

23 SETTEMBRE 2020

La nuova disciplina in materia di taxi e  
NCC alla prova della Corte  
costituzionale, tra tutela della  
concorrenza e vizi in ridondanza. Nota  
alla sentenza n. 56 del 2020

di Francesco Lucianò

Dottorando in Diritto pubblico, internazionale ed europeo  
Università degli Studi di Milano

# La nuova disciplina in materia di taxi e NCC alla prova della Corte costituzionale, tra tutela della concorrenza e vizi in ridondanza. Nota alla sentenza n. 56 del 2020\*

di **Francesco Lucianò**

Dottorando in Diritto pubblico, internazionale ed europeo  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** All'inizio del 2018, dopo numerosi rinvii, la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea – ovvero taxi e noleggio con conducente – è stata oggetto di una importante riforma. Nella sentenza in commento, tale riforma è sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, la quale accoglie in parte le violazioni lamentate in via diretta dalla Regione Calabria. Nella pronuncia, la Corte ricostruisce la sua giurisprudenza su almeno tre diversi temi (tutela della concorrenza, proporzionalità, vizi in ridondanza) tra loro interrelati.

**Abstract [En]:** In the early 2018, after several postponements, an important reform about Italian non-scheduled local public services (i.e. taxis and rental with driver) was approved. In the decision under comment, the Constitutional Court examines this reform, partially accepting the violations complained directly by Regione Calabria. In its ruling, the Court retraces its jurisprudence on three different but interrelated topics (competition; proportionality; redundant effects).

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea. 3. La tutela della concorrenza e il test di proporzionalità delle disposizioni impugnate. 4. La ridondanza delle violazioni sulle competenze regionali. 5. La questione della leale collaborazione. 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Con la sentenza n. 56 del 2020<sup>1</sup> la Corte costituzionale è intervenuta sulla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea, ovvero taxi e noleggio con conducente, per come da ultimo novellata dal decreto-legge n. 135 del 2018<sup>2</sup>, accogliendo in parte le violazioni lamentate in via diretta dalla Regione Calabria. Il giudizio di legittimità costituzionale in oggetto obbliga il giudice delle leggi ad affrontare questioni diverse e assai interessanti, nell'ambito di un'unica sentenza che si fa apprezzare per chiarezza. È bene sceverare il campo da ogni dubbio: si tratta di una pronuncia in linea con i precedenti, quanto meno *prima facie*, nella quale emergono alcuni temi che, ad avviso dello scrivente, meritano di essere analizzati in dettaglio. Un primo tema è quello della tutela della concorrenza, intesa come materia di competenza

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020.

<sup>2</sup> Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazioni per le imprese e la pubblicazione amministrazione, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, e i confini entro cui deve rientrare l'esercizio di tale competenza da parte del legislatore statale. Da qui un secondo tema, quello della proporzionalità, quale criterio discretivo impiegato dalla Corte per valutare le scelte legislative, fatte proprio in materia di concorrenza, in relazione al riparto di competenze legislative tra Stato e regioni. E, infine, un terzo tema è quello dei vizi in ridondanza, cioè quei vizi di legittimità costituzionali che esulano dal riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e che possono essere censurati da quest'ultime nei giudizi in via d'azione soltanto qualora essi riverberino (in negativo) sul medesimo riparto. Nella pronuncia in esame, come si vedrà di seguito, le tre questioni risultano tra loro interrelate, anche alla luce della specificità della disciplina oggetto di scrutinio. Prima, però, è bene richiamare proprio tale disciplina, ricostruendone i tratti essenziali e il suo travagliato iter applicativo.

## **2. La disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea**

Nell'ordinamento italiano gli "autoservizi pubblici non di linea" sono stati disciplinati con la legge quadro n. 21 del 1992<sup>3</sup>, ai sensi della quale tali autoservizi sono «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta»<sup>4</sup>. Nella pratica, per "autoservizi pubblici non di linea" si intendono i servizi di taxi e di noleggio con conducente (NCC). Benché assimilabili, i due servizi (taxi e NCC) sono tra loro distinti: il servizio taxi, infatti, si rivolge ad una utenza indifferenziata, lo stazionamento avviene in luogo pubblico, le tariffe sono predeterminate amministrativamente, e il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale; il servizio di noleggio con conducente, invece, si rivolge a specifici utenti che ne fanno richiesta, previa prenotazione da effettuarsi obbligatoriamente presso le rimesse, e lo stazionamento deve avvenire all'interno delle rimesse medesime. C'è poi un'ulteriore e rilevante differenza: soltanto il servizio di taxi (e non anche quello di NCC) rientra nella categoria dei "servizi pubblici" e pertanto è gravato dagli obblighi tariffari, di prestazione e di continuità, propri del servizio pubblico<sup>5</sup>. La predetta legge quadro ha altresì demandato la

---

<sup>3</sup> Legge 15 gennaio 1992, n. 21, che – come annota la Corte – «sin dal titolo si presenta come legge quadro in una materia, all'epoca, di potestà legislativa ripartita» (sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *considerato in diritto*, par. 3). Per delle riflessioni risalenti all'originaria formulazione della legge in parola, cfr. S. ZUNARELLI, *Prime considerazioni sulla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea*, in *Trasporti: diritto, economia, politica*, 1993, n. 60, pp. 65-80.

<sup>4</sup> Art. 1, co. 1, della legge 15 gennaio 1992, n. 21.

<sup>5</sup> L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2017, n. 1, p. 177 ss., cui si rimanda per una trattazione approfondita sulla «connotazione più o meno pubblicistica dei servizi in esame» (*ibidem*). Sulla nozione di "servizi pubblici", *ex plurimis* v. N. RANGONE, *I*

regolamentazione di dettaglio degli autoservizi pubblici non di linea alle Regioni e ai comuni, con le prime chiamate a definire i criteri cui i secondi devono attenersi nella predisposizione dei relativi regolamenti<sup>6</sup>. La disciplina di cui alla legge n. 21 del 1992 è stata oggetto di un importante intervento di riforma ad opera del decreto-legge n. 207 del 2008<sup>7</sup>, che ha introdotto vincoli particolarmente stringenti all'esercizio dell'attività di noleggio con conducente. Fermo restando l'obbligo di avanzare la richiesta per una determinata prestazione di trasporto presso la rimessa (di cui già alla legge quadro del 1992), con la novella del 2008 sono stati introdotti: l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; l'obbligo di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio"; l'obbligo di sostare soltanto all'interno della rimessa.

Le modifiche introdotte nel 2008, tuttavia, non sono mai entrate in vigore. La loro efficacia, infatti, è stata sospesa dapprima fino al 31 marzo 2010 e poi fino al 31 dicembre 2018, mediante il decreto-legge n. 5 del 2009<sup>8</sup>, più volte modificato nel corso del tempo<sup>9</sup>. Contestualmente, nel 2010, con autonoma disposizione<sup>10</sup>, è stata demandata ad un decreto ministeriale l'adozione di «urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente», e atte a definire «gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi». Il termine ordinatorio per l'adozione del predetto decreto ministeriale è stato più volte spostato nel tempo, parallelamente a quello per l'entrata in vigore delle modifiche introdotte nel 2008, senza tuttavia che lo stesso decreto vedesse mai la luce. La ragione di tale continuo rinvio è da ricercarsi nella mancanza di una volontà politica in tal senso, nelle more di un eventuale mutamento delle circostanze di fatto.

In questo arco temporale caratterizzato da totale incertezza normativa, non sono ovviamente mancati un ampio contenzioso amministrativo e l'intervento delle Autorità di regolazione. Il contenzioso si è

---

*servizi pubblici*, Bologna, 1999; G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI ET AL., *Diritto amministrativo*, II, IV edizione, Bologna, 2005, p. 131 ss.

<sup>6</sup> Regolamenti che – ai sensi dell'art. 5 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 – stabiliscono: il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio; le modalità per lo svolgimento del servizio; i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi; i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

<sup>7</sup> Art. 29, co. 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

<sup>8</sup> Art. 7-*bis*, co. 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

<sup>9</sup> Il citato art. 7-*bis*, co. 1, del decreto-legge n. 5 del 2009 originariamente prevedeva la proroga al 30 giugno 2009. Tale termine è stato poi differito al 31 dicembre 2009 (art. 23, co. 2, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102); poi fino al 31 marzo 2010 (art. 5, co. 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25); poi ancora fino al 31 dicembre 2017 (art. 9, co. 4, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19); e poi ancora fino al 31 dicembre 2018 (art. 1, co. 1136, lett. b), della legge 27 dicembre 2017, n. 205).

<sup>10</sup> Art. 2, co. 3, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73.

sviluppato in ordine all'efficacia di talune innovazioni apportate alla legge quadro dal legislatore del 2008, quale, in particolare, quella che obbligava i servizi NCC a far ritorno alla rimessa dopo ciascun servizio: le soluzioni di volta in volta prospettate dal giudice amministrativo sono state tutt'altro che univoche, così accrescendo il clima di incertezza<sup>11</sup>. Quanto alle Autorità indipendenti, tanto l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)<sup>12</sup> quanto l'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato (AGCM)<sup>13</sup> hanno più volte esortato il legislatore a porre fine a qualunque incertezza, modificando e aggiornando la disciplina di cui alla legge n. 21 del 1992, ritenuta obsoleta e non più rispondente alla realtà di mercato.

In vista dell'imminente scadenza dell'ultimo termine sospensivo disposto con legge (31 dicembre 2018), il legislatore, trovandosi ad operare in un contesto – è bene ricordarlo – politicamente nuovo, si è trovato costretto ad intervenire sulla “famosa” legge quadro di disciplina degli autoservizi pubblici non di linea. Le soluzioni più immediate erano due: far scadere la sospensione dell'efficacia e dunque far entrare a tutti gli effetti in vigore le modifiche di cui al decreto-legge n. 207 del 2008, oppure disporre una nuova proroga così da perpetuare tale sospensione. Tra le due opzioni più radicali, il legislatore ha piuttosto optato per una soluzione che potremmo definire “intermedia”: intervenire sulla legge quadro del 1992 mitigando i vincoli in essa introdotti dal decreto-legge del 2008. Dal punto di vista squisitamente politico la scelta operata dal legislatore risulta essere l'inevitabile compromesso tra due istanze contrapposte: quella dei tassisti, favorevoli all'entrata in vigore *sic et simpliciter* delle modifiche del 2008, e quella dei titolari di licenza di noleggio con conducente, propensi ad accettare una nuova proroga pur di non incorrere nel previsto obbligo di rientro in rimessa.

Così, con l'art. 1 del decreto-legge n. 143 del 2018<sup>14</sup>, confluito – in sede di conversione – nell'art. 10-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2018<sup>15</sup>, il legislatore è intervenuto sulla disciplina degli autoservizi pubblici

---

<sup>11</sup> L. BELVISO, *op. cit.*, p. 178, nota n. 8, e giurisprudenza ivi riportata.

<sup>12</sup> Cfr. 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, 21 maggio 2015, reperibile *online*.

<sup>13</sup> Cfr. le diverse segnalazioni nn. AS501, AS68, AS1137, AS1222, AS2782, AS1354, reperibili *online*.

<sup>14</sup> Decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea. In verità, i contenuti di tale decreto erano già stati anticipati in un emendamento (n. 1.4006) presentato dai Relatori in 5<sup>a</sup> Commissione Bilancio al Senato, durante la seconda lettura della legge di bilancio 2019-2021 (legge 30 dicembre 2018, n. 145). Quest'ultima è stata approvata con la votazione della questione di fiducia sul maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo; tuttavia, nel maxi-emendamento non è stata riportata la versione corretta dell'emendamento presentato dai Relatori, sulla quale vi era accordo in seno alla maggioranza, e ciò ha reso necessaria l'espunzione delle disposizioni in questione e la stesura di un "testo corretto" del maxi-emendamento. Per rimediare a tale inconveniente, indubbiamente dovuto ai momenti concitati che hanno accompagnato la redazione e la conseguente approvazione (a ridosso della Vigilia di Natale, *ndr*) del maxi-emendamento, nonché per evitare che – decorrendo il termine ultimo del 31 dicembre 2018 – potessero entrare in vigore le note modifiche di cui al decreto-legge n. 207 del 2008, il Governo ha riprodotto il testo del citato emendamento all'art. 1 del già richiamato decreto-legge n. 143 del 2018.

<sup>15</sup> Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12. Per ragioni

non di linea. Le linee di intervento del legislatore sono essenzialmente quattro, riguardano i vettori NCC, e possono essere richiamate in relazione alle diverse questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Calabria nel giudizio in via principale in commento.

La prima linea di intervento riguarda la possibilità di avere la rimessa e almeno una sede operativa nel territorio del comune che rilasciato l'autorizzazione, nonché la possibilità di disporre 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, previa comunicazione ai comuni predetti e salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019<sup>16</sup>.

La seconda linea di intervento concerne l'obbligo di annotare prenotazione e servizi effettuati in un "foglio di servizio elettronico", nonché l'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di noleggio con conducente presso una delle rimesse, con ritorno alle stesse, laddove il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della Provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione<sup>17</sup>.

Vi è poi la possibilità di iniziare un nuovo servizio senza ripartire dalla rimessa purché sul foglio di servizio siano registrate, sin dalla partenza dalla rimessa, 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<sup>18</sup>.

Ed infine, tra le altre novità salienti si segnalano: l'istituzione di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente<sup>19</sup> e il correlato divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del *solo*

---

di economia procedurale il Governo ha deciso di non dar luogo alla conversione del decreto-legge n. 143 del 2018, approvato *ad hoc* appena prima della fine dell'anno, e trasfondere i suoi contenuti nel decreto-legge n. 135 del 2018 (c.d. "decreto semplificazioni"). Ciò è avvenuto attraverso la presentazione, da parte del Governo, durante la prima lettura in sede referente presso la 5<sup>o</sup> Commissione Bilancio del Senato, di un apposito emendamento (n. 10.0.1000), poi approvato dalla medesima Commissione con alcune modifiche per effetto dell'approvazione di due sub-emendamenti.

<sup>16</sup> Art. 10-*bis*, co. 1, lett. b), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135. Sulla questione concernente il raggiungimento di un'intesa in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019, v. §5.

<sup>17</sup> Art. 10-*bis*, co. 1, lett. e), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135. Quanto al foglio di servizio elettronico, la medesima disposizione rimandava ad un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – da adottarsi entro il 30 giugno 2019 – la definizione delle relative specifiche tecniche, atteso che tale foglio di servizio deve riportare: targa del veicolo; nome del conducente; data, luogo e chilometri di partenza e arrivo; orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; dati del fruitore del servizio. Nelle more dell'adozione del citato decreto ministeriale, «il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea dello stesso, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti previsti per quello in formato elettronico, e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa».

<sup>18</sup> Art. 10-*bis*, co. 1, lett. f), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135.

<sup>19</sup> Art. 10-*bis*, co. 3, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135.

servizio di noleggio con conducente (e non anche del servizio taxi) «fino alla piena operatività» del medesimo registro informatico<sup>20</sup>.

### 3. La tutela della concorrenza e il test di proporzionalità delle disposizioni impugnate

Ricostruito lo sfondo normativo, vengono ora in considerazione le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Calabria nel giudizio in via principale in commento. Tali questioni, come detto *in exordium*, chiamano la Corte ad esprimersi su tre diversi temi; il primo di essi è quello della tutela della concorrenza.

Secondo la Regione Calabria, infatti, la legislazione statale in materia di autoservizi pubblici non di linea – per come novellata nel 2018 – si porrebbe in contrasto con il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni di cui all’art. 117 Cost. La ricorrente lamenta un eccessivo livello di dettaglio della disciplina oggetto di impugnazione, tale da invadere la sfera di competenza legislativa in materia di servizio pubblico di trasporto. Quest’ultimo, infatti, rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), già da prima della riforma del Titolo V della Costituzione, come riconosciuto dalla Corte stessa a partire dalla sentenza n. 222 del 2005<sup>21</sup> e poi confermato in consolidata giurisprudenza<sup>22</sup>, sia con riguardo al trasporto di linea che a quello non di linea. E, sempre secondo la ricorrente, la «peculiarità operativa» delle disposizioni impugnate (ad es., l’obbligo di effettuare le prenotazioni presso la rimessa o la sede del vettore<sup>23</sup>) impedirebbe la loro riconduzione nell’alveo della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.). Nondimeno, la natura “trasversale” della materia della concorrenza – rilevata, come noto, a partire dalla sentenza n. 14 del 2004<sup>24</sup> – non giustificherebbe «un intervento [legislativo] così pervasivo»,

<sup>20</sup> Art. 10-*bis*, co. 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135.

<sup>21</sup> Sentenza n. 222 dell’8 giugno 2005. In essa la Corte aveva già rilevato che – «ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione» – la materia del trasporto pubblico locale rientrasse nell’ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell’art. 117 Cost., avendo il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, «ridisciplinato l’intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i “servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale”» (*considerato in diritto*, par. 4).

<sup>22</sup> In ordine cronologico e senza pretesa di esaustività: sentenza n. 29 del 2006, *considerato in diritto*, par. 7; sentenza n. 80 del 2006, *considerato in diritto*, par. 10; sentenza n. 452 del 2007, *considerato in diritto*, par. 4; sentenza n. 142 del 2008, *considerato in diritto*, par. 3.1; sentenza n. 273 del 2013, *considerato in diritto*, par. 4.1; sentenza n. 30 del 2016, *considerato in diritto*, par. 3; sentenza n. 211 del 2016, *considerato in diritto*, par. 4.1; sentenza n. 78 del 2018, *considerato in diritto*, par. 2.2; sentenza n. 137 del 2018, *considerato in diritto*, par. 3.3. Da ultimo, proprio con riguardo per il trasporto pubblico non di linea, v. sentenza n. 5 del 2019 (su cui cfr. M. CARRER, *Alla Corte in corriera. Nota alla sentenza n. 5/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali. Rassegna*, 15 marzo 2019, reperibile *online*), peraltro richiamata nella pronuncia in esame (*considerato in fatto*, par. 1.1).

<sup>23</sup> Di cui all’art. 10-*bis*, co. 1, lett. a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135. Impugnate sono altresì le disposizioni di cui all’art. 10-*bis*, commi 1, lettere b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del medesimo decreto-legge, su cui v. *supra* §2.

<sup>24</sup> Il carattere “trasversale” della materia della concorrenza è stato delineata dalla Corte costituzionale dapprima con la sentenza n. 14 del 2004 e poi con la sentenza n. 272 del medesimo anno, benché già in tal senso si fosse espressa la

che appare – agli occhi della ricorrente – finalizzato «a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC», piuttosto che a tutelare la concorrenza. Una conferma in tal senso verrebbe, sempre secondo la Regione Calabria, dalla scelta del legislatore statale di impedire il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del solo servizio di NCC, e non anche del servizio di taxi, fino alla «piena operatività» del registro nazionale delle imprese operanti in questo settore.

Dunque, la Regione, da una parte, contesta che l'intervento legislativo travalichi il fine proprio della tutela della concorrenza, non essendo quindi ascrivibile a tale ambito materiale; dall'altra, ragionando sull'ipotesi che esso vi rientri, lo ritiene comunque inadeguato e sproporzionato.

Quanto alla prima contestazione, la Corte non ha dubbi: la materia del trasporto pubblico locale rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni (art. 117, quarto comma, Cost.)<sup>25</sup> e «l'impugnata disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della “tutela della concorrenza”, giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il *punto di equilibrio* tra il libero esercizio dell'attività di NCC – che si colloca a sua volta nel proprio mercato – e l'attività di trasporto esercitata da titolari di licenza per taxi»<sup>26</sup>. Le due attività (taxi e NCC), invero, sono diversamente caratterizzate, per scelta deliberata del legislatore del 1992 e di quello successivo in ordine alla sottrazione del servizio di taxi da tutti gli interventi di liberalizzazione succedutisi nel tempo. Del resto – come la Corte ribadisce richiamando se stessa – «la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza»<sup>27</sup>, costituendo «un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e [incidendo] sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato»<sup>28</sup>. E la legge quadro n. 21 del 1992 è la sede normativa in cui si rinviene appunto quel *punto di equilibrio* tra le due attività di taxi e NCC, cui è approdato il legislatore statale all'esito di un'opera di bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica e gli interessi pubblici interferenti, nell'esercizio di quella potestà esclusiva, che gli è propria, in materia di concorrenza quale obiettivo da tutelare e da

---

dottrina (su tutti A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1, pp. 15-23). Nella citata sentenza n. 14, la Corte ha sottolineato, in via sistematica, come la scelta del legislatore costituzionale del 2001 di collocare, «nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (*considerato in diritto*, par. 4).

<sup>25</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *considerato in diritto*, par. 5.2, corsivo aggiunto.

<sup>26</sup> *Ivi*, par. 5.4, corsivo aggiunto.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Sentenza n. 256 del 2016, *considerato in diritto*, par. 4.3, su cui v. D. TEGA, *Uber in Piazza del Quirinale n. 41: la «gig economy» arriva alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, n. 3, pp. 580-589.

promuovere al tempo stesso<sup>29</sup>. Pertanto – nella lettura resa dalla Corte nella sentenza in esame, riproducendo uno schema già ampiamente adottato<sup>30</sup> – la legge quadro funge da argine alle eventuali distorsioni che potrebbero prodursi qualora ciascuna regione dettasse condizioni proprie per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente, e funge – come scrivono gli stessi giudici con un certo realismo – anche da strumento di «contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presente nel settore»<sup>31</sup>.

Appurato che le disposizioni impugnate sono piena e compiuta espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, la Corte le sottopone al test di proporzionalità, cioè una verifica della ragionevolezza intesa come «principio di proporzione»<sup>32</sup>. Quest'ultimo è condotto *sine ira ac studio*, tenendo presente che il riferimento alla tutela della concorrenza non giustifica aprioristicamente un intervento legislativo statale dettagliato e assorbente rispetto alla competenza regionale, ma neanche lo esclude del tutto: «la proporzionalità e l'adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa», altrimenti «si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina»<sup>33</sup>. Dal punto di vista pratico, come noto, una valutazione in termini di proporzionalità delle disposizioni oggetto di scrutinio è un controllo di tipo binario: da una parte, gli obiettivi perseguiti, dall'altra le soluzioni legislative approntate. E affinché il test dia esito positivo, è necessario che tali soluzioni, tra le diverse disponibili, siano quelle «meno

---

<sup>29</sup> Queste sono le due note accezioni – mutate dal diritto europeo – da attribuire alla nozione di “concorrenza” secondo quanto stabilito dalla Corte a partire dalla sentenza n. 14 del 2004; sulla rilevanza del diritto europeo nella ricostruzione della nozione di concorrenza da parte della Corte, *ex multis* cfr. F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma? Osservazione a Corte cost. sent. n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, p. 1015 ss.

<sup>30</sup> Schema affermato nei termini riportati a partire dalla sentenza n. 299 del 2012 (*considerato in diritto*, par. 6.1) sulla disciplina statale in materia di orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali, e poi ripreso nella sentenza n. 38 del 2013, nella sentenza n. 16 del 2014 e nella sentenza n. 83 del 2018. Tale schema era stato già evidenziato, in modo suggestivo, da G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 1, p. 982 ss., secondo il quale la concorrenza è una «relazione tra una pluralità dei soggetti» e la sua tutela «è essenzialmente un *fine* pubblico, il fine di conservare o promuovere tale relazione» (corsivo originale).

<sup>31</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *considerato in diritto*, par. 5.4 *infra*.

<sup>32</sup> A. CELOTTO, F. MODUGNO, *La giustizia costituzionale*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, III ed., 2017, Torino, p. 741-72, e bibliografia ivi citata. Per un inquadramento teorico del principio di proporzionalità, v. S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, 2010, Torino. Su ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale, *ex multis* v. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, 24-26 ottobre 2013, Roma, reperibile *online*; AA.VV., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 249, luglio 2013, reperibile *online*. Più recentemente: G. SCACCIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto costituzionale*, in A. FACHECHI, (a cura di), *Dialoghi su ragionevolezza e proporzionalità*, 2019, Napoli, pp. 177-198.

<sup>33</sup> Sentenza n. 401 del 19 novembre 2007, *considerato in diritto*, par. 6.7.

restrittive dei diritti a confronto e [che stabiliscano] oneri non sproporzionati»<sup>34</sup> rispetto agli obiettivi perseguiti.

Indossate, dunque, le “lenti” della proporzionalità, la Corte passa in rassegna le disposizioni impugnate e rileva l’illegittimità costituzionale di una di esse, ovvero sia quella che prevede l’obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio NCC presso le rimesse con ritorno alle stesse<sup>35</sup> e relative deroghe<sup>36</sup>. In termini pratici, infatti, tale obbligo implica che se il primo servizio di un vettore NCC prevede il trasporto di un soggetto dal punto X al punto Y ed il secondo servizio prevede il trasporto di un altro soggetto dal medesimo punto Y al punto Z, il vettore NCC – dopo aver effettuato il primo servizio ed essere approdato al punto Y – deve necessariamente fare ritorno alla rimessa, compiendo un viaggio “a vuoto”, per poi ritornare al punto Y e cominciare il secondo servizio. Si tratta evidentemente – secondo la Corte – di «un aggravio organizzativo e gestionale» irragionevole, sproporzionato rispetto all’obiettivo e al di là del «limite della stretta necessità», visto che già quest’ultimo è assicurato dai previsti obblighi di prenotazione presso la sede o la rimessa e di stazionamento dei mezzi all’interno delle rimesse<sup>37</sup>. Tale aggravio non trova altresì giustificazione, in termini di nesso funzionale, nell’obbligo di effettuare le prenotazioni presso rimesse, laddove la raccolta delle stesse può avvenire mediante strumenti tecnologici per espressa previsione del legislatore. E a nulla serve, in termini di mitigazione dell’obbligo, la prevista possibilità di utilizzare quale “base” una qualsiasi delle rimesse di cui disponga nel territorio provinciale o metropolitano, anzi: l’obbligo di rientro in rimessa al termine di ogni servizio avrebbe potuto essere evitato proprio mediante di piattaforme tecnologiche il cui impiego è abilitato dalle medesime disposizioni.

È interessante notare come, nel sottoporre al test di proporzionalità le diverse disposizioni impugnate, la Corte proceda con grande prudenza e accuratezza, adottando un approccio quanto più possibile conservativo e non demolitorio. Del resto, che la *ratio* complessiva dell’intervento sia condivisa è evidente, e ne sono delle prove i reiterati richiami alla necessità di preservare la differente caratterizzazione dei due servizi (taxi e NCC) consolidatasi nel tempo, e di contrastare l’abusivismo nel settore. Invero, la Corte si serve del primo di questi ultimi due argomenti per giustificare tanto l’obbligo di ricevere le prenotazioni presso la rimessa e di compilare un foglio di servizio<sup>38</sup>, quanto il divieto temporaneo di rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC (e non anche del servizio taxi) fino alla piena operatività del registro

---

<sup>34</sup> Secondo le parole utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, *considerato in diritto*, par. 3.1, con riguardo alla materia elettorale. Rispetto al rapporto tra Stato e regioni, tale statuizione è ripresa nei medesimi termini, ad esempio, nella sentenza n. 272 del 2015 e nella sentenza n. 137 del 2018.

<sup>35</sup> Di cui all’art. 10-*bis*, co. 1, lett. e), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135.

<sup>36</sup> Di cui all’art. 10-*bis*, co. 1, lett. f), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, limitatamente al capoverso “4-bis”.

<sup>37</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *considerato in diritto*, par. 5.6.3.

<sup>38</sup> Art. 10-*bis*, co. 1, lett. e), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135.

informatico<sup>39</sup>, rispetto al quale divieto la Corte sottolinea come «la diversità [...] dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea e la loro necessaria reciproca distinzione [...] escludono che la politica delle licenze adottata per uno di esse possa determinare vantaggi o pregiudizi per l'altro»<sup>40</sup>.

Ai giudici, dunque, l'obbligo di rientrare presso le rimesse al termine di ogni servizio appare veramente eccessivo e perciò costituzionalmente inaccettabile, laddove non riconducibile a nessuna delle giustificazioni anzidette.

#### 4. La ridondanza delle violazioni sulle competenze regionali

Vengono ora in considerazione le questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla Regione Calabria, relative alla lamentata violazione di disposizioni costituzionali diverse da quelle attributive di competenze regionali sulle quali, tuttavia, riverbererebbero i loro effetti. In sintesi, le questioni riguardano:

- 1) la violazione dell'art. 41 Cost. in relazione all'obbligo di effettuare le prenotazioni presso la rimessa o la sede anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, nella misura in cui esso violerebbe «la libera iniziativa economica privata [...] dei soggetti che offrono servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro»<sup>41</sup>;
- 2) la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), da parte delle disposizioni che prevedono limitazioni all'ambito territoriale entro cui i vettori NCC possono svolgere la loro attività, perché esse si porrebbero in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di concorrenza<sup>42</sup>;
- 3) la violazione dell'art. 3 Cost. da parte di alcune specifiche disposizioni<sup>43</sup> ritenute in contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, e dell'art. 9 Cost. da parte della disposizione che prevede l'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, così costringendo i vettori NCC a

<sup>39</sup> Art. 10-*bis*, co. 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135.

<sup>40</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *considerato in diritto*, par. 5.6.2.

<sup>41</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *ritenuto in fatto*, par. 1.2.

<sup>42</sup> In particolare, secondo la ricorrente: l'obbligo di rientro in rimessa, costituendo un onere eccessivo per gli operatori, contrasterebbe con la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE; le limitazioni territoriali imposte all'attività di NCC si porrebbero in contrasto con la libertà di prestazione dei servizi di cui all'art. 56 TFUE e i principi di libera concorrenza di cui agli artt. da 101 a 109 (*In*, par. 1.3).

<sup>43</sup> Secondo la ricorrente a porsi in contrasto con l'art. 3 Cost. sarebbero l'art. 10-*bis*, co. 1, lettere b) e f), decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, ove prevedono la validità regionale (e non provinciale) dell'autorizzazione nelle sole Sicilia e Sardegna, la possibilità per i conducenti, operanti nelle medesime regioni, di non fare rientro in rimessa al termine del primo servizio, e la sola operatività provinciale dell'autorizzazione e non anche nazionale come prevista per altri servizi di mobilità.

compiere dei viaggi “a vuoto” che si traducono «in attività dannose per l’ambiente e nello spreco di risorse»<sup>44</sup>.

Le questioni testé richiamate assumono rilievo nella misura in cui esse – secondo la Regione Calabria – ridonderebbero in negativo sulla competenza legislativa propria delle regioni in materia. Qui emerge l’altro tema di interesse della sentenza in esame, e cioè quello della ridondanza.

Prima di vedere nel dettaglio come la Corte si esprima sulle diverse questioni di cui è stata investita, è bene precisare qualcosa sul concetto stesso di ridondanza. Ampiamente impiegata dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, la ridondanza costituisce l’eccezione<sup>45</sup> alla nota regola per cui le Regioni, nell’ambito dei giudizi in via d’azione da esse attivati, possono lamentare solo eventuali violazioni attinenti al riparto di competenze, e non ogni tipo di vizio come invece può fare lo Stato<sup>46</sup>. Per compensare questa evidente «asimmetria esistente fra Stato e regioni nel giudizio in via principale»<sup>47</sup>, la Corte ha ampliato le maglie dell’ammissibilità consentendo alle regioni di proporre questioni di legittimità costituzionale per violazione di parametri diversi da quelli competenziali, purché le lamentate violazioni “ridondino” in negativo sulle stesse attribuzioni regionali<sup>48</sup>. Tuttavia, nell’ampliare di tal guisa il perimetro dell’art. 127 Cost., la Corte non ha brillato per chiarezza e uniformità, tanto sul piano lessicale, in cui – nella «impossibilità di ritrovare una linearità definitoria»<sup>49</sup> – è ricorsa ad espressioni diverse<sup>50</sup>, quanto su quello

<sup>44</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *ritenuto in fatto*, par. 1.5, *sub d*).

<sup>45</sup> In questi termini F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, p. 177.

<sup>46</sup> Come confermato dopo la riforma del Titolo V dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 274 dell’8 luglio 2003.

<sup>47</sup> Così recentemente C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Consulta OnLine. Studi*, 2019, II, p. 392. Sul tema v. *amplius* ID., *L’asimmetria del giudizio in via principale. La posizione dello stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005; M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 217 ss.

<sup>48</sup> E ciò già prima della riforma del Titolo V del 2001, a partire dalla sentenza n. 32 del 18 maggio 1960. Ampliamento che ha trovato il favore della dottrina: cfr. R. TOSI, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, n. 3, p. 937 ss.; F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *op. cit.*, p. 268 ss.; C. PADULA, *L’asimmetria del giudizio in via principale*, *cit.*, pp. 295-296; V. ONIDA, *Intervento*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano, 2011, p. 275; M. CECCHETTI, *La «ridondanza» tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, *cit.*, p. 279 ss.

<sup>49</sup> D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1, p. 138, la quale rileva proprio «un ormai acclarato senso di frustrazione» della giurisprudenza recente che ricorre all’argomento della ridondanza.

<sup>50</sup> Ne danno ampiamente conto F. DAL CANTO, E. ROSSI, *op. cit.*, p. 178 ss., che rilevano l’impiego in giurisprudenza di almeno cinque differenti espressioni: *esclusione* o *limitazione*; *incidenza*; *compromissione*; *vulnerazione*; *violazioni* o *menomazioni*.

argomentativo<sup>51</sup>, a riprova del fatto che – come suggerito in dottrina con una suggestiva espressione – la ridondanza «è come il vento»<sup>52</sup>.

Nella sentenza n. 220 del 2013<sup>53</sup> la ridondanza è stata delineata dalla Corte come un argomento che le regioni possono addurre qualora la disposizione statale impugnata, potenzialmente lesiva di disposizioni costituzionali diverse da quelle inerenti al riparto di competenze, *incida in negativo* sulle competenze regionali<sup>54</sup>, indipendentemente dal fatto che vi sia una violazione diretta del riparto medesimo. La valutazione di ammissibilità della Corte si traduce, dunque, in una verifica in ordine all'*incidenza* o meno, anche potenziale ma sufficientemente motivata, della lamentata violazione sui parametri competenziali<sup>55</sup>. Quanto all'interesse a ricorrere delle regioni, esso appare duplice: particolare, perché finalizzato «a produrre l'annullamento di un provvedimento con effetti negativi rispetto alle loro attribuzioni», e generale, dacché mira «al rispetto da parte del legislatore statale delle altre norme costituzionali»<sup>56</sup>.

Più recentemente la Corte ha compiuto un ulteriore passo avanti nel senso di una maggiore rigidità, ove ha affermato la necessità che la disposizione impugnata *incida in concreto* sulle competenze regionali, e che di ciò la regione ricorrente deve dare motivazione, non ritenendosi più sufficiente «l'indicazione in termini meramente generici o congetturali»<sup>57</sup> o «il carattere ipotetico e meramente eventuale delle questioni»<sup>58</sup>. Così prospettato, e cioè in termini di *concretezza*, il concetto della ridondanza se, da un lato, può apparire

---

<sup>51</sup> Delle oscillazioni in diverse fasi della giurisprudenza danno conto, *ex multis*, C. PADULA, *L'asimmetria del giudizio in via principale*, cit., p. 280 ss.; M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 308 ss.; E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 24 marzo 2020, reperibile *online*.

<sup>52</sup> Così, parafrasando una celebre canzone, E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento*, cit., *passim*, dacché la ridondanza, alla stregua del vento, si caratterizzerebbe per *inconsistenza, volubilità, forza rinnovatrice* o *sovertitrice* (corsivo originale).

<sup>53</sup> Invero tale ricostruzione è già rinvenibile nella sentenza n. 22 del 2012, *considerato in diritto*, par. 3.

<sup>54</sup> Competenza regionale che – secondo G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2019, n. 3, p. 603 – va intesa in modo estensivo, non «come mera titolarità» quanto «piuttosto come pretesa all'esercizio delle proprie funzioni in un quadro di complessiva legittimità costituzionale»

<sup>55</sup> Secondo la formula cristallizzata nella sentenza n. 151 del 10 maggio 2017, *considerato in diritto*, par. 8: «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, e queste ultime abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della violazione dei parametri in questione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di indicare la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione». Successivamente, tale formula è richiamata in termini pressoché identici nelle sentenze nn. 79, 137 e 198 del 2018; 194, 195, 198 e 247 del 2019.

<sup>56</sup> F. DAL CANTO, E. ROSSI, *op. cit.*, p. 183 ss., i quali evidenziano che così facendo le regioni svolgono una funzione di "polizia costituzionale", secondo la celebre espressione coniata, con riferimento allo Stato nei riguardi della legislazione regionale, da G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 248.

<sup>57</sup> Sentenza n. 79 del 6 marzo 2018, *considerato in diritto*, par. 5.2.

<sup>58</sup> Sentenza n. 194 del 20 giugno 2019, *considerato in diritto*, par. 7.8.

più chiaro e «più favorevole all'effettività della tutela dell'autonomia costituzionale degli enti territoriali»<sup>59</sup>, dall'altro, si presta ad un uso più elastico in ragione del fine più o meno meritevole<sup>60</sup>.

Veniamo ora alla sentenza fin qui esaminata, in materia di taxi e NCC. In essa la Corte conferma tale prospettazione, ma solo in parte. Il giudice delle leggi, infatti, ricorre ai due argomenti di cui si è detto dianzi, ponendoli tra loro in chiave evolutiva: prima richiama – citando la sentenza n. 151 del 2017 – la necessità che la violazione denunciata incida, anche in potenza, purché ne sia data motivazione, in negativo sulle attribuzioni costituzionali delle regioni; poi precisa – citando la sentenza n. 194 del 2019 – che il vizio non dev'essere generico né apodittico<sup>61</sup>. Nulla, però, dice la Corte in merito a *come* la violazione debba incidere sul riparto di competenze, e cioè – stando alle sue più recenti pronunce – *in concreto*. È sì vero che le questioni, per come prospettate dalla ricorrente, scontano delle evidenti lacune: l'argomento della ridondanza è infatti addotto quasi come una *petitio principii*, senza che siano fornite adeguate motivazioni, se non la mera allegazione di talune disposizioni impugnate, peraltro richiamate a titolo esemplificativo. Ed anche replicando all'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato per difetto di motivazione sulla ridondanza, la ricorrente si limita a ribadire, quasi tautologicamente, che «l'invasione della sfera di competenza delle Regioni da parte dello Stato ha comportato, quale conseguenza, anche la violazione di altri principi costituzionali a scapito delle stesse Regioni», riconoscendo a tali censure una funzione “ausiliaria” rispetto alla questione di competenza<sup>62</sup>. In tale contesto la Corte ha gioco facile nel liquidare le questioni come inammissibili per difetto di motivazione, rifuggendo qualunque valutazione nel senso di cui si è detto sopra. *A contrario*, potrebbe dedursi che così facendo la Corte opti deliberatamente per non chiudere del tutto quella porta già “accostata” con le ultime pronunce.

---

<sup>59</sup> In questi termini C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, 2019, n. 3, pp. 758-759. In altra sede (ID., *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., p. 384) l'A. ritiene che così facendo «la Corte pare aver ridotto l'asimmetria esistente fra Stato e regioni nel giudizio in via principale». Di diverso avviso pare A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) nella sentenza n. 194 del 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, 1, reperibile *online*, p. 355 ss., secondo il quale «tale scelta accresce le difficoltà definitorie della ridondanza, il suo uso retorico e non lineare, quasi occasionalistico».

<sup>60</sup> Già rilevato da E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 1, p. 305., per il quale «ciò che determina nella sostanza l'atteggiamento della Corte sembra essere l'interesse sostanziale ad esaminare e magari censurare comportamenti gravemente scorretti da parte del legislatore, interesse giustamente ritenuto dalla stessa Corte prevalente sul profilo processuale: rispetto ad esso, e perciò a seconda della minore o maggiore gravità della violazione di parametri costituzionali, la Corte sembra modulare l'intensità della propria valutazione sul punto dell'ammissibilità del ricorso regionale, allargando le maglie o restringendole a seconda di come intende procedere sul merito delle censure».

<sup>61</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *considerato in diritto*, par. 6.2.

<sup>62</sup> Ivi, *ritenuto in fatto*, par. 5.

## 5. La questione della leale collaborazione

Rimane a questo punto da esaminare, pur brevemente, un'ultima questione di legittimità costituzionale promossa dalla ricorrente, e cioè quella – dichiarata non fondata dalla Corte – che concerne la lesione del principio di leale collaborazione<sup>63</sup> desumibile dall'art. 120 Cost. La Regione Calabria, infatti, contesta la lesione di tale principio da parte di una disposizione del decreto-legge<sup>64</sup> laddove assegna un termine molto breve (quindici giorni dall'entrata in vigore della norma impugnata<sup>65</sup>) «per raggiungere, in sede di Conferenza unificata, una “diversa intesa” sulla prevista possibilità che il vettore NCC 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» e, in subordine, laddove pone una limitazione temporale per il raggiungimento dell'intesa. La ricorrente contesta l'automatismo per cui il mancato raggiungimento dell'intesa entro i termini abiliterebbe l'autorità centrale ad assumere l'atto, ed evoca l'«ipotesi di “drastico” superamento unilaterale dell'intesa da parte del Governo in caso di dissenso». Ove ricorresse un'ipotesi siffatta, essa andrebbe sanzionata: secondo la consolidata giurisprudenza della Corte<sup>66</sup>, infatti, «gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di

---

<sup>63</sup> Sul principio di leale collaborazione la letteratura è vastissima; senza alcuna pretesa di esaustività possono citarsi: A. ANZON, *La leale collaborazione come principio di governo dei rapporti tra Stato e regioni*, in ID., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 135 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, p. 827; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 265 ss.; R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 3356 ss.; S. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 3909 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 423 ss.; S. MANGIAMELLI, *Leale cooperazione (dir. cost.)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2007, p. 1 ss.; S. AGOSTA, *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, n. 5-6, p. 947 ss.; AA. VV., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e regioni*, Atti del Seminario svoltosi in Roma il 6 aprile 2017, Torino, 2018.

<sup>64</sup> Art. 10-bis, co. 1, lett. b), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135.

<sup>65</sup> La norma impugnata è entrata in vigore il 13 febbraio 2019, mentre il termine prescritto dalla medesima norma per il raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata è quello del 28 febbraio 2019.

<sup>66</sup> Si tratta di un orientamento espresso già prima della riforma del 2001, in particolare nella sentenza n. 351 del 16 luglio 1991, ove si legge che l'intesa «si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo», senza che ciò possa – da una parte – «condurre a situazioni paralizzanti [o] tradursi in una lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione», né – dall'altra – giustificare l'adozione di meccanismi che comportino «un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (*considerato in diritto*, par. 4). Dopo la riforma del 201, la Corte ha confermato tale orientamento a partire dalla sentenza n. 27 del 2004, e poi anche nella sentenza n. 339 del 27 luglio 2005, nella sentenza n. 121 del 26 marzo 2010, nella sentenza n. 165 del 12 maggio 2011, nella sentenza n. 179 dell'11 luglio 2012, nella sentenza n. 239 dell'11 ottobre 2013.

mediazione»<sup>67</sup>, e il principio di leale collaborazione non ammette l'assunzione unilaterale dell'atto da parte del Governo quale rimedio per superare uno stallo procedimentale.

La Corte, invece, ritiene non ricorra l'ipotesi di superamento dell'intesa da parte del Governo mediante determinazione unilaterale e automatica nel caso di mancato raggiungimento di un accordo; piuttosto, l'intesa è lo strumento con cui – seppur entro un certo termine, sia pure molto breve – è possibile, secondo il legislatore, «modificare» quanto previsto dalla stessa norma impugnata<sup>68</sup>. L'intesa appare dunque essere la soluzione approntata dal legislatore per “derogare” alla regola generale della possibilità per il vettore NCC di disporre di ulteriori rimesse in comuni diversi compresi nel medesimo territorio provinciale o metropolitano, garantendo comunque il coinvolgimento di tutti i livelli di governo interessati<sup>69</sup>. Coerentemente, secondo la Corte, la «necessità di consentire l'intesa senza limiti di tempo» – asserita dalla ricorrente – «non ha fondamento costituzionale», dal momento che «la previsione di una possibile intesa modificativa è da ricondurre a una scelta del legislatore statale adottata nella materia della “tutela della concorrenza”, e non deriva da un vincolo di rispetto del principio di leale collaborazione»<sup>70</sup>. Del resto, da una mera analisi testuale della disposizione impugnata emerge chiaramente come essa, più che riconoscere all'autorità centrale un ruolo di prevalenza, fissa legittimamente una regola generale riconducibile alla “tutela della concorrenza”, demandando ad un'eventuale intesa la possibilità di disporre diversamente. E non sembra evidentemente ricorrere l'ipotesi di un potere sostitutivo riconosciuto al Governo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in seno alla Conferenza unificata<sup>71</sup>.

## 6. Conclusioni

Come si è provato a mostrare, nella sentenza fin qui esaminata sono affrontate alcune interessanti questioni che attengono al rapporto tra Stato e Regioni, con particolare riferimento alla materia degli autoservizi pubblici non di linea.

Da un lato, la Corte costituzionale ribadisce che il trasporto pubblico locale, che comprende anche gli autoservizi pubblici non di linea (e cioè taxi e NCC), è materia di competenza legislativa residuale delle regioni (art. 117, quarto comma, Cost.). Dall'altro, la stessa Corte ritiene che l'intervento normativo oggetto di giudizio, ovvero sia il decreto-legge n. 135 del 2018, modificativo della già vigente legge quadro

<sup>67</sup> Sentenza n. 1 del 14 gennaio 2016, *considerato in diritto*, par. 7.2.

<sup>68</sup> Sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *considerato in diritto*, par. 7.1

<sup>69</sup> Come rilevato dal Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati nel dossier elaborato per il Comitato per la legislazione (dossier n. 20, reperibile *online*).

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Ipotesi che – coerentemente con quanto affermato dalla Corte con riguardo al settore energetico nella sentenza n. 165 del 12 maggio 2011 (su cui cfr. M. MICETTI, *La Corte censura il potere sostitutivo statale in materia di “interventi urgenti ed indifferibili” nel settore energetico*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 4, pp. 1-7) – sarebbe stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

n. 21 del 1992, debba ascrivarsi alla materia della “tutela della concorrenza”. In quest'ultima sede normativa, infatti, si rinviene il *punto di equilibrio* tra il libero esercizio dell'attività di NCC e l'attività di trasporto esercitata da titolare di licenza per taxi, ovverosia due attività che soggiacciono ad una disciplina differenziata in ragione delle caratteristiche di ciascun servizio. La Consulta, si è visto, non rinuncia ad un certo pragmatismo nel dire che la legge quadro, per come modificata nel 2018, assolve ad una duplice funzione: una formale, di argine normativo rispetto ad interventi legislativi regionali autonomi, e una sostanziale, di repressione dell'abusivismo nel settore. Alla materia della “tutela della concorrenza” la Corte, riconduce la scelta – compiuta dal legislatore statale senza alcuna forzatura in termini di violazione del principio di leale collaborazione – di prevedere che con un'intesa da raggiungere in Conferenza unificata entro breve termine si potesse derogare alla possibilità di più rimesse NCC nello stesso territorio provinciale o metropolitano.

Per quanto possa apparire di dettaglio, l'intervento del legislatore del 2018 supera il test di proporzionalità cui la Corte lo sottopone, eccezion fatta per quella disposizione che prevede l'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo esercizio NCC presso le rimesse con ritorno alle stesse. Tale previsione impone al vettore NCC un aggravio organizzativo e gestionale che risulta sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito, e in quanto tale incontra la censura di incostituzionalità della Corte.

C'è, in fine, la centrale questione dei vizi in ridondanza, lamentati dalla Regione Calabria con riguardo ad alcune disposizioni del decreto n. 135 del 2018 e rispetto a tre diversi parametri costituzionali. Sul tema della ridondanza, la Corte, nel dichiarare non fondate le censure proposte dalla Regione Calabria, conferma l'impostazione meno flessibile elaborata grosso modo dal 2013<sup>72</sup>. Ovverosia un'impostazione in cui risulta centrale il corredo motivazionale allegato dalla ricorrente, perché funzionale a valutare l'incidenza *in negativo* degli adottati vizi extra-competenziali sul riparto di competenze legislative. Più timida, invece, risulta la stessa Corte nel considerare l'argomento dell'incidenza *in concreto* della lamentata violazione, proposto in tempi più recenti<sup>73</sup>, che avrebbe consentito di inquadrare meglio – e forse una volta per tutte – il concetto di ridondanza, quanto meno su un piano argomentativo. Così non è, e perciò rimangono le perplessità – dal consueto retrogusto amaro – rispetto alla scelta compiuta dai giudici di perdere un'altra, nuova, occasione di chiarimento.

---

<sup>72</sup> Sentenza n. 220 del 3 luglio 2013.

<sup>73</sup> Sentenza n. 79 del 6 marzo 2018, *considerato in diritto*, par. 5.2; sentenza n. 194 del 20 giugno 2019, *considerato in diritto*, par. 7.8.