ISSN 0393-5604

Nota alla sentenza della Corte Costituzionale n. 163 del 2025 in tema di gestione del Servizio di trasporto con conducente

Descrizione

di Valentino De Nardo, Teorico generale del diritto, giÃ Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

La Sentenza

Con ricorso depositato il 30 dicembre 2024, iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2024, la Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, chiedendo che la Corte Costituzionale dichiarasse che non spettava a questâ??ultimo e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dellâ??interno, adottare il d.interm. n. 226 del 2024. Tale provvedimento, nel disciplinare le modalitÃ di tenuta e compilazione del FDSE e nellâ??individuare le specifiche tecniche, introduce nuovi obblighi e divieti per lâ??esercizio dellâ??attivitÃ di noleggio con conducente, che andrebbero a interferire con competenze legislative e amministrative regionali.

Con successivo ricorso, depositato il 1Â° marzo 2025, iscritto al n. 1 reg. confl. enti del 2025, la medesima ricorrente ha chiesto che la Corte dichiarasse che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottare le seguenti circolari ministeriali: n. 34247 del 2024, contenente chiarimenti sulle modalitÃ di funzionamento del sistema informatico per la gestione del FDSE, e n. 36861 del 2024, riguardante il programma progressivo di rilascio delle funzionalitÃ del registro elettronico NCC e taxi. Tali circolari, nel dare attuazione al richiamato decreto interministeriale, andrebbero a riprodurre e a rafforzare gli obblighi e i divieti posti a carico degli operatori NCC e comporterebbero, anchâ??esse, una invasione delle competenze regionali.

La Regione Calabria ha chiesto, pertanto, lâ??annullamento, *in parte qua*, dei suindicati atti.

I due ricorsi si focalizzavano su tre profili della disciplina impugnata: *1*) lâ??imposizione di un vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e lâ??inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non abbia inizio dalla rimessa; *2*) lâ??esclusione dalla possibilitÃ di stipulare contratti di durata per il trasporto NCC di coloro che esercitano, anche solo in via indiretta, attivitÃ di intermediazione; *3*)

lâ??obbligo per gli esercenti il servizio NCC di avvalersi esclusivamente dellâ??applicazione informatica ministeriale per la compilazione del FDSE.

Secondo la Regione, gli atti impugnati non si sarebbero limitati a fissare le specifiche tecniche del foglio di servizio elettronico, ma avrebbero imposto obblighi allâ??esercente il servizio non idonei a perseguire finalitÃ antielusive delle regole di concorrenza poste a favore dei titolari di licenze taxi.

Pertanto, a giudizio della ricorrente, la disciplina impugnata, nellâ??occuparsi delle modalitÃ di esercizio del trasporto NCC, invaderebbe le materie Â«trasporto pubblico localeÂ», Â«turismoÂ» e Â«polizia amministrativa localeÂ», di competenza legislativa e amministrativa regionale, ai sensi dellâ??art. 117, commi quarto e sesto, Cost..

La disciplina del servizio NCC rientra, in via generale, nellâ??ambito di competenza riferibile alla materia Â«trasporto pubblico localeÂ». A seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo VÂ° della parte seconda della Costituzione), essa Ã¨ ascritta come precisato dalla Corte Costituzionale alle competenze legislative regionali residuali, di cui allâ??art. 117, quarto comma, Cost., e a quelle regolamentari regionali, di cui allâ??art. 117, sesto comma, Cost., come piÃ¹ volte sottolineato (*ex multis*, sentenze n. 183 del 2024, n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), anche con specifico riferimento al settore del Â«servizio pubblico di trasporto, di linea e non di lineaÂ» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019) e non Ã¨ affidata, invece, ai sensi dellâ??art. 117, comma 3, Cost. alla competenza concorrente tra Stato e Regioni, come ritenuto dal TAR Lazio, sezione terza, nelle sentenze 4 agosto 2025, n. 15272, n. 15273, n. 15284 e n. 15288, con lâ??annullamento del decreto interministeriale n. 226 del 2024 e delle circolari attuative.

Lâ??inquadramento sopra richiamato non esclude per la Corte la possibilitÃ che lo specifico ambito tematico intersechi discipline finalizzate al perseguimento di finalitÃ concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale, di cui allâ??art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 206 del 2024).

In particolare, nella regolamentazione del servizio di trasporto NCC, puÃ² ben essere implicata la materia Â«tutela della concorrenzaÂ», lÃ dove la disciplina statale persegua lâ??obiettivo di identificare un punto di equilibrio fra lâ??esercizio della libera iniziativa economica privata da parte dellâ??esercente il servizio NCC e la garanzia a favore dei titolari di licenze per taxi di potersi rivolgere a unâ??utenza indifferenziata. Solo questi ultimi, infatti, sono vincolati a un regime di obbligatorietÃ della prestazione e al rispetto di tariffe fisse determinate amministrativamente, a tutela dellâ??interesse pubblico Â«alla capillaritÃ e doverositÃ del trasporto non di linea a costo contenutoÂ» (sentenza n. 56 del 2020).

Se, dunque, la materia Â«tutela della concorrenzaÂ» â?? che lâ??art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. declina in chiave funzionale â?? puÃ² intersecare, finanche con interventi di carattere analitico, materie di competenza regionale, compreso il trasporto pubblico locale, cionondimeno, lâ??esercizio della competenza legislativa statale trasversale non puÃ² eccedere, ad avviso della Corte i limiti della ragionevolezza e proporzionalitÃ nel perseguimento della finalitÃ che delimita il suo stesso perimetro.

Come la Corte ha giÃ in passato evidenziato, Â«il riferimento alla tutela della concorrenza non puÃ² essere cosÃ¬ pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionaleÂ» (sentenza n. 98 del 2017), sicchÃ© Â«lâ??esercizio della competenza legislativa trasversale in materia,

quando interseca titoli di potestÃ regionale, deve rispettare i limiti dellâ??adeguatezza e della proporzionalitÃ rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesiÂ» (sentenze n. 62 del 2025 e n. 206 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 56 del 2020). Il principio di proporzionalitÃ Â«tanto piÃ¹ deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e Regioni, quanto piÃ¹ la previsione statale comporti una significativa compressione [â?¦] dellâ??autonomia regionaleÂ» (sentenza n. 272 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020 e n. 206 del 2024), richiedendo di valutare se la norma, Â«tra piÃ¹ misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettiviÂ» (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

Innestato nel contesto dei conflitti di attribuzione tra enti, il vaglio di ragionevolezza e di proporzionalitÃ dellâ??esercizio di competenze legislative trasversali statali traccia la linea di demarcazione che consente di determinare lâ??eccedenza da tali competenze e lâ??interferenza con quelle regionali correlate alla specifica materia implicata (si Ã¨ avvalsa del giudizio di proporzionalitÃ , nellâ??ambito di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, la sentenza n. 374 del 2007 e, in termini simili, le sentenze n. 255 del 2019 e n. 207 del 2012).

Alla luce dei richiamati principi, La Corte ha esaminati i vari profili oggetto dei due ricorsi.

A) Il primo aspetto controverso discende dalla disciplina, di cui allâ??art. 4, comma 3, del d.interm. n. 226 del 2024, e dal correlato punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024, che, relativamente ai servizi svolti con Modello B (partenza da luogo diverso dalla rimessa), prevedono la generazione di una â??bozzaâ?• del FDSE e il vincolo temporale di almeno venti minuti che devono intercorrere tra la prenotazione e lâ??inizio della prestazione. Tale obbligo a carico dellâ??esercente il servizio NCC non trova alcun riscontro nella base legale costituita dallâ??art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, che si limita a demandare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto adottato di concerto con il Ministero dellâ??interno, la definizione delle Â«specifiche tecnicheÂ» del foglio di servizio elettronico.

Inoltre, e soprattutto, lâ??introduzione di un tempo minimo operativo tra la prenotazione e la corsa risulta una misura sproporzionata rispetto alla finalitÃ antielusiva, volta a evitare che il servizio NCC possa rivolgersi a una utenza indifferenziata, riservata ai soli titolari di licenze per taxi. Simile obiettivo, infatti, Ã¨ giÃ adeguatamente presidiato dal citato art. 11, comma 4, della legge quadro n. 21 del 1992, lÃ dove prevede lâ??obbligo per lâ??esercente del servizio NCC di ricevere le richieste di servizio presso la rimessa o la sede, anche mediante lâ??utilizzo di strumenti tecnologici, nonchÃ© quello di compilare e tenere il foglio di servizio elettronico e di esibirlo in caso di controlli.

Per converso, la regola dei venti minuti fra la prenotazione e la prestazione del servizio determina un aggravio organizzativo e gestionale che travalica il limite della stretta necessitÃ e, surrettiziamente, consegue lo stesso risultato sotteso alla disciplina che la Corte ha giÃ dichiarato costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 56 del 2020.

Da un lato, infatti, lâ??intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e lâ??inizio del servizio (art. 4, comma 3, lettera *a*, del d.interm. n. 226 del 2024), unitamente alla previsione secondo cui la partenza di quello nuovo deve coincidere con lâ??arrivo del precedente (lettera *b*, del comma appena citato**), finisce per consentire lâ??inizio di un nuovo servizio, senza rientro in rimessa, solo nei casi in cui sul FSDE siano Â«registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile dâ??attracco, piÃ¹ prenotazioni di servizio oltre la primaÂ»** (art. 11, comma 4-*bis*, della legge n. 21

del 1992). **SennonchÃ©, una tale restrizione della possibilitÃ di effettuare la prestazione di trasporto NCC, senza rientro in rimessa, coincide proprio con la disciplina prevista dal citato art. 11, comma 4-*bis*, introdotto dallâ??art. 10-*bis*, comma 1, lettera *f*), del d.l. n. 135 del 2018,come convertito, e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla citata sentenza n. 56 del 2020.**

Da un altro lato, fuori dai casi di piÃ¹ prenotazioni registrate sin dalla partenza da rimessa,la combinazione di tre vincoli â?? ovverosia, del divieto di stazionamento su suolo pubblico (art.11, comma 3, della legge n. 21 del 1992), dellâ??intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e lâ??inizio del servizio, nonchÃ© della necessaria coincidenza della partenza del nuovo servizio con lâ??arrivo del precedente (art. 4, comma 3, del d.interm. n. 226 del 2024) â?? comporta gravose conseguenze.

Il vettore, che riceva una specifica prenotazione dopo la partenza dalla rimessa o durante il rientro, non puÃ² stazionare sul suolo pubblico, poichÃ© non Ã¨ in attesa del cliente (il che sarebbe consentito dallâ??art. 11, comma 4-*ter*, della legge n. 21 del 1992), bensÃ¬ deve aspettare che decorra il tempo imposto dal decreto interministeriale e dalla circolare attuativa sopra richiamata. Di conseguenza, Ã¨ costretto a circolare â??a vuotoâ?• oppure a rientrare in rimessa. In ambo i casi si generano inefficienze sistemiche e conseguenze negative per lâ??ambiente e, con il rientro in rimessa, si riproduce indirettamente quel medesimo vincolo, che era stato introdotto dallâ??art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, nellâ??art. 11, comma 4, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, dichiarato costituzionalmente illegittimo sempre dalla sentenza n. 56 del 2020.

In sostanza, la violazione del principio di proporzionalitÃ â?? attuata peraltro con una indiretta riproposizione di vincoli che la Corte Costituzionale ha giÃ reputato eccedenti la materia Â«tutela della concorrenzaÂ» â?? comporta una deviazione dal corretto esercizio della richiamata competenza statale trasversale, da cui discende una indebita interferenza con la competenza regionale residuale Â«trasporto pubblico localeÂ», alla quale afferisce la regolamentazione delle modalitÃ di esercizio del servizio NCC.

B) Il secondo profilo censurato con i due ricorsi Ã¨ collegato alla disciplina prevista dagli artt. 2, comma 1, lettere *h*) ed *m*), e 5 del d.interm. n. 226 del 2024, nonchÃ© dal correlato punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024.

La prima disposizione contempla la definizione normativa sia del Â«contratto di durataÂ», quale Â«contratto di trasporto stipulato da un vettore NCC con un committente che non esercita anche in via indiretta attivitÃ di intermediazione tra la domanda e lâ??offerta di servizi NCCÂ» (art. 2, comma 1, lettera *m*, del d.interm. n. 226 del 2024), sia del Â«committenteÂ», quale Â«soggetto che conclude con un vettore NCC un contratto di trasporto di persone a favore di sÃ© stesso o comunque di una utenza differenziataÂ» (lettera *h* del medesimo comma).

Dal coordinamento ermeneutico fra le richiamate previsioni e la disciplina concernente la compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata (art. 5 del d.interm. n. 226 del 2024 e punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024) si evince un divieto per lâ??esercente il servizio NCC di stipulare contratti di trasporto di durata con soggetti che svolgano, Â«anche in via direttaÂ»,attivitÃ di intermediazione.

Una espressione cosÃ¬ lata finisce per abbracciare non solo ipotesi potenzialmente orientate a perseguire lo scopo antielusivo di evitare che lâ??intermediario svolga lâ??attivitÃ vietata

allâ??esercente NCC, ovverosia che cerchi di intercettare una clientela indifferenziata, ma anche fattispecie non ascrivibili a tale finalitÃ .

A titolo esemplificativo, il richiamo a chi svolga solo indirettamente attivitÃ di intermediazione Ã¨ tale da inibire anche ad alberghi, agenzie di viaggio o *tour operator* diconcludere contratti di durata per assicurare ai propri clienti servizi di trasporto certi, rapidi e a prezzi concordati, posto che sicuramente tali soggetti finiscono per svolgere, quanto meno indirettamente, una attivitÃ di intermediazione.

SennonchÃ©, non puÃ² ritenersi che pregiudichi lâ??interesse pubblico sotteso alla distinzione tra il servizio taxi e quello NCC consentire a taluni di negoziare le condizioni di un servizio di trasporto da assicurare ai propri clienti.

Di conseguenza, la disciplina impugnata, nel riferirsi a coloro che svolgono, anche in maniera indiretta, attivitÃ di intermediazione, travalica il fine concorrenziale e comprime indebitamente lâ??autonomia contrattuale, che della concorrenza Ã¨ naturale strumento.

La violazione del principio di proporzionalitÃ nel perseguimento del fine che legittima il richiamo alla competenza legislativa statale, di cui allâ??art. 117, secondo comma, lettera *e*),Cost., determina, anche in questo caso, una indebita interferenza con la materia di competenza regionale residuale Â«trasporto pubblico localeÂ».

C) Infine, lâ??ultimo profilo censurato con i due ricorsi si focalizza sulla disciplina che impone in via esclusiva lâ??uso dellâ??applicazione informatica per la generazione, compilazione e tenuta del FDSE istituita presso il MIT. Ã? quanto si evince dallâ??art. 2, comma 1, lettera *b*) e dallâ??art. 3 del d.interm. n. 226 del 2024 e dai correlati punti delle circolari ministeriali (in specie il punto 2 della circ. MIT n. 34247 del 2024 e le fasi 2, 3 e 4 della circ. MIT n. 36861 del 2024).

La scelta di imporre un sistema centralizzato, sviluppato dallo Stato, risulta eccedente rispetto alla finalitÃ di assicurare la verifica telematica dei dati contenuti nel foglio di servizio.Le attivitÃ di controllo, infatti, possono ben essere garantite attraverso soluzioni alternative piÃ¹ rispettose della libera iniziativa economica privata e dellâ??autonomia organizzativa degli operatori economici. Basti evocare, a riguardo, lâ??adozione di sistemi aperti o interoperabili gestiti da soggetti certificati e accessibili alle autoritÃ su richiesta, secondo modelli giÃ consolidati in altri settori regolati.

Per converso, lâ??imposizione di unâ??applicazione proprietaria, accessibile solo mediante Sistema pubblico di identitÃ digitale (SPID) o Carta dâ??identitÃ elettronica (CIE) e non interoperabile con altri strumenti tecnologici, non solo non persegue con strumenti proporzionati la finalitÃ concorrenziale di tutelare lâ??attivitÃ di chi esercita il servizio di trasporto tramite taxi, ma si pone in contrasto con il principio di neutralitÃ tecnologica.

Questâ??ultimo Ã¨ stato riconosciuto da diversi atti normativi europei: anzitutto, la direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dellâ??11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche; inoltre, il regolamento (UE) n. 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sullâ??intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sullâ??intelligenza artificiale), il regolamento (UE) n. 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dellâ??uso del

sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, il regolamento n. 2024/1309 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante misure volte a ridurre i costi dellâ??installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit, che modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga la direttiva 2014/61/UE (regolamento sullâ??infrastruttura Gigabit) e la direttiva (UE) n. 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nellâ??edilizia. Ebbene, tale principio â?? in quanto ispirato allâ??esigenza di non avvantaggiare un sistema tecnologico su altri parimenti capaci di realizzare il medesimo obiettivo normativo â??sottende esso stesso la tutela della concorrenza. Dunque, in base a esso, lâ??amministrazione, nel definire le specifiche tecniche, avrebbe potuto e dovuto evitare soluzioni proprietarie o escludenti, con i relativi vincoli, favorendo invece lâ??interoperabilitÃ e la flessibilitÃ .

Anche rispetto a tale ultimo profilo emerge, di riflesso, unâ??interferenza con la competenza regionale, legislativa e regolamentare, nella materia Â«trasporto pubblico localeÂ», derivante da una disciplina delle modalitÃ di esercizio del trasporto tramite NCC, che trascende i limiti della competenza legislativa statale trasversale nella materia Â«tutela della concorrenzaÂ».

Accertata la carenza di competenza statale con riferimento a tutti i profili di disciplina oggetto dei due ricorsi, la Corte ha disposto lâ??annullamento *in parte qua* degli atti impugnati, e precisamente ha *dichiarato* che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dellâ??interno, adottare il decreto 16 ottobre 2024, n. 226, recante la disciplina delle modalitÃ di tenuta e di compilazione del foglio di servizio elettronico (FDSE) per il servizio di noleggio con conducente (NCC), limitatamente : a) allâ??art. 4, comma 3, che introduce il vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e lâ??inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non inizi dalla rimessa o dalle aree di cui allâ??art. 11, comma 6, della legge n. 21 del 1992; b) gli artt. 2, comma 1, lettere *h*) ed *m*), e 5, che impediscono la stipula di contratti di durata con operatori NCC a soggetti che svolgono anche in via indiretta attivitÃ di intermediazione; c) gli artt. 2, comma 1, lettera *b*), e 3, che impongono allâ??esercente NCC lâ??utilizzo esclusivo dellâ??applicazione informatica ministeriale per la compilazione del foglio di servizio elettronico.

Inoltre, ha *dichiarato* che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adottare:a) la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 dicembre 2024, prot. n. 34247 (Chiarimenti in ordine alle modalitÃ di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226), nei punti da 2 a 6, lÃ dove danno attuazione agli artt. 2, comma 1, lettere *b*), *h*) ed *m*), 3, 4, comma 3, e 5 del d.interm. n. 226 del 2024; b) la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, prot. n. 36861 (Programma progressivo di rilascio delle funzionalitÃ del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico), limitatamente alle fasi 2, 3 e 4.

COMMENTO

Al riguardo, la Regione Friuli Venezia Giulia, con delibera della Giunta dellâ??8 febbraio 2019 n. 211, ha confermato giÃ da tempo tale orientamento, peraltro giÃ pacifico in giurisprudenza costituzionale, che trattasi di competenza residuale esclusiva di tutte le Regioni, anche ordinarie, a partire dallâ??entrata in vigore dalla riforma del Titolo V Cost. del 2001, per cui le leggi statali successive in materia non possono essere applicate ed giammai ulteriormente eseguite con i temuti decreti attuativi, pena la disapplicazione da parte delle Regioni e i sicuri ricorsi al TAR delle Regioni ed anche delle associazioni di categoria NCC, per

lâ??annullamento per incompetenza e illegittima violazione dei diritti dei lavoratori, conducenti NCC.

Tali argomentazioni hanno formato oggetto anche di una segnalazione congiunta dellâ??AutoritÃ Garante per la Concorrenza e per il Mercato e dellâ??AutoritÃ Regolatrice dei Trasporti in data 12 giugno n. 2024[1], che ha pienamente condiviso le criticitÃ dianzi rilevate, su tutti i tre punti esaminati, per il carattere discriminatorio della normativa, sia legislativa che esecutiva, che mira, a limitare la loro attivitÃ _- come con lâ??obbligo di attedere 20 miniti prima di accettare un nuovo servizio di trasporto â?? e a creare un unico servizio sostanzialmente del tutto indifferenziato tramite piattaforme, che non consentono agli utenti di conoscere i tempi di arrivo ed il corrispettivo stimato per il servizio prima di scegliere, se voler usufruire del servizio taxÃ¬ o del servizio NCC, per cui â??le richieste degli utenti verrebbero artificiosamente trasferite verso il servizio di trasporto piÃ¹ prossimo a quello fornito dagli NCC, ossia quello fornito dai taxiâ•, a favore della quale categoria risulta, pertanto, chiaramente diretta la predetta normativa, sia legislativa, ormai risalente, che quella esecutiva, delineata soltanto a distanza di oltre 5 anni da quella legislativa, e in danno dei soli conducenti NCC.

In sintesi, la sentenza della Corte Costituzionale, sia pure nei limiti della sua pronuncia per il rispetto del â??principio della coincidenza fra il chiesto ed il pronunciatoâ• ha ribadito la natura di competenza esclusiva residuale regionale della materia del trasporto pubblico locale (art. 117, IVÂ° comma Cost.) e non di competenza concorrenziale fra Stato e Regioni (art. 117, IIIÂ° comma Cost.), come erroneamente ritenuto dal TAR Lazio nelle sentenze suindicate, anche se Ã¨ pervenuto giustamente allâ??annullameto del decreto interministeriale e delle due circolari impugnate n. 34247 del 2024, contenente chiarimenti sulle modalitÃ di funzionamento del sistema informatico per la gestione del FDSE, e n. 36861 del 2024, riguardante il programma progressivo di rilascio delle funzionalitÃ del registro elettronico NCC e taxi**.**

Ma in realtÃ , non avendo lo Stato competenza ad emanare norme di principio nelle materie affidate alla competenza regionale, **lâ??intera normativa statale delle disposizioni legislative dellâ??art. 29, co.1 quater del decreto legge 30dicembre 2008 n. 207, conv. nella legge 27 febbraio 2009 n. 14 e di quelle dellâ??intero art. 10 bis del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135, conv. nella legge 11 febbraio 2019 n. 12, emanate successivamente alla riforma del Titolo VÂ° della Costituzione del 2001, dovrebbero essere dichiarate costituzionalmente illegittime, su ricorso delle Regioni o di Associazioni di categoria degli NCC, titolari di interessi legittimi collettivi, in quanto comprimono il diritto fondamentale al lavoro dei conducenti NCC, interferendo nella sfera di competenza legislativa (trasporto pubblico locale), attribuita alle Regioni dallâ??art. 117, 4Â° co. della Costituzione, e, correlativamente, andrebbero dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione della competenza regolamentare esclusiva delle Regioni, ai sensi dellâ??art. 117, VIÂ° comma, Cost.,-come indicato nella sentenza della Corte Costituzionale -, anche i regolamenti attuativi, solo parzialmente impugnati (decreto attuativo del registro pubblico nazionale, decreto attuativo delle piattaforme informatiche di intermediazione fra domanda ed offerta degli autoservizi locali non di linea e decreto attuativo di un foglio di servizio, sia in formato cartaceo, che elettronico, prescritto per i soli conducenti NCC).**

Residua infatti, solo una competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della libera concorrenza, ma con essa non puÃ² essere disciplinata lâ??attivitÃ imprenditoriale dei conducenti NCC, stante la riserva di legge rafforzata di cui allâ??art. 41 Cost. in materia di

libertÃ dellâ??iniziativa economica privata.

Invero, tutta la normativa legislativa ed esecutiva si dimostra del tutto vessatoria ed umiliante e discriminatoria rispetto ad unâ?? attivitÃ di natura essenzialmente privata, quale quella dei conducenti NCC. Lo stesso sommo costituzionalista, Aldo M. Sandulli distingueva fra le licenze (quale quelle dei taxi) di natura pubblicistica e concessoria, le quali sono destinate non a lâ??esercizio di un preesistente diritto, bensÃ¬ a consentire- sulla base di una convenienza amministrativa- una qualche attivitÃ allâ??esplicazione della quale il soggetto interessato non vanta un diritto preesistente, e le autorizzazioni (quale quelle dei conducenti NCC), che hanno alla base un autonomo diritto soggettivo di proprietÃ , le cui facoltÃ vengono ampliate con lâ??atto auorizzativo e che quindi, quali attivitÃ di libera iniziativa economica, andrebbero favorite da un regime di libera concorrenza del mercato. Pertanto, lâ??insigne Autore concludeva che i casi di attivitÃ soggette a provvedimenti di licenza non sono connessi col fenomeno dei diritti condizionati, come quelli di autorizzazione (propri dei conducenti NCC)[2].

Neanche, puÃ² ammettersi una competenza legislativa centralizzata su piattaforme digitali statali, stante il principio di neutralitÃ tecnologica digitale fissati dalla normativa statale ed euro unitaria e la giÃ esistente competenza funzionale delle Camere di Commercio, industria ed artigianato, attualmente di competenza regionale, in sintonia con il nuovo ordinamento regionale, stante la competenza esclusiva residuale regionale, in materia di iscrizione nei ruoli dei conducenti NCC.

Allo stato attuale della normativa statale vigente, salva la legittima disapplicazione, come giÃ fatto dalla Regione Friuli Venezia Giulia o possibili piÃ¹ integrali ricorsi â??a cascataâ?• da parte delle Regioni nei confronti dello Stato per giudizi di incostituzionalitÃ delle predette leggi statali o per conflitti di attribuzione per usurpazione da parte dello Stato (conflitti c.d. di â??usurpazioneâ?•) di materie di competenza regionale, tenuto conto delle modifiche giurisprudenziali, anche costituzionali, intervenute, come quella in esame, puÃ² ritenersi legittimo soltanto lâ??obbligo di uniformitÃ nazionale dei dati giuridici essenziali di identificazione di ogni singolo servizio di NCC (targa del veicolo, conducente, data e luogo e chilometraggio di partenza e di arrivo, orari, destinazione e dati del fruitore) senza porsi da parte dello Stato ulteriori prescrizioni generali a carattere nazionale.

In conclusione Ã¨ venuta meno la â??ratioâ?• della disciplina rigorosa e, comunque, vessatoria del foglio di servizio in formato elettronico per i conducenti NCC ed, anzi, della necessitÃ della formulazione dello stesso anche in formato cartaceo, in base al chiaro apparato motivazionale della sentenza del Giudice Supremo delle Leggi nello spirito di semplificazione e partecipazione dei cittadini, lavoratori ed utenti, allâ??attivitÃ amministrativa, al quale si ispira tutta la vigente normativa dellâ?? attuale Stato democratico, considerato che la norma base dellâ??art. 10 bis, comma 1, lett. a) del D.L. 135/2018, conv. nella L.12/2019, che prevede la prenotazione del servizio mediante lâ??uso di strumenti tecnologici, non ha valore di norma imperativa, ma di norma disponibile [â?¦ancheâ?¦.] e, cioÃ¨ facoltativa per lâ??utente nei rapporti fra il medesimo e la Centrale operativa e non riguarda i rapporti fra lâ??utente ed il conducente NCC, salvaguardati dallâ??art. 41 della Costituzione, che pertanto potrÃ annotare le prenotazioni ricevute dalla Centrale operativa con gli strumenti (tecnologici o meno) che siano di piÃ¹ semplice applicazione, salvo poi documentare con i singoli contratti stipulati, regolarmente registrati con fattura o ricevuta fiscale, i relativi servizi effettuati, in caso di controlli da parte

degli organi di polizia competenti.

Roma, li 10 novembre 2025

[1] v. pubblicata sul Bollettino n. 24 del 2024 dellâ??AutoritÃ Garante per la Concorrenza e per il Mercato

[2] v. Aldo.M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Decima Edizione, Jovene â?? Napoli, 1972, pp 97 e ss..

Data di creazione
2025/12/24