

Sentenza: 7 febbraio 2024, n. 36

Materia: trasporto pubblico non di linea -servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC)

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37 «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea».

Esito: infondatezza questione di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La disposizione regionale consente ai comuni, «su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 21/1992», di «prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni». Il ricorrente censura la disciplina regionale, in quanto estende la facoltà di sperimentare forme innovative di servizio all'utenza ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC. Tale estensione si porrebbe in conflitto con la normativa statale dettata dagli artt. 2, comma 3-bis, della legge n. 21 del 1992 e 6, comma 1, lettera e), del d.l. 223/2006, come convertito, che riconoscerebbe la facoltà di erogare servizi innovativi ai soli titolari della licenza per il servizio di taxi, così ledendo le attribuzioni del legislatore statale nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Secondo la Corte costituzionale la questione non è fondata.

La disciplina regionale si raccorda all'art. 6, comma 1, lettera e), del d.l. 223/ 2006, come convertito, che si prefigge di «assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità». In tale contesto s'inquadra la facoltà dei comuni di «prevedere in via sperimentale forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni ai titolari di licenza del servizio di taxi o ai soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), della citata legge n. 21 del 1992».

Alle forme innovative di servizio all'utenza possono accedere, dunque, soltanto i titolari di licenza per il servizio di taxi, che svolgono l'attività in forma individuale o che siano associati in cooperative di produzione e lavoro o in cooperative di servizi (art. 7, comma 1, lettera b, della legge 21/1992) o in consorzi tra imprese artigiane e in tutte le altre forme previste dalla legge (art. 7, comma 1, lettera c, della legge 21/1992).

La previsione della legge in oggetto, nelle sue linee essenziali, ricalca la normativa statale e ne specifica le indicazioni, con esclusivo riguardo al servizio di taxi. Inequivocabile, in tal senso, è il richiamo agli obblighi di servizio, che attengono al servizio di taxi e ne rappresentano il tratto distintivo rispetto al servizio di NCC, caratterizzato dal ruolo preponderante delle autonome pattuizioni dei contraenti. La disposizione regionale non racchiude alcun riferimento al servizio di NCC che possa corroborare, dal punto di vista testuale, l'interpretazione delineata nel ricorso.

Tale interpretazione non trova riscontro neppure sul versante sistematico. La legge in oggetto persegue l'obiettivo di dettare «norme in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea in applicazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di

persone mediante autoservizi pubblici non di linea)» e perciò dev'essere interpretata in armonia con la normativa statale, in mancanza di indici testuali di segno contrario.

La disposizione impugnata non incide, pertanto, sul servizio di NCC. Essa è espressione della competenza regionale residuale nella materia del trasporto pubblico locale (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020). Non sconfinava nell'ambito riservato al legislatore statale e non altera il punto di equilibrio individuato dalla legge 21/1992 nell'esercizio della competenza definita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Non è inoltre fondata neppure l'interpretazione secondo la quale sussisterebbe il divieto di svolgere i servizi innovativi nel settore di NCC. Tale assunto, fulcro di questa controversia, è contraddetto da argomenti di carattere sia letterale sia sistematico.

In primo luogo, infatti, i divieti devono essere sanciti in termini espliciti, soprattutto quando investono punti qualificanti dell'assetto normativo e limitano la libertà garantita dall'art. 41 Cost. Il legislatore, allorché ha introdotto limiti e divieti, li ha posti in maniera espressa.

La necessità d'interpretare in senso restrittivo i divieti (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 18 ottobre 2021, n. 28565) e il perimetro delle sanzioni amministrative (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 19 maggio 2017, n. 12679) orienta anche la giurisprudenza di legittimità, che, in tema di servizio di NCC, afferma la necessità di una previsione espressa dell'eventuale trattamento differenziato.

Per i taxi, l'esigenza di un'apposita disciplina deriva dal nesso che intercorre tra le forme innovative, incentivate dal legislatore statale, e gli speculari obblighi di servizio, destinati a riverberarsi sulla modulazione delle tariffe e sul concreto atteggiarsi delle autorizzazioni necessarie. Inoltre, la ratio del d.l. 223/2006, come convertito, e di un intervento puntuale del legislatore risiede nell'indifferibile necessità di porre rimedio alle carenze e alle rigidità del servizio dei taxi e di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» e quello «di libertà di circolazione delle persone e dei servizi», al fine di assicurare «la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana ai sensi degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e degli articoli 3, 11, 16, 32, 41 e 117, comma secondo, lettere e) e m), della Costituzione» (art. 6, comma 1, del citato d.l. n. 223 del 2006, come convertito). La finalità di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» in un peculiare settore, contraddistinto da una marcata connotazione pubblicistica e perciò bisognoso di regole dettagliate, non può comportare alcun sacrificio della libertà dell'iniziativa economica privata in relazione all'attività di NCC, estranea all'ambito applicativo dell'intervento riformatore.

Il radicale e indiscriminato divieto di erogare servizi innovativi è smentito, inoltre, dal rilievo che lo stesso legislatore mostra di attribuire, in quest'ambito, all'innovazione, allorché consente di effettuare la prenotazione, presso la sede o la rimessa, anche mediante l'impiego di strumenti tecnologici (art. 3, comma 1, della legge 21/1992, come novellato dal citato d.l. n. 135 del 2018, come convertito).

La Corte rileva altresì che la tutela della concorrenza non consiste solo nel contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati ma riguarda anche la promozione della competizione tra le imprese. Questa promozione, che giustifica l'incidenza della normativa statale sulle materie di competenza regionale, si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Alla promozione della concorrenza cooperano anche le procedure concorsuali di garanzia, dirette ad assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020, con riferimento al trasporto pubblico non di linea). Il carattere finalistico della tutela costituzionale della concorrenza impone alla Corte di vagliare la conformità della normativa statale allo scopo che la Costituzione prescrive come compito primario dello Stato nelle più disparate espressioni della vita economica. Tale obiettivo non rispecchia un'accezione meramente statica e conservativa, ma si estrinseca, in via prioritaria, nell'ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 430 del 2007).

La ricerca e l'impiego delle innovazioni rivestono un ruolo essenziale. Esse sono il cardine della libertà d'iniziativa economica privata e dell'interazione fra le imprese in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori. 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.

Tale divieto non solo confliggerebbe con la tutela della concorrenza, ma determinerebbe un grave sacrificio della libertà d'iniziativa economica privata, senza attuare alcun punto di equilibrio tra il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici coinvolti dalla dinamica competitiva del mercato (sentenze n. 265 del 2016 e n. 30 del 2016).

Nel settore del noleggio con conducente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione di aggravii gestionali e organizzativi sprovvisti di un'adeguata giustificazione e sproporzionati, come l'obbligo indefettibile di rientrare in rimessa prima d'intraprendere un nuovo trasporto (sentenza n. 56 del 2020).

Anche la giurisprudenza amministrativa, chiamata a vagliare i limiti imposti in via esclusiva a chi eserciti l'attività di NCC, li ha considerati lesivi dei principi d'imparzialità dell'attività amministrativa e di ragionevolezza, oltre che della libertà d'iniziativa economica privata, quando alterino le regole di competizione fra le diverse tipologie di operatori dell'autotrasporto e implicino «una ingiustificata restrizione del principio di concorrenza» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 febbraio 2024, n. 1261).

Indicazioni convergenti si desumono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riguardante l'applicazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che garantisce la libertà di stabilimento, ai rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC.

In definitiva, i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere funzionali alla tutela di uno specifico interesse pubblico, adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire. Nel caso di specie non si ravvisa alcuna finalità di interesse generale che possa giustificare il divieto di erogare servizi innovativi.

Il divieto di erogare servizi innovativi, disancorato dalle diversità di regime dei due servizi pubblici non di linea, conculcherebbe la libertà di scelta, risolvendosi in un pregiudizio per il consumatore, che rappresenta il punto di riferimento ineludibile di qualsiasi disciplina volta alla tutela della concorrenza.

Alla luce del quadro sistematico così ricostruito, la legislazione statale evocata dal ricorrente e quella regionale che ne condivide l'ambito applicativo devono essere interpretate nel senso che non impediscono ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC di erogare servizi innovativi, nell'osservanza degli obblighi sanciti dalla legge per la specifica attività svolta.