

***Il punto di equilibrio nella tutela della concorrenza: la Corte rende più labili i confini fra i servizi taxi e di noleggio con conducente\****

*di Paolo Colasante – Ricercatore di Diritto Pubblico – ISSiRFA-CNR*

**ABSTRACT:** The decision of the Court under comment is part of the long-standing affair that has affected the discipline of the rental business with driver and in which one of the most problematic profiles is represented by the definition of the balance between this type of service and that taxis, both attributable to the local non-scheduled public service. While rejecting most of the complaints proposed, the Constitutional Court has declared the constitutional illegitimacy of the legal provision which entails, for those who perform the rental service with driver (NCC), the obligation to return to remittance before starting any service, since this would imply an unreasonable organizational and managerial burden for the carrier (always forced to make a void return journey to the remittance), as well as disproportionate with respect to the objectives of regulating competition.

**SOMMARIO:** 1. La questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Corte nel quadro della complessa vicenda della disciplina del servizio di taxi e di NCC. – 2. Il riparto di competenze in materia di trasporto pubblico locale non di linea. – 3. Il principio di proporzionalità e “l’obbligo di rientro in rimessa”. Considerazioni conclusive.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## **1. La questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Corte nel quadro della complessa vicenda della disciplina del servizio di taxi e di NCC**

Con la sentenza n. 56 del 2020, la Corte costituzionale ha risolto il giudizio promosso in via principale dalla Regione Calabria avverso alcune disposizioni dell'art. 10-bis del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, in legge n. 12 del 2019, che hanno apportato modifiche alla disciplina del trasporto pubblico locale non di linea e, in particolare, del servizio di noleggio con conducente (NCC).

Pur rigettando la maggior parte delle censure proposte, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione normativa (art. 10-bis, comma 1, lett. e) che comporta, a carico di coloro che svolgono il servizio di noleggio con conducente (NCC), l'obbligo di rientro in rimessa prima di cominciare ogni prestazione, dal momento che ciò comporterebbe un irragionevole aggravio organizzativo e gestionale per il vettore (costretto sempre a compiere "a vuoto" un viaggio di ritorno alla rimessa), nonché sproporzionato rispetto agli obiettivi di regolazione della concorrenza.

La decisione della Corte in commento si inquadra nell'ambito dell'annosa vicenda che ha interessato la disciplina dell'attività di noleggio con conducente e nella quale uno dei profili più problematici è rappresentato dalla definizione del punto di equilibrio tra questa tipologia di servizio e quella dei taxi, entrambe riconducibili al servizio pubblico locale non di linea, in merito al quale il giudice delle leggi fornisce una ricostruzione sistematica del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Per giungervi, la Corte procede anzitutto alla disamina della disciplina vigente, contenuta nella legge n. 21 del 1992, come risultante a seguito di una complessa successione delle leggi nel tempo in materia<sup>1</sup>. Secondo l'attuale formulazione della legge richiamata, i servizi di taxi e di NCC sono

---

<sup>1</sup> Tale ricostruzione normativa, che la Corte conduce nella sentenza in commento (*Considerato in diritto*, par. 3, 3.1, 3.2) non può essere esaustivamente analizzata in questa sede. Basti qui ricordare che la legge n. 21 del 1992 è stata modificata in senso maggiormente stringente, quanto ai vincoli a carico dei prestatori del servizio di NCC, dall'art. 29, comma 1-quater, del decreto-legge n. 207 del 2008, convertito con modificazioni, in legge n. 14 del 2009. Tuttavia, tale disciplina ha ricevuto applicazione per un brevissimo lasso di tempo, atteso che l'efficacia del menzionato art. 29, comma 1-quater, è stata sospesa sino al 31 marzo 2010 dall'art. 7-bis del decreto-legge n. 5 del 2009, convertito, con modificazioni, nella legge n. 33 del 2009, nell'attesa della ridefinizione della disciplina in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea. In seguito, perdurando la mancanza di tale "ridefinizione", l'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 40 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 73 del 2010, ha demandato a un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di "urgenti disposizioni attuative, tese a impedire

definiti come “autoservizi pubblici non di linea” (art. 1, comma 2), che trovano la loro fondamentale distinzione nel fatto di essere servizi rivolti a un’utenza rispettivamente “indifferenziata” e “specificata” (artt. 2 e 3).

Conformemente a tale distinzione di principio, ai sensi dell’art. 2 della legge n. 21 del 1992, il servizio taxi presuppone (1) che l’utenza possa richiedere la prestazione in modo diretto grazie allo stazionamento in luogo pubblico; (2) che la tariffa sia stabilita dagli organi competenti; (3) che il prelevamento dell’utente avvenga nell’area comunale o comprensoriale; (4) che la prestazione sia obbligatoria.

Invece, ai sensi del successivo art. 3, il servizio di NCC, essendo rivolto a un’utenza specifica, postula (1) che l’utenza avanzi, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una certa prestazione, anche mediante l’ausilio di strumenti tecnologici; (2) che il corrispettivo sia liberamente concordato e che la prestazione non sia obbligatoria, bensì possa essere rifiutata; (3) che lo stazionamento dei mezzi non possa avvenire sulla pubblica via, ma all’interno delle apposite rimesse, di cui almeno una situata nel territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione, con possibilità del vettore di disporre di altre rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade tale comune.

Sempre per quanto riguarda il servizio di NCC, l’art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 – nella versione introdotta dall’art. 10-bis, comma 1, lett. e) – ribadisce l’obbligo (già previsto nell’art. 3, comma 1) di ricevere nuove prenotazioni presso la sede o la rimessa e impone di iniziare e terminare ogni prestazione presso le rimesse medesime (salve le eccezioni previste dal successivo comma 4-bis), pur disponendo che il trasporto possa avvenire senza limiti territoriali.

Proprio il vincolo di rientro in rimessa – invero già esistente nella precedente formulazione dell’art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 – è stata l’unica modifica normativa introdotta

---

pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia” e di indirizzi generali per l’attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni. Tali misure non sono mai state emanate nonostante, successivamente, il legislatore abbia più volte prorogato il termine per la loro adozione fino al 1° gennaio 2019.

L’art. 10-bis del decreto-legge n. 135 del 2018 ha a sua volta abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, sia il comma 3 dell’art. 2 del d.l. n. 40 del 2010 (al comma 5), che l’art. 7-bis del d.l. n. 5 del 2009 (al comma 7), che avevano sospeso l’efficacia della più stringente disciplina dettata dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008. Di conseguenza, dalla indicata data del 1° gennaio 2019 hanno acquistato efficacia le disposizioni modificative della legge n. 21 del 1992 introdotte dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008, come ulteriormente modificate dall’art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, mentre è venuta meno la previsione di “urgenti disposizioni attuative” dirette a contrastare il fenomeno dell’abusivismo, da adottare con decreto ministeriale.

dall'art. 10-bis del decreto-legge n. 135 del 2018 che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima<sup>2</sup>.

## **2. Il riparto di competenze in materia di trasporto pubblico locale non di linea**

Per giungere a tale conclusione, la Corte opera una previa ricostruzione del riparto di competenze vigente nell'ambito materiale del trasporto pubblico locale. Se infatti prima della riforma del Titolo V del 2001 l'espressa menzione della materia delle "tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale" nell'ambito dell'elencazione dell'art. 117 Cost. v.f. rendeva palese la sussistenza di una competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni nel settore<sup>3</sup>, nel mutato quadro costituzionale la materia del trasporto pubblico locale – secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale – deve intendersi transitata nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, comma quarto, Cost.

D'altronde, è proprio l'esistenza di una competenza regionale sul trasporto pubblico locale non di linea a conferire alla Regione la legittimazione a impugnare le disposizioni statali che incidono sull'oggetto della propria competenza, nonostante la Corte riconduca le disposizioni impugnate alla materia della tutela della concorrenza, a cui peraltro la ricorrente fa espresso riferimento nell'esprimere le proprie censure.

Sul punto, vi è un rilevante passaggio della sentenza che sembra voler tendere a temperare la persistente asimmetria processuale fra Stato e Regioni, in base alla quale queste ultime possono impugnare le leggi statali deducendo, non la violazione di qualunque norma costituzionale, ma solo di quelle che riguardino il riparto di competenze, potendo tutt'al più le Regioni "evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: che la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi

---

<sup>2</sup> Unitamente – in ragione della loro stretta connessione – alle eccezioni a tale obbligo, previste nel successivo comma 4-bis.

<sup>3</sup> Come peraltro confermato dalla legislazione statale puntualmente, che vi ricomprendeva anche "i servizi pubblici di trasporto di persone e merci" (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382"). La stessa legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come "legge quadro" di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e che le regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito”<sup>4</sup>.

Ebbene, a tal riguardo, la sentenza in commento specifica che il riferimento, “contenuto nel ricorso, all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., si può considerare come operato al fine di dimostrare che le norme impugnate non possono essere ricondotte a quell’ambito di competenza statale esclusiva, e non come parametro dedotto a fondamento dell’impugnazione”<sup>5</sup>. Diversamente, l’impugnazione sarebbe inammissibile, “non essendo concesso alla regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale”<sup>6</sup>.

L’impianto competenziale delineato dalla Corte, in base al quale la disciplina del servizio di NCC, sebbene riconducibile alla competenza residuale regionale in materia di trasporto locale non di linea, può essere nondimeno incisa dall’esercizio della competenza statale “trasversale”<sup>7</sup> in materia di tutela della concorrenza, è invero consolidato, sebbene sino ad oggi sia stato indagato solo rispetto a un diverso angolo visuale, e cioè relativamente a quei casi in cui le normative regionali in materia di NCC, imponendo obblighi o restrizioni, avrebbero determinato una modifica dell’assetto concorrenziale del mercato, in particolare fra soggetti operanti in diversi punti del territorio nazionale.

<sup>4</sup> Sentenza n. 137 del 2018, *Considerato in diritto*, par. 3.5.

<sup>5</sup> Sent. in commento (n. 56 del 2020), *Considerato in diritto*, par. 5.2.

<sup>6</sup> *Ibidem*. In senso conforme, *ex multis*, sentenze nn. 116 del 2006; 202 del 2016; 114 del 2017.

<sup>7</sup> Come è noto, la nozione di competenza trasversale o materia-non materia risale a A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 15 ss. Ancor prima, suggestioni in questo senso sono rinvenibili in S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 107 ss. In merito, si veda anche il saggio di G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, p. 461 ss. Con specifico riferimento alla tutela della concorrenza, cfr. G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 981 ss.; L. BUFFONI, *La “tutela della concorrenza” dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 345 ss.; P. DE PASQUALE, *La tutela della concorrenza tra Unione europea, Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, p. 99 ss.; A. VENTURI, *La «tutela della concorrenza»: da «valore-materia» a «materia-valore». La Corte conferma il riparto Stato-Regioni operato dal codice De Lise*, in *Le Regioni*, 2008, p. 407 ss.

In questo senso, i precedenti sono diversi e hanno riguardato sempre leggi regionali del Piemonte, a partire dalla sentenza n. 30 del 2016<sup>8</sup>, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale (art. 12, comma 3, L.R. n. 22 del 2006) che avrebbe subordinato l'incremento del parco autobus degli imprenditori esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente all'acquisto di mezzi nuovi, con conseguente esclusione dei veicoli usati. Nell'accogliere la questione di costituzionalità, la Corte ha osservato che "la norma regionale (...) comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre regioni". Pertanto, "la previsione censurata eccede (...) i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della «tutela della concorrenza»".

Anche la sentenza n. 5 del 2019<sup>9</sup> ha avuto ad oggetto il medesimo articolo di legge regionale, ma in riferimento alla diversa previsione (contenuta nel primo comma) in base alla quale "nelle more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli adibiti ad attività di noleggio di autobus con conducente, al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori, è vietato alle imprese autorizzate all'esercizio di tale attività l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti". Similmente al caso appena richiamato, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, precisando che in tale ambito "le Regioni sono abilitate a regolare (...) la gestione del servizio (...), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che (...) penalizzerebbero gli operatori 'interni', data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni". Perciò, ancora una volta, secondo la Corte, devono essere esclusi interventi regionali che in qualunque modo distorcano l'assetto concorrenziale del mercato, ponendo vincoli o diverse condizioni di accesso per l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente, dal momento che la collocazione della sede delle imprese nel territorio

---

<sup>8</sup> A commento della decisione si vedano L. DIOTALLEVI, *Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus tra libertà di circolazione e tutela della concorrenza*, in *Giur. Cost.*, 2016, p. 183 ss.; A. CLARONI, *Sul noleggio di autobus con conducente*, in *Le Regioni*, 2016, p. 566 ss.

<sup>9</sup> Su cui v. M. CARRER, *Alla Corte in corriera. Nota alla sentenza n. 5/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 marzo 2019.

regionale finirebbe per costituire il presupposto per la penalizzazione o per il vantaggio di esse rispetto a quelle operanti nel resto del Paese.

Deve essere infine menzionata la sentenza n. 265 del 2016<sup>10</sup>, che è il precedente più rilevante ai fini della sentenza in commento, dal momento che interessa la disciplina generale del servizio di NCC e non solo lo specifico settore del noleggio di autobus con conducente. In particolare, il legislatore piemontese<sup>11</sup>, in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata (*in primis*: Uber), rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, e dei problemi di compatibilità che queste pongono nei confronti dei “classici” autoservizi pubblici non di linea (taxi e NCC), ha disposto che il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata di un autoveicolo con l’attribuzione di corresponsione economica, potesse essere esercitato solo da coloro che svolgono il servizio di taxi o di NCC, prevedendo altresì una sanzione a carico di coloro che contravvenissero a tale divieto.

A tal proposito, la Corte, fa ricorso al consolidato adagio secondo cui la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lett. e), dell’art. 117 Cost. – nella misura in cui riflette quella operante in ambito europeo<sup>12</sup> – include “sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l’assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all’entrata, e al libero

<sup>10</sup> Ampiamente commentata in dottrina: M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. Cost.*, 2016, p. 2307 ss.; O. POLLICINO, V. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: "Uber" tra giudici e legislatori*, in *Giur. Cost.*, 2016, p. 2479 ss.; D. TEGA, *Uber in Piazza del Quirinale n. 41: la «gig economy» arriva alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 580 ss.; S. SCAGLIARINI, *Lo sciopero dei taxisti: 'dum Romae consulitur Uber (non) expugnatur'*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 aprile 2017.

<sup>11</sup> Art. 1 della L.R. Piemonte n. 14 del 2015, che inserisce l’art. 1-bis nella L.R. Piemonte n. 24 del 1995 (“Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada”).

<sup>12</sup> Il quale risale alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 237 ss., con osservazioni di A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di ‘tutela’ della concorrenza?*, p. 259 ss.; G. P. DOLSO, *Tutela dell’interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, p. 265 ss.; C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, p. 277 ss.; L.F. PACE, *Il concetto di tutela della concorrenza, l’art. 117 Cost. e il diritto comunitario: la ‘costituzionalizzazione’ della figura dell’imprenditore sovvenzionato*, p. 4677 ss. A commento della decisione, si vedano anche R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione – Nota a Corte cost., n. 14/2004*, in *Le Regioni*, 2004, p. 990 ss.; R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 791 ss. Con taglio più ampio, v. anche S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente*, in S. Mangiameli, *Lecture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2011, p. 181 ss. In giurisprudenza, in senso conforme, cfr. *ex multis* sentenze nn. 45 del 2010; 200 e 291 del 2012; 83 del 2018.

esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese” e, pertanto, la normativa regionale richiamata si pone in violazione di tale competenza statale, nella misura in cui – peraltro limitatamente al territorio piemontese – “impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato”.

Per giunta, la decisione n. 265 del 2016 è rilevante anche sotto altro profilo, perché, oltre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa regionale, contiene un monito per il legislatore, che lo ha condotto alla tanto attesa riforma oggetto del giudizio di costituzionalità definito con la sentenza n. 56 del 2020.

Infatti, la Corte, nella sentenza n. 265 del 2016, ha ritenuto auspicabile che il legislatore si facesse carico tempestivamente delle nuove esigenze di regolamentazione, atteso che la normativa di riferimento risale al 1992, e cioè quando l’evoluzione tecnologica era ben lungi dal porre le esigenze di disciplina oggi esistenti e che, peraltro, “suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche (...) anche in seno all’Unione europea”.

### **3. Il principio di proporzionalità e “l’obbligo di rientro in rimessa”. Considerazioni conclusive**

Diversamente dai precedenti sin qui citati, nel caso deciso dalla sentenza n. 56 del 2020, è una normativa statale a essere oggetto di censura<sup>13</sup> e, pertanto, l’aspetto centrale della decisione non riguarda la spettanza, o meno, della competenza a disciplinare la materia in capo allo Stato (si potrebbe dire: l’*an*), bensì la ragionevolezza e la proporzione delle previsioni normative poste dallo Stato (il *quomodo*). In altri termini, pur trattandosi di un giudizio in via principale, il vero *thema decidendum* consiste in un’*actio finium regundorum* della competenza statale alla luce del principio di proporzionalità e non fra le potestà legislative nazionale e regionale. D’altronde, è palese che

---

<sup>13</sup> Invero, già nella sentenza n. 452 del 2007 era venuta in rilievo una normativa statale di taluni settori produttivi (introdotta con il decreto-legge n. 223 del 2006), fra cui alcune disposizioni in materia di trasporto pubblico locale non di linea, ricondotte dalla Corte alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza. Tuttavia, tale pronuncia non è stata fatta oggetto di menzione nel precedente paragrafo, perché le disposizioni impugnate interessavano solo il servizio taxi e non quello di NCC. A commento, v. L. CASSETTI, *La Corte costituzionale “salva” le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla “prevalenza” della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2008.



l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale concernente l'obbligo di rientro in rimessa da parte del vettore NCC non espande in alcun senso la competenza regionale in materia<sup>14</sup>.

Peraltro, la sentenza in commento si distingue dai precedenti per la ricchezza di argomentazioni e per la ricostruzione sistematica della materia *de qua*.

Anzitutto, è piuttosto interessante la valorizzazione della teoria del *punto di equilibrio*, che innerva tutta la decisione, sia per quanto concerne la definizione della spettanza della competenza in materia<sup>15</sup>, sia per quanto concerne il merito della disciplina. Dal primo punto di vista, alla luce delle esigenze di disciplina unitaria che vengono in rilievo nel caso di specie, incompatibili con discipline regionali che differenzino le condizioni di accesso e di esercizio del trasporto pubblico locale non di linea, la Corte osserva che, con la regolamentazione dettata dal decreto legge n. 135 del 2018, il legislatore statale ha inteso definire il *punto di equilibrio* fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà, introducendo un assetto di interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare<sup>16</sup>.

Quanto al merito della disciplina statale oggetto di censura, la Corte osserva che il legislatore nazionale, nel vararla, ha tenuto in considerazione la definizione di un altro *punto di equilibrio*, e cioè quello fra il libero esercizio dell'attività di NCC e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi.

---

<sup>14</sup> Da questo punto di vista, vale la pena osservare che, se è ben ragionevole che, quando un intervento legislativo statale è fondato su una competenza trasversale che incide su competenze (residuali) regionali, la Corte possa svolgere uno scrutinio di proporzionalità delle norme statali impugnate, nel caso di specie non si comprende quale sia il vantaggio – in termini di competenza legislativa – che ne trae o ne può trarre la Regione ricorrente dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Infatti, la Corte si limita a dichiarare illegittima la disposizione statale, con una motivazione che non sembra lasciare spazio o far acquisire spazio di competenza alla Regione ricorrente. Di fatto, quindi, il parametro costituzionale di cui agli artt. 117, c. 2, lett. e), e 117, c. 4, Cost. è utilizzato solo per dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma statale impugnata e per impedire, *pro futuro*, una disciplina analoga posta dallo Stato o dalla Regione. In sostanza, pertanto, la sentenza sottomette la legislazione statale ad uno scrutinio generale di costituzionalità basato su una iniziativa regionale in via principale.

<sup>15</sup> In dottrina, v. almeno F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Giuffrè, Milano 2006, in particolare 110 ss.; R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, p. 314 ss., 319-320.

<sup>16</sup> Sent. in commento (n. 56 del 2020), *Considerato in diritto*, par. 5.4. E aggiunge: "Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale 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".

Nel tenere distinti i due servizi di trasporto non di linea, è stata compiuta una valutazione che, oltre a non essere in discussione nel giudizio, è del tutto legittima, in quanto riconducibile “alle scelte politiche del legislatore statale del mantenimento di detta distinzione”<sup>17</sup>.

Ciò posto, se l’attività di taxi deve caratterizzarsi nel senso di costituire un servizio pubblico locale non di linea rivolto a un’utenza indifferenziata, obbligatorio nella prestazione e retto da un tariffario determinato, “intervenendo direttamente sull’organizzazione e sullo svolgimento del servizio di NCC, il legislatore statale ha adottato misure dirette allo scopo di assicurarne l’effettiva destinazione a un’utenza specifica e non indifferenziata e a evitare interferenze con il servizio di taxi”<sup>18</sup>.

Se quindi è certo che la competenza in materia spetti allo Stato e che il legislatore nazionale abbia una discrezionalità legislativa piuttosto ampia nelle proprie determinazioni concernenti le tipologie di servizio di trasporto pubblico non di linea, deve nondimeno verificarsi che le scelte adottate in concreto e, in particolare, gli obblighi gravanti sui vettori NCC siano adeguati e proporzionati rispetto all’obiettivo prefissato e – come ricorda la Corte – tale test di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni tra Stato e Regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione dell’autonomia regionale.

In applicazione di tali coordinate, il giudice delle leggi ha dichiarato la non fondatezza di pressoché tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate, stabilendo ad esempio che gli obblighi, a carico dei vettori NCC, di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l’utilizzo di strumenti tecnologici, e di compilare e tenere un “foglio di servizio” costituiscano misure non irragionevoli e non sproporzionate, in quanto volte a destinare tale servizio a un’utenza specifica e non eccessivamente gravose per i vettori.

L’eccessiva gravosità – e, perciò, la violazione del principio di proporzionalità – è stata invece riscontrata dalla Corte costituzionale solo per la disposizione che imponeva ai vettori NCC di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse, con ritorno alle stesse.

Infatti, a ben riflettere, se la violazione del principio di proporzionalità può essere riscontrata tutte le volte in cui gli obiettivi perseguiti possano essere raggiunti con misure meno gravose rispetto a quelle predisposte, appare evidente che il legislatore statale sia incorso in tale ipotesi.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> *Ibidem.*

Invero, l'obbligo di rientro in rimessa "travalica il limite della stretta necessità"<sup>19</sup>, considerato che l'obiettivo di destinare il servizio di NCC a un'utenza specifica e non indifferenziata è già raggiunto con la previsione dell'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa (eventualmente, con l'ausilio di strumenti tecnologici), dal momento che il contestuale divieto di stazionamento su strada evita ogni interferenza col servizio di piazza riservato ai taxi.

La Corte ha così stabilito che il vettore NCC non debba costantemente farsi carico di un viaggio di ritorno "a vuoto", potendo invece iniziare un nuovo servizio senza obbligo di rientro in rimessa.

Ciò posto, occorre comprendere quali saranno le ricadute di tale pronuncia in termini pratici rispetto all'assetto concorrenziale del trasporto pubblico non di linea. Da questo punto di vista, appare evidente che la condivisibile decisione della Corte finisca per rendere più labili i confini tra i due servizi, formalmente differenziati perché rivolti, a seconda dei casi, a un'utenza specifica o indifferenziata, ma nei fatti sempre più indistintamente accessibili, se si prende in considerazione la massiva diffusione degli strumenti tecnologici per l'utilizzo di tali servizi e la crescente tendenza a ricorrervi alla luce del costo generalmente più competitivo del servizio di NCC rispetto a quello di taxi.

Pertanto, nell'ambito dei servizi di NCC, la decisione della Corte – in un'ottica di espansione della concorrenza nel mercato – tende una mano a quello che potremmo definire il modello "Uber"<sup>20</sup>, il quale si basa su c.d. *drivers* "improvvisati" e che, perciò, diversamente dalle "classiche" imprese di NCC, non sono dotati di un'organizzazione ramificata e di una pluralità di rimesse sul territorio provinciale. Per costoro, quindi, la caducazione dell'obbligo di rientro in rimessa equivale a una massimizzazione del proprio tempo di lavoro, mentre, nei riguardi dei titolari di licenza taxi, ciò implica una significativa espansione del tempo effettivo di concorrenza con i *competitors*, i quali possono evitare ogni perdita di tempi utili a effettuare prestazioni di trasporto.

Rimane perciò solo da verificare quanto possa ancora resistere all'evolvere dei tempi questa bipartizione del servizio pubblico non di linea, in cui il "privilegio" della titolarità della licenza taxi rischia di essere eroso per effetto della diffusione di quello che si è definito il modello "Uber" e, più in generale, degli strumenti tecnologici per la richiesta di servizi di trasporto.

---

<sup>19</sup> *Ivi*, *Considerato in diritto*, par. 5.6.3.

<sup>20</sup> Per una descrizione del funzionamento del modello "Uber", v. i contributi indicati in nota n. 10.