si legittima la sottrazione del medesimo rispetto all'obbligo di creazione di un mercato in concorrenza, a condizione che le regole di protezione dall'affermarsi del libero mercato mantengano la funzione di garantire quelle stesse finalità sociali che ne giustificano l'esclusione e non si trasformino in regole discriminatorie e sproporzionate⁵⁶.

Tale deroga è ribadita dalla successiva legislazione nazionale⁵⁷ ed avallata dalla giurisprudenza⁵⁸, che ha rafforzato in via interpretativa le ragioni poste a supporto di tale esclusione, ancorandole ad un bisogno primario di mobilità degli utenti⁵⁹.

L'ulteriore verifica da operare riguarda il rapporto della deroga con le libertà economiche europee.

Trattandosi di un servizio a rilevanza economica, è necessario controllare se i principi della libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi posti a presidio ed in funzione della costruzione di un mercato concorrenziale, ostino all'applicazione della predetta normativa interna.

⁵⁴ Art. 2, par. 2, lettera d), e considerando 21 (confermato in regime di attuazione dir. n. 2006/123/Ce da art. 6, d.lg. 26 marzo 2010, n. 59), con cui si escludono i servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani e i taxi, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo VI, terza parte, TFUE.

⁵⁵ In tal senso, sentenza del 1 ottobre 2015, *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 49.

⁵⁶ Chiaramente in tal direzione vedi art. 9 della direttiva servizi.

⁵⁷ A rafforzare l'eccezione hanno contribuito le puntuali ed esplicite deroghe presenti in tutte le leggi di liberalizzazione del mercato dei servizi varate sul piano nazionale, fra cui, la legge 14 settembre 2011, n. 148 (all'art. 11-bis), o, ancora, la legge 24 marzo 2012, n. 27 (art. 1, comma 5) e infine, il decreto c.d. "Salva Italia", convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

⁵⁸ In modo esplicito, T.A.R. Veneto, Sez. I, 11 novembre 2014, n. 1373.

⁵⁹ Vedi Cons. St., Sez. V, del 18 dicembre 2017, n. 5943. È da rilevare che sulla questione, ritenuta di rilevanza meramente interna, la Corte UE non si è mai pronunciata, neppure in via interpretativa generale.

La questione, affrontata dalla Corte di Giustizia in differenti occasioni⁶⁰, viene solo parzialmente definita sul piano generale, non risultando risolutiva la collocazione del servizio nell'alveo di quelli economici di interesse generale⁶¹.

La Corte UE ha mancato di fornire l'auspicata uniformità applicativa fra gli Stati per scongiurare eventuali e future situazioni di discriminazione fra gli operatori europei⁶².

Del resto neppure avrebbe potuto farlo.

Essa, infatti, deve limitarsi a precisare che, ai sensi dell'art. 58 Tfu⁶³, la libera prestazione di servizi in materia di trasporti è disciplinata non dall'art. 56 Tfu, oggi armonizzato, ma dal titolo VI della terza parte del Tfu, che concerne la politica comune dei trasporti⁶⁴, ancora sottratta ad un regime unitario, pertanto affidata alla disciplina nazionale disposta dagli Stati membri⁶⁵.

È purtroppo noto che l'attuale mancanza, sul piano europeo, di strumenti di armonizzazione europea del settore del trasporto non di linea, sia imputabile ad una precisa volontà di riservare alle scelte politiche degli Stati la gestione di quei servizi che presentano un forte connotato di socialità, pur nei limiti della proporzionalità e della necessità degli strumenti di diritto interno con cui i pubblici poteri incidono sulla libertà di impresa⁶⁶.

La rimessione, all'ambito degli ordinamenti nazionali, della scelta di come configurare la libertà economica di fare impresa nel settore servizio di trasporto

⁶⁰ Corte giust., 1 ottobre 2015, in cause riunite C-340/14 e 341/14, R.L. Trijber, agente sotto la ditta Amstelboats (C-340/14), J. Harmsen (C-341/14).

⁶¹ Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, sentenza 20 dicembre 2017, causa C-434/15, con commento di D. TEGA, *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in www.federalismi.it. Ad analoghe conclusioni giunge la Corte Ue nella pronuncia sulla questione francese, decisa con sentenza 10 aprile 2018, le cui motivazioni appaiono interamente sovrapponibili alla precedente decisione.

⁶² Su tale aspetto, oltre alle pronunce già citate, vedi anche Corte Giust., 1° luglio 2010, Sbarigia, C-393/08, punto 23; sentenze del 7 maggio 1997, Pistre e a., da C-321/94 a C-324/94, punto 45; del 5 dicembre 2000, Guimont, C-448/98, punto 21, nonché Duomo Gpa e a., punto 26.

⁶³ v. sentenza 7 novembre 1991, causa C-17/90, Pinaud Wiegner, Racc. pag. I-5253, punto 7.

⁶⁴ v. Corte giust. 22 dicembre 2010, causa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, Foro it., Rep. 2011, voce Unione europea, n. 1192 ed ancora, sentenza 13 luglio 1989, causa 4/88, Lambregts Transportbedrijf, punto 9.

⁶⁵ Cons. St., Sez. V, 19 febbraio 2018, n. 1023.

⁶⁶ In una diversa prospettiva, si vedano gli sviluppi della costruzione di una politica comune dei trasporti, nel delicato intreccio fra l'esigenza di una mobilità sostenibile e l'impatto delle nuove tecnologie di trasporto digitalizzato e condiviso, vedi, L. AMMANNATI E A. CANEPA, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in www.federalismi.it, n. 1 del 2018.

con NCC, accetta il rischio di soluzioni non convergenti, che possono oscillare soluzioni più estreme di totale liberalizzazione, in cui la reale concorrenzialità elimini il monopolio delle rendite dei titolari delle autorizzazioni e riporti il mercato a condizioni di efficienza⁶⁷, e risposte più caute, volte al mantenimento di una politica programmatica, strettamente funzionale alla protezione di interessi esterni che mai sarebbero assorbiti in modo positivo dal mercato⁶⁸.

4. L'avvento di nuove tecnologie e la titubanza del legislatore europeo

Agli effetti della resistenza all'introduzione degli auspicati elementi proconcorrenziali⁶⁹ nel mercato regolamentato di un servizio a carattere imprenditoriale, si somma il ritardo con cui il legislatore ha provveduto all'adeguamento normativo del trasporto NCC in relazione alle nuove dinamiche con cui possono incontrarsi domanda ed offerta⁷⁰.

L'inerzia del decisore politico ha aperto un doppio fronte di crisi.

L'avvento delle nuove tecnologie ha generato un impatto ancipite sul settore NCC: da un lato è divenuto un importante elemento deflagratorio della vecchia disciplina⁷¹, dall'altro ha costituito una vigorosa spinta per un ammodernamento del settore, consentendo aperture laterali alla concorrenza, ma a struttura legislativa invariata.

Muovendo proprio da quest'ultimo aspetto, si può osservare come l'attuale testo legislativo, seppur con anni di ritardo, costituisca un primo timido esempio del compromesso fra modernità tecnologica e garanzia di assetto degli equilibri

⁶⁷ Per uno studio a rilievo economico sui vantaggi della deregulation nel settore del trasporto non di linea, letti sul piano internazionale e comparato, A. T. MOORE AND T. BALAKER, *Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation?*, in *Econ Journal Watch*, Vol. 3, N.1, January 2006, p. 109.

⁶⁸ Su tale profilo, ampiamente A. BOITANIE S. COLOMBO, *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, in *Mec.conc.reg.*, n. 1 del 2017, p. 61.

⁶⁹ Costanti e continui sono stati i richiami dell'AGCM al legislatore per una revisione in termini proconcorrenziali di tutto il settore, oltre ai citati AS501 e AS683, vedi anche AS053 "Servizio di trasporto di persone mediante taxi" in Boll. n. 29/1995; AS277 "Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi" in Boll. n. 9/2004; AS1137 "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014" in Boll. n. 27/2014; AS1222 "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea" in Boll. n. 39/2015 con l'auspicio e da ultimo AS1354 "Riforma del settore della mobilità non di linea" in Boll. n. 9/2017.

⁷⁰ Si è significativamente parlato di "legge della piattaforma", dove "conta, più del titolo proprietario, la capacità tecnologica di accesso", così M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2018, p. 1023.

⁷¹ Sulla difficoltà regolatoria dei nuovi fenomeni, V. C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2015, p. 135.

contrapposti, attraverso l'ingresso delle piattaforme di intermediazione, l'istituzione del Registro Elettronico Nazionale e la riformulazione del foglio di servizio elettronico.

Stante la buona intenzione iniziale, colpisce non poco la brusca frenata con cui il MIT ha interrotto questo delicato passaggio del percorso di riordino del settore NCC, che avrebbe consentito, nelle opportune sedi politiche e previa adeguata interlocuzione, di affrontare una parte dei temi irrisolti.

Del resto, la flessibilizzazione del mercato del trasporto a mezzo NCC mediante lo sfruttamento di piattaforme tecnologiche che consentono ai titolari di autorizzazione già identificati per via legislativa, di incrementare l'offerta e di adeguarla alle mutate esigenze⁷², era stata già accolta con favore anche dalla giurisprudenza costituzionale anteriore alla novella normativa attuale.

Con la decisione n. 265 del 2016 la Corte non aveva mancato di rivolgere un sollecito al legislatore a “farsi carico tempestivamente delle nuove esigenze di regolamentazione” connesse all'evoluzione tecnologica di alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazione tecnologiche”, in tal modo sensibilizzandolo verso una modernizzazione del servizio che lo rendesse più dinamico⁷³.

L'esortazione non aveva condotto, nell'immediato, al risultato auspicato e la reazione legislativa non aveva raccolto i preziosi suggerimenti proconcorrenziali con cui la Corte aveva già implicitamente guidato il futuro intervento normativo, fuggendo il rischio di incorrere in violazioni di una leale concorrenza⁷⁴.

Del resto, non potendosi rinvenire un rimedio comune nelle linee guida fornite dal legislatore europeo, la gestione inerente alla modalità di applicazione dell'evoluzione tecnologica al servizio di trasporto non di linea rimaneva costretta sul piano del diritto interno, cui è stata demandata anche la parte più delicata della gestione del contenzioso⁷⁵.

⁷² La diversa e maggiore accessibilità al servizio diviene strumentale all'accrescimento dell'offerta in ragione del mutamento delle esigenze della domanda, vedi P. PASSAGLIA, *Il servizio di trasporto passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software*, in www.cortecostituzionale.it, settembre 2016.

⁷³ Per un commento della decisione, D. TEGA, «Pronto Uber? Un'auto a Piazza del Quirinale n. 41»: *la gig economy arriva alla Corte Costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 2017.

⁷⁴ Proprio sull'alterazione del normale meccanismo concorrenziale si incentrano le censure dei giudici nazionali avverso l'impiego di piattaforme che creano l'incontro fra domanda ed offerta, vedi A. COMELLI, L. GIOVE, *Il blocco delle app “Uber pop”: concorrenza sleale nei confronti del servizio pubblico di taxi*, in *Il Dir. Ind.*, 2015, p. 252

⁷⁵ La gestione dell'ingresso delle applicazioni informatiche nel trasporto a chiamata è stata demandata ad un serrato dialogo giurisprudenziale: dalla rigida reazione verso Uber Pop, su cui hanno avuto modo di pronunciarsi sia il Tribunale di Milano, sez. spec. impr., del 25 maggio e 9 giugno 2015, che Trib. Torino, sez. spec. impr., 1 marzo 2017, n. 1553,

Così, il sopravvenire di forme di mobilità connesse allo sviluppo della tecnologia nell'ambito dei diversi ordinamenti nazionali, ha avuto conseguenze di differente intensità in rapporto al sistema su cui andava ad innestarsi⁷⁶.

Senza dubbio il grado d'impatto è apparso maggiore in presenza di un sistema, come quello italiano, rigidamente amministrato con regole pubbliche, da decenni volte ad improntare questo segmento di mercato in ragione di un disegno complessivo che ha posto al centro una programmazione del servizio fondata sul contingentamento numerico degli operatori e sul rispetto di regole conformative della libertà imprenditoriale⁷⁷.

Lo scardinamento delle regole della territorialità e del filtro amministrativo del provvedimento autorizzatorio generato dalla nuova modalità organizzativa della mobilità ha, inoltre, prospettato la delicata questione dell'incidenza delle nuove tecnologie sulla protezione dei diritti⁷⁸ e sull'assetto costituzionale degli interessi in gioco⁷⁹.

Così, la "nuova" mobilità urbana informatizzata⁸⁰, prima ancora di generare un portato innovativo sullo svolgimento del trasporto non di linea, ha innescato forti fratture nel sistema⁸¹, collocandosi fra le maglie di un reticolato a trama rigida, rispetto al quale, non riuscendo ad integrarsi, ha riaperto vecchie critiche.

verso le timide aperture verso Uber Black, Trib. Roma, sentenza 26 maggio 2017, n. 2857 (ma contra, Trib. Roma, ord. IX sez. civile, 7 aprile 2017). La dottrina non ha mancato di cogliere l'oscillazione interpretativa nelle varie pronunce che si sono susseguite, ma il quadro derivato è piuttosto scomposto: in termini vedi A. PALMIERI, *In tema di blocco cautelare di un servizio di trasporto non autorizzato*, in *Foro it.*, 2015, 2938 e G. RESTA, *Uber di fronte alla Corti europee*, in *Dir. inf.*, 2017, 330, che commenta Trib. Torino, sez. spec. impr., 1° marzo 2017, n. 1553.

⁷⁶ Sulle differenti modalità di diffusione di Uber, 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*, n. 1 del 2018.

⁷⁷ Per tale prospettiva tensoria, V. TURCHINI, *Il caso Uber tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, in *Munus*, n. 1 del 2016, p. 115

⁷⁸ Sul tema delle innovazioni tecnologiche destinate ad impattare sull'attuale sistema dei trasporti non di linea, con particolare riferimento alla corretta delimitazione della portata operativa delle piattaforme informatiche nei vari Paesi europei, vedi N. RAMPAZZO, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Dir. Inf. Informatica*, 2015, p. 957.

⁷⁹ Così espressamente O. POLLICINO E V. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Giur. Cost.*, 2016, p. 2479, i quali dedicano la loro analisi alle criticità emergenti, all'esito del dialogo fra le Corti, sulla gestione normativa del fenomeno tecnologico in relazione all'impatto sui diritti e sugli interessi.

⁸⁰ Sul tema, in particolare, vedi E. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 2016, p. 75.

⁸¹ Criticamente, M. CAPUTI, *Uber: una app da disapplicare?*, in *Foro it.*, 2017, 2139.

In conclusione, può allora affermarsi che le nuove modalità di gestione di domanda ed offerta di mobilità mediante l'impiego di applicazioni informatiche, complici la lentezza e la timidezza con cui il legislatore ha messo in campo le prime regole, non si sono limitate a migliorare le tipologie di servizio NCC già esistenti, ma hanno dato vita a forme distinte da quest'ultimo, aprendo il varco a rischiosi fenomeni di abusivismo.

5. La rilettura dell'assetto regolatorio del servizio NCC: i dubbi di legittimità

All'interno del quadro tracciato si inserisce la pronuncia in oggetto.

La Regione Calabria rimette alla Corte l'esame di numerose questioni che invitano a riflettere sulla tenuta costituzionale della normativa appena entrata in vigore.

Nello specifico, esse investono l'intero iter di perfezionamento e di svolgimento del servizio NCC: si dubita, infatti, delle regole che definiscono le caratteristiche di tale tipo di servizio, ridisegnano modalità operative di svolgimento, organizzazione del servizio e tempistiche di esecuzione; si dubita altresì di norme che impongono obblighi specifici di documentazione per la tracciabilità della prestazione, nonché della nuova regolamentazione della gestione di una pluralità di distinte prestazioni da effettuare in successione temporale e del regime derogatorio ed eccezionale per essa previsto; infine, si avanzano perplessità anche su quelle norme che definiscono portata e ambiti di efficacia dei titoli autorizzatori per l'esercizio del servizio, con conseguente perimetrazione dello spazio di svolgimento di quest'ultimo, anche in ragione del coordinamento fra le diverse sedi (operativa e funzionale) del vettore.

Il ricorso si compone di cinque tipologie di censure.

Su un piano formale si può osservare che solo il primo rilievo ha esclusivo carattere di competenza.

In proposito, la Regione lamenta la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e), e quarto, della Costituzione, ritenendo che una disciplina statale così dettagliata invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale e in ogni caso, anche se ricondotta alla competenza statale "trasversale" in materia di «tutela della concorrenza», non rispetterebbe i richiesti criteri di adeguatezza e di proporzionalità⁸².

⁸² In riferimento alla prima censura la Regione Calabria invoca l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettere a), b), e), f), e commi 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, introdotte, in sede di conversione, dalla legge 11 febbraio 2019 n. 12.

Le ulteriori quattro motivazioni, che diverranno oggetto di esame congiunto da parte della Corte, presentano invece un carattere misto⁸³.

Dietro la diversa formulazione prospettata dal ricorrente, si cela, infatti, un differente intento, che, per una parte si ferma alla questione competenziale, per altra parte, si evolve verso tematiche di sostanza, concernendo parametri che invocano lo scrutinio della Corte sulla violazione, da parte del legislatore statale, di precetti costituzionali a contenuto specifico, con conseguente pregiudizio della Regione in ordine ad una competenza ad essa riconosciuta, ma in un ambito diverso dal servizio di trasporto pubblico⁸⁴.

Più in concreto, con motivazioni ad intensità graduata e variabile, da cui non sempre appare agevole identificare la competenza violata ed i termini specifici di tale violazione zione della specifica attribuzione regionale costituzionalmente garantita che si ritiene offesa⁸⁵, la Regione costruisce un serrato impianto demolitorio.

Rimanendo sulle “cosiddette questioni di sostanza”, il primo arresto normativo, posto in subordine rispetto alla questione di mera competenza, viene rinvenuto nella violazione del principio di libera iniziativa economica ex art. 41 Cost., il cui rispetto sarebbe messo in discussione da quei precetti della normativa statale che impongono l’obbligo di prenotazione della prestazione richiesta al vettore presso uno specifico luogo, con conseguente compressione della dinamica concorrenziale sottesa al servizio⁸⁶.

Con il terzo rilievo la Regione censura alcune delle disposizioni novellate per violazione del vincolo del rispetto del diritto comunitario ex art. 117, primo

⁸³ Di tale espressione, che per la prima volta viene impiegata dalla Consulta nella recente pronuncia dell’11 gennaio 2019, n. 5 in cui la Corte fu chiamata ad intervenire sulla verifica della tenuta costituzionale di una normativa regionale con cui si introducevano regole specifiche per il servizio di trasporto NCC a mezzo bus, non si mutua soltanto il sintagma lessicale; ciò che colpisce in modo particolare è la logica con cui la Corte opera la partizione fra le differenti questioni sottoposte al vaglio d’indagine, avendo cura di isolare le questioni inerenti alla corretta riaffermazione del confine di competenza, da quelle ricadenti sui diritti e sulle libertà.

⁸⁴ La Regione ancora la formulazione di censure diverse dal confitto di attribuzione, alla riconosciuta possibilità, per consolidato orientamento della Corte, di impiegare il giudizio principale sulle leggi per far valere una violazione idonea a compromettere una specifica attribuzione regionale o ridondante sul riparto di competenza legislativa.

⁸⁵ Quanto appena puntualizzato assumerà un significato precipuo alla luce del successivo giudizio costituzionale, rappresentando il criterio seguito dalla Corte nel sindacato sull’ammissibilità o meno delle censure avanzate.

⁸⁶ A violare tale parametro è l’art. 10-bis, commi 1, lettere a), e) e f), e 8, del d.l. n. 135 del 2018.

comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e 101 a 109 del TFUE⁸⁷, perché si verificherebbe una incisione della libertà di stabilimento da parte dell'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio a causa delle conseguenze dell'imposizione di un onere eccessivo, che renderebbe poco attrattivo il servizio italiano per gli operatori; vi sarebbe contrasto anche con la libertà di prestazione di servizi a causa dei vincoli territoriali di svolgimento dell'attività di NCC, che, peraltro, si differenzia anche per regione; tutti i rilievi eccepiti rappresenterebbero, secondo la regione, profili di contrasto con la libertà di concorrenza costituzionalmente stabilita, traducendosi in una illegittima compressione delle potenzialità dello spazio regolatorio regionale nell'ambito del trasporto pubblico.

Si invoca anche il contrasto di alcune disposizioni con i principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui gli artt. 3, 9 Cost. per la presenza di regole che introducono un regime derogatorio in ragione di alcune specificità regionali, che differenziano da un lato, l'ambito operativo territoriale del regime autorizzatorio in relazione alle tipologie di servizio NCC, dall'altro le tempistiche del rilascio di nuove autorizzazioni NCC rispetto alle licenze di taxi e, infine, introducono prescrizioni che omettono un ragionevole bilanciamento con l'interesse ambientale⁸⁸.

Sotto diversa prospettiva, infine, la regione ritiene sussistere un contrasto col principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. per quella parte di normativa con cui si ammette l'introduzione di regole diverse rispetto alla previsione di disporre di più sedi per ciascun vettore, purché convenute con meccanismi di raccordo istituzionale entro un termine perentorio specifico⁸⁹.

Nell'instatazione e nel dispositivo del ricorso si rinviene anche una sesta ipotesi di violazione costituzionale riferita all'art. 118 Cost., che, però, viene semplicemente tratteggiata senza ulteriore supporto giustificativo, ragion per cui la Corte ne dichiara l'immediata inammissibilità per assoluta carenza di motivazione⁹⁰.

6. (segue) e la decisione della Corte

La Consulta si esprime sul ricorso con la pronuncia del 26 febbraio, 2020, n. 56, depositata in pari data nel mese successivo.

⁸⁷ La richiesta di illegittimità riguarda l'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6 e 9, del d.l. n. 135 del 2018.

⁸⁸ L'eccezione di illegittimità costituzionale cade sull'art. 10-bis, commi 1, lettere b), e) e f), e 6, del d.l. n. 135 del 2018.

⁸⁹ Al riguardo si eccepisce l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettera b) del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, introdotte, in sede di conversione, dalla legge 11 febbraio 2019 n. 12.

⁹⁰ L'accenno alla presunta violazione del parametro di cui all'art. 118 Cost. investe l'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del d.l. n. 135 del 2018.

La decisione è preceduta dall'ordinanza, letta in udienza ed allegata alla sentenza, con cui la Corte si pronuncia, dichiarando l'inammissibilità, sulla richiesta di ingresso, nel giudizio di verifica della legge avviato in via principale, di ulteriori parti diverse dai contraddittori istituzionali⁹¹.

La sentenza, che si presenta piuttosto articolata e complessa anche nella stessa struttura redazionale, perviene ad un esito dal carattere misto.

Ciò consente alla Corte di chiudere la vicenda esaminata con un pronunciamento differentemente graduato in relazione all'esito di ciascuna censura scrutinata.

Per una prima parte, infatti, il giudizio non approda alla fase di merito e viene preliminarmente definito con una pronuncia a contenuto processuale.

L'arresto alla fase processuale investe numerose questioni ad oggetto differente⁹², siglando una sorta di spartiacque interno alla legge, in conseguenza del quale si svilupperà la successiva delibazione sul merito.

Per questo gruppo di censure, che invocano la verifica di costituzionalità della legge sotto vari parametri di riferimento, il giudizio in via principale si chiude con una declaratoria di inammissibilità "semplice" per carenza motivazionale: il che, oltre a preservare la legge nel nucleo portante, consente altresì di mantenere in piedi la tenuta dell'originaria logica con cui le regole attenzionate sono state predisposte.

La Corte statuisce, infatti, che la Regione Calabria da un lato, non abbia fornito adeguate ragioni a supporto della precipua competenza regionale in ipotesi violata e, sotto altro aspetto, non abbia neppure puntualmente identificato le ragioni della specifica lesione dalla stessa violazione generata in via consequenziale: l'eccessiva genericità con la quale il ricorrente in via principale formula le proprie doglianze, impedisce alla Corte di accedere alla seconda fase dello scrutinio⁹³.

⁹¹ Tali richieste di intervento riguardano entrambi gli interventi di opposto tenore depositati in giudizio a sostegno o in opposizione alle ragioni di ricorso della Regione.

⁹² Nello specifico, vengono dichiarate inammissibili le questioni "miste", dove l'illegittimità costituzionale era eccepita in relazione alla violazione degli artt. 3 e 9 della Costituzione, dell'art. 41 Cost., dell'art. 118 Cost. e dell'art. 117, primo comma, Cost., per conflitto con gli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del TFUE; vengono altresì respinte per inammissibilità, nell'ambito della questione di competenza, le censure mosse avverso l'art. 10-bis, commi 1, lettera f), nella parte in cui modifica l'art. 11 (con l'aggiunta del comma 4-ter) della l. n. 21 del 1992, ed avverso l'art. 7 e 8, del d.l. n. 135 del 2018.

⁹³ Secondo quanto rilevato dalla Corte (punti. 6 e 6.2 del Considerato in diritto della decisione), infatti, le censure proposte difettano del duplice requisito richiesto ai fini dell'ammissibilità, poiché, da un lato, si presentano in modo generico, essendo carente l'indicazione delle competenze asseritamente violate, e dall'altro, risultano apodittiche nella motivazione, che non fornisce adeguate ragioni in ordine alla specifica sussistenza di un puntuale titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale.

Sempre intervenendo in via preliminare, la Corte fugge il dubbio di una possibile inammissibilità del ricorso per il sopraggiungere del principio di acquiescenza nei confronti della mancata impugnazione, della Regione Calabria, della normativa previgente, oggi modificata o sostituita dalle disposizioni su cui si impernano le questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale⁹⁴.

Salvata sul piano sostanziale l'esperibilità dell'impugnativa in via d'azione, residua un'ultima notazione minima circa un aspetto formale interno al ricorso: non passa inosservato infatti che, nella generalità delle censure mosse alla normativa portata al cospetto del giudice delle leggi, spicchi la mancata impugnazione congiunta di due precetti fra loro interdipendenti, la cui separazione, oltre a restringere il campo d'indagine della Corte, costringe la medesima ad uno sforzo motivazionale interpretativo-additivo⁹⁵.

Questa prima fase del giudizio colloca l'intervento del giudice delle leggi in una fase tutto sommato ancora esterna rispetto al merito, al quale, invece la Corte approda attraverso un sindacato analitico e circostanziato, ad alta intensità.

L'addentrarsi verso la fondatezza delle questioni indagate, consente alla Corte di scrutinare in profondità le dinamiche sottese al quadro regolatorio su cui è chiamata a pronunciarsi e di elaborare una risposta a "triplice livello d'impatto".

Al gradino più alto stanno una statuizione di accoglimento "primario", a cui fa seguito una statuizione di "accoglimento consequenziale"; da ultimo si collocano due statuizioni di rigetto, dal tenore interpretativo.

Con le prime si giunge ad una declaratoria di illegittimità, mentre con le seconde il giudizio si chiude con una pronuncia di infondatezza.

Con riferimento a quest'ultima ipotesi, la Corte respinge nel merito numerose questioni sull'organizzazione ed il modo di svolgimento del servizio.

In particolare, non si ritengono fondate, in quanto rispettose dei limiti competenziali dettati per la tutela trasversale (statale) della concorrenza, le censure in ordine alle regole con cui si dispone che le prenotazioni del servizio di NCC, da effettuarsi anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici, devono avvenire presso la sede o la rimessa del vettore; quelle che definiscono dislocazione

⁹⁴ La Corte, come precisato ai sensi di cui al punto 4 della motivazione, si appella a propri precedenti specifici per ribadire che "la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere".

⁹⁵ Le norme interconnesse sono i commi 3 e 6 dell'art. 10-bis, che concernono, rispettivamente, l'istituzione, da parte del MIT, del registro informatico pubblico cui tutti i titolari di autorizzazioni NCC avrebbero dovuto iscriversi e la temporanea moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni in attesa del completamento del primo. La Regione solleva la q/c soltanto sul secondo e la Corte non manca di evidenziare tale strappo logico (si veda punto 3.2 del Considerato in diritto).

territoriale e perimetro operativo dei vettori NCC; quelle che disciplinano luogo di prelievamento e di destinazione dell'utente e che dettano indicazioni operative specifiche al vettore per garantire la tracciabilità di ogni servizio svolto.

Al riguardo, la Corte non riviene alcun danno ridondante sull'esercizio della competenza residuale regionale in materia di trasporto pubblico imputabile al travalicamento, per irragionevolezza e mancato rispetto della proporzionalità, dei cennati confini⁹⁶.

Parimenti infondate si palesano le censure mosse avverso la norma con cui si lega ad un termine ritenuto eccessivamente breve, l'entrata in vigore della norma che rende possibile al vettore disporre di ulteriori rimesse dislocate su vari territori indicati dal legislatore, al fine di vagliare, previo accordo nelle opportune sedi istituzionali, eventuali soluzioni alternative.

In questo caso la Consulta nega la sussistenza della violazione dell'invocato principio di leale collaborazione, riconducendo lo scopo normativo alla volontà del legislatore statale - che agisce a tutela della concorrenza - di prevedere una possibile intesa modificativa alla regola imposta, da attuarsi entro un termine definito⁹⁷.

Di contenuto opposto si presentano, infine, le due statuizioni di accoglimento, cui consegue una doppia declaratoria di illegittimità costituzionale diretta a travolgere una "norma portante" e, in via consequenziale, pure due norme, rispettivamente, derogatoria ed eccezionale rispetto alla medesima.

Scendendo più nel dettaglio, la principale censura di incostituzionalità colpisce la nuova regola che introduce e disciplina, a carico dei vettori NCC, uno specifico obbligo di rientro in sede o in rimessa al termine di ciascun servizio⁹⁸, in tal modo costringendo i vettori che prestano regolare servizio di NCC ad un ritorno forzato presso i luoghi indicati, prima dell'avvio di una eventuale nuova prestazione, ancorché prenotata con mezzi informatici e presso le legittime sedi fisse.

In relazione alla lamentata doglianza, il giudizio della Corte è analitico e severo, ma chirurgico.

L'esito negativo della verifica condotta dalla Consulta si pone come punto terminale di un articolato scrutinio che, dopo aver formalmente salvato l'intervento del legislatore statale sotto il profilo della legittima riconducibilità, per i suoi contenuti e la sua funzione, alla competenza esclusiva trasversale in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., lo dichiara

⁹⁶ Vengono salvate le lettere a), b) ed e) (ma limitatamente al primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992) del comma 1 dell'art. 10-bis impugnato; rimane in piedi anche il comma 6 dell'art. 10-bis.

⁹⁷ Rimane quindi in piedi la lettera b), comma 1, art. 10-bis.

⁹⁸ A saltare è l'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

non compatibile a Costituzione per specifico difetto di adeguatezza e proporzionalità.

L'arresto costituzionale è circoscritto al mancato rispetto, nella giusta misura e con i giusti strumenti, di un obiettivo prefissato, che permane valido.

Tanto che, nell'isolare e censurare la previsione esorbitante dal fine, la Corte conferma, sul piano generale, la necessità di una regia statale, idonea a prefissare ed a garantire l'uniformità applicativa delle regole in cui si esprimono le scelte condotte in tale settore.

Il legislatore statale si conferma l'unico regolatore competente in grado di assicurare condizioni omogenee al settore, volte ad evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale ed idoneo ad introdurre eventuali deroghe, se necessarie⁹⁹, ma sempre nel rispetto di una disciplina che tenga distinti i due settori conviventi dell'autoservizio pubblico non di linea¹⁰⁰.

Così statuendo la Corte blindava a doppia mandata l'assetto regolatorio statale, provvedendo a preservare la struttura dell'articolato normativo sia sotto il profilo della identificazione del mercato sfruttabile dagli autoservizi non di linea in rapporto agli interessi rispetto ad esso confliggenti, sia sotto quello della cristallizzazione delle tipologie di servizi offerti in alternativa al servizio pubblico di trasporto.

A saltare, quindi, non è lo spazio acquistato dal legislatore statale nel settore in oggetto e neppure la logica d'intervento seguita da quest'ultimo nel predisporre le regole, bensì l'applicazione errata di tale logica.

Essa ha condotto a formulare precetti di cui è divenuto difficile sostenere la compatibilità costituzionale per difetto di intrinseca ragionevolezza e proporzionalità.

L'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse, gravante sui vettori NCC, si traduce in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, trasformandosi in un vincolo non funzionale alla peculiarità del servizio ed esorbitante il limite della stretta necessità, dal momento che, sotto il primo profilo, non appare strumentale a garantire la corretta presa in carico del

⁹⁹ Interessante osservare come la Corte, nel salvare, per difetto di prova del condizionamento regionale da parte della norma statale impugnata, le deroghe previste per la sola Regione Siciliana e quella autonoma della Sardegna quanto alla validità regionale dell'autorizzazione, ammetta la sostenibilità costituzionale di scelte legislative calibrate su realtà differenziate, senza ipotizzare la violazione del principio di uguaglianza (punto 6.1).

¹⁰⁰ Precisa infatti la Corte, che è la sintesi normativa del bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco ad imporre una disciplina uniforme che scongiuri possibili variazioni su base regionale, ammesse solo previa valutazione sul piano nazionale (punto 5.4).

servizio¹⁰¹, mentre sotto il secondo profilo, non risulta indispensabile a presidiare la imprescindibile tipicità del servizio NCC.

Le finalità indicate possono ben essere assicurate dalle altre disposizioni che compongono il quadro regolatorio, del quale viene salvato un assetto volto a preservare il mercato degli autoservizi non di linea dall'abbattimento di vincoli all'ingresso ed all'esercizio ed a mantenere una convivenza separata fra taxi ed NCC¹⁰².

La tenuta della riforma in esame alla Corte, si lega, in ultima analisi, al non aver stravolto, con elementi innovativi, quei profili più strettamente connessi alla funzione soddisfatta dai servizi di autotrasporto non di linea, per come assicurata dal quadro normativo originario.

Delle regole che del suddetto assetto costituiscono una concreta attuazione, è pertanto possibile offrire una lettura costituzionalmente orientata, che proprio la Corte provvede a fornire¹⁰³, avendo cura di ribadire l'importanza di mantenere uno spartiacque differenziale fra le distinte tipologie di servizi che soddisfano la richiesta di trasporto non di linea¹⁰⁴.

¹⁰¹ Ciò appare indirettamente confermato dalla circostanza che la Corte salva gli artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 21 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche introdotte al comma 1, lettere a) ed e), dell'art. 10-bis, in tal modo avallando la scelta legislativa di costruire presso la sede o la rimessa del vettore il punto di origine della prestazione convenuta.

¹⁰² Che tali finalità fossero riconducibili già alla legge originaria viene ribadito anche dal Consiglio di Stato, che, parere rilasciato il 25 novembre 2015 al Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, sull'ingresso di Uber nel trasporto di persone mediante autoservizi, ha avuto modo di rilevare come la struttura della legge è incentrata lungo tre assi fondamentali: distinzione fra taxi ed NCC; regolazione dei rapporti patrimoniali interni ai possessori delle licenze ed autorizzazioni e contingentamento del mercato dei tassisti e dei noleggiatori attraverso l'istituzione di un albo professionale volto a limitare il numero dei soggetti giuridicamente abilitati a poter aspirare all'ottenimento delle licenze ed autorizzazioni per lo svolgimento della professione.

¹⁰³ In particolare, quanto al rischio che la caducazione dell'obbligo del rientro necessario in rimessa per la presa in carico di ogni nuova prestazione NCC generi confusione con il servizio di trasporto a mezzo taxi, la Corte precisa che saranno gli obblighi di prenotazione presso la sede o la rimessa, eseguibili anche per il tramite degli strumenti tecnologici (punto 5.6.1.), nonché lo stazionamento dei mezzi presso le rimesse, ubicate anche su base territoriale più ampia ad assicurare che non si creino interferenze con il servizio di piazza.

¹⁰⁴ Ciò consolida la distanza fra l'orientamento della Corte e la posizione tenuta dall'AGCM, che non ha mai mancato di sollecitare il legislatore verso l'equiparazione delle due tipologie di servizi a beneficio degli utenti finali, auspicando proprio una revisione dei vincoli introdotti con la riforma del 2008, che avrebbero dovuto essere ripensati con

Dunque, una convergenza formale che salva le distinzioni sostanziali.

Nello specifico, la garanzia di convivenza fra due servizi che intercettano esigenze dell'utenza sempre parallele e mai convergenti, viene adeguatamente assicurata a cominciare dalla previsione che cristallizza l'obbligo di ricevere, anche mediante l'incremento dell'uso delle piattaforme tecnologiche¹⁰⁵, le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede del vettore NCC¹⁰⁶.

Contribuiscono a tratteggiare la specialità del servizio NCC, gli obblighi derivanti dai vincoli di ubicazione in ambito provinciale della sede fissa del vettore, cui viene ricondotta anche l'operatività concreta del servizio¹⁰⁷, con eccezione dei punti di prelevamento e di destinazione¹⁰⁸: la Corte, in merito, precisa che la

opportune forme di compensazione ed una apertura verso operatori innovativi nel settore dei servizi di

mobilità non di linea (si veda, da ultimo, l'audizione parlamentare del 16 gennaio 2019, sul disegno di conversione del d.l. n. 243 del 2018, poi decaduto).

¹⁰⁵ A rinforzare la convinzione che l'ingresso della tecnologia, oltre a fornire un valido ausilio al servizio NCC, possa sia mitigare la rigidità del vincolo del necessario perfezionamento della prestazione presso la sede o la rimessa del vettore, sia supplire alla caducazione della norma che imponeva il rientro presso una delle suddette al termine di ciascun servizio, sta il salvataggio dell'art. 10-bis comma 8, con il quale si demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione di "un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea".

¹⁰⁶ Viene così salvato da censura il primo alinea della lettera e) del comma 1 dell'art. 10-bis dell'impugnato decreto, con cui si interviene sul comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, stabilendo luogo e modo della prenotazione della prestazione NCC: è senza dubbio vero che la Corte respinge per inammissibilità l'ipotizzato contrasto con il principio di libera iniziativa economica, ma la logica che guida l'intera motivazione della decisione, consente alla Corte di ricollocare siffatta scelta legislativa su un piano della ragionevolezza e della proporzionalità, sia in rapporto al grado di incisione della libertà di prestazione del servizio, sia in relazione al rispetto delle libertà economiche europee e di una adeguata concorrenza.

¹⁰⁷ Sotto tale specifico profilo la Corte, pur respingendo in punto di rito le censure sollevate dalla Regione circa la presunta irragionevolezza della limitazione territoriale imposta dal rispetto del rilascio di una autorizzazione su base provinciale, in luogo di una autorizzazione su base nazionale (come diversamente previsto per il trasporto su gomma a media a lunga percorrenza), non manca di lasciar intendere di non condividere la lettura offerta dal ricorrente regionale, del quale non compartecipa le conclusioni circa la compressione del principio di eguaglianza, in ragione di una necessaria caratterizzazione su base locale del servizio NCC (punti 5.4 e 6.1 della decisione).

¹⁰⁸ Al riguardo, infatti, la Corte salva la prescrizione che consente di svolgere il servizio NCC senza vincoli territoriali di prelevamento e di arrivo a destinazione dell'utente (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e).

provincia costituisce la dimensione organizzativa ottimale del servizio di NCC, funzionale ad assicurare la intrinseca vocazione locale del servizio NCC, oggi estesa oltre il rigido vincolo del territorio comunale, come in origine prevista dalla novella del 2008¹⁰⁹.

Tali norme superano positivamente i dubbi di legittimità costituzionale, divenendo un argine ai possibili abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea, anche grazie ad un alleggerimento dell'intrinseca difficoltà di effettuare i controlli e di reprimere le condotte illecite¹¹⁰.

Esse, inoltre, si prospettano centrali nel perfezionamento del disegno voluto dal legislatore, consentendo, al contempo, di tracciare il punto di legittima convivenza fra i due tipi di autotrasporto non di linea e, ancor più, di contemplare minime aperture alla concorrenza in un mercato stretto fra i rigidi vincoli pubblici.

In questo senso, l'avallo della Corte all'utilizzo di quelle modalità che consentono di effettuare una prenotazione in tempo reale anche in base alla posizione effettiva del vettore in un dato momento, senza alterare i connotati del servizio, rafforza il convincimento che lo stesso Giudice delle leggi non sia affatto insensibile ai nuovi bisogni emergenti nel settore del trasporto NCC ed all'evolversi delle modalità di soddisfacimento dei medesimi.

Conferma, però, anche la supposizione che la necessaria evoluzione tecnologica debba essere guidata entro gli equilibri di un mercato delineato dal legislatore.

Ciò spiega la ragione per la quale la Corte, con estrema puntualità e precisione, motiva il rigetto nel merito delle censure avanzate contro la moratoria delle autorizzazioni disposta dal legislatore nazionale in attesa del completamento operativo degli adempimenti informatici necessari a monitorare l'esercizio dell'attività NCC¹¹¹.

Rispetto ad essa la proporzionalità e la ragionevolezza delle scelte legislative condotte si rivelano sostenibili perché necessarie ed idonee ad assicurare, con il minor sacrificio possibile, il perfezionamento di uno specifico disegno regolatorio della cui sostenibilità costituzionale la Corte non dubita.

In coerenza con quanto affermato, il Giudice delle leggi sottolinea che la sospensione del rilascio di nuovi titoli autorizzatori, circoscritta al tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro, va ritenuta

¹⁰⁹ In questo senso la Corte, che plaude all'allargamento del precedente confine comunale imposto dalla novella n. 207 del 2008, conferma la sostenibilità costituzionale della logica seguita dal legislatore nel condurre il complesso bilanciamento fra interessi confliggenti, il cui esito non si traduce in una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale, bensì in una valorizzazione delle caratteristiche proprie di questo tipo di servizio (punto 5.4 del Considerato in diritto).

¹¹⁰ Punti 5.6 e 5.6.1 della decisione.

¹¹¹ L'art. 10-bis, comma 6 del d.l. 135 del 2018 non l'art. 10-bi

legittima proprio per rispetto del principio di concorrenza, che altrimenti risulterebbe compromesso se il numero delle imprese operanti nel settore NCC si implementasse, alterando l'attuale assetto del mercato¹¹².

Del resto, secondo il ragionamento condotto dalla Corte, simile scelta legislativa non può intaccare neppure il principio di eguaglianza, trasformandosi in un illogico vantaggio concorrenziale per i prestatori del servizio di taxi, che risulta esplicitamente escluso da tale moratoria: "la necessaria reciproca distinzione" fra i due tipi di autoservizi non di linea "escludono che la politica delle licenze adottata per uno di essi possa determinare vantaggi o pregiudizi per l'altro"¹¹³.

Non pare superfluo rammentare, che un simile spiraglio verso l'ingresso dell'unico profilo di concorrenza nel settore NCC è destinato, almeno per ora, a rimanere lettera morta, non essendo ancora divenuto operativo il registro informatico pubblico e mancando sia la regolamentazione delle piattaforme di intermediazione, che la riformulazione del foglio di servizio¹¹⁴.

A completamento di quanto rilevato, giova ricordare che la Corte ha già salvato l'obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio" per ogni prestazione svolta¹¹⁵.

Tale ultima prescrizione, salvata dalla censura, è ritenuta dal giudice delle leggi espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale afferente alla tutela della concorrenza e valutata positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza, nonostante la presenza di un contenuto analitico¹¹⁶.

¹¹² Vedi ampiamente il punto 5.6.2. dei motivi della decisione.

¹¹³ In tali termini si legge nelle motivazioni della Corte, punto n. 5.6.2. del Considerato in diritto.

¹¹⁴ Teoricamente si riteneva che il blocco imposto dal MIT il 20 febbraio 2020 e funzionale all'attesa del pronunciamento della Consulta, fosse rimosso all'esito della decisione, ma la sopravvenuta necessità di rivedere uno dei punti nodali della legge in conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale, ha protratto la situazione di stasi, acuita dal mancato avvio di una seria interlocuzione politica che il MIT avrebbe già dovuto avviare convocando un tavolo con il Ministero dell'Interno e gli operatori del settore.

¹¹⁵ Si tratta dell'art. 10-bis, comma 1, lettera e), che modifica l'art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, della legge n. 21 del 1992.

¹¹⁶ Particolarmente significativo, sul punto, il ragionamento condotto dalla Corte che, nel richiamare precedenti specifici, ha precisato che l'ambito della tutela della concorrenza devoluto alla legislazione statale esclusiva non viene travalicato *in re ipsa* dal fatto che le disposizioni introdotte contengano previsioni rigorose, specializzanti o di dettaglio, rimanendo comunque decisivo, ai fini della relativa tenuta costituzionale, il rispetto della adeguatezza e della proporzionalità del fine e degli obiettivi.

Il giudizio positivo della Corte è addirittura rafforzativo della bontà di un obbligo assistito da un tale grado di analiticità, ritenuto funzionale alla distinzione del mercato dell'utenza per il servizio NCC ed al rischio che esso possa intersecarsi con quello dei taxi, senza seguirne il regime regolatorio.

Quanto appena precisato consente una migliore contestualizzazione del secondo gruppo di censure inflitte dalla Corte all'impugnato assetto regolatorio.

In virtù della stretta connessione logico-giuridica fra la caducata regola dell'obbligo di rientro del vettore presso la sede fissa dell'attività al termine di ciascun servizio, anche in caso di una nuova prestazione da avviare, e la previsione derogatoria che introduce la possibilità, in alcuni casi specifici¹¹⁷, che l'inizio di un nuovo servizio avvenga senza il suddetto rientro, la Corte esclude che anche quest'ultima previsione possa superare il vaglio di compatibilità costituzionale¹¹⁸.

Per ragioni analoghe, lo scrutinio condotto dalla Corte dà esito negativo anche con riferimento alla regola che, nelle more dell'entrata a regime delle suddette restrizioni, introduce una ulteriore peculiare eccezione ai nuovi obblighi, circoscritta alle prestazioni già assentite in forma scritta prima dell'ingresso delle nuove regole¹¹⁹.

7. Metodo e merito nella logica della Corte

La vicenda esaminata lascia spazio ad alcune riflessioni.

La lettura che la Corte offre, dietro l'apparente marginalità del settore in oggetto, di quegli assetti legislativi che si occupano di gestire, attraverso la fissazione di punti di equilibrio, le complesse dinamiche che attraversano un ambito, non unico, che diviene espressione di tensioni fra valori ed interessi contrapposti, ma di primario rilievo nel nostro ordinamento, invita a soffermarsi sul metodo e sul merito seguiti dal Giudice delle leggi.

L'altalenante spinta fra aspirazione al mercato e protezione dal mercato che caratterizza l'autotrasporto non di linea, conferisce alla Corte un compito aggiuntivo rispetto a quello di verificare gli spazi di compatibilità costituzionale della specifica normativa di cui si dubita con riferimento a sempre più frequenti

¹¹⁷ La norma fa riferimento al caso in cui sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della Provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

¹¹⁸ A saltare è, quindi il comma 1, lettera f) dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, relativo alla possibilità di proseguire il servizio NCC, avviando una nuova prestazione, se quest'ultima risulta già registrata sul foglio di servizio e ricade nell'ambito provinciale.

¹¹⁹ Sulla base di tali premesse ad essere dichiarato incostituzionale è il comma 9 dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018.

questioni di competenza connesse ad un non sempre chiaro riparto costituzionale¹²⁰.

Il giudizio si estende alla portata valoriale racchiusa nelle norme in oggetto, che diventano espressive di precise scelte di sistema con cui si fissa l'equilibrio fra interessi confliggenti di difficile graduazione costituzionale.

È proprio in ragione di ciò che la Corte diventa giudice della logica sottesa alla comune disciplina con cui si impostano le regole pubbliche di quel trasporto privato destinato a soddisfare esigenze della collettività, spostando la “mera” questione di competenza verso una “questione di sostanza”.

Il giudizio, condotto con indiscussa sensibilità, racchiude il risultato della delicata opera di puntuale verifica della tenuta costituzionale di quella logica, il cui esito, se negativo, consegnerà al legislatore il difficile ruolo di completare i tasselli mancanti da porre entro un quadro regolatorio di cui la Corte ha suggellato una coerenza sistematica intrinseca.

Doppio, quindi, è il livello di lettura delle statuizioni cui perviene il giudizio.

Lo sguardo al presente, ne misura l'impatto sull'assetto regolatorio attuale.

Lo sguardo al futuro, ne stima gli effetti sull'opera legislativa che verrà.

Un cenno a parte merita la tecnica decisionale seguita dalla Corte, che ci restituisce una pronuncia in cui non residuano “vuoti decisionali”.

Il rigore con cui ogni singolo profilo di controllo è indagato in modo analitico e sistematico lascia intendere che l'elevato grado di approfondimento è improntato ad una strategia metodologica omogenea.

Il criterio prescelto è volto ad operare una costante contestualizzazione della prospettiva indagata, così da giungere ad una visione prospettica di ogni singola questione affrontata, che non viene mai relegata entro i confini giuridici imposti dalla rigida formulazione del quesito di costituzionalità, ma viene sempre retrospettivamente dilatata fino alla ricerca del valore di cui essa diventa portatrice.

A monte di ciò sta lo sforzo di fornire un'interpretazione univoca dello spirito del legislatore che ha dato vita ad un quadro normativo unitario, sul quale la Corte non manca mai di esprimersi.

L'apprezzabile impegno in tale direzione denota la piena consapevolezza, del Giudice delle leggi, della centralità assunta dalla normativa impugnata per il settore in cui interviene, che deve essere indagata in modo neutrale rispetto ad un possibile condizionamento politico originato dal canale impiegato.

In proposito la Corte mostra di non trascurare il tumultuoso iter legislativo con cui si perviene a predeterminare le norme che costituiscono il punto di equilibrio

¹²⁰ Non è casuale, in proposito, l'ampio spazio ricostruttivo con cui la Corte, confortata da precedenti specifici, fuga ogni dubbio circa il rapporto fra l'indiscussa allocazione regionale del settore del trasporto pubblico, in ogni forma e tipologia esplicito, e l'intreccio possibile con l'estensione trasversale della competenza statale a tutela della concorrenza.

fra due settori operanti in un segmento di mercato che, separato al proprio interno, sottratto alla libera concorrenza, si riunisce, in ragione di comuni interessi non economici, entro un assetto caratterizzato dalla penetrante presenza di obblighi pubblici.

Non ricostruire la trama del processo decisionale rischia, tanto di vanificare la portata della decisione, quanto, piuttosto, di alterarne il significato intrinseco.

È senza dubbio vero che a saltare sono soltanto poche regole all'interno di un quadro che ne racchiude molte altre, rimaste in piedi e rilette in termini di compatibilità costituzionale.

Ma è altresì vero che tali regole, pur assumendo un alto contenuto caratterizzante che viene rafforzato dalla reciproca interdipendenza che lega la norma principale alle altre due di rango derogatorio, vanno correttamente interpretate per non incidere negativamente sulle basi della riforma di tutto il settore.

In tale direzione milita anche il dato esteriore che riconduce la loro caducazione alla veste formale in cui viene contenuta la dichiarazione di illegittimità, avente oggetto parziale e carattere tipo interpretativo, volto a meglio armonizzarsi con lo spirito legislativo che la Corte mantiene integro.

Ciò esclude di per se stesso che possano implicitamente vacillare anche altre regole con cui si introducono rilevanti novità per il servizio NCC, su cui si appunta l'attenzione della Corte.

Fra quelle rimaste in vigore si contraddistinguono per impatto sul pregresso assetto, le prescrizioni inerenti agli obblighi di tracciabilità del servizio svolto, quelle con cui (astrattamente) si introducono elementi proconcorrenziali mediante l'ampliamento delle modalità di incontro fra domanda ed offerta del servizio, oltre alle altre con cui si definiscono spazio territoriale e validità operativa del titolo abilitativo di esercizio.

Rispetto ad esse la Corte non si limita a respingere i rilievi di sospetta illegittimità formulati dal ricorrente, ma effettua una ricostruzione di compatibilità costituzionale che investe lo spazio concesso a ciascun produttore di regole, attesa la "convivenza" di due competenze esclusive allocate, rispettivamente, sul piano regionale, per quanto concerne la materia del trasporto pubblico locale e sul piano statale in ordine alla tutela della concorrenza, che si prospetta come trasversale.

Seguendo la tecnica decisionale improntata al criterio della prevalenza, la Corte stabilizza il proprio precedente orientamento e conferma l'allocazione su base regionale della regolamentazione del servizio di trasporto non di linea¹²¹, ma identifica il nucleo essenziale della normativa esaminata nella competenza trasversale riconosciuta allo Stato in materia di tutela della concorrenza, cui

¹²¹ Il richiamo è a precedenti specifici, fra cui Corte cost. sentenze n. 5 del 2019, n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007.

attribuisce una funzione finalistica volta a varare, come precisato, regole omogenee e non discriminatorie¹²².

Il riconoscimento, a quest'ultimo, del potere di intersecare “qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte”¹²³, impone alla Corte un doppio passaggio analitico: verificare se ed in che misura le regole pubbliche dettate per il settore NCC seguano e si mantengano entro una logica costituzionale ragionevole e proporzionata, in rapporto alla funzione statale di tutelare la concorrenza¹²⁴.

Ragionevolezza e proporzionalità¹²⁵ guidano la Corte nella rilettura del quadro normativo con cui viene delimitato il mercato in cui è chiamato ad operare il servizio di autotrasporto con NCC.

Tali principi, pur nei limiti dell'oggetto dedotto¹²⁶, rappresentano l'unico strumento disponibile dalla Corte per graduare principi e diritti confliggenti e per vagliare in concreto, attraverso l'analisi degli effetti, il merito della scelta condotta dal legislatore nella definizione degli interessi¹²⁷

Si tratta di criteri che, da un lato, presuppongono una convergenza sull'idea di “tutela della concorrenza” che la Corte ha fatto propria¹²⁸, dall'altro, aiutano la

¹²² Di qui la necessaria centralizzazione delle norme con cui si introducono le regole operative del servizio

¹²³ Così il punto 5.3 del Considerato in diritto, che opera un richiamo al precedente orientamento della Corte ricostruibile dalle sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012.

¹²⁴ Netta, sul punto è la Corte che ben ammette che lo Stato possa arrivare ad incidere sulla totalità dell'ambito residuale regionale (come accaduto per le norme salvate dall'illegittimità), ma entro il rigoroso rispetto dei “limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta” (così al Considerando 5.3 della decisione, che riporta numerose pronunce a sostegno di quanto affermato).

¹²⁵ Sulla cui applicazione concreta si veda M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità, nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in AA.VV., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti Europee*, Roma, Servizio Studi Corte Costituzionale, 2013, 10

¹²⁶ Sul questo specifico aspetto, si veda F. TRIMARCHI BANFI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. amm.*, 2015, 623.

¹²⁷ A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2000, 567.

¹²⁸ Numerose, al riguardo sono le accezioni in cui la Corte ha inteso la tutela della concorrenza, tutte rinvenibili nei precedenti da essa citati nei vari Considerato in diritto che compongono il punto 5.4 della decisione. Per una ampia rilettura del rapporto fra riparto competenziale, concorrenza e ragionevolezza legislativa, A. ARGENTATI, *Mercato e Costituzione: il Giudice delle leggi davanti alla sfida delle riforme*, Torino, 2017.

Corte a saggiare il modo in cui a tale idea di concorrenza viene data concreta attuazione di essa da parte del legislatore statale¹²⁹, cui è rimesso un preciso spazio decisionale calibrato alla peculiarità dell'ambito d'intervento¹³⁰,

Il nodo centrale della decisione diviene, quindi, l'implicita ricostruzione, da parte del Giudice delle leggi, di un modello di "concorrenza ideale"¹³¹ per il settore dell'autotrasporto con NCC, da elevare a ragionevole proporzionale parametro di verifica delle scelte elaborate dal legislatore statale, perché se si dimostrano eccedenti rispetto ad esso, vanno cassate.

Esso va perseguito e assicurato per il tramite delle scelte operate da quel legislatore cui è affidato, per Costituzione, lo specifico compito, non soltanto di garantire un principio che fa proprio un tipo di mercato (e le sue dinamiche)¹³², ma anche di non omettere, un adattamento necessario di esso ai valori posti alla base del nostro assetto costituzionale¹³³.

In tal modo la Corte, da un lato, segna il confine ultimo per il legislatore regionale¹³⁴, dall'altro investe il legislatore statale di un compito specifico che va

¹²⁹ Sul tema G. AMATO, *Corte Costituzionale e Concorrenza*, in *Mercato, concorrenza regole*, n. 3/2017, 425.

¹³⁰ Acquista, allora, un particolare significato la critica opposta dalla Corte all'idea di "tutela della concorrenza" prospettata dalla Regione ricorrente, che riduttivamente limiterebbe il legittimo intervento statale alla sola scelta delle misure di apertura dello spazio di mercato del settore del trasporto NCC, giungendo ad escludere, per contro, ogni opposta scelta legislativa statale di regolamentazione dello stesso "ai fini di preservarne la struttura" (così al 7 alinea del punto 5.4. del Considerando in diritto).

¹³¹ Tematica delicatissima e di portata trasversale che, proprio recentemente, ha sollecitato attente riflessioni della dottrina proprio in riferimento agli effetti distorsivi generati da una "cattiva interpretazione" del suo significato in rapporto all'interesse pubblico perseguibile, vedi F. CINTIOLI, *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, Rubbettino, Catanzaro, 2020.

¹³² N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, 438.

¹³³ La contestualizzazione dell'idea di concorrenza maturata in relazione a tale ambito, spinge la Corte ad affermare, in linea con quanto già precisato nelle precedenti sentenze n. 30 del 2016 e n. 49 del 2014, che la "tutela della concorrenza si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche". In generale su tale profilo, C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 1/2014

¹³⁴ In merito, la Corte non manca di ricordare come lo scrutinio sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità di misure ed obblighi stabiliti dal legislatore statale, necessiti di essere condotto con un rigore specifico "nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni", laddove

oltre l'idea che la tutela di concorrenza debba esprimersi attraverso scelte volte a rimuovere ostacoli, amministrativi o economici¹³⁵, al libero esercizio del diritto di impresa o ad assicurare la parità degli operatori nell'accesso al mercato.

Il che, rapportato alla vicenda in esame, avvia la verifica non soltanto sulle regole di esercizio del servizio NCC, in quanto idonee ad assicurare una adeguata distinzione con il servizio taxi, ma, prima ancora, sul punto di equilibrio con cui sono bilanciati i differenti interessi contrapposti che si innervano sullo svolgimento di tale attività, che deve essere letto "in senso sistemico e non frazionato"¹³⁶.

Ciò induce ad una reinterpretazione del peso acquisito dal principio di concorrenza in rapporto ad altri interessi ad elevato contenuto valoriale, spingendo la Corte ad affermare, proprio con riferimento ad un settore affine, che è "eccezionalmente consentito (al legislatore statale) di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche", in ragione della protezione di interessi confliggenti¹³⁷.

Se l'oggetto principale dello scrutinio della Corte è la regolamentazione del servizio NCC nell'assetto di mercato fatto proprio dal legislatore statale, all'esito di una logica espressiva della sintesi del bilanciamento tra la libera iniziativa economica ed interessi antagonisti, il sindacato si trasferisce sul piano del rapporto fra regole pubbliche e fenomeno economico, già molto noto alla Corte¹³⁸.

In questa prospettiva, superano positivamente il vaglio della Corte, tutte le scelte regolatorie statali circa un adeguato mantenimento della separazione fra due tipologie di servizi che compongono l'autotrasporto non di linea, ma, ancor prima, quelle regole volte a definire quali soggetti siano abilitati a offrire le suddette tipologie di servizi¹³⁹ entro il mercato predefinito ed a quali condizioni possano farlo.

l'autonomia regionale sia stata compressa dall'operato del legislatore statale (punto 5.6 della sentenza).

¹³⁵ L'espressione impiegata nel testo è mutuata da G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 2491

¹³⁶ Così si legge al punto 5.4 del Considerato in diritto.

¹³⁷ Così nella sentenza n. 30 del 2016, relativa al trasporto NCC a mezzo autobus; ma ancor prima la Corte era giunta alle medesime conclusioni nella sentenza n. 49 del 2014, ad oggetto differente.

¹³⁸ Ampiamente, si veda M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2008

¹³⁹ Netta, sul punto era stata anche Corte cost. n. 80 del 2006, laddove aveva precisato (punto 4.3 del Considerando in diritto), che le regole di accessibilità al mercato, decisive ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica, sono riconducibili alla competenza statale trasversale in materia di tutela della concorrenza.

Ecco perché, al fondo, si ritiene di poter affermare che nella decisione esaminata, al di là di un evidente arresto normativo, sembra scorgersi un intento conservativo della Corte, che mira a salvare la ragionevolezza dell'assetto complessivo e la tenuta generale dell'intero corpo normativo della riforma del settore NCC, a prescindere dalle censure cadute su singole regole specifiche in cui il progetto normativo si articola.

Riletta in questi termini la decisione, la portata demolitoria dell'illegittimità costituzionale giunge a stemperarsi e, addirittura addiviene a conferire al legislatore nuovi spazi regolatori, con il difficile compito di incastrarli in un ordito ancora stabile.

8. Rileggere la decisione: fra nuove prospettive legislative e rispetto della coerenza del sistema

Quanto affermato apre lo spazio per un'ultima considerazione conclusiva.

La rilettura della pronuncia risulterebbe incompleta se non si facesse cenno alla futura opera del legislatore, cui la Corte rimette l'importante compito di colmare il vuoto generato e, a parere di chi scrive, anche di azzardare un ulteriore passo in avanti.

Una rimessione regolatoria, tuttavia, non priva di condizioni.

Viepiù laddove intervenga con una sentenza di illegittimità parziale a carattere interpretativo.

Come di consueto, la Corte non consegna al futuro legislatore il compito di colmare una clausola in bianco: del resto mai lo aveva fatto neppure nelle precedenti occasioni di riaffermata illegittimità costituzionale¹⁴⁰.

La caducazione della norma sul rientro obbligatorio in sede/rimessa prima dell'avvio di ogni servizio NCC e del corollario derogatorio ad essa associato, non investe la ragionevolezza della scelta legislativa su come viene espresso il punto di equilibrio fra gli interessi contrapposti nel settore, ma blocca la proporzionalità su specifiche scelte operative che di tale punto costituiscono un precipitato diretto.

È pertanto chiaro che una eventuale novella, andando ad inserirsi entro una cornice in cui la Corte ha ben delineato, salvando l'ossatura dell'assetto regolatorio, il rapporto che si crea fra l'esercizio del diritto d'impresa e gli interessi pubblici su cui essa va a ricadere, non può che far affidamento su un simile postulato.

In esso è racchiusa l'idea di concorrenza legittima la cui tutela è riconosciuta al legislatore nazionale.

Del resto, era accaduto così anche in passato, quando nel cassare le norme della legge regionale piemontese che vietavano l'autorizzazione all'esercizio del servizio di trasporto con bus NCC alle imprese che utilizzavano un certo tipo di veicoli o

¹⁴⁰ Si vedano le sentenze n. 30 e 265 del 2016 e la recente n. 5 del 2019.

quelle di altra legge della medesima regione che restringevano, agli esercenti del servizio taxi o NCC, il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, la Corte aveva sempre ribadito con estrema chiarezza che l'affidamento al legislatore statale della definizione dello spazio di mercato da tutelare dei rispettivi settori, si sarebbe mantenuto nei termini della legittimità costituzionale se realmente avesse rispecchiato il punto di equilibrio fra tutti gli interessi confliggenti.

Ed ancora, la questione si era riproposta in termini non dissimili, sempre con riferimento alla decisione da ultimo citata, al momento in cui la Corte, nel sollecitare l'intervento legislativo statale verso un inquadramento giuridico univoco e aggiornato dell'ingresso delle applicazioni informatiche nelle modalità di trasporto a chiamata, aveva auspicato che il medesimo venisse pensato in termini di compatibilità con il quadro regolatorio vigente, specialmente in relazione al contingentamento numerico per l'accesso all'esercizio del servizio ed alla distinzione dei due autoservizi.

Cosa che si è puntualmente verificata con l'inserimento, nell'attuale assetto novellato a trama inalterata, tanto della regola della prenotabilità del servizio mediante applicazioni informatiche, quanto di quella della predisposizione di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente.

E se quanto appena affermato dovesse risultare discutibile, ad avvalorare l'ipotesi avanzata contribuirebbe la stessa interpretazione fornita dalla Consulta, che nel ricordare come l'intervento del legislatore statale "sull'organizzazione e sullo svolgimento del servizio di NCC" assicuri "un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco"¹⁴¹, fugherebbe ogni contrario dubbio.

La blindatura, da parte della Corte, delle scelte di fondo in origine condotte dal legislatore statale che, nei limiti della propria competenza in ambito della tutela della concorrenza, ha mirato a varare una riforma che potrebbe essere definita "ad assetto regolatorio invariato", oltre che il limite di legittimità diviene, quindi, la direzione del futuro intervento del legislatore.

Nel procedere alla ricerca della compatibilità costituzionale delle regole indagate attraverso una sistematica ricollocazione delle medesime nell'arco di una circonferenza più grande, la Corte, non ribaltando l'ordito normativo della legge quadro, cristallizza il mantenimento di una politica attiva di vincoli pubblici al libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali nel settore dell'autotrasporto non di linea, l'impermeabilizzazione dello spazio di mercato costruito sulla definizione

¹⁴¹ Punto 5.4. penultimo alinea del Considerato in diritto.

delle caratteristiche di accesso per i potenziali operatori interessati e la centralità dell'atto amministrativo previo all'esercizio della suddetta attività¹⁴².

Posto, allora, che la riforma prospettata supera, di fondo, la prima verifica "dell'equilibrio costituzionalmente sostenibile", oltre alla necessità di colmare il *vulnus* creatosi con l'illegittimità parziale, si può ricavare uno spazio ulteriore, interno ai confini tracciati con tale equilibrio, entro cui immaginare un futuro intervento del legislatore statale.

All'ipotesi prospettata si giunge dalle stesse conclusioni cui previene la Corte.

Per un verso, vi è l'accettazione che il settore dell'autotrasporto con NCC, in qualunque realtà giuridico-territoriale venga ad essere svolto, racchiuda al suo interno dinamiche inestricabili, delle quali si impone una sintesi legislativa a garanzia del confronto fra logiche contrapposte, il cui punto di arrivo è rappresentato dalla costruzione di uno spazio di mercato.

Per altro verso, vi è che in detto mercato sia presente una disciplina pubblica, in cui regole ed obblighi, variamente composti, si intreccino reciprocamente per assicurare garanzia della sicurezza, qualità e razionalità nello svolgimento del servizio, anche in base alle differenti istanze di mobilità connesse alla sopravvenienza di nuove modalità tecnologiche, dal momento che le nuove forme d'incontro fra domanda ed offerta non cancellano le vecchie finalità sociali connaturate a questo tipo di servizio di mobilità locale.

Infine, vi è che al legislatore statale sia rimessa la gestione delle dinamiche eterocomposte che in detto mercato si intrecciano.

È in questo tessuto che si innesta la nuova spinta per il legislatore.

C'è una norma, salvata dalla Corte, che meriterebbe un adeguato completamento per non generare conseguenze perniciose.

¹⁴² Netta, l'affermazione con cui la Corte, al sesto periodo del Considerando in diritto n. 5.4, distinguendo fra il servizio taxi e quello NCC, rimarca che con l'affidamento del servizio ai titolari di licenze, "lo Stato ha compiuto nel 1992 una scelta legislativa che non è in discussione (...) e che è stata confermata nelle sue linee essenziali anche attraverso l'espressa sottrazione del settore dal campo di applicazione dei vari provvedimenti per la liberalizzazione (...) succeduti nel frattempo": il discorso è pienamente valido per gli NCC, dal momento che il possesso della previa autorizzazione è il presupposto condizionante necessario pure per lo svolgimento dell'attività.

Nella comune accettazione¹⁴³ di mantenere un regime di contingentamento amministrativo per le autorizzazioni necessarie all'esercizio del servizio NCC¹⁴⁴, la novella del 2019 introduce una variabile assai rilevante: la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per il periodo necessario all'istituzione del registro informatico pubblico nazionale che tali titoli dovrebbe registrare.

La Corte ha messo in chiaro la stabilità costituzionale della previsione, argomentando sulla tenuta logica e proporzionale della regola, che fa leva sulla temporaneità della durata e sulla circoscrivibilità funzionale degli effetti, che non generano interferenze esterne¹⁴⁵, ma non ha potuto adeguatamente verificare la tenuta costituzionale delle conseguenze scaturite dalla vigenza della medesima.

Non soltanto perché la brevità del tempo di permanenza della novella non ne ha permesso una stabilizzazione o, ancor meno, non ne ha ancora consentito l'emersione, ma anche per la mancanza di invocazione giuridica, che ne esclude un possibile scrutinio, anche indiretto.

La sottrazione all'interesse della Regione non ne depotenzia la portata.

Nelle more del giudizio, infatti, vi sono stati sviluppi inattesi: nonostante l'avvenuta costituzione del REN, la proroga della moratoria ha continuato ad operare, seppure sotto mentite spoglie¹⁴⁶, comportando una sostanziale blindatura dall'esterno dei meccanismi ordinari d'ingresso al settore NCC ed implicitamente avallando l'unica forma di accesso all'esercizio dell'attività per i nuovi potenziali operatori, vale a dire quello della trasferibilità del titolo già regolarmente posseduto da altri.

Nell'ambito del mercato delineato dal legislatore statale attraverso la fissazione delle condizioni per l'accesso degli operatori e delle regole sull'organizzazione e

¹⁴³ È sufficiente ricordare come nel Protocollo d'intesa tra Ministero dei Trasporti e alcune associazioni del settore taxi e noleggio con conducente, siglato il 2 febbraio 2018 con lo scopo di elaborare linee comuni su cui avviare la revisione del settore del trasporto pubblico non di linea voluta dalla legge sulla concorrenza, n. 4 agosto 2017, n. 124 (articolo 1, commi 179-182), la regola del contingentamento delle autorizzazioni per il servizio (art. 1 del Protocollo) costituisca un "principio fondamentale" su cui calibrare ogni regola futura.

¹⁴⁴ Si rammenta che le sollecitazioni a mantenere un regime di contingentamento amministrativo arrivavano anche dalla stessa Autorità garante nel settore trasporti (ART), che ne aveva dato conto nell'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità", deliberato in data 21 maggio 2015.

¹⁴⁵ L'opportunità di fermare in modo temporaneo l'aumento del numero di imprese nel settore è la giustificazione del fine, mentre la non pregiudizialità esterna è la giustificazione del mezzo, vedi punto 5.6.2. del Considerato in diritto.

¹⁴⁶ La giustificazione ufficiale fornita dal MIT, nel comunicato del 20 febbraio 2019 è riposta nella mancata definizione delle specifiche tecniche del foglio di servizio elettronico.

sullo svolgimento del servizio di NCC è, infatti, riscontrabile un ulteriore e diverso spazio di scambio fra gli operatori: esso riguarda l'incontro fra incumbent e vecchi titolari di autorizzazione all'esercizio del servizio già presenti in questo segmento dell'autotrasporto.

Esiste, in altri termini, anche un profilo interno al "mercato amministrato"¹⁴⁷ del servizio NCC.

Esso è indirettamente alimentato dalle stesse regole pubbliche poste a protezione del settore dalle dinamiche esiziali della concorrenza sulla garanzia degli interessi pubblici contrapposti, ma viene a costruirsi in modo fattuale, su base volontaria e senza adeguati filtri normativi¹⁴⁸.

Le disposizioni presenti, peraltro mai oggetto di revisione, si limitano a dettare le condizioni minime per il trasferimento del titolo pubblico, andando a definire i presupposti prodromici allo stesso¹⁴⁹, ma non anche, con sufficiente adeguatezza, la fase dinamica del passaggio, i cui risultati generano effetti che ricadono sull'esercizio futuro dell'attività trasferita.

La sola predeterminazione delle condizioni entro le quali può procedersi alla traslazione dell'autorizzazione, non integra alcuna reale garanzia di tutela delle finalità sociali ontologicamente connesse con l'attività oggetto del provvedimento ceduto, né offre adeguata protezione della dimensione sociale più latamente connessa all'equilibrio fra le parti che addivengono allo scambio, per contratto.

Tale occasione di scambio, che a condizioni normali, origina proprio dalla permanenza di un sistema di autorizzazioni a numero chiuso in cui l'adeguamento ai bisogni emergenti dal mercato esterno viene condotto in modo sporadico, occasionale e su esplicita scelta dell'amministrazione, oggi viene tradotta alle conseguenze estreme a causa del protrarsi del suddetto blocco giuridico.

Laddove, seppur con forti dubbi sulla tenuta della logica di sistema¹⁵⁰, può ammettersi, in virtù della trasferibilità legale dei titoli pubblici, la circolazione fra privati della titolarità delle autorizzazioni in un mercato regolamentato e contingentato in ingresso, il blocco legislativo imposto contro l'ampliamento "primario" del mercato, rischia di far implodere un equilibrio già precario.

¹⁴⁷ L'espressione è impiegata da E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto fra common law e civil law*, Milano, Egea, 2016

¹⁴⁸ Il fenomeno dello scambio privato dei titoli pubblici in assenza di adeguata regolamentazione è stato ben studiato, nell'ambito dei taxi da V. VISCO COMANDINI, S. GORI, F. VIOLATI, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, n. 3/2004, 515 ed ha condotto a conclusioni parzialmente applicabili, per analogia, anche nel settore NCC.

¹⁴⁹ Così, in tale direzione, si veda l'art. 9 della legge n. 21 del 1992, non a caso rimasta invariata sul punto.

¹⁵⁰ Per una riflessione sulle conseguenze di tali criticità, se si vuole, V. GIOMI, *Mercati in attesa di mercato*, cit. p. 392.

In questa spinta acceleratoria, la trasferibilità fra privati si trasforma nell'unica modalità di ingresso nel mercato degli NCC e la mancanza di un sistema di regole che disciplinino gli elementi operativi dello scambio di una autorizzazione pubblica fra privati (ad esempio mediante fissazione del prezzo, controllo della cessione), mostra le sue corde.

L'ipotizzata apertura legislativa potrebbe, allora, inserirsi entro queste maglie, collocandosi fra l'acutizzarsi di un vuoto normativo connesso alla declaratoria di parziale incostituzionalità della norma e l'attesa che se ne colmi uno differente all'interno del medesimo testo normativo.

Il nuovo spazio rivendicabile dal legislatore nazionale, andando a dettare ulteriori prescrizioni inerenti ai presupposti per lo svolgimento del servizio NCC, sarebbe riconducibile senza eccessivo sforzo entro i limiti di competenza ben tracciati dalla Corte, esprimendosi una scelta legislativa ricompresa nell'ambito della tutela della concorrenza ad essa riconosciuta.

Si ritiene, infatti, che il fenomeno traslativo, in ragione dell'oggetto scambiato (che è un titolo pubblico)¹⁵¹, non possa essere confinato ad elemento giuridico interamente disponibile dai privati e rimesso all'esercizio della loro libertà d'iniziativa economica, se non al prezzo di una possibile compromissione futura di quelle finalità sociali intrinseche al servizio NCC e che ne frenano l'espansione concorrenziale.

Del resto, laddove si crea un mercato è necessario che vi sia il rispetto della legge degli scambi, che opera sia, verso l'interno, nell'ambito delle dinamiche contrattuali¹⁵², che verso l'esterno, con riferimento alla condizione di parità degli operatori¹⁵³.

Sotto una prospettiva parallela, poi, che l'importanza di regole che disciplinino l'organizzazione e lo svolgimento dell'intero segmento di questo tipo di autotrasporto costituisca un obiettivo primario del legislatore riformatore si evince anche dal perfezionamento della vecchia normativa in ordine alle vicende impeditive dell'utilizzo dell'autorizzazione per circostanze inerenti alla persona del titolare¹⁵⁴.

¹⁵¹ Sulla relazione problematica scambio e intrinseca funzione del bene scambiato, se rappresentato da un titolo pubblico, F. MERUSI, *Si può vendere anche fumo: nuovi beni e nuovi diritto nel diritto dell'energia*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 1067.

¹⁵² G. OPPO, *Contratto e mercato*, in *Scritti giuridici*, VII, Padova, Cedam, 2005, 193.

¹⁵³ Per la prospettiva del contraddittorio ad armi pari come espressione della "corretta legge del mercato", vedi F. MERUSI, *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, il Mulino, 2002.

¹⁵⁴ Art. 1 lett. c, d.l. 135 del 2018, che introduce l'art. 10bis alla legge n. 21 del 1992.

Norma, quella evidenziata, che denota l'interesse a creare le condizioni per un mantenimento, in capo all'originario titolare dell'autorizzazione, del titolo abilitante, avendo cura, nei connessi e contrari casi di impedimento all'esercizio dell'attività, di regolare ogni possibile aspetto in ordine alle cause ed alle conseguenze che potrebbero ammettere uno svolgimento del servizio da parte di altri soggetti qualificati per legge, ma escludendo la trasferibilità del titolo.

Si ritiene, in conclusione, che un intervento legislativo con cui sia regolata la dimensione operativa della trasferibilità e dei suoi effetti, non solo sarebbe coerente con la logica del sistema avallata dalla Corte, ma viepiù rafforzerebbe le stesse finalità che hanno animato l'intero assetto regolatorio, impedendo che il mercato dei titoli pubblici sia interamente sottratto alla legge degli scambi.

La creazione di un esplicito "ordine giuridico"¹⁵⁵ per questo segmento di mercato, diviene l'unico modo per assicurare che, laddove si generi un luogo di scambio fra domanda ed offerta, vi sia il necessario rispetto della concorrenza¹⁵⁶, nei termini in cui la stessa Corte ne ha evidenziato l'accezione.

In caso contrario l'equilibrio fra la dimensione economica dell'operatore e la dimensione funzionale alla garanzia di protezione di specifiche finalità sociali, valorizzate soprattutto dall'elemento personalistico, potrebbe alterarsi, minando alla struttura stessa del servizio NCC.

L'auspicio di una nuova sensibilità legislativa può rivelarsi decisivo, non solo per impedire che l'impermeabilizzazione del settore verso l'esterno, avvii una decostruzione del medesimo dall'interno, ma anche perché il rafforzamento del potere degli incumbent, anche sul piano economico-istituzionale, potrebbe generare forme di rischioso condizionamento¹⁵⁷ sullo stesso intervento legislativo¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Si mutua espressione e significato da N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 1998 (ora ult. ed. 2016).

¹⁵⁶ La necessità della distinzione fra "ordine naturale" ed "ordine giuridico" del mercato è analizzata da A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, Giappichelli, 2007.

¹⁵⁷ Su tali rischi, T. E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, Fondazione Magna Carta, 2013 e G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 477.

¹⁵⁸ M. AINIS, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Milano, Giuffrè, 2012.