



3 APRILE 2024

Libertà d'innovare e servizi pubblici: la
Corte si pronuncia su taxi, NCC e
molto altro (Corte cost., sent. 36/2024
e ord. 35/2024)

di Mario Midiri

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università LUMSA



Libertà d'innovare e servizi pubblici: la Corte si pronuncia su taxi, NCC e molto altro (Corte cost., sent. 36/2024 e ord. 35/2024)*

di Mario Midiri

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università LUMSA

Abstract [It]: L'innovazione tecnologica investe la sfera dei servizi pubblici e può innalzare i livelli di efficienza ed inclusione. In attesa che il legislatore intervenga, le corti compiono uno sforzo di rilettura dell'ordinamento e nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale vi è una indicazione importante su come coniugare il principio di effettiva fruizione dei diritti fondamentali: sono dunque da segnalare le due decisioni del marzo 2024, sui servizi taxi e NCC, che presentano una forte sinergia con la giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

Title: Public services and freedom to innovate: the Constitutional Court rules on cabs, private-hire vehicles services, and more (Judgment No. 36/2024 and Order No. 35/2024)

Abstract [En]: Technological innovation affects the sphere of public services and can help increase their efficiency and inclusiveness. To this end, an updated regulatory framework is needed. In turn, the courts are trying to update the regulatory system: the principle of effective enjoyment of fundamental rights is enhanced along with the freedom to innovate. A valuable assessment of these issues is in two judgements taken by the Constitutional Court in March 2024, in synergy with the case-law of the European Court of Justice.

Parole chiave: innovazione tecnologica, servizio pubblico, piattaforme digitali, libertà d'iniziativa economica, tutela della concorrenza, servizio taxi, servizio di trasporto con conducente

Keywords: technological innovation, public services, digital platforms, economic freedom, competition rules, taxi services, private-hire vehicles services

Sommario: 1. Cambiamenti veloci e anacronismo legislativo. 2. Il principio di proporzionalità "preso sul serio": il caso Barcellona dinanzi alla Corte di giustizia UE. 3. Corte costituzionale: le novità della sentenza n. 36/2024, dopo le prudenti aperture delle sentenze nn. 265/2016 e 56/2020. 4. Tutela della concorrenza e libertà d'innovare. 5. L'utilità sociale è cosa diversa dalle istanze protezioniste (ordinanza di autorimessione n. 35/2024). 6. La risposta delle istituzioni ai processi di cambiamento.

1. Cambiamenti veloci e anacronismo legislativo

I servizi pubblici hanno nel diritto positivo la loro disciplina formale: l'oggetto del servizio, le modalità di gestione, le fonti di finanziamento. La legge, però, non crea dal nulla il servizio. L'invenzione del motore a scoppio ha consentito la diffusione su larga scala e a prezzi accessibili del servizio di trasporto pubblico. Senza la scoperta dell'energia elettrica non si sarebbe nemmeno immaginato il relativo servizio

* Articolo sottoposto a referaggio.

e non si sarebbe posta l'esigenza di provvedere al suo sviluppo mediante la riserva giuridica di attività in capo ad enti pubblici¹.

L'attività di gestione e di organizzazione dei beni, delle risorse (anche immateriali) e delle infrastrutture del servizio è regolata dal diritto a fini di utilità sociale, garantendo universalità ed efficienza², sulla base della registrazione degli assetti economici e tecnologici "presupposti" dalla fattispecie normativa.

Tuttavia, la tecnologia non si ferma. Opera nel senso della decentralizzazione, grazie all'invenzione e diffusione di strumenti e apparati in grado di fornire su scala individuale beni socialmente utili. Quando ciò accade, la previsione legislativa della gestione pubblica in regime di esclusività perde la sua ragion d'essere. Nessuno penserebbe, oggi, a includere la "fabbrica e vendita del ghiaccio" tra i servizi pubblici: il successo di massa del frigorifero ha fatto venir meno i presupposti della scelta compiuta dal legislatore con il testo unico del 1925, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie³. A dimostrazione che un'attività è qualificata come servizio pubblico per rispondere a

¹ Riserva che nell'ordinamento italiano è stata giustificata, sulla base dell'art. 43 Cost., dai fini di utilità generale individuati dall'art. 1, legge 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'Enel, cui venne affidata l'utilizzazione coordinata e potenziata degli impianti, "allo scopo di assicurare con minimi costi di gestione una disponibilità di energia elettrica adeguata per quantità e prezzo alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del Paese". Per una sintesi del dibattito sulla riserva di attività economica, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, 126 ss.

² Sull'impatto ordinamentale dello sviluppo tecnologico, S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, 47 ss.; M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 75. Sulla evoluzione della categoria del servizio pubblico e sulla inerenza di fini sociali all'attività industriale quale tratto distintivo, v. *ex multis*, G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, vol. II, 131 ss.; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo, dir. amm. speciale*, a cura di S. CASSESE, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2^a ed., 2581; F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. amm.*, 2004, 37 ss.; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

³ Art. 1, r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578, che approva il testo unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie (prima, l. 29 marzo 1903, n. 103, e r.d. 30 dicembre 1923, n. 3047): i comuni potevano assumere "l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti: 1° costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile; 2° impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata; 3° costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti; 4° costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica; 5° costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale; 6° impianto ed esercizio di farmacie; 7° nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dalle case; 8° trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali; 9° costruzione ed esercizio di molini e di forni normali; 10° costruzione ed esercizio di stabilimenti per la macellazione, anche con diritto di privativa; 11° costruzione ed esercizio di mercati pubblici, anche con diritto di privativa; 12° costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici; 13° fabbrica e vendita del ghiaccio; 14° costruzione ed esercizio di asili notturni; 15° impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni; 16° produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica e costruzione degli impianti relativi; 17° pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità; 18° essiccatoi di granturco e relativi depositi; 19° stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere".

specifiche istanze del tessuto sociali⁴ e cessa di esserlo quando viene meno l'interesse che giustifica l'esercizio diretto o il regime concessorio⁵.

Si realizza dunque nel corso del tempo una complessa interazione tra dinamica socio-economica, sviluppo tecnologico ed evoluzione normativa. In fasi di rapido cambiamento dei mercati e dei rapporti sociali da essi conformati⁶, l'ordinamento giuridico può restare indietro⁷. Ciò vale tanto più quando si aprono fasi di trasformazione degli assetti di poteri, con il passaggio da sistemi basati sulla centralizzazione e sulla gerarchia a strutture decentralizzate e partecipative⁸.

⁴ Si pensi alla inurbazione del Centro-nord e alle prime esperienze di municipalizzazione nei comuni interessati dallo sviluppo industriale (e con giunte a maggioranza moderata e liberale). Fino al 1870, soltanto Genova, Vercelli, Brescia, Rovigo, La Spezia e Cesena disponevano del pubblico servizio del gas. Dopo il 1880, l'ambito di intervento si estende agli acquedotti (Spoleto, Udine, Terni, Vercelli), ai trasporti urbani (nel Genova 1895), alle centrali elettriche (Brescia nel 1893 e Verona nel 1898): v. i dati riportati da G. PISCHEL, *L'azienda municipalizzata*, Cispel, Roma, 1972.

⁵ Si pensi ancora alla fabbricazione e alla vendita del ghiaccio, oggetto negli USA di una importante decisione della Supreme Court: *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), con opinione dissenziente del giudice Brandeis, favorevole alla sperimentazione nei singoli Stati, ma pronto a riconoscere che "a regulation valid for one kind of business may, of course, be invalid for another; since *the reasonableness of every regulation is dependent upon the relevant facts*" (302, corsivo ns.). Sulla obsolescenza provocata dalla tecnologia e sulle conseguenze di ciò in tema di *legal framing*, U.S. Court of Appeal, 7th Circuit, 7 ottobre 2016, *Illinois Transportation Trade Association v. City of Chicago*, case 16-2009, redattore il Giudice Posner, che riforma parzialmente U.S. District Court of Illinois, sent. 25 aprile 2016, case n. 1:14-cv-00827; su questa importante sentenza si tornerà più avanti.

⁶ Nell'economia delle piattaforme digitali, perde centralità il titolo proprietario: quello che conta è la capacità di fornire ed utilizzare beni e servizi. Il più importante servizio di trasporto urbano non di linea è gestito da Uber, che non possiede alcun veicolo. AirBnb è un "albergatore" (per così dire) onnipresente, ma non ha immobili di proprietà. La *media company* maggiormente valutata (Facebook) crea qualche contenuto, ma non più di tanto, e degli oltre due milioni di *app* presenti in Apple App Store, pochissime sono quelle sviluppate dalla società. Per una sintesi, O. LOBEL, *The Law of the Platform*, in *Minnesota Law Review*, 2016, e *San Diego Legal Studies Paper* No. 16-212: "What has previously been the realm of personal property is shifting to the realm of access".

⁷ Sembra un'esagerazione (ed essendo immersi nel processo l'analisi è inevitabilmente parziale), ma non è inverosimile che sia alla fine, anche per gli effetti della rivoluzione digitale, il mondo costruito nell'800 e riprogettato nel secolo successivo: D. ROUSSEAU, *Le numérique, nouvel objet du droit constitutionnel*, in *Nouveaux Cahiers Conseil constitutionnel*, 2017/4, n. 57, 9. Sulla «frattura tra il mondo di ieri e quello di oggi», F. PIZZETTI, *Dati e diritti nell'epoca della comunicazione elettronica*, in ID., *I diritti nella "rete" della rete*, Torino, Giappichelli, 2011, 7 ss.

⁸ Per una lettura di questi processi in una prospettiva d'insieme ottimistica (pur riconoscendo l'esistenza di effetti negativi sul piano sociale), E. BRYNJOIFSSON, A. MCAFEE, *La nuova rivoluzione delle macchine* (2014), trad. it. Feltrinelli, 2015; degli stessi AA., *The Great Decoupling*, in *Harvard Business Review*, June 2015, 66-74 e, *Machine, Platform, Crowd: Harnessing our Digital Future*, New York, W.W. Norton, 2017. Sul potere acquisito dalle grandi piattaforme grazie all'estrazione dei dati e sui rischi che da ciò derivano per i processi della democrazia, sono ben noti gli scritti allarmati di S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism*, London, Profile Books Ltd, 2019, trad. it., *Il capitalismo della sorveglianza*, Roma, Luiss Univ. Press, 2019; ID., *Surveillance Capitalism or Democracy? The Death Match of Institutional Orders and the Politics of Knowledge in our Information Civilization*, in *Organization Theory*, 2022, vol. 3, 1 ss. Sull'effetto di contenimento dei nuovi poteri privati perseguito dalla recente legislazione europea (in part., Digital Market Act, Digital Services Act), v. G. MONTI, *The Digital Markets Act. Institutional Design and Suggestions for Improvement*, 2021, TILEC Paper No. 2021-04, <https://ssrn.com/abstract=3797730>; M. MIDIRI, *I Signori del Tech e la sfida sulle regole: il caso Amazon*, in questa Rivista, n. 28/2023, 100 ss.: l'aspettativa è che regole comportamentali tollerabili dalle grandi imprese – destinate ad applicarsi anche all'esterno del mercato unico europeo sulla base del c.d. *Brussels Effect* – possano riequilibrare i rapporti di forza sul mercato, correggendo vistose asimmetrie. favorendo l'ingresso di nuovi operatori. Sull'influenza delle soluzioni regolatorie elaborate dalle UE, A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, OUP, Oxford, 2020. Parlano di "external governance" S. LAVANEX, F. SCHIMMELFENNIG, *EU Rules beyond EU Borders: Theorising External Governance in EU Politics*, in *Journ. Eur. Public Policy*, 2009, 16, 791 ss. Sulla migrazione delle soluzioni elaborate in sede giurisdizionale, K. KOWALIK-BANCZYK, O. POLLICINO, *Migration of European Judicial Ideas Concerning Jurisdiction Over Google on Withdrawal of Information*, in *German Law Journ.*, 2016, 328 ss. Sul controllo, in base al principio di proporzionalità, degli atti della Commissione UE applicativi dei nuovi regolamenti UE e in part. del DMA, G. PITRUZZELLA, *Digital antitrust reforms in the EU and the US: What role for the courts?* (interview by J. MacLennan, 9.03.2021), in *Concurrences*, 2021, events.concurrences.com/en/digital-competition-2021.

Sul legislatore incombe allora una sfida impegnativa⁹. Affinché tutti possano fruire pienamente delle libertà fondamentali, è necessaria una costante opera di ricalibratura e adeguamento normativo. L'innovazione non dovrebbe essere condizionata o “congelata” da regolazioni troppo rigide, in assenza di un preminente interesse generale¹⁰. Le norme anacronistiche non dovrebbero restare in vigore, perché dannose per il benessere generale.

Al tempo stesso, la politica ha il compito essenziale di affrontare le tensioni sociali provocate dal mutamento: potrebbero risultare opportune misure compensative per evitare squilibri sociali, ma qui si apre la difficoltà di calibrare l'intervento pubblico evitando che esso si risolva in misure meramente difensive di interessi corporativi.

Non si tratta di questioni astratte: ne vedremo il rilievo esaminando i casi di giurisprudenza oggetto di questo scritto.

2. Il principio di proporzionalità “preso sul serio”: il caso Barcellona dinanzi alla Corte di giustizia UE

Le corti non possono eludere le richieste di tutela generate dalle fasi di transizione. Nella sfera dei servizi pubblici, le vie seguite per dare una lettura aggiornata dei sistemi normativi mostrano una diversità di approccio da parte dei giudici europei rispetto a quelli statunitensi, con una più marcata propensione dei primi a considerare le ragioni del servizio pubblico¹¹. E così, nelle due sentenze su Uber del 2017 e 2018,

⁹ “I mercati in transizione sono una questione complicata per i legislatori e per coloro che interpretano e applicano la legge”. Il settore dei taxi è “un caso di studio di mercato in transizione”: Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte giust. UE Szpunar (15.12.2022), nella causa C-50/21, *Prestige and Limousine, S.L. c. Área Metropolitana de Barcelona e al.*, ECLI:EU:C:2022:997, nn. 1-2, causa poi decisa dalla Corte con sent. 8 giugno 2023, ECLI:EU:C:2023:448, richiamata da Corte cost., sent. n. 36/2024, di cui parleremo estesamente in seguito.

¹⁰ Sulla *chilling effect doctrine*, v. *Wieman v. Updegraff*, 344 U.S. 183, 195 (1952) (Frankfurter, J., concurring); *Zwickler v. Koota*, 389 U.S. 241, 256 n.2 (1967) (Harlan, J., concurring). Sull'*effet dissuasive* nella giurisprudenza UE, v. in part. Trib. UE, 25/03/2015, causa T-556/08, *Slovenská pošta*, EU:T:2015:189, n. 137, Corte giust., sent. 7/09/2022, *Cilevičs e a.*, C-391/20, EU:C:2022:638, punto 61, su restrizioni che vietino o ostacolino l'esercizio di un diritto o libertà (nella specie, di stabilimento: art. 49 TFUE) o anche soltanto lo rendano in concreto “meno attraente”, e sent. 8/06/2023, *Prestige and Limousine SL c. Área Metropolitana de Barcelona*, causa C-50/21, cit., n. 61. Sugli effetti di limitazione o condizionamento di diritti e garanzie che discendono da norme (solo) indirettamente discriminatorie: v., sulle misure disciplinari applicabili ai giudici, Corte giust. UE, sent. 26/03/2020, cause riunite C-558/18 and C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, EU:C:2020:234, nn. 58-59; v. anche sent. 18/06/2020, causa C-78/18, *Comm. c. Ungheria*, EU:C:2020:476, su norme statali lesive della libertà di circolazione dei capitali (art. 63 TFUE) e anche della libertà di associazione (art. 12 Carta diritti fondamentali UE), del rispetto della vita privata (art. 7 Carta), della protezione dei dati personali (art. 8 Carta), senza che sussistano imperative ragioni d'interesse generale.

¹¹ Sulla diversa prospettiva istituzionale seguita dai giudici statunitensi rispetto alle corti europee, V. ZENO-ZENCOVICH, *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *MediaLaw*, n. 1/2018, 140; per un raffronto tra le sentenze su Uber e la posizione della Corte di giustizia su Airbnb (Corte giust. UE, Grande sez., 19/12/2019, *Airbnb Ireland*, C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112), M.E. BUCALO, *I servizi delle piattaforme 'online' fra giurisprudenza sovranazionale e interna e necessità di regolazione dell'economia collaborativa. Riflessioni a partire dal caso Airbnb*, in questa *Rivista*, n. 22/2020. Sugli orientamenti emersi nelle corti statunitensi e, in part. sulla base concettuale offerta alla nuova disciplina delle *transportation network companies* dalla sentenza, est. Posner, della Corte d'appello del 7th Circuit, 7/10/2016, *case 16-2009, Illinois Transportation Trade Association v. City of Chicago*, M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 1017 ss.

la Corte di giustizia ha escluso che il servizio offerto da Uber, stante la sua complessità, possa rientrare nella disciplina garantita ai servizi della società dell'informazione¹². Il servizio d'intermediazione attraverso la piattaforma digitale è parte integrante di un servizio complessivo il cui elemento principale è il servizio di trasporto¹³, e quest'ultimo è soggetto a regolazione, per il momento a livello statale, non essendovi ancora norme comuni per i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana sul fondamento dell'art. 91.1 TFUE¹⁴.

Le regolazioni degli Stati devono però rispondere al principio di proporzionalità, non essendo giustificabili vincoli regolatori non necessari o eccessivi rispetto all'interesse pubblico perseguito, come pure prescrizioni discriminatorie e palesemente irrazionali.

La Corte di giustizia UE, investita dal giudice spagnolo (come nel caso *Uber Spain*), ha affrontato il tema delle restrizioni poste all'attività dei *vehículos de turismo con conductor* (assimilabili al nostro NCC: noleggio con conducente) nell'area metropolitana di Barcellona¹⁵, sotto un duplice profilo: se sussista un motivo

¹² Art. 1, punto 2, direttiva 98/34, cui rinvia l'art. 2, lettera a), direttiva 2000/31. La direttiva 98/34 è stata abrogata e sostituita dalla direttiva di codificazione 2015/1535.

¹³ Uber non si limita a mettere a disposizione una mera piattaforma; crea un'offerta di servizio di trasporto, che rende accessibile con strumenti informatici e di cui organizza il funzionamento generale, esercitando un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione. Fissa infatti, mediante l'applicazione, il prezzo massimo della corsa; riceve tale somma dal cliente prima di versarne una parte al conducente; esercita un controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di quest'ultimi, che può portare, se del caso, alla loro esclusione: Corte giust. UE, sent. 20/12/2017, in causa C-434/15 *Elite Taxi c. Uber Spagna*, ECLI:EU:C:2017:98, seguita dalla sent. 10/04/2018 in causa C-320/16, *Uber France*, ECLI:EU:C:2018:221. La decisione della Corte si inserisce nella giurisprudenza che nei servizi di trasporto ricomprende i servizi intrinsecamente connessi all'atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto: Corte giust. UE, sent. 15/10/2015, *Gruppo Itevelesa*, C-168/14, punti 45 e 46; parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 61. Nelle conclusioni sulla causa 320/16, *Uber France*, cit., l'Avvocato Generale Szpunar ha affrontato un'ulteriore questione, se Uber possa essere assimilato ad un *franchisor*: ha concluso negandolo. È vero che il *franchisor* può esercitare – come fa Uber – uno stretto controllo sulle attività dei suoi *franchisees*, al punto che questi ultimi sono percepiti dai clienti come succursali del *franchisor* anziché come imprese indipendenti. Tuttavia, il *franchisor* si limita a fornire servizi (licenze di marchi, know-how, fornitura di apparecchiature, consulenza, ecc.) ai *franchisees*. Esso non ha alcun rapporto con gli utenti dei servizi finali; i prestatori di tali servizi finali sono esclusivamente i *franchisees*. Uber, invece, è direttamente coinvolta nell'erogazione agli utenti del servizio finale, cosicché deve essere considerata la prestatrice di detto servizio, diversamente da un *franchisor*.

¹⁴ Per i servizi in materia di trasporto vale, invero, la disposizione speciale dell'art. 58 TFUE (e non il principio della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 56 TFUE, attuato dalla direttiva 2006/123). La libera circolazione dei servizi in materia di trasporti potrà essere regolata dalla politica comune prevista dal titolo VI, TFUE, artt. 90-100. Tuttavia, non essendovi ancora norme comuni per i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana sul fondamento dell'art. 91.1, TFUE, la potestà regolatoria resta in capo agli Stati membri (l'art. 4, lettera g), TFUE ascrive il settore dei trasporti alla competenza concorrente tra UE e Stati membri): D.U. GALETTA e M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di G. GRECO e M.P. CHITI, p. sp., IV, Milano, Giuffrè, 2007, 2174. V. nella sentenza della Corte *Uber Spain*, causa C-434/15, sopratt. i nn. 46-47: "... occorre constatare che i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana così come i servizi ad essi indissolubilmente legati, quali il servizio d'intermediazione di cui al procedimento principale, non hanno portato all'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea di norme comuni o di altre misure, sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE. Ne consegue che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, è compito degli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi d'intermediazione come quello di cui al procedimento principale nel rispetto delle norme generali del Trattato FUE".

¹⁵ Le restrizioni esaminate dalla Corte sono due: la previsione di un'autorizzazione specifica per l'esercizio dell'attività di servizi di NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di NCC urbani e interurbani; la limitazione del numero di licenze di siffatti servizi di NCC a un trentesimo del numero di licenze di servizi di taxi concesse per detta area urbana. Quanto alla prima (l'autorizzazione specifica per gli NCC di Barcellona), essa costituisce di per sé una restrizione all'esercizio della libertà garantita dall'art. 49 TFUE, perché limita

imperativo di interesse generale che giustifichi la limitazione all'esercizio di una libertà protetta dal diritto UE (art. 49 TFUE: libertà di stabilimento) e, in secondo luogo, se la norma restrittiva rispetti il principio di proporzionalità, e sia quindi idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito senza eccedere quanto necessario per conseguirlo. Sul primo punto, la Corte ricorda che la corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di un agglomerato urbano, e la protezione dell'ambiente possono certamente costituire motivi imperativi di interesse generale¹⁶. Non così il mantenimento di un equilibrio economico tra taxisti e conduttori NCC: questo è un motivo meramente economico, che non è idoneo a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato¹⁷.

La Corte affronta poi una questione di notevole rilevanza: i limiti della discrezionalità degli Stati membri nel qualificare un'attività economica come servizio d'interesse economico generale (SIEG)¹⁸. Gli Stati sono legittimati a definire la portata e l'organizzazione dei loro SIEG tenendo conto di obiettivi propri della politica nazionale. Dispongono a tal fine di un ampio potere discrezionale (che può essere rimesso in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto); detto potere non è illimitato e deve essere esercitato nel rispetto del diritto dell'Unione. Ora, la circostanza che il servizio taxi sia “fortemente regolato” non basta a qualificarlo come SIEG – e dunque a fare scattare di per sé la speciale disposizione, derogatrice delle norme a tutela della concorrenza, posta dall'art. 106 TFUE¹⁹ – occorrendo a tal fine la

l'accesso al mercato per qualsiasi nuovo arrivato (Corte giust., sent. 10/03/2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 34 e, per analogia, sent. 22/01/2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, punto 29). Anche la limitazione del numero di licenze NCC a un trentesimo di quelle per taxi deve essere qualificata come restrizione alla libertà di stabilimento, dal momento che restringe il numero di prestatori di servizi di NCC stabiliti in detta area urbana (sentenza *Prestige and Limousine*, cit., punto 61).

¹⁶ Corte giust., sentenze 24/03/2011, *Comm. c. Spagna*, C-400/08, EU:C:2011:172, punto 74, 30/01/2018, *X e Visser*, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punti 134 e 135.

¹⁷ La Corte respinge qui uno dei principali argomenti opposti dall'amministrazione di Barcellona: v. punti 71-72 della sentenza *Prestige and Limousine*, cit.; v. altresì Corte giust., sentenze 11/03/2010, *Attanasio Group*, C-38/4/08, EU:C:2010:133, punto 55; 24/03/2011, *Comm. c. Spagna*, loc. cit.; 22/10/2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 51.

¹⁸ Sui servizi d'interesse economico generale v. gli artt. 14 e 106 TFUE. Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale espressione. Soccorre la giurisprudenza: Corte giust., 18 giugno 1998, C-35/96, *Comm. c. Italia*; v. anche Comm. europea, *Comunicazioni in tema di SIEG in Europa*, 26 settembre 1996 e 19 gennaio 2001. Secondo Corte cost., sent. n. 325/2010, la figura comunitaria dei servizi d'interesse economico generale (SIEG) e quella interna dei SPL di rilevanza economica hanno contenuto omologo: entrambe fanno riferimento ad un servizio reso mediante un'attività economica che fornisce *prestazioni necessarie*, dirette a realizzare anche “fini sociali”, nei confronti di una generalità indifferenziata di soggetti; sul che v. Corte giust. 21 settembre 1999, C-67/96. Per attività economica si intende qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato: v. Corte giust. 18 giugno 1998, C-35/96; 10 gennaio 2006, C-222/04; 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, nonché Commissione UE, *Libro verde sui servizi d'interesse generale*, 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44. Per una maggiore estensione dei SIEG rispetto alla figura di diritto interno si veda, però, F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 1073. In R. CARANTA, *Il diritto UE sui SIEG*, in *Le Regioni*, 2011, 1175, la condivisibile osservazione che le istituzioni, statali o substatali, sono chiamate a qualificare i servizi in base ai parametri fissati dalle istituzioni dell'Unione, “uniche competenti a dire l'ultima parola”.

¹⁹ La Corte, in *Prestige and Limousine*, cit., punto 80, ricorda però che in base all'art. 106.2., TFUE, le deroghe alle norme del Trattato “sono consentite *solo se necessarie* all'adempimento della specifica missione affidata a un'impresa incaricata della gestione di un SIEG” (corsivo aggiunto); v. anche Corte giust., sent. 3/09/2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a. c. Comm.*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punti 96 e 97).

presenza di caratteri specifici rispetto a quello di altre attività economiche, e l'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico mediante atti sufficientemente precisi del potere pubblico²⁰.

Quanto al rispetto del principio di proporzionalità, spetta al giudice del rinvio valutare la necessità del requisito della autorizzazione specifica, richiesta per i NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona. Tuttavia, la Corte fa presente che misure meno restrittive potrebbero bastare per raggiungere gli obiettivi d'interesse pubblico: nessun elemento del fascicolo a sua disposizione dimostra che la limitazione imposta ai NCC “non ecceda quanto necessario per conseguire detti obiettivi”²¹. Il che è di notevole interesse, perché sposta sull'amministrazione pubblica, che introduce il vincolo, l'onere di provarne la necessità, al fine di dimostrare il rispetto del principio di proporzionalità, “preso sul serio”.

3. Corte costituzionale: le novità della sentenza n. 36/2024, dopo le prudenti aperture delle sentenze nn. 265/2016 e 56/2020

Il dibattito di questi anni, e i recenti sviluppi della giurisprudenza UE, animano le due pronunzie della Corte costituzionale depositate nel marzo 2024, la sentenza n. 36 e l'ordinanza di autorimessione n. 35/2024: esse rivelano un indirizzo della Corte più netto rispetto a quello – prudente e con circoscritte aperture – delle decisioni pregresse sul tema.

Nella sentenza n. 265 del 2016, il nostro giudice costituzionale aveva tratto spunto da un giudizio su una legge regionale in materia di trasporto urbano non di linea, verosimilmente orientata in funzione “anti Uber”, per dare voce alla «domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato»²². La legge regionale è dichiarata illegittima perché in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ma la parte più interessante della motivazione è l'auspicio – che si legge fra le righe – di un aggiornamento della disciplina posta dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, e successive integrazioni. Legge rapidamente invecchiata perché superata dall'evoluzione del mercato, che ha reso assai meno netta la netta differenziazione (su cui si basa la legge) tra servizio taxi e attività di noleggio con conducente, la prima soggetta a obblighi di servizio pubblico (e al contempo “protetta” dal *numerus clausus* delle licenze e dalla

²⁰ Corte giust., sentenza *Prestige and Limousine*, cit., punti 77-81, con richiamo della già citata sent. 3/09/2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten*, punto 95, e della sent. 7/11/2018, *Comm. c. Ungheria*, C-171/17, EU:C:2018:881, punto 51.

²¹ Sentenza *Prestige and Limousine*, cit., punto 98.

²² Corte cost., sent. n. 265/2016, red. Cartabia, su cui v. il commento di O. POLLICINO, V. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Giur. cost.*, 2016, 2479; M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, ivi 2306 ss.; D. TEGA, *Uber in Piazza del Quirinale n. 41: la «gig economy» arriva alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, n. 3, 580 ss. Osserva la Corte, *cons. in diritto* n. 5, 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 [...] 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*» (corsivo ns.).

tariffa determinata dall'ente locale), la seconda riservata a un'utenza specifica e con vincoli di attività, fra cui l'obbligo del rientro in rimessa, oggi non più giustificabili da un punto di vista economico, di efficienza e di sostenibilità ambientale²³.

Nel 2020, ritornando sul tema con la sentenza n. 56, la Corte censura, alla luce del principio di proporzionalità (e di razionalità intrinseca), l'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in l. 11 febbraio 2019, n. 12²⁴. La disposizione era già stata criticata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato²⁵, i cui rilievi sono in parte recepiti in sentenza: il rigido obbligo, ivi posto, di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso la rimessa, è «un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole», sproporzionato rispetto all'obiettivo di circoscrivere il servizio NCC ad un'utenza specifica. E qui viene in rilievo l'innovazione tecnologica: il rientro, ogni volta, alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni non è affatto necessario per evitare le temute interferenze con il servizio di piazza, proprio perché è possibile usare gli strumenti tecnologici, il cui uso

²³ Sui vincoli territoriali del servizio NCC, v. l'art. 29, comma 1-*quater*, d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in l. 27 febbraio 2009, n. 14, che ha modificato l'art. 3 l. 15 gennaio 1992, n. 21 ponendo a carico dei prestatori dei servizi di NCC l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; di iniziare il servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine dello stesso; di sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. La normativa restrittiva è stata però sospesa per lungo tempo: un decennio (la futura «rideterminazione della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21» è alla base della norma di sospensione dettata dall'art. 7-*bis*, comma 1, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in l. 9 aprile 2009, n. 33, per sospendere «nelle more» l'efficacia delle modifiche restrittive inserite nella legge n. 21/1992 dall'art. 29 comma 1-*quater* d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, cit.; questa sospensione è stata confermata dall'art. 7-*bis*, comma 1, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, modificato, da ult., dall'art. 1 comma 1136 lettera *b*), l. 27 dicembre 2017, n. 205, finché non è stato approvato l'art. 10-*bis* d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in l. 11 febbraio 2019, n. 12. Con norma di delega al Governo, la legge annuale per la concorrenza e il mercato 4 agosto 2017, n. 124 (art. 1 comma 179) aveva prefigurato la complessiva revisione dei vincoli amministrativi esistenti, riconoscendo la specificità delle nuove forme di mobilità mediante piattaforma tecnologica: la delega avrebbe dovuto armonizzare le competenze regionali e degli enti locali, al fine di promuovere la concorrenza e tutelare il consumatore. Nel 2018 è emerso però un indirizzo diverso: l'art. 10-*bis* d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, inserito in sede di conversione, recupera l'impostazione del 2008, sia pure con alcuni temperamenti. Questo andamento erratico della legislazione si spiega alla luce del conflitto di interessi sorto tra i tassisti – gravati dagli obblighi di servizio pubblico – e gli altri soggetti che offrono servizi di trasporto urbano non di linea per un'utenza specifica: i c.d. NCC, che si sono rafforzati sul piano operativo grazie alle piattaforme digitali d'intermediazione come Uber.

²⁴ Sulla sent. n. 56/2020, red. De Pretis, v. i commenti di E. CARUSO, *La disciplina del trasporto pubblico non di linea alla luce della sentenza n. 56/2020 della Corte cost.*, in *Munus*, 2020, num. 1, pag. 111; G. MAZZANTINI, *Il ruolo della Corte costituzionale nell'incentivare la diffusione dei principi di 'better regulation' nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56 del 2020*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2021, n. 2; M. MIDIRI, *La Corte apre (con prudenza) alle piattaforme digitali d'intermediazione*, in *Giur. cost.*, 2020, n. 2, 670 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza*, in *Dir. pubbl.*, 2020, num. 2, 595 ss. V. anche quanto si dirà *infra* al n. 4.

²⁵ Agcm, segnalazione 15 ottobre 2019, AS1620, inviata alle Camere e al Governo ai sensi dell'art. 21 l. 10 ottobre 1990, n. 287 (in *agcm.it*): l'art. 10-*bis* d.l. n. 135/2018 mantiene i vincoli territoriali all'offerta di servizi NCC (sebbene in termini leggermente più ampi rispetto alla normativa del 2008, cit.), sia per l'obbligo di partenza e ritorno in rimessa per ogni servizio, sia per la possibilità di disporre di rimesse nel solo territorio della provincia o area metropolitana in cui ricade il comune autorizzante. Il meccanismo regolatorio predisposto dal legislatore rende, ad avviso di Agcm, «più difficile l'incontro della domanda di servizi di mobilità non di linea con la relativa offerta, con l'effetto di *deprimere il benessere dei consumatori finali*». Tutto ciò, unitamente alla moratoria al rilascio delle nuove autorizzazioni NCC sino alla realizzazione del registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC, comporterà una pressione verso l'alto dei prezzi dei servizi e lo scadimento della loro qualità in termini di accessibilità al servizio (corsivo aggiunto).

è ammesso dalla stessa normativa impugnata: residuo della più sostanziosa apertura che animava la legge annuale per la concorrenza del 2017²⁶.

Su altri punti la Corte sceglie un approccio *deferential*. Superano lo scrutinio di proporzionalità sia l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo degli strumenti tecnologici; sia il temporaneo blocco di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino all'operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore. Per la prima norma, la Corte si appoggia sulla diversità strutturale tra i due tipi di servizio (i vettori NCC, a differenza dei tassisti, non possono rivolgersi a un'utenza indifferenziata), trascurando le spinte verso una graduale assimilazione dei due sottosettori in un unico mercato dei servizi di trasporto urbano non di linea²⁷. Quanto alla seconda, rileva che si tratta di norma temporanea, inidonea a radicare uno squilibrio competitivo a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, non considerando la pericolosità di un termine finale incerto, ancorato ad un adempimento amministrativo fino al 2024 non realizzatosi²⁸.

Rispetto alla linea temperata delineata dalle pronunce prima richiamate, la Corte interviene nel 2024 con più nettezza, prestando un'attenzione prioritaria al valore dell'innovazione, anche in un ambito segnato da forte regolazione, come i servizi pubblici, che è il presupposto per il pieno dispiegarsi delle libertà fondamentali di cui l'efficienza del trasporto urbano – specialmente nelle grandi aree metropolitane – è un fattore condizionante²⁹.

²⁶ La cui delega - art. 1, comma 179, l. 4 agosto 2017, n. 124, cit. alla nota 22 - è scaduta il 29 agosto 2018 senza essere attuata: è cambiata la legislatura – il 23 marzo 2018 è iniziata la XVIII – e sono mutati gli equilibri in sede politico-parlamentare.

²⁷ Comunicazione della Commissione UE concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta, taxi e veicoli a noleggio con conducente, ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01, in Gazz. Uff. UE, 4/02/2022.

²⁸ Soltanto nel marzo 2024 – sostanzialmente in coincidenza con il deposito della sent. n. 36 e della ord. n. 35 del 2024 – è circolato lo schema del d.P.C.M. attuativo del citato art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018. Sulle due fattispecie indicate nel testo, la Corte non ha dato ascolto alle indicazioni della Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ritiene obsoleta la differenziazione regolatoria tra le due classi di servizi. L'Agcm aveva contestato non soltanto la novella, ma un tratto essenziale della legge quadro n. 21/1992, e cioè la rilevante differenza regolatoria nella disciplina tra i due tipi di servizi, taxi e noleggio con conducente, che l'Autorità ritiene «obsoleta». In numerosi ambiti urbani i taxi offrono, tramite il tradizionale radiotaxi o mediante app gestite in cooperativa, servizi con prenotazione di varia tipologia, così sovrapponendosi – osserva l'Agcm – all'attività degli NCC; invece, gli NCC, in ragione degli obblighi di esercizio prescritti dalla legge di settore, non possono rivolgere i propri servizi ad un'utenza indifferenziata, pena la comminazione di elevate sanzioni. V. Agcm, segnalazione AS 1137, 4 luglio 2014, sulla legge per la concorrenza 2014; parere al Ministero dell'interno AS 1222, 29 settembre 2015; segnalazione 10 marzo 2017, AS1354, sulla riforma del settore; AS1620 del 15 ottobre 2019, disciplina dell'attività di noleggio con conducente, già cit. (tutte in *agcm.it*).

²⁹ Sul peso che le tecnologie del trasporto hanno avuto nel determinare la forma urbana, E. GLAESER, *Triumph of the City*, New York, Penguin Books, 2011, trad. it., *Il trionfo della città*, Milano, Bompiani, 2013. Oggi, i principali fattori d'innovazione sono la connettività e la digitalizzazione. La «comunità intelligente», o *smart city*, ha tra i suoi assi portanti il miglioramento delle condizioni di mobilità. Elementi comuni a tali assi sono la connettività diffusa e la digitalizzazione delle comunicazioni e dei servizi, con prevedibile decentralizzazione delle decisioni: cfr. G.F. FERRARI, a cura di, *Smart City: L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, Milano-Udine, 2020; Id., *Smartness and the Cities*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS, a cura di, *Joint Public Procurement and Innovation. Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019, 173 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, 235 ss.; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Diritto econ.*, 2019, 71 ss.; cfr. pure Agenzia per l'Italia digitale, *Architettura per le comunità intelligenti*, 3 ottobre 2012. Sulla «comunità intelligente» (art. 20, co. 16, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221), F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)* in questa *Rivista*, 2015, n. 22.

Vengono in rilievo le libertà di circolazione e di soggiorno, il diritto al lavoro e allo studio, la libertà di stabilimento (artt. 16, 41, 34, 4 e 35 Cost., e artt. 49 TFUE)³⁰. La diffusione di questi diritti, e l'effettività del loro esercizio, si avvantaggiano dell'innovazione tecnologica. Nella prospettiva del mercato efficiente – e attento ai bisogni del cittadino utente – la ricerca di nuove tipologie di fornitura del servizio, sottolinea la sent. n. 36/2024, non può essere vietata in astratto senza una ponderazione dei costi e dei benefici³¹.

Muovendo da tali premesse, la Corte sfrutta gli spazi ermeneutici a sua disposizione per reinterpretare il sistema normativo vigente, sia con riguardo alle norme di legge statale invocate dallo Stato come norma interposta per l'applicazione dell'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost. (e cioè l'art. 2, comma 3-*bis*, legge n. 21 del 1992 e l'art. 6, comma 1, lettera e), d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248)³², sia con riferimento alla legge regionale impugnata³³. Osserva la Corte che il decreto-legge n. 223 del 2006 è intervenuto a regolare in modo organico lo svolgimento dei servizi innovativi nel settore dei taxi (per cui vi era l'esigenza di apposita norma di legge)³⁴, senza vietarli, tuttavia, per l'attività di NCC. Viene qui in gioco quale principio di chiusura, anche a fini ermeneutici, la libertà dell'iniziativa economica privata: quando il legislatore ha inteso introdurre limiti e divieti, li ha posti in maniera esplicita³⁵.

Viene dunque espresso il principio della necessaria tipizzazione dei divieti alla libertà d'iniziativa economica. Non vale dunque il canone interpretativo dell'*ubi voluit ibi dixit*, perché l'art. 6, d.l. n. 223 del 2006 non concede *ex novo* poteri o facoltà ai privati, ma è norma di regolazione³⁶.

Qui si avverte la distanza rispetto alla sistemazione concettuale offerta dalle pronunce precedenti (in part., la sent. n. 56/2020), imperniata sull'ampio spazio di disciplina legislativa statale esclusiva in forza della lettera e) dell'art. 117, 2° co., Cost., per definire il punto di bilanciamento tra libertà economica e interessi pubblici con riferimento al servizio taxi e a quello, distinto, dei NCC³⁷.

³⁰ Sul grado di effettività della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), quale “condizione per l'esercizio di altri diritti, concernenti le sfere più diverse, dal lavoro, allo studio, alla cultura, allo svago, al turismo”, Corte cost., sent. n. 36/2024, red. Pitruzzella, *cons. dir.*, n. 12.2.

³¹ “Un indistinto divieto di svolgere i servizi innovativi, che prescindesse quindi dalla necessaria valutazione di eventuali esternalità negative, lederebbe il nucleo essenziale dell'iniziativa economica privata e del processo competitivo che su di essa si fonda”: sent. n. 36/2024, *cons. dir.*, n. 9.

³² Detto art. 6, d.l. n. 223/2006 ad avviso del ricorrente riconoscerebbe la facoltà di erogare servizi innovativi ai soli titolari della licenza per il servizio di taxi: la Corte, come vedremo, disattende questa interpretazione.

³³ La legge reg. Calabria n. 37 del 2023 persegue l'obiettivo di dettare norme in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea in applicazione della legge n. 21/1992: essa “dev'essere interpretata in armonia con la normativa statale, in mancanza di indici testuali di segno contrario”: sent. n. 36/2024, *cons. dir.*, n. 4.1.

³⁴ Secondo la sent. n. 36/2024, occorre infatti precisare il nesso che intercorre tra le forme innovative, incentivate dal legislatore statale, e gli speculari obblighi di servizio che caratterizzano il servizio taxi. Tale esplicitazione normativa (per i taxi) non può condurre a ritenere che il legislatore abbia con ciò precluso l'adozione di detti servizi innovativi per l'attività di NCC.

³⁵ Sulla evoluzione diacronica della disciplina del servizio di NCC, v. sentenza 36/2024, n. 6.1.

³⁶ Per “regolare in modo organico lo svolgimento dei servizi innovativi nel settore dei taxi”, che è settore “peculiare..., contraddistinto da una marcata connotazione pubblicistica e perciò bisognoso di regole dettagliate”: sent. 36/2024, nn. 6.2. e 6.3. La Corte richiama Cass. civ., II sez., sent. 19/05/2017, n. 12679; ord. 18/10/2021, n. 28565.

³⁷ V. infatti al. 5.4 della sentenza n. 56/2020, cit.: “nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza del mercato degli autoservizi pubblici non di linea, che la ricorrente formula facendo propri, fra gli altri, vari interventi

4. Tutela della concorrenza e libertà d'innovare

In questi vent'anni, la giurisprudenza della Corte ci ha assuefatto all'accezione estesa della materia esclusiva statale prevista dalla lettera e) dell'art. 117, 2° comma, Cost.³⁸. La tutela della concorrenza include sia le misure di tutela in senso proprio (per contrastare atti e comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale), 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”³⁹. La Corte non si è fermata a questo: l'ambito coperto dall'art. 117, 2° comma, lettera e) Cost., si estende alle regole di accesso al mercato e, in via più generale, al bilanciamento tra le libertà economiche e gli interessi pubblici⁴⁰. Lo Stato, esercitando la propria competenza esclusiva, «trasversale e finalistica», può incidere «sulla totalità degli ambiti materiali» entro cui si estendono le competenze regionali concorrenti o residuali⁴¹, nei limiti in cui detta incisione sia effettivamente necessaria per garantire gli interessi sottesi alla competenza statale esclusiva⁴². Come precisa la sentenza n. 56/2020, rientra in detta competenza statale esclusiva la definizione del punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà; il legislatore regionale non è legittimato ad alterare l'assetto degli interessi così delineato, che comprende anche i poteri regolatori e

dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato *anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell'autoservizio pubblico non di linea*. Sicché risulta confermata l'inerenza di tale disciplina alla materia della tutela della concorrenza e la riconducibilità alle scelte politiche del legislatore statale del mantenimento di detta distinzione.” (corsivo aggiunto)

³⁸ A partire dalla sent. n. 14/2004: V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze*, in *Le Regioni*, 2008, 773; G. FALCON, *Un problema, due risposte*, *ivi*, 817. e poi, fra le varie, sentenze nn. 325/2010, 125/2014, 30/2016, 265/2016, 5/2019. L'accezione larga e “trasversale” di detta competenza esclusiva ha ricondotto allo Stato il potere di bilanciamento tra le libertà economiche e gli interessi pubblici (Corte cost., sentenze nn. 80/2006, 30/2016, 5/2019). La tutela della concorrenza ha carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza delle loro competenze (ad es., in materia di commercio, sentenze n. 38/2013 e n. 299/2012; cfr. pure sent. n. 165/2014). Il criterio di prevalenza fa recedere il principio di sussidiarietà, che imporrebbe specifica giustificazione secondo i canoni della “lealtà” evocati da Corte cost., sent. n. 303/2003 sulla falsariga della giurisprudenza costituzionale tedesca: cfr. BVerfGE 12, 205, 254, 22 febbraio 1961; BVerfGE 81, 310, 337, 22 maggio 1990 (dietro v'è lo scritto di R. SMEND del 1916, sulla fedeltà al patto di unione come principio costituzionale non scritto: *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Staatrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin 1968, 39; cfr. A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in *Scritti Pace*, I, Napoli 2012, 597). La Corte ha avallato la penetrazione della normativa statale pro-concorrenziale fino a coprire anche la normativa di dettaglio (riserve in M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione*, in *Merc. conc. reg.*, 2015, 504). Il “criterio di prevalenza” della competenza esclusiva statale fa recedere il principio di sussidiarietà (che impone specifica giustificazione: sent. n. 303/2003). Nel caso di revisioni complesse che tocchino le competenze regionali anche in profili non strumentali alla garanzia della concorrenza, la Corte prescrive, invero, di osservare i canoni di adeguatezza e proporzionalità e modalità cooperative: il decreto legislativo attuativo di delega dovrà essere assistito dall'intesa con regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata: sent. n. 251 del 2016.

³⁹ V. oltre le sentenze prima cit., Corte cost., sent. n. 265/2016, cit., *cons. diritto*, n. 4.3, e *ivi* richiamate le sentt. nn. 125/2014 e 30/2016.

⁴⁰ Corte cost., sentenze nn. 30 e 265 del 2016.

⁴¹ Corte cost., sentenze nn. 83 del 2018, 165 del 2014, 38 del 2013, 299 del 2012.

⁴² Cfr. Corte cost., sentenze nn. 287 del 2016, 2 del 2014, 291 e 18 del 2012, 150 del 2011, 288 e 52 del 2010, 452, 431, 430 e 401 del 2007 e 80 del 2006. Il riferimento alla tutela della concorrenza, però, non può «essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale». Si impone il rispetto del principio di proporzionalità delle prescrizioni regolatorie rispetto al fine perseguito, che deve trovare «rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni», soprattutto quando - come nel caso in esame - la previsione statale comprime significativamente l'autonomia regionale: v. sent. n. 56/2020, *cons. in diritto*, al n. 5.5, ed *ivi* richiamate le sentenze nn. 137 del 2018, 98 del 2017, 452 e 401 del 2007.

conformativi dei servizi pubblici⁴³. La conseguenza applicativa di tale indirizzo è la ritrazione della competenza regionale in materia di trasporti *ex art.* 117, 4° comma Cost. per tutto ciò che attiene a detto bilanciamento⁴⁴.

Occorre rilevare che alcune valenze ricondotte dalla Corte sotto lo schermo protettivo dell'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., rientrano a fatica nella nozione della concorrenza conosciuta dal diritto europeo: nulla hanno a che fare con la tutela *ex post* di tipo repressivo, e neppure può ricondursi alla promozione della concorrenza una disciplina vincolistica dell'attività economica. Si fatica, infatti, a comprendere come si possa applicare tale etichetta a norme statali che in realtà pongono "limiti" all'esercizio della libera iniziativa economica privata, in nome di interessi pubblici (nella sentenza n. 50/2020 la Corte parla espressamente di "interferenza")⁴⁵.

Su questo profilo di notevole rilevanza, la sentenza n. 36/2024, pur mantenendo una linea di formale continuità con i precedenti, fornisce una interpretazione della materia esclusiva *ex art.* 117, 2° comma, lett. e), più fedele al lessico europeo. Intanto, la legge regionale impugnata è ricondotta senza esitazioni nell'alveo della competenza regionale residuale nella materia del trasporto pubblico locale⁴⁶, e soprattutto si valorizza con una lettura armonica di detto parametro, inerente alla cornice delle attribuzioni Stato-regioni, con "i principi costituzionali che s'intersecano con la tutela della concorrenza"⁴⁷.

Viene dunque in rilievo il complessivo rapporto tra poteri pubblici, imprese e privati consumatori di beni e servizi⁴⁸, ed appare essenziale il nesso tra la promozione della concorrenza (che giustifica l'incidenza

⁴³ Sent. n. 56/2020, *cons. in diritto*, al n. 5.4 ed *ivi* richiamate le sentenze nn. 80 del 2006 e 30 del 2016. La Corte include dunque nella nozione di concorrenza - ai fini dell'equilibrio di attribuzioni tra lo stato e le regioni - la fissazione delle condizioni per l'accesso degli operatori; detta disciplina "non frazionata" deve considerare anche "valutazioni sistemiche".

⁴⁴ Il d.lgs. 19/11/1997, n. 422, "decreto Burlando", ha attribuito a regioni ed enti locali funzioni per i servizi di trasporto pubblico d'interesse regionale e locale, come ricorda Corte cost., sent. n. 222/2005, n. 4 *cons. diritto*. Le regioni svolgono funzioni di programmazione e controllo attraverso i piani regionali dei trasporti (PRT) e i programmi triennali dei servizi (PTS). L'organizzazione del servizio in ambito comunale, la determinazione delle modalità di gestione, l'attività di regolazione sono attribuzioni comunali. Alla provincia spetta la pianificazione dei servizi in ambito provinciale (art. 1, comma 85, legge n. 56/2014).

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 56/2020, *loc. cit.*

⁴⁶ Sent. n. 36/2024, n. 4.4.

⁴⁷ Sent. n. 36/2024, n. 7.

⁴⁸ Cfr. G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 982 e spec. 986 s.; C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2014; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio*, in *Merc. concorrenza reg.*, 2014, 503. Nella letteratura più recente v. sopratt. M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Roma-Bari, Laterza, 2019; F. CINTIOLI, *Orizzonti della concorrenza in Italia*, Torino, Giappichelli, 2019; F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Riv. reg. mercati*, n. 1/2020, 13; M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, 2019, 315. Fin dalla sentenza n. 401/2007 la Corte ha affermato che la tutela della concorrenza - in part. della concorrenza "per" il mercato - richiede uniformità delle condizioni di esercizio dell'attività d'impresa, e ciò a prescindere dalle dimensioni dell'attività esercitata (v. al n. 2.1. del *cons. in diritto* di detta sent. n. 401/2007 il richiamo ai principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza nelle procedure di evidenza pubblica per l'aggiudicazione degli appalti pubblici), superando un orientamento che tendeva a far coincidere l'ambito della tutela con gli interventi di carattere «macroeconomico», intesi come afferenti all'intero mercato nazionale: cfr. sent. n. 14/2004, ed *ivi* enunciato il nesso tra competenza legislativa esclusiva *ex art.* 117 secondo comma lettera e) Cost. e l'adozione, da parte del legislatore statale, di «misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le

della normativa statale sulle materie di competenza regionale) e la “eliminazione dei limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale”⁴⁹.

In questa ottica, la libertà d’innovare riveste un ruolo essenziale, quale “cardine della libertà d’iniziativa economica privata e dell’interazione fra le imprese in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori”⁵⁰. Nel settore del trasporto urbano, flessibilità e digitalizzazione sono valorizzati come fattori di efficienza e di inclusività⁵¹, in piena coerenza – aggiungiamo noi – con i tratti più vitali della storia dei servizi pubblici locali.

La sentenza n. 36 non lo dice espressamente, ma nell’approccio ora seguito dalla Corte non c’è più spazio per coprire con lo schermo dell’art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., discipline conformative degli assetti di mercato con compressione delle libertà economiche.

5. L’utilità sociale è cosa diversa dalle istanze protezioniste (ordinanza di autorimessione n. 35/2024)

Non meno interessante è la *ratio* che anima l’ordinanza n. 35/2024. Chiamata a giudicare sulla legittimità di una ulteriore legge regionale della Calabria⁵², la Corte si ritrova quale norma interposta la disposizione sulla istituzione del registro informatico pubblico nazionale (delle imprese titolari di licenza per il servizio di taxi e di quelle titolari di autorizzazione per il servizio di NCC) che è condizione per il rilascio di nuove autorizzazioni NCC.

La sentenza n. 56/2020, come abbiamo visto, aveva salvato l’art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018 in quanto norma delimitata nel tempo. Ma in realtà, la struttura normativa della disposizione nascondeva

condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali»; «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese», aventi «rilevanza macroeconomica»; un’applicazione di questo assunto della sent. n. 14/2004 nella sent. n. 107/2005.

⁴⁹ Il carattere finalistico della tutela costituzionale della concorrenza implica che essa non si risolva in una dimensione meramente statica e conservativa, ma si estrinsechi “in via prioritaria, nell’ampliamento dell’area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese” (sentenza n. 430 del 2007): sent. n. 36/2024, *cons. diritto*, n. 8.

⁵⁰ Sent. n. 36/2024, *cons. diritto*, nn. 8-9.

⁵¹ Nella sent. n. 36/2024, al n. 10.4, v. il richiamo alla citata sentenza *Prestige and Limousine* della Corte giust. e in part. al punto 96, sulla accessibilità della piattaforma tecnologica ai non vedenti.

⁵² Corte cost., ord. n. 35/2024, red. Antonini. È impugnata la legge della Regione Calabria 24 aprile 2023, n. 16, che consente il rilascio a “Ferrovie della Calabria S.r.l.”, già abilitata allo svolgimento del servizio di noleggio di autobus con conducente, di titoli autorizzatori non cedibili, nell’ambito del territorio della Regione Calabria, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente; tali autorizzazioni sono rilasciate nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell’utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all’art. 6, legge n. 21/1992. L’impugnativa si fonda sulla violazione dell’art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., e degli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, legge n. 21 del 1992, e dell’art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018, conv. in legge 12/2019. Detto art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018, prevede, come si è già detto, l’istituzione, entro un anno dall’entrata in vigore del decreto-legge, di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio di taxi e di quelle titolari di autorizzazione per il servizio di NCC; «fino alla piena operatività» di detto archivio informatico, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l’espletamento del servizio di NCC con autovettura, motocarozzetta e natante.

una insidia per il carattere ordinatorio del termine per l’attuazione amministrativa (la piena operatività del suddetto registro informatico) e il permanere del divieto di nuove licenze NCC fino a tale adempimento. La Corte osserva, correttamente, che non si tratta di «un mero inconveniente di fatto», o di mere «circostanze contingenti» che attengono alla fase applicativa della disposizione (sent. n. 170/2017), non idonee a giustificare la questione di legittimità costituzionale di una norma. Il vizio – sottolinea l’ordinanza n. 35, smentendo quindi la sent. n. 56/2020 – inerisce alla struttura stessa del meccanismo normativo (cfr. sent. n. 132/2018). Trattandosi di parametro interposto, la Corte ritiene pregiudizialmente necessario, al fine della definizione del giudizio sulla legittimità della legge regionale, affrontare la questione della legittimità costituzionale dell’art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018.

Di notevole interesse – e assolutamente convergenti con la motivazione della sentenza n. 36 – sono le ragioni che sorreggono l’autorimessione.

La Corte, oltre a dubitare della intrinseca razionalità dell’art.10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018, solleva, in riferimento al principio di proporzionalità, la questione della connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire (cfr. sent. n. 8/2024). Ancora, dubita che la disposizione sia giustificata da un motivo di utilità sociale.

Limiti all’esercizio della libertà d’iniziativa economica privata sono costituzionalmente ammissibili solo quando essi siano diretti alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e all’utilità sociale (sentenze n. 150/2022, n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16/2017, n. 56/2015). E qui la Corte apre uno squarcio nel sipario e dice chiaramente che la disposizione sembra “rispondere a un’istanza protezionistica”⁵³, non invocabile come limite alla libertà d’iniziativa economica (anche) alla luce del diritto UE (l’ord. n. 35 invoca la libertà di stabilimento di cui all’art. 49 TFUE e cita la sentenza *Prestige and Limousine*).

L’affondo della Corte è di tale portata che potrebbe non bastare la tempestiva emanazione del d.P.C.M. attuativo del citato l’art. 10-*bis*: vedremo con la sentenza definitiva. Intanto, è da sottolineare come gli argomenti della giurisprudenza Ue (un motivo economico, come la difesa di uno specifico settore, non può sostanziare un motivo d’interesse generale) si sono tradotti nella nostra giurisprudenza costituzionale ascrivendo alla clausola generale dell’utilità generale⁵⁴ una valenza puntuale, debitrice del diritto europeo.

⁵³ L’ord n. 35/2024 avverte che blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all’esercizio di attività economiche possono tradursi in «una indebita barriera all’ingresso nel mercato», ponendosi in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell’art. 41 Cost. (sent. n. 7/2021), e che proprio il mercato del trasporto pubblico non di linea è caratterizzato da una inadeguata apertura all’ingresso di nuovi soggetti (sent. n. 8/2024).

⁵⁴ Sulla definizione del contenuto di tale clausola sulla base del contesto relazionale in cui essa è destinata a realizzarsi, cfr. L. MENGONI, *Spunti per teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 5 ss. (con riferimenti agli scritti di Hedemann e Bückling); C. CASTRONOVO, *L’avventura delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 21, 28; F. PEDRINI, *Le clausole generali. Profili teorici e aspetti costituzionali*, Bologna, Bononia Univ. Press, 2013, 307 ss.; M. MIDIRI, *I rapporti economici*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*³, Milano, Wolters Kluwer, 2021, 101 ss.

6. La risposta delle istituzioni ai processi di cambiamento

Restano aperti alcuni interrogativi sull’impatto di questi sviluppi della giurisprudenza.

Nello Stato membro (Spagna) in cui è stata sollevata la questione pregiudiziale decisa dalla sentenza *Prestige and Limousine*, il Governo ha sfruttato un decreto di recepimento del diritto UE per introdurre norme che, secondo i primi commenti, dovrebbero consentire alle amministrazioni locali di continuare a porre vincoli regolatori per gli NCC a tutela del traffico, dell’ambiente, dello spazio urbano, e quindi anche un rapporto quantitativo tra licenze taxi e licenze NCC (con possibile elusione della sentenza della Corte di giustizia)⁵⁵. A tal fine, il Real Decreto-ley 5/2023, del 28 giugno 2023, ha novellato alcune disposizioni della c.d. LOTT (Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: legge 30 luglio 1987, n. 16), dichiarando espressamente (art. 151) il servizio di trasporto passeggeri mediante taxi come “servicio de interés público”⁵⁶.

La politica nazionale – all’indomani della sentenza della Corte del Lussemburgo, depositata l’8 giugno 2023 e “preannunciata” dalle impegnative conclusioni dell’Avvocato Generale – ha voluto riaffermare la sua piena discrezionalità nel definire il perimetro dei servizi pubblici, sottratti all’applicazione delle norme sulla concorrenza. Discrezionalità non disconosciuta dalla giurisprudenza UE, ma non sottratta a un sindacato esterno in casi di esercizio manifestamente difforme rispetto ai principi europei.

La rivendicazione degli spazi di autonomia statale in un ambito così delicato e dalle molteplici implicazioni, come quello dei servizi pubblici, è certamente giustificabile: la concorrenza, evidentemente, non si svolge nel vuoto ordinamentale⁵⁷. È lo stesso diritto europeo a richiedere una tutela equilibrata dei beni economici ed extraeconomici, nella cornice della «economia sociale di mercato altamente competitiva»⁵⁸.

Non si può eludere, però, la domanda sottesa alle pronunzie del 2024 prima analizzate: quali sono gli interessi in gioco, e i diritti del cittadino, in una fase di transizione che richiede un quadro normativo aggiornato, che sia in grado di sfruttare i benefici dell’innovazione salvaguardando al tempo stesso i valori,

⁵⁵ V., fra i commenti a caldo, quello su El País, 20/06/2023, che parla dell’accordo tra governo e operatori taxi: <https://elpais.com/economia/2023-06-20/el-gobierno-y-los-taxistas-vislumbran-un-acuerdo-para-limitar-las-rtc.html>.

⁵⁶ V. il testo del real decreto-ley 5/2023, in BOE n. 154 del 29 giugno 2023: v. in part. nel libro terzo (*Medidas urgentes para la ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea*), il titolo IV (*Medidas para la adecuación al Derecho de la Unión Europea en materia de arrendamiento de vehículos con conductor*) e nella specie gli articoli 149-151, che novellano la citata legge 16/1987.

⁵⁷ Resta essenziale N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 1998; v. pure *Dibattito sull’ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 1999 (che fa seguito al volume cit. di Irti) e *ivi* in part. gli interventi di L. ELIA, G. ROSSI, M. DRAGHI, M. LIBERTINI, B. LIBONATI.

⁵⁸ V., con specifico esame dell’art. 3 TUE, M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Enc. dir. Annali*, III, Milano 2010, 192. Sulla concorrenza quale «strumento» (o «principio-mezzo», come suggerito da M. Draghi) e l’utilità sociale, cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *rivistaaic.it*, 2011, spec. 53 s. e in *Dir. soc.*, 2011, 636 e *ivi* la considerazione dell’utilità sociale come valore che definisce «l’orientamento del mondo degli scopi», sicché non si potrebbe effettuare il bilanciamento tra l’una e l’altra, essendo beni non equiordinati, come invece ammesso invece da Corte cost., sent. n. 270/2010, *Alitalia*.

essenziali per la qualità della vita, che ineriscono alla offerta dei servizi pubblici⁵⁹. La nostra Corte ha ragione nel mettere in luce i danni della sclerosi legislativa: potranno ricavarne limitati vantaggi, e per poco tempo, alcune categorie di operatori, ma il danno al benessere collettivo rischia di essere considerevole.

Guai a riproporre soluzioni organizzative che cozzano con i mutamenti intervenuti nella sfera economica e in quella sociale. Come osservava il giudice Brandeis, la ragionevolezza della regolazione non è un dato astratto: essa dipende dai “fatti rilevanti”⁶⁰.

Le corti – anche la nostra, oggi, e con grande persuasività – insistono sui cambiamenti intervenuti nella sfera dei servizi. Razionalità e adeguatezza sono canoni che consentono di misurare la norma con contenuti ad essa esterni, anche con le acquisizioni della tecnica⁶¹. Non sono mancate le occasioni in cui la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità per irragionevolezza sopravvenuta, determinata dallo sviluppo tecnologico⁶².

L’antico argomento della *natura delle cose*⁶³ riemerge in nuova forma come ragionevole rispondenza della norma alla realtà dei rapporti economici che mutano sulla spinta dell’innovazione. Nasce da qui l’esigenza di ricalibrare la regolazione, rimuovendo misure restrittive o intrusive che non hanno più giustificazione⁶⁴, avendo cura, nello stesso tempo, di incanalare le spinte *disruptive* in un assetto ordinamentale ordinato.

⁵⁹ Sul nesso tra l’offerta dei servizi pubblici e la cura dell’esistenza (*Daseinsvorsorge*), E. FORSTHOFF, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart, Kohlhammer Verlag, 1938; ID., *Rechtsstaat im wandel*, Stuttgart, Kohlhammer, 1964, trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973, 195 ss.; ID., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München-Berlin, C.H. Beck, IX ed., 1966, 340; e poi, L. MARTÍN RETORTILLO, *La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de Daseinsvorsorge*, in *Revista de Administración Pública*, n. 38, maggio-agosto, 1962, 35-65; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000, 68 ss. Sulla moltiplicazione delle categorie di servizio, G. PIPERATA, *Tendenze recenti nelle riforme della disciplina italiana sui servizi pubblici locali*, in *Munus*, 2016, n. 1, V ss.

⁶⁰ *Dissenting opinion in New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), cit.

⁶¹ Sulla scomposizione del sindacato di ragionevolezza nelle figure della corrispondenza, finalità, pertinenza ed evidenza, e sulla utilizzazione di contenuti esterni alla norma, specialmente di “nozioni e cognizioni comuni, pacifiche, universali”, C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, Cedam, III, 1573, 1586. Sulla contrarietà alla “natura delle cose” come sintomo dell’arbitrio legislativo, sopratt. nell’ottica del riscontro dell’ingiustificata disparità di trattamento e, dunque, della violazione del principio di eguaglianza, M. SACHS, *Grenzen des Diskriminierungsverbot*, München, Vahlen, 1987; M. KRUGMANN, *Gleichheit, Willkür und Evidenz*, in *Juristische Schulung*, 1998, 7, e la letteratura richiamata da G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 241 ss.

⁶² Cfr. Corte cost., sent. n. 365/2010, red. Cassese: considerato lo sviluppo tecnologico delle comunicazioni elettroniche delle notificazioni, è irragionevole l’effetto discriminatorio determinato dalla normativa denunciata; sent. n. 2/1986: la razionalità legislativa, in tema di modificazioni della disciplina lavoristica, è verificata anche in base all’evoluzione tecnologica; sent. n. 441/1988, sull’ammodernamento tecnologico come *ratio* fondante dell’agevolazione creditizia e quindi di uso di fondi pubblici; sent. n. 796/1988, red. Cheli, sull’interesse nazionale allo sviluppo tecnologico e all’automazione dei processi produttivi come limite alla competenza di regioni a statuto speciale e di province autonome; sent. n. 344/1993, red. Baldassarre, sui mutamenti nella comunicazione politica per effetto dello sviluppo tecnologico.

⁶³ N. BOBBIO *Über den Begriff “Natur der Sache”*, in *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, 44, 1958, 305, tr. it., *La natura delle cose*, in ID., *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, Ed. Comunità, 1965, 197, e *Appendice b, La natura delle cose nella dottrina italiana*, *ivi*, 225; P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, 51, 134-171.

⁶⁴ Una regolazione ingiustificatamente intrusiva (Corte cost., sentenze nn. 247 e 152/2010, n. 167/2009) genera inutili ostacoli “a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori, degli stessi lavoratori e reca danno all’utilità sociale”: così la sentenza n. 200/2012, red. Cartabia, sulla normativa in tema di liberalizzazioni, viste come razionalizzazione della regolazione.

Questi processi sollecitano una risposta dinamica degli ordinamenti giuridici⁶⁵ affinché si abbia piena fruizione dei benefici della innovazione in un quadro di sostenibilità sociale. Compito notevole: il nostro giudice costituzionale ha dato il suo contributo a un arricchimento del dibattito pubblico. Le decisioni del 2024 sono (anche) un messaggio alle istituzioni politiche⁶⁶.

⁶⁵ Sulla “reattività” dei pubblici poteri come principio di buon governo, P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Ed. Seuil, 2015, 279 ss. Sulle sfide che incombono sugli ordinamenti democratici, S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017 e, sul punto chiave della gestione dei conflitti, G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, Laterza, 2010. Sui limiti del *Technological Solutionism* v., dopo il *pamphlet* di A.M. WEINBERG, *Can Technology Replace Social Engineering?* (1966), ripubbl. in W.B. THOMSON (ed.), *Controlling Technology: Contemporary Issues*, Buffalo, N.Y., 1991, 41, M. OELSCHLAEGER, *The Myth of the Technological Fix*, in *Southwestern Journ. Philosophy*, 1979, vol. 10, n. 1, 43 ss.; S. F. JOHNSTON, *Techno-Fixers: Origins and Implications of Technological Faith*, Kingston, Montreal, 2020. Sullo spazio del diritto nell’era del dominio della tecnica, v. infine l’acuta riflessione sistemica condotta da N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Bari-Roma, Laterza, 2004; ID. *Diritto e tecnica (in dialogo con Severino e Mengoni)*, in *Lo Stato*, 2016, n. 6, 35.

⁶⁶ Il lettore ricorda certamente lo sfortunato tentativo del Governo, sul finire della XVIII legislatura (2022) di inserire nella legge annuale per la concorrenza una norma di delega che avrebbe consentito l’adozione di un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea, “promuovendo la concorrenza anche in sede di conferimento delle licenze e garantendo una miglior tutela del consumatore nella fruizione del servizio (v. atto Senato n. 2469, relazione introduttiva e spec. sull’art. 8, p. 16). Le proteste dei tassisti hanno poi portato le Camere a stralciare la norma. Il seguito è ben noto: con la nuova legislatura lo sforzo del Governo si è indirizzato verso un aumento del numero delle licenze attraverso il rilascio in via sperimentale licenze aggiuntive, a carattere temporaneo, per l’esercizio del servizio taxi in favore di chi sia già titolare di licenza; i comuni capoluogo di regione o sede di città metropolitana o di aeroporto possono incrementare il numero delle licenze del 20 per cento rispetto alle licenze già rilasciate, mediante un concorso straordinario – e con una procedura semplificata – per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze a nuovi operatori. Da segnalare l’apprezzabile previsione dell’utilizzo di veicoli a basso livello di emissioni quale condizione obbligatoria per il rilascio della licenza nel concorso straordinario. V. il c.d. decreto *asset*, d.l. 10/08/2023, n. 104, conv. in legge 9/10/2023, n. 136. Questa normativa è utile; resta però aperta la questione – ora messa in luce in termini chiarissimi dalla Corte cost. – dell’adeguamento dell’offerta di servizi agli strumenti tecnologici per l’interconnessione dei passeggeri e dei conducenti, per garantire la piena effettività del diritto alla mobilità.