

Mario Midiri

**EVOLUZIONE TECNOLOGICA,
ANACRONISMI LEGISLATIVI E
NUOVE ESIGENZE DI
REGOLAZIONE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ORDINANZA (23 novembre 2016) 14 dicembre 2016 n. 264 — *Pres.* Grossi — *Red.* de Pretis — Regione Sicilia — Pres. Cons. ministri.

[1780/12] Contabilità generale dello Stato - In genere - Riduzione della spesa corrente delle Province e delle Città metropolitane per l'anno 2015 - Determinazione degli ammontari riferiti agli enti di area vasta della Sicilia - Ricorso della Regione siciliana - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

(Cost., artt. 81, comma 6, 97, comma 1, 119, commi 1, 4 e 6, 120; statuto Regione Sicilia artt. 14, lett. o, 15, 20 e 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23; d.l. 19 giugno 2015, n. 78, conv., con modif., in l. 6 agosto 2015, n. 125, art. 1, comma 10, Tabella 2).

Estinzione — a seguito di rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla corte costituzionale — del processo relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, conv., con modif., in l. 6 agosto 2015, n. 125, nonché della allegata Tabella 2 per la parte che riguarda gli enti siciliani, censurati per violazione degli artt. 14, lett. o), 15, 20 e 36 dello statuto della Regione siciliana, dell'art. 2 d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e degli artt. 81, comma 6, 97, comma 1, 119, commi 1, 4 e 6, e 120 Cost. (ordd. nn. 6, 62 e 171 del 2016) (1).

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 52 del 30 dicembre 2015, 1^a serie spec.

(1) Sull'estinzione totale o parziale del giudizio, cfr. nota alla ord. n. 138 del 2016; poi, cfr. nota alle decc. nn. 167, 170, 171, 183, 189, 197, 218, 221, 235, 238 e 255 del 2016.

SENTENZA (8 novembre 2016) 15 dicembre 2016 n. 265 — *Pres.* Grossi — *Red.* Cartabia — Pres. Cons. ministri — Regione Piemonte.

[5836/384] Piemonte - Tranvie e linee automobilistiche (trasporti) - Trasporto pubblico non di linea su strada - Riserva del servizio di trasporto di persone a chiamata ai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente - Asserita violazione dei principi dell'ordinamento comunitario e del principio di concorrenza - Mancata piena corrispondenza tra ricorso e delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri - Genericità del richiamo alle norme sovranazionali - Inammissibilità della questione.

(Cost., art. 117, comma 1; l. reg. Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, art. 1).

[5836/384] Piemonte - Tranvie e linee automobilistiche (trasporti) - Trasporto pubblico non di linea su strada - Riserva del servizio di trasporto di persone a chiamata ai soggetti che

svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente - Tutela della concorrenza - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato - Auspicato intervento del legislatore - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 117, comma 1; l. reg. Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, art. 1).

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. reg. Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, censurato per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in quanto inserisce nella l. reg. Piemonte 23 febbraio 1995, n. 24, l'art. 1-bis, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285. In primo luogo, non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, la quale non menziona affatto l'art. 117, comma 1, Cost., e, anzi, evoca congiuntamente i «principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza» solo in relazione all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. In secondo luogo, le norme sovranazionali sono richiamate in termini oltremodo generici, non essendo citata alcuna fonte o disposizione specifica ed essendo menzionato soltanto il «principio di concorrenza», descritto semplicemente come divieto di norme sproporzionatamente restrittive (sentt. nn. 199 del 2012; 79 del 2014; 153, 250 del 2015; 1, 63 del 2016) (1).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1 l. reg. Piemonte 6 luglio 2015, n. 14. La norma impugnata inserisce nella l. reg. Piemonte 23 febbraio 1995, n. 24, l'art. 1-bis, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285. Essa, pertanto, tocca un profilo attinente alla concorrenza, invadendo la relativa competenza legislativa esclusiva dello Stato al quale spetta definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti. Infatti, definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica, trattandosi di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato, rientrando a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lett. e), dell'art. 117 Cost., la quale 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 esplicarsi

della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese. È però auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente delle nuove esigenze di regolamentazione del settore (sentt. nn. 125 del 2014; 30 del 2016) (2).

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato in cancelleria il 10 settembre 2015 ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Alessandra Rava per la Regione Piemonte.

RITENUTO IN FATTO. — 1. Con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato il 10 settembre 2015 e iscritto al n. 83 del registro ricorsi per l'anno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)».

1.1. L'impugnato art. 1 inserisce l'art. 1-*bis* nella citata legge reg. Piemonte n. 24 del 1995.

Quest'ultima, all'art. 1, così recita: «1. La presente legge disciplina le competenze della Regione nel settore del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea su strada ai sensi della legge 15 gennaio 1992, n. 21. 2. Si intendono come tali i servizi che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea 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. 3. Costituiscono servizi pubblici non di linea su strada: *a*) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozzeria e veicoli a trazione animale; *b*) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozzeria e veicoli a trazione animale».

Di seguito, l'art. 1-*bis*, inserito dalla disposizione censurata e rubricato «Esclusività del servizio di trasporto», dispone quanto segue: «1. Il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'articolo 1, comma 3, lettere *a*) e *b*). 2. Il mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 1 comporta l'applicazione delle sanzioni previste all'articolo 6, comma 2-*bis*». Il citato art. 6, comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 2 della legge regionale n. 14 del 2015, fa riferimento alle sanzioni di cui agli artt. 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Ad avviso del ricorrente, la finalità della modifica normativa è riservare in via esclusiva l'attività di trasporto non di linea di persone ai servizi taxi e noleggio con conducente (NCC), mentre, prima della modifica, l'elencazione di cui all'art. 1 della legge regionale n. 24 del 1995 poteva essere interpretata come non tassativa.

1.2. La difesa dello Stato sostiene che il censurato art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015 contrasterebbe, sul piano sostanziale, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, «nella parte in cui assoggetta la legislazione anche regionale al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e al principio di concorrenza». «Sul piano formale prima ancora» sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

1.2.1. Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata, «pur in linea con quanto già stabilito dalla legge n. 21/1992 [legge 15 gennaio 1992, n. 21] “Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”, eccede dalle competenze regionali».

La legge quadro statale da ultimo richiamata, «risalendo al 1992, appare inadeguata rispetto alle nuove possibilità di mobilità offerte dalle innovazioni tecnologiche e ulteriormente possibili in futuro»: segnatamente, i trasporti con tricicli elettroassistiti, diffusi nei centri storici; il *car sharing* («servizio che utilizza tecnologie satellitari e *smartphone* per effettuare la chiamata che rende disponibile il veicolo e per calcolare il corrispettivo dovuto»); il «c.d. servizio Uber» («servizio di trasporto attivo dal 2013 in Italia, a Roma e a Milano, che consente di prenotare un servizio alternativo al taxi, riservando l'automobile con autista tramite un sms o un applet, attivata da uno *smartphone* e con le stesse modalità di pattuire preventivamente il corrispettivo»).

La censurata normativa piemontese vieterebbe l'offerta di questi servizi innovativi sul territorio regionale, senza che neppure «sia possibile da parte dello Stato, della regione o degli enti locali una qualsiasi forma di disciplina» degli stessi servizi e di eventuali loro requisiti. Così facendo, la legge eccederebbe dalla competenza regionale in materia di «trasporto locale», la quale riguarderebbe le modalità amministrative e tecniche dell'offerta dei servizi di trasporto, per invadere la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»: sarebbe posta una barriera all'ingresso delle descritte offerte innovative nel «mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada», incidendosi così sullo sviluppo attuale e futuro di tale mercato e, dunque, sulla concorrenza nell'ambito dello stesso. Da ciò deriverebbe la denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.2.2. Inoltre, «sul piano sostanziale», l'ostacolo, che la normativa in questione porrebbe allo sviluppo del mercato dei trasporti, appare, al ricorrente, «ingiustificato e sproporzionato rispetto ad ogni possibile declinazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del trasporto in questione»: esso si tradurrebbe in un divieto radicale e, quindi, nella rinuncia a conoscere e regolare le possibilità consentite dall'evoluzione economica e tecnologica, «solo perché si tratta di forme non inquadrabili nelle modalità tipiche del servizio di taxi o di NCC». Pertanto, quand'anche riconducibile alla competenza legislativa regionale, la norma in questione sarebbe, per il suo contenuto, incompatibile con il «principio di concorrenza», il quale, secondo la difesa statale, consente condizionamenti del mercato solo se strettamente necessari e concretamente idonei al perseguimento di uno scopo, «che peraltro la restrittiva innovazione normativa in esame neppure chiarisce in che cosa consista».

2. Con atto depositato il 19 ottobre 2015, si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, in persona del Presidente in carica, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

2.1. La Regione eccepisce anzitutto che il ricorso è generico nel motivare le ragioni di illegittimità costituzionale, specialmente per l'omissione di ogni considerazione sul complessivo quadro normativo di riferimento: la disposizione impugnata sarebbe analoga a quanto già previsto dalla legge n. 21 del 1992, nonché da leggi di altre Regioni, che il Governo ha deciso di non impugnare. A tale ultimo proposito, si fa riferimento alla legge della Regione Liguria 31 marzo 2015, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2014, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (Legge finanziaria 2015)) e alla legge regionale 4 luglio 2007, n. 25 (Testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea)».

In particolare, ad avviso della resistente, in virtù della legge n. 21 del 1992, nonché delle pertinenti disposizioni del nuovo codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, segnatamente artt. 82 e 86), l'attività di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea può essere svolta solo da soggetti in possesso di determinati requisiti, titolari di licenza taxi o di autorizzazione di NCC, in mancanza delle quali chi svolga tale servizio pone in essere una condotta vietata dalla normativa statale, prima ancora che da quella regionale e comunale. Questa normativa è intesa a tutelare interessi pubblicistici quali non solo la mobilità e la libera circolazione delle persone, ma anche la tutela della loro salute e della sicurezza, in modo da garantire un servizio sicuro, anche in periodo e orari in cui la domanda è meno intensa. Ciò giustifica la previsione di un «regime amministrato» ed è conforme a quanto previsto dall'art. 41 Cost.

2.2. Inoltre, prosegue la resistente, il settore dei trasporti pubblici di linea è espressamente escluso dal campo di applicazione di diversi interventi normativi di liberalizzazione, nazionali ed europei.

Ciò vale anzitutto per la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e per il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il cui art. 6 espressamente esclude che le disposizioni dello stesso decreto si applichino ai servizi di trasporto anche su strada, ivi compresi quelli di trasporto urbani, di taxi e di noleggio auto con conducente.

Anche l'art. 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nel sancire il principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economiche private sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge in casi determinati (comma 1), abrogando le altre restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche (comma 8), esclude espressamente (comma 11-*bis*) da tale abrogazione i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, «[i]n conformità alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006».

Allo stesso modo, l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nel disporre ulteriori abrogazioni di norme che prevedono limiti numerici, regimi autorizzatori, divieti, restrizioni e poteri di pianificazione e controllo relativi ad attività economiche, esclude (comma 5) dal proprio ambito di applicazione i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea; mentre il successivo art. 36, nel disciplinare (comma 2) le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti con riguardo al monitoraggio dei livelli di offerta del servizio taxi, contempla (lettera *m*, numero 1) la possibilità, ove ciò appaia necessario «a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali», che i Comuni bandiscano concorsi per il rilascio di nuove licenze «da assegnare

ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21».

2.3. In questo quadro si inserisce, ad avviso della resistente, la norma censurata, la quale «non introduce alcuna barriera all'ingresso, considerato che essa si limita a riprodurre una disposizione già insita nella disciplina vigente del settore del trasporto pubblico locale non di linea». La legge n. 21 del 1992 era stata già attuata dalla legge reg. Piemonte n. 24 del 1995, la quale detta disposizioni di dettaglio orientate a garantire le esigenze sociali di mobilità e la sicurezza dei passeggeri, attraverso il controllo di requisiti personali dei conducenti e garanzie di efficienza degli autoveicoli. La disposizione impugnata, precisando che solo gli esercenti del servizio taxi o NCC possono svolgere attività di trasporto pubblico non di linea, si limita a chiarire e ribadire quanto già previsto dalla legge statale, la quale, nell'interesse pubblico alla garanzia della sicurezza e dell'integrità degli utenti, impone che il servizio di trasporto possa essere effettuato solo da soggetti titolari di apposite licenze o autorizzazioni e in possesso di specifici requisiti.

2.4. La disposizione censurata è parsa opportuna, prosegue la resistente, «in un momento in cui il fenomeno dell'abusivismo era cresciuto in maniera esponenziale». Infatti, le società olandesi Uber International Holding e Raiser Operations avevano ideato e organizzato un sistema (attivo anche in alcune città italiane) simile al radio-taxi, basato su un'applicazione attraverso la quale una persona, interessata a spostarsi da un luogo cittadino a un altro, poteva richiamare, attraverso il proprio dispositivo informatico mobile, un conducente privato con autoveicolo, disposto a effettuare il servizio di trasporto lungo il tragitto richiesto, a prezzi inferiori rispetto alle tariffe praticate dagli operatori professionali (in quanto i conducenti occasionali, ad avviso della resistente, non rispettano la normativa pubblicistica sul trasporto non di linea e, pertanto, non sono onerati dei costi conseguenti). A causa della disponibilità di questa applicazione, si sarebbe avuto un incremento dei soggetti che svolgevano il servizio taxi senza licenza, i quali in precedenza avevano minori possibilità di contatto con l'utenza. Poiché alcuni giudici di pace avevano annullato le sanzioni inflitte a questi soggetti, la Regione Piemonte, con l'art. 1-bis introdotto nella legge regionale n. 24 del 1995, ha inteso ribadire ciò che essa ritiene, in realtà, già previsto dalla legislazione vigente.

La disposizione regionale non vieta che nel servizio taxi possano essere introdotte applicazioni informatiche (in luogo del sistema radio-taxi), né esclude dal mercato ogni innovazione per un migliore soddisfacimento della domanda di trasporto, ma ribadisce — anche a vantaggio degli addetti ai controlli — che i relativi servizi devono essere resi nel rispetto della normativa pubblicistica. Nemmeno il descritto servizio Uber potrebbe paragonarsi a forme di condivisione del trasporto su strada, quali il *car sharing*: in questi ultimi casi, l'autista esegue il tragitto per interesse proprio e, in genere, condivide con gli altri viaggiatori il costo di carburante e pedaggi, sicché non si tratta di uso del veicolo nell'interessi di terzi e non trova applicazione l'art. 82 cod. strad. Nel caso di Uber, invece, l'autista non ha alcun interesse personale a raggiungere il luogo indicato dall'utente e, senza la richiesta di costui, non effettuerebbe lo spostamento. Pertanto, questo servizio non solo non garantisce la sicurezza dei trasportati, ma nemmeno genera vantaggi per la collettività in termini di riduzione dell'inquinamento o del consumo energetico, stimolando al contrario l'uso dei mezzi privati, in contrasto con l'interesse pubblico alla programmazione e regolazione della mobilità e all'incentivazione dell'utilizzo dei mezzi pubblici.

* * *

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato il 10 settembre 2015 (reg. ric. n. 83 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», che inserisce nella citata legge reg. Piemonte n. 24 del 1995 l'art. 1-*bis*, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata, per quanto attiene al riparto di competenze legislative, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, perché, pur essendo in linea con la normativa nazionale (legge 15 gennaio 1992, n. 21, recante «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), ostacola lo sviluppo del mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada, ponendo una barriera all'ingresso di offerte innovative rese possibili dalle nuove tecnologie. Inoltre, sul piano sostanziale, la stessa disposizione viola l'art. 117, primo comma, Cost., che assoggetta la legislazione, anche regionale, al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e del principio di concorrenza, il quale consente condizionamenti del mercato solo se strettamente necessari e concretamente idonei al perseguimento di uno scopo di interesse pubblico.

2. La censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost. è inammissibile, per due concorrenti ordini di ragioni.

In primo luogo, sul punto non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016, nonché n. 250 e n. 153 del 2015), la quale non menziona affatto l'art. 117, primo comma, Cost., e, anzi, evoca congiuntamente i «principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza» solo in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

In secondo luogo, le norme sovranazionali sono richiamate in termini oltremodo generici (*ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014, nonché n. 199 del 2012): non è citata alcuna fonte o disposizione specifica; è menzionato soltanto il «principio di concorrenza», descritto semplicemente come divieto di norme sproporzionatamente restrittive; è assente qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea — del resto, non compiutamente identificate, come si è detto — alla situazione normativa in esame (sentenza n. 63 del 2016).

3. Deve invece essere respinta l'eccezione di inammissibilità relativa alla censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per genericità dovuta alla carente ricostruzione del quadro normativo.

In linea di principio, è inammissibile il ricorso in via principale i cui motivi risultino generici, confusi o contraddittori a causa di una carente ricostruzione del quadro normativo (si vedano, tra le molte, la sentenza n. 86 del 2016, nonché le sentenze n. 171, n. 82 e n. 60 del 2015): non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incom-

patibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità; occorre altresì che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (*ex plurimis*, sentenza n. 131 del 2016); e tale argomentazione, a sua volta, può esigere il confronto con dati normativi ulteriori, rispetto ai termini essenziali della questione.

Nel caso odierno, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la legge n. 21 del 1992, senza specifici riferimenti ad alcuna delle sue disposizioni in particolare, né tantomeno agli ulteriori interventi legislativi che hanno considerato la materia dei servizi pubblici di trasporto non di linea. Nondimeno, il nucleo centrale dell'argomentazione del ricorrente è facilmente comprensibile: senza mettere in discussione la conformità della disposizione regionale censurata alla legge n. 21 del 1992, si lamenta una invasione nell'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza dello Stato, determinando altresì una potenziale interferenza con l'eventuale esercizio, in un senso differente e innovativo, della competenza stessa da parte del legislatore statale.

4. In questi termini, la questione è fondata.

4.1. Il contenuto dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, l'intitolazione di quest'ultima («Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo»), i lavori preparatori (Consiglio regionale del Piemonte, II Commissione in sede legislativa, sintesi della seduta n. 41 del 18 giugno 2015) e le stesse argomentazioni difensive della Regione Piemonte concorrono univocamente a dimostrare che la disposizione in questione è stata approvata in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea. La difesa regionale si è concentrata sui servizi di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche e, a tale riguardo, ha fatto precipuo riferimento alle pronunce di alcuni giudici di pace, relative a sanzioni amministrative applicate a chi offriva tali servizi; nonché, nel corso dell'udienza, all'ordinanza 2 luglio 2015 del Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa "A", che ha ritenuto sleale la concorrenza praticata da alcuni gestori di piattaforme informatiche nei confronti dei tradizionali operatori del settore dei trasporti non di linea di persone.

4.2. In particolare, la disposizione impugnata prende posizione in merito a un aspetto cruciale della problematica in esame, dato che definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente.

La portata normativa della disposizione impugnata si desume inequivocabilmente, sia dalla rubrica dell'articolo: «[e]sclusività del servizio di trasporto»; sia dalla piana lettura del testo: «[i]l servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'art. 1, comma 3, lettere a) e b)», della legge reg. Piemonte n. 24 del 1995, vale a dire il servizio di taxi e di autonoleggio con conducente.

4.3. Definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato.

Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., la quale (*ex plurimis*, sentenza n. 125 del 2014) 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 esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese.

Del resto, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente, questa Corte ancora di recente ha chiarito che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti (sentenza n. 30 del 2016).

Ciò è di per sé sufficiente ad attestare la fondatezza della censura dedotta nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015.

5. È noto che, rispetto all'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore, che risale nei suoi tratti essenziali al 1992, l'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci. Del resto, con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo. Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato.

È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione.

Nondimeno, tenuto conto dell'oggetto dell'odierno giudizio e dei suoi limiti, dirimente per questa Corte non può che essere il puro e semplice rilievo che la disposizione regionale censurata tocca un profilo attinente alla concorrenza, come tale rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, che del resto riflette la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti.

6. Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)»;*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, comma primo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 43 del 28 ottobre 2015, 1^a serie spec.

(1-2) Il difetto di corrispondenza fra ricorso governativo e delibera di impugnazione adottata dal Consiglio dei ministri va ricondotto alla più ampia problematica della configurazione del ricorso introduttivo e del suo oggetto nel giudizio in via principale; si rinvia ai richiami contenuti nella nota alla sent. n. 309 del 2013; poi, cfr. sentt. nn. 153 del 2015 e 239 del 2016.

Riguardo alla necessaria motivazione dei profili di violazione del parametro, in maniera non generica, né inconferente cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 239 del 2016, poi, cfr. sentt. nn. 240, 247 e 249 del 2016.

Si rammenta che, che secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentt. nn. 3 del 2013 e 312 del 2010; decr. nn. 123 del 2012; 41 del 2013; 142 del 2015; 3, 64 e 131 del 2016), il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (*ex plurimis*, sentt. nn. 40 del 2007; n. 139 del 2006; 360 e 450 del 2005; 213 del 2003; 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentt. nn. 261 del 1995 e 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (santt. nn. 139 del 2006; 450 del 2005; 272 del 2013).

Sulla «tutela della concorrenza» nei rapporti fra Stato e Regioni, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 178 del 2014. Poi, cfr. sentt. nn. 117 del 2015; 30, 101, 105, 158, 160, 239 e 263 del 2016.

A commento della decisione pubblichiamo qui di seguito un'osservazione del prof. Mario Midiri nonché, nella sezione *Articoli*, un commento del prof. Oreste Pollicino e del dott. Valerio Lubello.

Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione.

1. Chiamata a giudicare della legge adottata dalla regione Piemonte contro l'abusivismo dei taxi — e nella sostanza, contro il servizio *Uberpop* (1) — la Corte conclude nel senso che spetta alla legge dello Stato

(1) *Uberpop* assicura — tramite una piattaforma digitale informatizzata ad accesso diretto dei fruitori mediante *app* — l'incontro della domanda di trasporto con privati conducenti non professionisti, che svolgono il servizio dietro corrispettivo economico, in base a tariffe determinate dalla società di gestione, che funge da intermediario. *Uberpop* pone difficoltà di qualificazione giuridica; sembrano convivere elementi di svariate fattispecie: il trasporto privato non di linea, ma con rilevanza di interessi pubblicistici; il servizio di intermediazione; la piattaforma comunicativa di natura informatico-digitale (i nuovi servizi tecnologici per la mobilità: *STM*). Da qui le questioni affrontate dall'Autorità di regolazione per i trasporti nella segnalazione del 21 maggio 2015 e dall'Autorità garante della concorrenza e

definire i soggetti abilitati a offrire le tipologie di servizi in un determinato ambito di attività economica. Invoca a tal fine “l’ampia nozione di concorrenza” di cui all’art. 117, comma 2, lett. e), Cost., ritenendo conseguentemente recessiva la competenza regionale in tema di trasporti.

L’applicazione del principio concorrenziale (2), non sorretta da specifiche norme di diritto europeo derivato (3), appare tanto più significativa se si con-

mercato nella segnalazione AS1137 del 4 luglio 2014, sulla legge per la concorrenza 2014, nel parere al Ministero dell’Interno AS1222 del 29 settembre 2015, e nella ulteriore segnalazione sulla riforma del settore della mobilità non di linea S2782 del 10 marzo 2017, reperibili rispettivamente su www.autorita-regolazione.it e www.age-m.it. Nella segnalazione del 2014 — AS1137, cit. — l’Agcm richiama «l’innovazione tecnologica che ha determinato l’affermarsi di nuove piattaforme *on line* che [...] consentono un miglioramento delle modalità di offerta del servizio di trasporto di passeggeri non di linea, in termini sia di qualità sia di prezzi», limitandosi peraltro a raccomandare specifiche modifiche della l. n. 21/92 sul NCC (l’abrogazione dell’obbligo di ricezione della prenotazione di trasporto per il servizio NCC presso la rimessa, di cui agli artt. 3, comma 3, e 11, comma 4, e dell’obbligo per il conducente di disporre di una sede, rimessa o pontile d’attracco nel medesimo Comune che ha rilasciato l’autorizzazione: art. 8, comma 3). Nel successivo parere AS 1222, l’Agcm propende per la legittimità, «in assenza di disciplina normativa», della piattaforma Uber, «trattandosi di servizi di trasporto privato *non* di linea»; il che non esclude la necessità di «esaminare la conformità dell’attività in concreto svolta con precise norme pubblicistiche, quali in particolare l’art. 86 del Codice della Strada, in considerazione dell’esigenza di garantire la sicurezza del servizio». Da qui l’auspicio di un intervento del Legislatore «al fine di regolamentare — nel modo meno invasivo possibile — queste nuove forme di trasporto non di linea». Conviene sulle carenze della l. n. 21/92 e sull’esigenza di norme di regolazione, stante la rilevanza di interessi generali pur in presenza di un’attività di trasporto privato, Cons. St., sez. I, parere 23 dicembre 2015, n. 03586/2015, su affare 757/2015. Per ulteriori riferimenti v. O. PINI, *Le nuove frontiere del servizio pubblico locale: la vicenda UBER tra regolazione, giurisprudenza e ruolo delle autonomie*, in *Nuove Autonomie* n. 3/2015, 401 ss.

(2) La sentenza richiama (*cons. in dir.*, n. 4.3.) la sent. n. 125 del 2014, a sostegno dell’accezione inclusiva sia delle misure di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l’assetto concorrenziale dei mercati, sia delle misure di *promozione*, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, rimuovendo, in particolare, le barriere all’entrata. L’accezione larga della materia è stata accolta dalla Corte a partire dalla nota sentenza n. 14 del 2004, quasi a controbilanciare l’attribuzione alle regioni di materie chiave per lo sviluppo economico (fra i commenti v. soprattutto A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?* in questa *Rivista* 2004, 259 ss.; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze*, in *Le Regioni* 2008, 773, 775; G. FALCON, *Un problema, due risposte*, *ivi*, 817).

(3) Nella fattispecie in esame, non è applicabile la direttiva servizi: v. l’art. 6, d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE: servizi nel mercato interno), che esclude i servizi di trasporto anche su strada, ivi compresi quelli di trasporto urbani, di taxi e di noleggio auto con conducente. L’art. 3, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in l. 14 settembre 2011, n. 148, esclude dall’abrogazione delle restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche di cui al comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea (comma 11-*bis*), “in conformità alla direttiva 2006/123/CE”. Analogamente, l’art. 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27, nel disporre ulteriori abrogazioni di

sidera che la l. n. 21 del 1992 — come ricorda il Consiglio di Stato nel parere del 23 dicembre 2015 — riconosce la competenza regionale a delineare un «quadro integrato del trasporto pubblico non di linea, con gli altri strumenti di mobilità» (4). Ma è lo stesso Consiglio a rilevare — confortato dalle valutazioni dell'Autorità regolatoria e della Agem — la “incompletezza” di detta legge (5), che la Corte sottopone ad una operazione di relativizzazione attraverso l'uso di un argomento che merita di essere analizzato: le conseguenze sulla legislazione (e sulla sua interpretazione) della evoluzione tecnologica, e dei “cambiamenti economici e sociali” che essa porta con sé.

2. Nessun dubbio che le nuove tecnologie rendano fragile il quadro regolatorio preesistente, esponendo la l. n. 21 del 1992 all'eccezione di anacronismo (6).

La Corte rievoca il “tempo” di adozione della legge quadro come un tempo lontano, e comunque inattuale. “L'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore... risale nei suoi tratti essenziali al 1992”, e da allora sono emersi questioni non previste e interessi diversi, e “profili di novità dei loro intrecci”.

Per scrupolo va osservato che la l. n. 21 del 1992 è stata oggetto di novelle, anche recenti: v. art. 29, comma 1-*quater*, lett. b), d.l. 30 dicembre 2008, n. 207; art. 36, comma 2, lett. b), d.l. 24 gennaio 2012, n. 1. Vi era stato, invero, con il d.l. n. 5 del 2009, art. 7-*bis*, comma 1, il preannuncio di una riforma, che è servito a giustificare il congelamento di alcune modifiche introdotte nel 2008 (7). Ma il dato essenziale è che la portata prescrittiva

norme che prevedono limiti numerici, regimi autorizzatori, divieti, restrizioni e poteri di pianificazione e controllo relativi ad attività economiche, esclude (comma 5) i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea. La Corte, nel caso in esame, non può quindi avvalersi del nesso tra la nozione interna di concorrenza e quella dell'ordinamento europeo che compare nelle sentenze nn. 45/2010, 430/2007, 401/2007, 325/2010. Si avverte l'eco della giurisprudenza europea nella sottolineatura della effettiva capacità lesiva delle *chances* concorrenziali: nelle sentenze nn. 150/2011 e 18/2012 la Corte cost. censura le barriere all'ingresso nel mercato, poste da norma di legge regionale, sulla base degli *effetti concretamente esplicitati*.

(4) Il parere n. 3586/15 richiama la programmazione regionale economico-territoriale e il potere della regione di fissare i criteri cui i comuni si atterranno nell'adozione dei regolamenti sui servizi pubblici non di linea.

(5) Il parere è stato trasmesso al Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 58 del regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato.

(6) V. sia la segnalazione della Autorità di regolazione dei trasporti, sia quelle della Agem, citate *supra* alla nota 1.

(7) Su dette innovazioni e sul d.l. 25 marzo 2010, n. 40, convertito in l. 22 maggio 2010, n. 73, v. Trib. civ. Milano, sent. 6 luglio 2015, n. 8359, che richiama le «disposizioni attuative tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente», da emanare con d.m., previa intesa con la Conferenza unificata di cui al d.lgs. 281/1997, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del citato d.l. n. 40/10, entro e non oltre il 31 dicembre 2012 (termine prorogato, da ultimo, dall'art. 9, comma 3, d.l. 30 dicembre 2016, n. 244). La futura «*rideterminazione della disciplina* di cui alla l. 15 gennaio 1992, n. 21» era assunta a giustificazione dall'art. 7-*bis*, comma 1, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in l. 9 aprile 2009, n.

della legge (malgrado il titolo: *Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*) si concentra — e si esaurisce — nella disciplina di due specifiche fattispecie, il servizio di taxi e il noleggio con conducente, prevedendo per esse alcuni tratti comuni (8) e significative differenze, quanto al regime applicabile e alle modalità di gestione del servizio: solo il servizio di taxi può essere ricondotto nei servizi di trasporto pubblico locale, sia pure non di linea, laddove il noleggio con conducente non appare assoggettabile ad obblighi di servizio pubblico (9).

È dunque difficile desumere dalla legge del 1992 principi atti a conformare le diverse forme della iniziativa economica privata nel trasporto non di linea. Non si possono ricondurre ad unità servizi con caratteristiche differenti (10).

Va inoltre considerato che — in ragione della avvertita inadeguatezza del servizio taxi — le modalità di detto servizio (livelli di offerta, tariffe, prestazioni) dovranno essere riviste per rispondere alle esigenze dei contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità richiamati dal d.l. n. 1 del 2012 (11). Si conferisce, inoltre, all'Autorità di regolazione per i trasporti la legittimazione a ricorrere al TAR Lazio — analogamente a quanto previsto per l'Agcm dall'art. 21-*bis* della l. n. 287/1990 — per “garantire il diritto di mobilità degli utenti” e far valere i criteri di ragionevolezza e proporzionalità nell'esercizio dei poteri regolatori degli enti locali (12).

33, per sospendere “nelle more” (e fino al 31 marzo 2010) l'efficacia delle novelle inserite nella l. n. 21/92 dall'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in l. 27 febbraio 2009, n. 14. Da ultimo, l'art. 9, comma 3, d.l. 30 dicembre 2016, n. 244 (c.d. decreto mille proroghe 2017), convertito, con modif., in l. 27 febbraio 2017, n. 19, ha prorogato al 31 dicembre 2017 il termine per l'emanazione del decreto ministeriale finalizzato ad impedire l'esercizio abusivo del servizio taxi e di noleggio con conducente, ed ha sospeso l'efficacia delle disposizioni del d.l. n. 207/2008, cit., volte a restringere l'ambito di attività dei conducenti al di fuori del comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione.

(8) Il servizio taxi e il noleggio con conducente appaiono accomunati dalla prestazione che ne costituisce l'oggetto — coincidente per entrambe con il trasporto collettivo o individuale di persone con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea — e dal fatto di essere svolti a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari oggetto di determinazione per ogni singola tratta (art. 1, comma 1, l. n. 21/1992).

(9) V. gli artt. 2 e 3 della legge quadro: mentre il servizio taxi si rivolge ad una utenza indifferenziata che richiede il servizio in modo diretto, avvalendosi dello stazionamento pubblico di mezzi distinguibili, e si basa su un sistema di tariffe determinate in via amministrativa, il noleggio con conducente è destinato ad un'utenza che richiede in modo specifico tale tipologia di prestazioni di trasporto, fornite — senza carattere di obbligatorietà — dal noleggiatore partendo dalla rimessa, secondo condizioni economiche pattuite tra le parti.

(10) Cons. St., sez. I, parere 23/12/2015, cit.

(11) Comuni e Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, sono tenuti a effettuare detto adeguamento, acquisendo il parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti: art. 36 del d.l. n. 1 del 2012, convertito in l. n. 27/2013 (modificativo dell'art. 37, lett. m), n), d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011).

(12) L'art. 21-*bis*, inserito nella legge *antitrust* dall'art. 35 del d.l. n. 201/2011, attribuisce all'Agcm il potere d'impugnare gli atti di qualsiasi amministrazione

3. Il richiamo al principio di proporzionalità è coerente con una “ricalibratura” della regolazione pubblica che elimini misure irrazionalmente intrusive e diritti di esclusiva non più giustificati, ma si faccia carico degli interessi pubblici in gioco e degli obblighi del servizio universale (13). Ed è generalmente riconosciuto che le attività di trasporto non di linea, pubbliche e private, richiedano una regolazione a tutela di interessi essenziali — sicurezza stradale e garanzia degli utenti, regolamentazione dei flussi del traffico, viabilità, tutela dell’ambiente (14) — in coerenza con i principi di adeguatezza e proporzionalità di cui il Legislatore vorrebbe assicurare la giustiziabilità su impulso della Autorità di regolazione.

La garanzia dei valori di coesione territoriale e gli obblighi di servizio

pubblica (atti amministrativi generali, regolamenti, provvedimenti) che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato: l’azione non vale solo per la tutela *ex post* della concorrenza, ma è anche strumento di garanzia in senso ampio del mercato (promozione/regolazione). Su detto art. 21-bis v., per il rigetto di impugnativa regionale, Corte cost., sent. n. 20/2013 e, se si vuole, il ns. *La prima sentenza della Corte sul potere d’azione dell’Autorità per la concorrenza*, in questa *Rivista* 2013, 342 ss.

(13) V. soprattutto Corte cost., sent. n. 200/12, sul bilanciamento tra libertà economiche e gli altri interessi costituzionalmente protetti: l’efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione: una regolazione ingiustificatamente intrusiva (sentt. nn. 247 e 152/10, 167/09), genera inutili ostacoli «a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e reca danno all’utilità sociale»; l’eliminazione di oneri regolamentari inutili, mantenendo quelli necessari alla tutela di beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale.

(14) Il trasporto privato di persone non di linea non ha tratti compatibili con il servizio pubblico, ma ciò non osta alla rilevanza pubblicistica dell’attività medesima, analogamente a quanto avviene per il servizio di noleggio di autovettura con conducente (art. 118, comma 4, Cost.). «La guida su strada è un’attività pericolosa ma giuridicamente autorizzata per ragioni di utilità sociale, inerenti alla rapidità ed efficienza degli spostamenti di persone e cose accessorie [...] Ulteriori interessi generali rilevanti nella disciplina pubblicistica — e nella limitazione — di tale servizio attengono alla regolamentazione dei flussi del traffico, alla viabilità, alla tutela dell’ambiente». Da qui l’ammissibilità di un regime autorizzatorio (Cons. Stato, parere cit.). Sulla previsione di atti di regolazione a salvaguardia dell’universalità e dell’accessibilità del servizio pur in regime di attività liberalizzato, v. A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1998, 648 ss. Sul carattere obiettivo (e vincolato) delle autorizzazioni eventualmente poste per svolgere attività economiche in regime liberalizzato dei servizi pubblici locali, v. Cons. St., sez. atti norm., parere 11 giugno 2012 n. 2805/12, su n. 4717/12. Entra qui in gioco il principio di proporzionalità enunciato, oltre che dai Trattati, dalla direttiva 2006/123/CE. Sull’evoluzione, in senso pro-concorrenziale, della teoria economica della regolazione, v. C. DE VINCENTI, *L’economia della regolazione: una triangolazione per orientarsi*, in G. BONIFATI - A.M. SIMONAZZI (a cura di), *Il ritorno dell’economia politica. Saggi Vianello*, Roma 2010, 221 ss. Sul rischio che la regolazione “dimentichi” il principio concorrenziale per conservare una disciplina amministrativa dell’economia, v. F. MERUSI, *Lo schema della regolazione dei servizi d’interesse economico generale*, in *Dir. amm.* 2010, 313 ss. Sulla libertà economica dei privati come diritto costituzionale non inferiore gerarchicamente agli altri, v. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali - parte speciale*², Padova 1992, 476 ss.

universale consentono, dunque, limiti e deroghe al principio di tutela della concorrenza — e, nella specie, della concorrenza *nel* mercato (15) — ma solo per quanto necessario: così l'art. 106, comma 2, TFUE e il protocollo n. 26, che riconoscono e delimitano la missione sottesa ai servizi d'interesse economico generale, prefigurando un bilanciamento degli interessi rilevanti che non si esaurisce una volta per tutte, per il mutare della situazione di mercato e delle esigenze degli utenti (16).

4. Questi richiami consentono di affrontare il punto centrale della motivazione.

Per la Corte, la disposizione impugnata definisce *in termini di esclusività* i soggetti abilitati a offrire le tipologie di servizio. Questa è misura conformativa dell'accesso al mercato e non può essere stabilita a livello regionale (17). Benché l'efficacia della misura regolatoria sia territorialmente circoscritta, la dimensione degli interessi trascende la sfera locale, avendo rilievo nazionale o addirittura europeo; da qui la competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) (18). La Corte interviene dopo che le Autorità indipendenti, di regolazione e antitrust, e il Consiglio di Stato hanno risolto il senso della l. 21/1992 nella disciplina di specifiche fattispecie, il servizio taxi e il NCC (Noleggio Con Conducente), secondo una tecnica di *relativizzazione* che porta all'espansione applicativa di altri principi presenti nell'ordinamento.

La Corte su questo non statuisce espressamente, ma in quell'atto di impulso al ricorso governativo che è costituito dalla segnalazione della Autorità garante della concorrenza vi è l'indicazione della «interpretazione costituzionalmente orientata, rispettosa del principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost.», da seguire quanto meno per i

(15) Sulla distinzione tra *competition for the field* e *competition within the field of service*, v. H. DEMSETZ, *Why regulate utilities?* in *Journal of Law and Economics*, 1968, 55, e prima, E. CHADWICK, *Results of Different Principles of Legislation in Europe: of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field of Service*, in *Journal of the Statistical Society of London* 1859, A22, 381.

(16) V., prima del trattato di Lisbona, V. SOTTILI, *Art. 86 del Trattato CE*, in L.G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino 2001, 60.

(17) La determinazione dei soggetti abilitati pone «un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato»: *cons. in dir.*, n. 4.3. Rilievo analogo era stato mosso dall'Autorità garante della concorrenza nel parere reso al Dipartimento degli affari regionali sulla legge in questione: Agcm, AS 1202 del 24 luglio 2015.

(18) Rientra nella potestà legislativa esclusiva statale la definizione del punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività e gli interessi pubblici rilevanti: la Corte richiama, fra le varie, la sent. n. 30 del 2016, sul trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente. Di detta competenza statale la Corte conferma l'accezione ampia, inclusiva sia delle misure di tutela in senso proprio (atte a contrastare gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati), sia quelle di promozione.

servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC e la domanda di mobilità (19). Ne deriva l'inapplicabilità, per questa ipotesi, degli articoli 3 e 11 della l. 21/1992 alla luce del generale canone di razionalità, come risulta concretizzato alla luce degli sviluppi della tecnologia. Nella giurisprudenza di merito, peraltro non univoca (20), e nelle determinazioni delle Autorità indipendenti, sottese alla pronuncia della Corte, sembra riemergere l'antico argomento della *natura delle cose* (21), rinverdito sotto la forma della ragionevole rispondenza alla realtà dei rapporti economici (22).

5. L'inadeguatezza della l. n. 21 del 1992 e l'urgenza di una riforma che superi lo iato tra sviluppo tecnologico e assetto regolatorio sono argomenti motivazionali concorrenti, che sorreggono il passaggio essenziale della pronuncia. La dimensione degli interessi rilevanti trascende l'ambito regionale; spetta al legislatore definire il "punto di equilibrio" (23) che la legge del 1992 non è in grado di assicurare.

(19) Agcm, segnalazione AS 1222 del 29 settembre 2015, cit. con riferimento al c.d. servizio *UberBlack*, su cui v. PINI, *Le nuove frontiere*, cit.

(20) TAR Lombardia, sez. Milano, decreto pres. n. 1105 del 10 ottobre 2013, confermato con ord. n. 1131 del 23 ottobre 2013, ha sospeso la determina dirigenziale n. 209/2013 del Comune di Milano (ove si riaffermava il vincolo dell'obbligo del rientro in rimessa per gli autisti NCC): considera «*irrazionale alla luce del progresso della tecnica* che il conducente il quale, conclusa una corsa, immediatamente dopo riceva in via telematica altra richiesta, debba fare ritorno alla propria rimessa» (principio affermato per il servizio NCC e, quindi, estensibile al servizio reso da *UberBlack*). Con sent. 8 maggio 2014, n. 1201, il TAR ha dichiarato cessata la materia del contendere, considerata la sopravvenienza di un provvedimento comunale di cessazione degli effetti della determina n. 209/2013. Sulla questione di diritto, v. però, diversamente, Trib. civ. Milano, sent. 6 luglio 2015, n. 8359, cit. (annulla Giud. pace Milano, sent. n. 113858/2013, che, accogliendo l'opposizione proposta ai sensi dell'art. 204-bis C.d.S. e 7 d.lgs. n. 150/2011, annullava un verbale di contestazione per violazione dell'art. 85, comma 4, C.d.S.). Sul "dubbio di fondo" circa la possibilità o meno di applicazione in via analogica delle sanzioni previste dal codice della strada a fattispecie atipiche, v., poi, Cons. St., parere cit., che dà conto, peraltro, delle incertezze della giurisprudenza: v., in particolare, Giud. pace Genova, sent. n. 509 del 2015; Giud. pace Milano, sent. 2 aprile 2015, n. 4907.

(21) Su cui v. almeno N. BOBBIO, *Über den Begriff "Natur der Sache"*, in *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, 44, 1958, 305 ss., tr. it. *La natura delle cose*, in ID., *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano 1965, 197 ss., e *Appendice b, La natura delle cose nella dottrina italiana*, ivi, 225 ss.; P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000, 51 ss., 134-171.

(22) Sul "controllo di evidenza" all'interno del sindacato di ragionevolezza, alla luce di "nozioni e cognizioni comuni, pacifiche, universali", potrebbe essere utile rileggere C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova 1973, III, 1573 ss., ora in ID., *Ricerche sul sistema giuridico*, Milano 1984, 637 ss.

(23) Sullo spazio spettante alla legge nel definire detto punto di equilibrio, v. il *cons. in dir.*, n. 4.3. e ivi il richiamo alla sentenza n. 30 del 2016.

Sulle linee ispiratrici della futura normativa, la Corte non entra (24). Né si sofferma sulla compresenza di competenze locali e regionali.

Ora, l'invocata riforma verosimilmente non si limiterà a fissare le condizioni di accesso e di apertura del mercato. E la competenza esclusiva dello Stato finirà per intrecciarsi con plurimi interessi, alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni (25).

Di qui l'esigenza di far valere i canoni di adeguatezza e proporzionalità quale misura dell'esercizio della potestà legislativa esclusiva, seguendo le modalità cooperative prescritte dalla sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 per le revisioni normative complesse, che tocchino le competenze legislative regionali nei profili non strumentali alla garanzia della concorrenza (26).

(24) La Corte — richiamati «l'oggetto dell'odierno giudizio» ed i suoi limiti — registra «la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato» ed auspica che «il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste *nuove esigenze di regolamentazione*»: *cons. diritto*, n. 5, corsivo ns.

(25) Le regioni hanno potestà legislativa in materia di trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. V., in particolare, Corte cost., sent. n. 222 del 2005, n. 4 *cons. in dir.*: «[n]on vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientr[i] nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 [...] aveva 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».

Sulla base del “decreto Burlando” (d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422), lo Stato stipula gli accordi di programma con le regioni, le quali svolgono funzioni di programmazione, coordinamento e controllo sulle politiche dei trasporti regionali e locali, attraverso i piani regionali dei trasporti (PRT) e i programmi triennali dei servizi (PTS). I poteri di organizzazione del servizio in ambito comunale, la determinazione delle modalità di gestione, l'attività di regolazione rientrano nelle attribuzioni comunali, mentre alla provincia spetta, quale titolare di “funzioni di area vasta”, la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale (art. 1, comma 85, l. n. 56/2014). V. l'art. 19 (Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 135, che modifica l'art. 14, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122. Anche la recente normativa pro-concorrenziale riconosce la competenza di Comuni e Regioni, con specifico riguardo all'adeguamento del servizio taxi; l'intervento della Autorità di regolazione dei trasporti ha carattere consultivo: art. 36, d.l. n. 1 del 2012, convertito in l. n. 27/2013, modificativo dell'art. 37, lett. m), d.l. n. 201/11, cit.

Sull'esigenza di un quadro integrato dei diversi strumenti di mobilità, comprensivo del trasporto pubblico non di linea, v. soprattutto Cons. Stato, parere del 23 dicembre 2015, cit.

(26) Cfr. anche Corte cost., sentenze n. 160 del 2016, n. 443 del 2007, n. 272 del 2004. Nel caso di revisioni normative complesse, “tenute insieme da forti connessioni”, in cui rilevinò più titoli competenziali, il decreto legislativo attuativo di delega dovrà essere assistito dall'intesa con le Regioni e gli enti locali nella sede della Conferenza unificata. Così nel riordino del settore dei servizi pubblici locali d'intere-

6. L'evoluzione tecnologica è motivo ispiratore e nuovo della sentenza (27).

Si intravede anche la preoccupazione della Corte per un "movimento retrogrado" della legislazione regionale, pregiudizialmente ostile alle nuove forme di mobilità organizzata (e al dinamismo dell'offerta di mercato).

Vale qui una istanza sistemica. Gli organi politici, titolari del potere normativo, devono assicurare una tutela adeguata ai beni pubblici rilevanti (sicurezza stradale e garanzia degli utenti, regolamentazione dei flussi del traffico, viabilità, tutela dell'ambiente). Debbono fronteggiare, e non soccombere a chiusure corporative.

Lo sviluppo della tecnica spiega la sua potenza nella dinamica economica e sociale; accelera il mutamento normativo; provoca cambiamenti sensibili nel mercato del lavoro. Ma la tecnica non è portatrice di senso (28).

resse economico generale, oggetto della delega conferita dall'art. 19, lett. b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della l. n. 124 del 2015: venivano in rilievo la competenza legislativa statale esclusiva per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato (sentt. nn. 160/2016 e 325/2010) e volti «in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza», e la competenza legislativa regionale residuale per i profili non strumentali a garantire la concorrenza (sentt. nn. 307/2009, 272/2004): v. sent. n. 251/16, *cons. in dir.*, n. 8.1. Nella giurisprudenza pregressa è stata peraltro avallata, com'è noto, la penetrazione della normativa statale pro-concorrenziale fino a coprire anche la normativa di dettaglio (con riserve in dottrina su tale estensione: v. M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione*, in *Merc. conc. reg.* 2014, 504 ss. e ivi richiami). Una volta accertata la sussistenza della materia di competenza esclusiva statale, il "criterio di prevalenza" ha reso recessivo il principio di sussidiarietà, che impone specifica giustificazione secondo i canoni del principio di lealtà evocato da Corte cost., sent. n. 303/03: v. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni* 2009, 1185 ss.

(27) Sul dinamismo tecnologico nell'offerta dei servizi di trasporto v. gli spunti di comparazione e i richiami alle pronunce sul tema emesse da altri corti europee in E.C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus* 2016, n. 1, 75 ss.; E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano 2016. Si attende che la Corte di giustizia UE si pronunci sulla questione pregiudiziale promossa dal Giudice Mercantile di Barcellona, così articolata: se sia da considerare servizio di trasporto, ai fini di escludere l'applicabilità ad esso della direttiva 2006/123 ai sensi dell'art. 2.2 d) della stessa, un'attività di intermediazione che realizzi con mezzi informatici e con finalità lucrative la connessione tra titolari di veicoli e utenti che richiedono prestazioni di trasporto; in subordine, qualora la risposta a tale interrogativo risulti negativa, se la normativa interna spagnola (art. 15 della *Ley de Competencia Desleal*) sia compatibile con la direttiva 2006/123 ed in particolare con il divieto in essa contenuto di porre restrizioni alla libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento (v. ordinanza di rinvio pregiudiziale del Juzgado Mercantil n. 3 de Barcelona, Asunto n. 929/2014D2, ora causa C-434/2015, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain S.L.*, consultabile in www.curia.europa.eu).

(28) Il pensiero va a N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Bari-Roma 2004, VI s., 24 e *passim*; e, da ult., Id., *Diritto e tecnica (in dialogo con E. Severino e L. Mengoni)*, in *Lo Stato* 6/2016, 35 ss.

Spetta al legislatore accompagnare e disciplinare le *disruptive innovations* da essa indotte, per evitare che esse si affermino fuori dal perimetro dell'ordinamento legale (29).

MARIO MIDIRI

(29) La legge potrà anche bilanciare, con opportune misure compensative, gli effetti sociali negativi provocati dall'apertura al mercato e dalla erosione dei vecchi diritti di esclusiva. V. la segnalazione cit. di Agem del 10 marzo 2017, e *ivi* suggerimenti al Legislatore su possibili forme di compensazione economica dei tassisti titolari di licenza, volte ad attenuare le ripercussioni sociali dell'apertura al mercato (e a rimuovere le ragioni di protesta degli interessati, che si sono fatti vivi, rumorosamente, già in occasione della discussione parlamentare della proroga prevista dall'art. 9, comma 3, d.l. n. 244/2016, convertito in l. n. 19/2017: v. *supra* alla nota 7). Sulle conseguenze politico-sociali delle innovazioni tecnologiche, v. il *report* della Conferenza di Singapore del 2016 dell'International Competition Network, *Government Advocacy and Disruptive Innovations*, in *www.internationalcompetitionnetwork.org*.