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*

GABRIELE MAZZANTINI**

Sommario

1. Introduzione. – 2. L' AIR nell' ordinamento italiano (cenni). – 2.1. Lo sviluppo della normativa sull' AIR. – 2.2. Gli ostacoli che rallentano la diffusione dell' AIR in Italia e l' obbligo di motivazione delle leggi. – 3. La Corte costituzionale e il vaglio di ragionevolezza delle norme che limitano l' iniziativa economica. – 4. La sentenza della Corte costituzionale n. 56/2020. – 4.1. La disciplina nazionale degli NCC. – 4.2. Il ricorso presentato dalla Regione Calabria. – 4.3. L' analisi della proporzionalità della disciplina statale sugli NCC. – 5. Conclusioni.

Abstract

In judgment No 56 of 2020, the Constitutional Court declared a rule governing the national market for rental with drivers to be constitutionally unlawful for breach of the principles of reasonableness and proportionality. This pronouncement is paradigmatic of the function of quality control of laws that can be carried out by the Consulta. At the same time, the judgment shows that a more effective application of the principles of better regulation, including the competition impact assessment, would allow the legislator to assess more effectively the effects of the rules introduced and to eliminate, during the legislative process, irrational and harmful provisions for competition and consumers.

Suggerimento di citazione

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 *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Le opinioni espresse in questo contributo sono attribuibili esclusivamente all'Autore e non vincolano in nessun modo l'istituzione di appartenenza

** Funzionario dell' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Contatto: gabriele.mazzantini@agcm.it

1. Introduzione

Nel 2010, Bernardo Mattarella scriveva: «L’AIR [“analisi d’impatto della regolazione”, ndr.] è sicuramente uno strumento importante, che in altri paesi ha dato risultati apprezzabili: non nel senso di semplificare il diritto, ma almeno nel senso di non complicarlo inutilmente, evitando di introdurre costi eccessivi e di imporre ai cittadini e alle imprese adempimenti non necessari. Per quanto riguarda l’attività legislativa, però, essa risente non solo della lentezza con la quale è stata introdotta, ma anche della difficoltà di far valere le ragioni della razionalità legislativa, a fronte della frequente irrazionalità delle scelte politiche»¹.

A dieci anni di distanza, queste parole mantengono la loro attualità, nonostante l’Italia abbia intrapreso, oramai da diversi anni, un percorso volto al miglioramento della qualità della propria regolazione, che ha visto come ultimo atto l’adozione di un nuovo *Regolamento recante disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione* (di seguito “Regolamento”), ritenuto migliorativo della precedente disciplina sull’AIR² e, in generale, considerato – almeno sulla carta – uno degli strumenti più avanzati in tema di *better regulation*³ (vedi *infra*).

Al di là dei buoni propositi e dell’introduzione di strumenti idonei, almeno in linea teorica, a razionalizzare ed efficientare i processi regolatori, lo scenario nazionale resta caratterizzato dalla presenza di normative complesse, spesso stratificate ed in continuo divenire, che impongono a cittadini, ma anche a imprese ed operatori di mercato, sforzi interpretativi ed elevati e ripetuti costi di adeguamento. Anzi, proprio la regolazione dell’attività economica risulta essere, non da oggi⁴, uno degli ambiti in cui si avverte in modo particolare l’esigenza di introdurre normative semplici, non ipertrofiche e stabili nel tempo, in modo da garantire agli attori che si confrontano sui mercati la possibilità di misurarsi in un’arena competitiva caratterizzata dalla certezza del diritto e dall’assenza di vincoli e restrizioni non necessarie.

In questa ottica, i numerosi interventi di *advocacy* realizzati annualmente⁵

¹ B.G. MATTARELLA, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, in *I paper dell’Osservatorio AIR*, disponibile all’indirizzo: http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2010/10/Paper_Mattarella_MotivazioneAIR_sett2010.pdf, settembre 2010, p. 5.

² Il riferimento è al d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, *Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*.

³ G. MAZZANTINI, N. RANGONE, *Strumenti (avanzati) di better regulation e realtà dei processi decisionali*, in G. MAZZANTINI, N. RANGONE (a cura di) *L’analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2017-2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 20.

⁴ G. BRUZZONE, *La regolazione intrusiva oggi*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 3/2002, p. 467-484.

⁵ In particolare, gli interventi di *advocacy* realizzati dall’Autorità nel 2018 e nel 2019 sono stati, rispettivamente, 87 e 83 (cfr. AGCM, *Relazione sull’attività svolta nel 2018* e *Relazione sull’attività svolta nel 2019*, disponibili all’indirizzo: <https://www.agcm.it/pubblicazioni/relazioni-annuali>).

dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, Antitrust o AGCM) risultano paradigmatici, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, delle numerose restrizioni che attanagliano – sia a livello nazionale, che regionale e locale – lo svolgimento dell’attività economica e che la stessa Autorità considera sproporzionate e ingiustificate.

Il concetto stesso di proporzione (*corrispondenza di misura fra due o più cose che siano fra loro legate funzionalmente o comunque in stretta relazione*⁶) – e, conseguentemente, quello di proporzionalità – che dovrebbe guidare il regolatore nel bilanciamento della tutela di più interessi rilevanti e fra loro confliggenti, è fortemente e inevitabilmente permeato di soggettività, tanto che quasi mai il punto di equilibrio delle tutele è un risultato “obbligato”. In questo processo di bilanciamento, tuttavia, l’AIR consente al regolatore di acquisire informazioni rilevanti circa i costi e i benefici delle varie opzioni e di individuare quella che, nel complesso, minimizza i primi e massimizza i secondi; inoltre, consente di eliminare i costi “immotivati”, vale a dire quelli che, non essendo controbilanciati da nessun beneficio, risultano “inutili” (poiché il loro sostenimento non porta a nessuna utilità aggiuntiva).

È questa una tipologia di costo che viene spesso stigmatizzata dall’Antitrust, che in molti dei propri interventi di *advocacy* mette in evidenza quelle restrizioni concorrenziali introdotte dal regolatore considerate non necessarie o, comunque, non proporzionate, anche in relazione all’eventuale necessità di tutelare altri interessi costituzionalmente rilevanti; in questi casi, in chiusura delle proprie segnalazioni, l’Antitrust suggerisce spesso al regolatore soluzioni alternative con un impatto concorrenziale più contenuto. Il tasso di successo di tali segnalazioni (considerando i casi di ottemperanza totale e parziale delle amministrazioni cui le stesse erano indirizzate) è stato, negli ultimi anni, di circa il 55%⁷, grazie soprattutto ai pareri aventi ad oggetto normative non ancora entrate in vigore (il cui tasso di successo si attesta intorno al 70%), mentre ancora molto basso risulta il tasso di successo nei casi in cui la norma segnalata è già entrata in vigore (con tassi di successo compresi fra il 20% ed il 30%).

Questi dati dimostrano, in primo luogo, che gli interventi più efficaci – com’era lecito aspettarsi – sono quelli effettuati quando il processo normativo non è ancora giunto a compimento e, di conseguenza, hanno ad oggetto un testo di legge o di un atto amministrativo che non sono stati ancora fissati in modo definitivo; in secondo luogo, che un’AIR ben fatta dovrebbe essere finalizzata a reperire tutte le informazioni necessarie a valutare gli effetti della regolazione che si intende introdurre, compresi quelli sulla concorrenza, magari

⁶ Voce “Proporzione”, in vocabolario *on line* Treccani, disponibile all’indirizzo: <https://www.treccani.it/vocabolario/proporzione/>.

⁷ Dati tratti dai periodici monitoraggi sull’attività di *advocacy* realizzati dall’AGCM, i cui risultati sono disponibili all’indirizzo: <https://www.agcm.it/pubblicazioni/monitoraggio-advocacy>.

attraverso una richiesta di parere all'Antitrust (come oggi esplicitamente previsto dal nuovo Regolamento, vedi *infra*).

Nei casi in cui la regolazione anticoncorrenziale sia già entrata in vigore, l'AGCM dispone, da qualche anno, di alcuni strumenti di intervento più incisivi, che consentono di portare la violazione del diritto della concorrenza di fronte ad un giudice amministrativo (attraverso l'impugnazione degli atti amministrativi a seguito di un parere motivato *ex art. 21-bis* della l. n. 287/1990, cui l'amministrazione non abbia dato seguito) o di fronte alla Consulta (attraverso un parere ai sensi dell'art. 22 della l. n. 287/1990 avente ad oggetto leggi regionali, rilasciato alla Presidenza del consiglio dei ministri, che può successivamente sollevare questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale). Riguardo, in particolare, gli esiti dei ricorsi promossi davanti al giudice delle leggi, emerge come in oltre l'80% dei casi le pronunce della Corte costituzionale siano state in linea con i rilievi mossi dall'AGCM e abbiano portato ad una declaratoria di incostituzionalità delle leggi oggetto di ricorso⁸.

La Consulta, dunque, attraverso la tutela dei principi concorrenziali (*ex art. 117, secondo c., Cost.*) e, più in generale, attraverso il vaglio di ragionevolezza e proporzionalità delle norme che limitano la libertà di iniziativa economica (*ex art. 3 e 41, Cost.*), potrebbe svolgere un ruolo rilevante nell'incentivare il ricorso, da parte del legislatore nazionale, allo svolgimento di un'approfondita AIR e, in particolare, di un'accurata AIRC (analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza) delle norme che impattano sul livello concorrenziale dei mercati.

Il presente contributo si sofferma proprio sul ruolo che può svolgere il giudice delle leggi⁹ nell'incentivare un corretto ed efficace svolgimento dell'AIR, specialmente per ciò che concerne gli atti di regolazione economica dei mercati. In particolare, nel prossimo paragrafo si tratteggeranno brevemente le fasi di sviluppo dell'AIR in Italia e gli elementi che hanno impedito una sua più ampia ed efficace diffusione all'interno dell'ordinamento nazionale, mentre nel terzo paragrafo si illustrerà il ruolo svolto dalla Corte costituzionale – quale soggetto chiamato ad effettuare un vaglio di ragionevolezza delle norme (nello specifico, quelle che regolamentano l'attività economica e la concorrenza) – nell'incentivare la diffusione di strumenti di *better regulation*; in particolare, sarà analizzata la sentenza n. 56/2020, avente ad oggetto alcune disposizioni relative alla

⁸ Si veda, ad esempio, AGCM, *Esiti dell'attività di advocacy nel biennio 2016-2017*, disponibile all'indirizzo: <https://www.agcm.it/dotcmsDOC/monitoraggio-advocacy/Advocacy%202016-2017%20aggiornamento%20maggio%202018-IT.pdf>, giugno 2018, p. 12 ss.

⁹ Sul controllo svolto dalla Corte costituzionale sulla razionalità delle disposizioni di legge, si veda M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Giuffrè editore, Milano, 2011, p. 254 ss.; E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 51-75.

disciplina dell'attività di NCC (dichiarate, in parte, incostituzionali dalla Consulta, per violazione del principio di ragionevolezza), e le sue potenziali ricadute in termini di stimolo, per il legislatore, a ricorrere ad un più ampio utilizzo di strumenti finalizzati a migliorare la qualità delle norme. L'ultimo paragrafo contiene, infine, alcune riflessioni conclusive.

2. L'AIR nell'ordinamento italiano (cenni)

2.1 Lo sviluppo della normativa sull'AIR

Il legislatore nazionale si è dotato da tempo di strumenti di *better regulation*, fra i quali l'analisi di impatto della regolazione, allo scopo di migliorare l'efficacia e l'efficienza della propria produzione legislativa.

Come noto, l'obiettivo dell'AIR è quello di delineare, nel corso dell'istruttoria normativa, un percorso trasparente di analisi che, anche grazie ad evidenze empiriche, fornisca un supporto informativo che permetta di valutare l'opportunità dell'intervento regolatorio e i suoi contenuti; in particolare, l'AIR consente al regolatore di comparare diverse opzioni di intervento (compresa quella di "non intervento", che lascia in essere lo *status quo*) attraverso il raffronto degli effetti attesi, prodotti da ciascuna opzione sulle varie categorie di destinatari della regolazione.

Nell'Unione Europea, il tema della qualità della regolazione è stato introdotto dal Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 e dalla pubblicazione del Libro bianco su "Crescita, competitività e occupazione".

Successivamente, la promozione dell'AIR a livello internazionale è dovuta all'OCSE che, fin dalla metà degli anni '90, si è adoperata per diffondere l'uso degli strumenti di *better regulation* presso tutti i Paesi ad essa aderenti; tali principi sono stati recepiti qualche anno dopo (1999) anche nell'ordinamento nazionale.

Dopo una fase di sperimentazione, introdotta dall'art. 5 della l. n. 50/1999, e attuata con due successive dir.P.C.M. (rispettivamente del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001), l'art. 14 della l. n. 246/2005, ha fissato l'attuale regime dell'AIR e della VIR per le leggi, rinviando all'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle tipologie sostanziali e dei casi di esclusione dell'AIR, nonché la definizione di criteri generali, di procedure e di modelli di AIR.

I primi regolamenti sull'AIR e sulla VIR sono stati adottati, rispettivamente, con d.P.C.M. n. 170 del 2008¹⁰ e con d.P.C.M. n. 212 del 2009¹¹; tali

¹⁰ D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, *Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

¹¹ D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, *Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre*

regolamenti sono stati successivamente sostituiti dal già ricordato d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, il quale ha ricondotto ad una la fonte normativa per entrambi gli strumenti di analisi, introducendo anche una disciplina organica per la consultazione pubblica¹². A tale Regolamento è stato successivamente data attuazione attraverso l'adozione, nel 2018, di alcune Linee guida¹³.

In particolare, in base a quanto disposto dal nuovo Regolamento del 2017, la disciplina dell'AIR si applica attualmente agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti normativi interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa¹⁴ (i quali rappresentano la quasi totalità dei testi legislativi approvati, soprattutto nella forma dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge). Fra le principali novità, si segnala la previsione di casi di esclusione¹⁵ e (se richiesta dall'amministrazione proponente) di casi di esenzione¹⁶, che mirano ad esonerare le amministrazioni dalla realizzazione dell'AIR laddove le iniziative normative abbiano uno scarso impatto su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Fra i requisiti per cui può essere richiesta l'esenzione (se sussiste congiuntamente ad altri requisiti) dall'AIR si annovera la *limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato*.

L'AIR non è invece obbligatoria per i progetti di legge di iniziativa non governativa – e cioè del singolo parlamentare, o popolare – in quanto si è ritenuto

2005, n. 246.

¹² Per un commento, si rinvia a F. CACCIATORE, *Che cosa cambia nella normativa statale sulla better regulation*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2018, p. 581-589.

¹³ Dir. P.C.M 16 febbraio 2018, *Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169*.

¹⁴ In base a quanto disposto dall'art. 5 del Regolamento.

¹⁵ L'art. 6 del Regolamento prevede che l'AIR sia esclusa con riguardo a:

«a) disegni di legge costituzionale;

b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale;

c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;

d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali;

e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati;

f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali;

g) testi unici meramente compilativi;

h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis e 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni».

¹⁶ In base all'art. 7 del Regolamento, «l'Amministrazione proponente, in attuazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 3, richiede al DAGL l'esenzione dall'AIR in relazione al ridotto impatto dell'intervento, in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate:

a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale;

b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento;

c) risorse pubbliche impiegate di importo ridotto;

d) limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato.»

che sarebbe molto difficile per tali soggetti promotori elaborare la relazione AIR non essendo in possesso di informazioni, dati, *expertise* che invece sono (o, almeno, dovrebbero essere) a disposizione del Governo.

Tuttavia, l'art. 5, c. 2, della l. n. 50/1999, prevede che le Commissioni parlamentari competenti possano richiedere al Governo una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge (di qualsiasi iniziativa, quindi anche parlamentare e popolare) al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Questa disposizione risulta allo stato sostanzialmente inattuata.

Allo stesso modo, si rileva come siano rimaste sostanzialmente inattuate le previsioni delle Circolari di identico contenuto adottate dal Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997 che prefigurano una sorta di analisi di impatto nel corso dell'*iter* legislativo parlamentare.

Alla Camera il contenuto della Circolare è stato riprodotto all'art. 79 del Regolamento, ma, anche in questo caso, la previsione viene elusa e l'istruttoria legislativa si svolge in maniera quasi sempre molto convulsa e contingentata.

Per ciò che concerne, più specificatamente, l'analisi dell'impatto delle nuove regolamentazioni sulla concorrenza, il nuovo Regolamento sull'AIR prevede, in primo luogo, che l'Amministrazione che avvia l'AIR debba comparare le varie opzioni regolatorie prese in considerazione valutandone, fra i vari effetti, quelli prodotti sulla concorrenza (art. 8, c. 2, lett. f, del Regolamento).

In secondo luogo, lo stesso Regolamento attribuisce all'AGCM un ruolo consultivo che non era previsto dalla precedente disciplina: all'art. 9, c. 4, si prevede infatti che: *per i disegni di legge governativi e i regolamenti¹⁷ che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche, la relazione AIR è trasmessa dall'Amministrazione proponente al DAGL successivamente all'acquisizione del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, unitamente a tale parere¹⁸.*

Il parere deve essere acquisito dall'amministrazione proponente relativamente alla proposta finale dell'iniziativa regolatoria prima del suo invio al

¹⁷ Il dettato normativo, richiamando l'art. 34 del d.l. n. 201/2011 (il c.d. "Salva Italia"), circoscrive gli atti per i quali è necessario acquisire il parere dell'AGCM (i disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche), rispetto al più ampio insieme di atti per i quali è richiesta l'AIR (gli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa, ex art. 5, c. 1, del Regolamento).

¹⁸ Sul punto, si evidenzia che, come rilevato anche dal Consiglio di Stato nel relativo parere (cfr. Cons. di Stato, sez. consultiva, parere n.1458/2017 del 19 giugno 2017), la formulazione corretta dell'articolo avrebbe dovuto essere *per i disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso o all'esercizio di attività economiche...*

DAGL per l'iscrizione all'o.d.g. del Consiglio dei Ministri¹⁹.

Anche tale disposizione risulta essere, allo stato, sostanzialmente inattuata²⁰.

2.2 Gli ostacoli che rallentano la diffusione dell'AIR in Italia e l'obbligo di motivazione delle leggi

Come risulta dalle *Relazioni sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*, curate annualmente dal DAGL, a circa venti anni dall'introduzione nell'ordinamento italiano dei primi principi e strumenti di *better regulation* l'AIR, o non viene svolta, oppure, laddove presente, viene quasi sempre realizzata con un approccio formalistico, alla pari di meri adempimenti di carattere burocratico, considerati ultimamente privi di una reale utilità²¹, anche dalla Relazione sul 2019 risulta, ad esempio, che il 69% delle AIR relative ad atti diversi dai decreti legge è stata valutata dal DAGL come “non adeguata” e fatta oggetto di richiesta di integrazioni all'amministrazione proponente²².

Il risultato è che l'efficacia delle analisi svolte si riduce inesorabilmente, interessando anche elementi basilari dell'analisi, fra cui proprio la stima degli effetti degli impatti delle nuove regolazioni introdotte nell'ordinamento: ancora, nell'ultima *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*²³ si sottolinea infatti come *La fase in cui permangono le maggiori difficoltà resta la valutazione degli impatti, sia generali, sia specifici, (riferiti cioè alla valutazione sulle PMI, alla concorrenza, agli oneri amministrativi e al c.d. gold plating): sebbene la descrizione degli effetti delle norme sia migliorata rispetto a quanto rilevato nel 2018, tale valutazione continua a essere solo di tipo qualitativo ed eccessivamente generica, sotto il profilo dell'esame dei presumibili effetti derivanti dai cambiamenti imposti (o indotti) dalla nuova regolazione, come pure sotto quello della chiara indicazione dei costi e dei benefici per le diverse categorie di destinatari.*

Le ragioni per cui l'AIR in Italia non viene ancora considerata un utile strumento che supporta il processo decisionale dei regolatori sono molteplici, tra cui la mancanza, ai livelli apicali delle amministrazioni centrali, di profili

¹⁹ In linea teorica, non si può escludere che il parere dell'Autorità possa essere richiesto dall'amministrazione proponente addirittura nella fase di analisi delle varie opzioni potenzialmente attuabili (ex art. 8, c. 2, lett. g), nel momento in cui debba valutare i loro effetti sulla concorrenza.

²⁰ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione* (Anno 2019), Roma, 2020, p. 37.

²¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *L'incompiuta - La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche*, Roma, 2018, p. 3.

²² PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione. Anno 2019*, cit., p. 17.

²³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione. Anno 2019*, cit., p. 19.

professionali con una specifica formazione in materie quali l'economia, la statistica e la psicologia; la mancanza di dati e informazioni affidabili che permettano di effettuare stime precise riguardo agli effetti prodotti dalle regolazioni; la frammentarietà dei processi regolatori multilivello che, in molti settori, quali ad esempio quelli finanziari, vede la partecipazione di numerosi soggetti e Autorità di settore, a competenza nazionale e comunitaria; più di recente, la costante emergenza legata alla perdurante crisi economico-finanziaria, che ha portato spesso il legislatore ad avviare procedimenti legislativi connotati da necessità ed urgenza e che ha accentuato i problemi connessi alla mancanza di una seria programmazione legislativa.

A questi elementi se ne aggiunge uno più prettamente culturale, strettamente connesso all'obbligo di motivazione delle leggi, in base al quale il legislatore sarebbe pienamente libero di compiere le scelte che ritiene opportune – rispettando il solo argine della Costituzione – in forza dell'investitura ricevuta dal popolo, che lo rende libero dalla necessità di motivare le singole scelte compiute²⁴. I documenti che accompagnano i disegni di legge governativi e che arricchiscono il corredo notiziale dei progetti, tra cui l'AIR, possono infatti essere utilizzati per rinvenire almeno parte della motivazione dell'atto legislativo cui si associano.

In particolare, l'AIR – prevedendo che il regolatore acquisisca informazioni funzionali alla comparazione dei diversi impatti delle varie opzioni regolatorie, allo scopo di selezionare quella ritenuta più efficace ed efficiente rispetto all'obiettivo perseguito – costituisce uno degli strumenti che aumentano il livello di trasparenza del processo di scelta compiuto dal legislatore. Come è stato precisato fin dalla prima *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolazione* (presentata il 13 luglio 2007), l'AIR non è funzionale soltanto alla *better regulation*, a individuare, cioè, il regime regolatorio volta per volta più appropriato a realizzare l'interesse generale, ma essa adempie anche ad un altro importante compito, che è quello di identificare chiaramente e rendere conoscibile tale interesse pubblico²⁵.

Un'attuazione efficace e consapevole dei principi dell'AIR presuppone pertanto il superamento della concezione secondo la quale le leggi, promanando da un'autorità pubblica direttamente investita dal popolo, non necessitano di motivazione.

In questa prospettiva, un ruolo chiave può essere svolto dai soggetti supervisor, vale a dire quelle istituzioni deputate a controllare, fra gli altri, che la regolazione risponda a precisi criteri procedurali e procedimentali, nonché ai

²⁴ Sulla ricognizione delle ragioni per cui le leggi non dovrebbero essere motivate, si rinvia a M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, cit., p. 3.

²⁵ M. CARLI, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione degli atti regolatori*, in *Astrid Rassegna*, 103/2009, p. 1.

principi di ragionevolezza e proporzionalità (che costituiscono due cardini della *better regulation*), come nel caso dei giudici amministrativi, per ciò che concerne gli atti amministrativi (*in primis*, le delibere delle Autorità di regolazione) e della Corte costituzionale, per ciò che riguarda il controllo delle leggi.

3. La Corte costituzionale e il vaglio di ragionevolezza delle norme che limitano l'iniziativa economica

Se il rapporto fra giudici amministrativi e AIR è stato, negli ultimi anni, oggetto di alcuni approfondimenti²⁶, minore attenzione è stata rivolta alla funzione di controllo svolta dal giudice delle leggi sulla qualità della legislazione e all'incentivo che tale funzione può rappresentare all'applicazione dei principi di *better regulation* da parte del legislatore²⁷.

La violazione delle regole e dei principi sulla qualità della legislazione, come noto, non rappresenta di per sé un autonomo vizio di costituzionalità; tuttavia, lo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità delle norme condotto dalla Corte può essere considerato, con buona approssimazione, una sorta di valutazione del loro livello qualitativo²⁸.

In particolare, in questo lavoro concentreremo l'attenzione su una sentenza in cui la Consulta ha affrontato il tema della ragionevolezza e della proporzionalità delle restrizioni imposte dal legislatore alla concorrenza e alla libertà dell'iniziativa economica (sentenza n. 56/2020), offrendo qui di seguito una rapida disamina di altre pronunce più risalenti, ma ritenute particolarmente significative.

La prima sentenza in cui la Consulta opera un controllo di discrezionalità

²⁶ Si vedano, sul punto, i contributi di M. CAPPELLETTI in *L'Analisi di impatto e gli altri strumenti di regolazione*, 2013 e 2014, nonché i contributi di S. MORETTINI, in *L'Analisi di impatto e gli altri strumenti di regolazione*, anni 2015, 2016 e 2017-2018, disponibili all'indirizzo: <https://www.osservatorioair.it/losservatorio/annuario/>; inoltre, per ciò che riguarda più specificatamente l'AIRC, A. ARGENTATI (2016), *Analisi di impatto concorrenziale della regolazione e giudice amministrativo. TAR Lazio 6755/2016*, disponibile all'indirizzo: <https://www.osservatorioair.it/analisi-di-impatto-concorrenziale-della-regolazione-e-giudice-amministrativo-tar-lazio-67552016/>, 7 novembre 2016.

²⁷ Per ciò che concerne il vaglio di proporzionalità delle leggi che hanno ricadute sulla finanza pubblica, si segnala M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 3/2017; più in generale, sul contributo della Corte alla qualità delle norme, si rinvia a E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit.; sulla qualità della legislazione regionale, si veda D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *le Regioni*, 2013, p. 828-840.

²⁸ A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in COCOZZA V., STAIANO S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Giappichelli, Torino, vol. II, p. 842 ss.

del legislatore è comunemente individuata dalla dottrina come la sentenza n. 29/1957, in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a verificare se una normativa violasse la libertà di iniziativa economica privata o la disciplinasse nel rispetto dei fini dell'utilità sociale, ex art. 41 della Costituzione.

Più di recente, a seguito della riforma del Titolo V della costituzione e dell'introduzione nella Carta costituzionale del riferimento esplicito alla tutela della concorrenza, la Consulta ha affrontato in diverse occasioni il tema della proporzionalità delle restrizioni alla concorrenzialità dei mercati; in particolare, in una pronuncia la Corte ha affermato che deve essere sottoposto al sindacato di costituzionalità *il fatto che i vari "strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi" [...]. Il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali. Trattandosi infatti di una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale" [...], poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi [...] connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese, è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequazione al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato*²⁹.

Successivamente, la Corte ha precisato, in modo più didascalico, che per verificare la ragionevolezza e la proporzionalità delle restrizioni alla concorrenza, occorre svolgere un doppio livello di verifica: *stabilire, innanzitutto, se l'intervento statale sia astrattamente riconducibile [...] nei modi anzidetti, ai principi della concorrenza nel mercato o della concorrenza per il mercato o ad entrambi; in secondo luogo, accertare se lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito alla luce dei criteri di proporzionalità e della adeguatezza.*

In particolare, circa il secondo livello di verifica, la Consulta ha precisato che *il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale" (...). Siffatta ultima considerazione e l'ulteriore puntualizzazione che "eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale" (...) confermano che, in virtù dell'art. 41 Cost., sono ammissibili limiti della libertà d'iniziativa economica privata, purché giustificati dall'esigenza di tutelare*

²⁹ C. cost., 27 luglio 2004, n. 272.

*interessi di rango costituzionale, ferma quella della congruità e proporzionalità delle relative misure, risultando in tal modo chiara la correlazione esistente tra tale parametro e l'art. 3 Cost.*³⁰.

Infine, la Corte costituzionale ha aggiunto che esula dai suoi poteri *contrastare con una propria diversa valutazione la scelta discrezionale del legislatore circa il mezzo più adatto per conseguire un fine, dovendosi arrestare questo tipo di scrutinio alla verifica che il mezzo prescelto non sia palesemente sproporzionato*³¹.

Nello specifico, la Consulta ha dichiarato costituzionalmente legittima la disposizione che ha incluso tra i soggetti che non possono possedere, a qualsiasi titolo, direttamente o indirettamente, una partecipazione al capitale di una società organismo di attestazione (SOA) quelli di cui all'art. 3, c. 1, lett. ff), e cioè *gli organismi di certificazione: gli organismi di diritto privato che rilasciano i certificati di conformità del sistema di gestione per la qualità conformi alle norme europee serie UNI EN ISO 9000; poiché, infatti, il legislatore intende garantire che le SOA svolgano la loro attività garantendo indipendenza e imparzialità, è conseguentemente ragionevole e proporzionata una disciplina (...) che mira a scongiurare una commistione (anche solo sostanziale) potenzialmente lesiva di detti requisiti e dell'esigenza di neutralità e trasparenza, che deve essere massima nel settore dei lavori pubblici*³².

In un'altra pronuncia, la Consulta ha sottolineato che *sono pienamente giustificabili limiti più rigorosi nei confronti delle imprese operanti nel settore [dell'attività di diffusione del pensiero attraverso il mezzo radiotelevisivo] al fine di apprestare un'adeguata protezione ai valori primari connessi alla manifestazione del pensiero attraverso il mezzo televisivo e che gli operatori di tale settore possono essere sottoposti a limiti specifici, giustificati dall'esigenza di prevenire il pericolo che l'esercizio della libertà di scelta da parte dell'impresa possa arrecare pregiudizio al pluralismo e all'imparzialità dell'informazione televisiva*³³. In questo ambito, è stato considerato costituzionalmente legittimo sottoporre la possibilità di avviare un'impresa radiotelevisiva all'ottenimento del rilascio di una concessione³⁴.

³⁰ C. cost., 22 maggio 2013, n. 94.

³¹ C. cost., 14 giugno 2001, n. 190. In particolare, in quell'occasione la Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale di una norma che prevedeva il divieto di esportazione dei materiali provenienti dalla escavazione delle vasche destinate all'acquacultura, a salvaguardia delle esigenze di ripristino ambientale, precisando che «È acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'art. 41 della Costituzione, non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente».

³² C. cost., n. 94/2013.

³³ C. cost., 26 marzo 1993, n. 112.

³⁴ «Alla luce delle considerazioni ora svolte, anche il dubbio di legittimità costituzionale

La Corte costituzionale ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità della norma che «*prescrive, ove gli stipulanti abbiano scelto la forma scritta del contratto, l'annotazione, a pena di nullità del contratto stesso, dei dati relativi al possesso dei requisiti di legge da parte dell'autotrasportatore sulla copia da consegnare al committente. L'irragionevolezza della norma è di tutta evidenza ove si consideri non soltanto che [...] è privo di senso consentire alle parti di stipulare oralmente un contratto che, se stipulato in forma scritta, incorre in una radicale nullità per l'assenza (per giunta, in una copia) di certe, estrinseche annotazioni, ma anche che la sanzione della nullità prevista per l'assenza di quelle estrinseche annotazioni non è correlata ad alcun apprezzabile fine, ma costituisce "un eccesso del mezzo utilizzato rispetto al fine dichiarato della repressione dell'abusivismo"*»³⁵. Ad avviso della Corte, infatti, *il legislatore ben può, nella sua discrezionalità, prevedere requisiti formali del contratto se reputati idonei a contribuire al raggiungimento del fine perseguito, ma è altresì chiaro che il limite della non irragionevolezza è valicato quando viene dettata una disciplina che non solo non contribuisce a combattere il fenomeno dell'abusivismo, ma favorisce pratiche distorsive della concorrenza consentendo agevoli elusioni delle tariffe obbligatorie.*

Infine, la Consulta ha ritenuto proporzionata (e quindi costituzionalmente legittima) una normativa³⁶ che ha previsto la sospensione dei poteri a disposizione dell'Antitrust in materia di concentrazioni per favorire quella nel mercato dei servizi di volo aereo fra CAI e Alitalia, allo scopo di garantire la continuità di quest'ultima e *permettere la conservazione del rilevante valore dell'azienda (costituita da una pluralità di beni e rapporti, di varia natura), al fine di scongiurare, in tal modo, anche una grave crisi occupazionale*³⁷. Ad avviso della Consulta,

prospettato [...] in riferimento all'art. 41 della Costituzione non è fondato, poiché il "principio della concessione" stabilito dalle disposizioni contestate non comporta un'irragionevole compressione della libertà d'iniziativa economica privata, ma sottopone quest'ultima a regole e a controlli, che, valutati anche in relazione alla loro ricaduta finale sulla libertà di manifestazione del pensiero, rispondono ai principi della riserva di legge e della certezza giuridica [...]. L'autorizzazione ex lege alla prosecuzione nell'attività di teletrasmissione [...], mentre non viola l'art. 3 della Costituzione, dal momento che non si rivela irragionevole alla luce della consistente diffusione delle emittenti radiotelevisive occorsa in via di fatto prima dell'entrata in vigore della legge n. 223 del 1990 [...], non si pone in contrasto neppure con l'art. 41 della Costituzione [...]»: C. cost. n. 112/1993.

³⁵ C. cost., 14 gennaio 2005, n. 7. Ad avviso della Corte costituzionale, «l'intento [...] di combattere l'abusivismo, e con esso gravi distorsioni della concorrenza in un vitale settore dell'economia nazionale attraverso il "coinvolgimento" del committente, era vanificato da una disciplina che, di fatto, esentava sostanzialmente il committente da responsabilità e, anzi, gli consentiva, anche quando contraeva con un autotrasportatore in possesso dei requisiti di legge, di sottrarsi agevolmente all'applicazione di quella tariffa a forcilla che, viceversa, costituiva l'unico strumento idoneo ad assicurare, contestualmente, una adeguata remunerazione all'autotrasportatore e uniformi condizioni di mercato».

³⁶ Il riferimento è all'art. 4, c. 4-*quiquies*, del d.l. n. 347/2003 (*Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza*), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 39/2004, introdotto dall'art. 1, c. 10, del d.l. n. 134/2008 (*Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi*), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 166/2008.

³⁷ C. cost., 22 luglio 2010, n. 270. Si legge nella pronuncia che: «Nella specie occorreva

infatti, *Questi interessi, sebbene attengano, prevalentemente, alla sfera economica, [...], ed in considerazione della gravità della congiuntura economica e della peculiarità del settore di riferimento, sono riconducibili alle ragioni di «utilità sociale» ed ai «fini sociali» (art. 41 Cost.) che giustificano uno specifico, eccezionale, intervento di regolazione estraneo alla sfera di competenza dell'Autorità indipendente*³⁸.

Più di recente, la Corte costituzionale ha avuto l'occasione di tornare sulla valutazione della ragionevolezza di norme che limitano la libertà di concorrenza, entrando nel merito della scelta compiuta dal legislatore riguardo al bilanciamento fra la tutela della libertà di iniziativa economica e quella di altri interessi costituzionalmente rilevanti. In particolare, con la sentenza n. 56/2020, descritta più nel dettaglio nel paragrafo successivo, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di ragionevolezza di una norma che impone alle imprese di servizio di noleggio con conducente (di seguito anche NCC) una serie di vincoli organizzativi finalizzati a differenziare quel tipo di servizio da quello offerto dai taxi.

4. La sentenza della Corte costituzionale n. 56/2020

Con la sentenza n. 56/2020 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di alcune norme di disciplina dell'attività di NCC, come modificata dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018, convertito, con modificazioni, nella l. n. 12/2019³⁹. La questione di legittimità costituzionale è stata promossa dalla Regione Calabria, la quale, tra gli altri, ha ravvisato nella disciplina oggetto di impugnazione la violazione dell'art. 117, c. secondo, lett. e), e quarto, della Costituzione⁴⁰.

fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un'impresa (come dimostra la sottoposizione della medesima all'amministrazione straordinaria), che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità (circostanza, quest'ultima, espressamente condivisa dai rimettenti), peraltro in un settore particolare, notoriamente di importanza strategica per l'economia nazionale, meritevole di distinta considerazione, che esigeva di scongiurare distorsioni ed interruzioni suscettibili di ricadute sistemiche in ulteriori comparti».

³⁸ Per un commento critico alla pronuncia, si rinvia a L. STECCHETTI, G. AMARETTI, *Il ventennale dell'antitrust e la Corte costituzionale*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 3/2010, p. 459-468.

³⁹ Il giudizio di costituzionalità ha riguardato, nello specifico, l'art. 10-*bis*, c. 1, lettere a), b), e) e f), e c. 6, 7, 8 e 9, del d.l. n. 135/2018 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*), convertito, con modificazioni, nella l. n. 12/2019.

⁴⁰ In particolare, la Regione Calabria «lamenta la violazione del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni e segnatamente la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto, della Costituzione. La dettagliata disciplina descritta invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale e in ogni caso, anche volendo ricondurre l'intervento legislativo alla competenza statale "trasversale" in materia di «tutela della concorrenza», non rispetterebbe i criteri di adeguatezza e di proporzionalità che devono essere rispettati nel suo esercizio».

4.1 La disciplina nazionale degli NCC

L'attività di NCC è regolata dalla l. n. 21/1992 (*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*); il testo originario della legge è stato modificato prima dall'art. 29, c. 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 14/2009, e, successivamente, dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018, oggetto del ricorso promosso dalla Regione Calabria.

La l. 21/1992 identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «*quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta*», precisando che «*costituiscono autoservizi pubblici non di linea*» i servizi di taxi e di NCC (art. 1).

Gli artt. 2 e 3 descrivono e disciplinano le caratteristiche di tali servizi.

Il servizio di taxi è rivolto a «*una utenza indifferenziata*», che richiede la prestazione in modo diretto grazie allo stazionamento in luogo pubblico dei mezzi, che devono essere distinguibili dagli altri autoveicoli; gli organi competenti fissano le tariffe e stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio «*avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale*»; in tali aree «*la prestazione del servizio è obbligatoria*» (art. 2).

Il servizio di NCC, si rivolge invece a una «*utenza specifica*», che «*avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici*»; i mezzi non possono stazionare sulla pubblica via, ma all'interno delle apposite rimesse. La sede operativa del vettore e almeno una rimessa «*devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione*», anche se viene riconosciuta al vettore la possibilità «*di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti*» (art. 3).

Ai titolari delle autorizzazioni NCC è inoltre imposto di ricevere nuove prenotazioni presso la rimessa o la sede e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse medesime, nonché di compilare e tenere un «*foglio di servizio in formato elettronico*» riportante i dati del servizio svolto.

Si prevede inoltre che «*[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione*», rendendo quindi possibile svolgere il servizio di NCC senza limiti territoriali (art. 11). Infine, il servizio di NCC non prevede né obblighi tariffari, in quanto il corrispettivo è liberamente concordato, né di prestazione, visto che la richiesta di

trasporto può essere rifiutata.

Come già accennato, la disciplina del servizio di NCC contenuta nella l. n. 21/1992 è stata oggetto nel tempo di molteplici interventi; ci limiteremo a ricordare, di seguito, le modifiche che hanno interessato in modo specifico gli aspetti relativi all'organizzazione del servizio.

In primo luogo, nel 2008 sono stati resi più stringenti i vincoli territoriali, aumentando anche i controlli sul loro rispetto e le sanzioni in caso di violazione⁴¹. In particolare, ai prestatori dei servizi di NCC è stato imposto l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; l'obbligo di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere il "foglio di servizio"; l'obbligo di sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. È stato inoltre confermato l'obbligo – già previsto dalla l. n. 21/1992 – di effettuazione presso le rimesse delle prenotazioni di trasporto.

Questa disciplina, tuttavia, non è rimasta in vigore per molto tempo in quanto l'efficacia dell'art. 29, c. 1-*quater*, è stata dapprima sospesa sino al 31 marzo 2010 in attesa della ridefinizione della disciplina dettata dalla l. n. 21/1992⁴²; successivamente, alla luce della mancanza di tale «ridefinizione», il legislatore ha demandato a un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di «*urgenti disposizioni attuative, tese a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia*» e di indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni⁴³. Anche tali misure, nonostante il termine per la loro adozione sia stato più volte prorogato, non sono mai state emanate.

Da ultimo, l'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018 (che apporta modifiche al c. 4 dell'art. 11 della l. n. 21/1992)⁴⁴, pur mantenendo in essere alcuni vincoli

⁴¹ Cfr. l'art. 29, c. 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008.

⁴² Cfr. l'art. 7-*bis* del d.l. n. 5/2009, (*Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*), convertito, con modificazioni, nella l. n. 33/2009.

L'art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018, oggetto di impugnazione in questa sede, ha letteralmente e integralmente riprodotto le modifiche che, prima della scadenza dell'ultima proroga, erano state portate alla l. n. 21/1992 dall'art. 1 del d.l. n. 143/2018 (*Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*), non convertito.

⁴³ Cfr. l'art. 2, c. 3, del d.l. n. 40/2010 (*Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori*), convertito, con modificazioni, nella l. n. 73/2010.

⁴⁴ Tale articolo ha letteralmente riprodotto le modifiche che, prima della scadenza dell'ultima

territoriali all'offerta del servizio di NCC, ha introdotto alcuni elementi di maggiore flessibilità organizzativa, consentendo al vettore di disporre di più rimesse situate in più comuni e di stazionare dunque in luoghi diversi, anche se sempre all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione⁴⁵.

In particolare, la nuova disciplina (art. 10-*bis*, lettera e, del d.l. n. 135 del 2018) prevede che «*le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici*» e che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di NCC devono avvenire presso le rimesse situate all'interno della provincia, con ritorno alle stesse, mentre «*[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono invece avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione*».

Rispetto al vincolo imposto dalla previgente disciplina – che imponeva che l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di NCC dovessero avvenire presso la rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa – la nuova normativa allarga la sfera di potenziale operatività alla dimensione provinciale (o di area metropolitana), in coerenza con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse situate in altri comuni della provincia (o dell'area metropolitana) di riferimento.

La nuova disciplina mantiene anche l'obbligo del “foglio di servizio”, ma ne impone la compilazione e la tenuta *in formato elettronico*, demandando la definizione delle specifiche tecniche a un decreto Ministeriale; nelle more dell'approvazione di tale decreto, il foglio di servizio è sostituito da una versione cartacea.

Un ulteriore alleggerimento dei vincoli organizzativi è quello che permette ai fornitori del servizio di NCC di iniziare un nuovo trasporto anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, risultanti dal foglio di servizio, «*con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione*» (cfr. l'art. 10-*bis*, lettera f, del d.l. n. 135 del 2018, che inserisce, dopo il c. 4 dell'art. 11 della l. 21/1992, i c. 4-*bis* e 4-*ter*)⁴⁶.

proroga, erano state portate alla l. n. 21/1992 dall'art. 1 del d.l. n. 143/2018 (*Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*), non convertito.

⁴⁵ Fanno eccezione, *in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali*, la Sicilia e la Sardegna, in cui *l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale* e i vettori NCC, che devono avere *la sede operativa e almeno una rimessa* entro il territorio regionale (non già solo comunale), in tale stesso ambito possono stazionare con il mezzo, ricevere le richieste e iniziare e terminare ogni singolo servizio.

⁴⁶ Una deroga più ampia è prevista a favore dei vettori operanti in Sicilia e Sardegna, per i quali *partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale*.

4.2 Il ricorso presentato dalla Regione Calabria

Nel ricorso davanti alla Consulta, la Regione Calabria ha contestato la disciplina del servizio di noleggio con conducente introdotta con legge statale, in quanto lesiva della materia “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo c., lett. e) Cost.) e del principio secondo cui *Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato* (art. 117, quarto c., Cost.).

La Corte, nella sua pronuncia, ha precisato di aver considerato il riferimento alla materia “tutela della concorrenza”, contenuto nel ricorso, *come operato al fine di dimostrare che le norme impugnate non possono essere ricondotte a quell’ambito di competenza statale esclusiva, e non come parametro dedotto a fondamento dell’impugnazione: ciò che la renderebbe inammissibile, non essendo concesso alla regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2017, n. 202 del 2016 e n. 116 del 2006).*

In particolare, la competenza regionale che, secondo la Regione Calabria, verrebbe ad essere compressa dalla normativa impugnata, è quella relativa alla regolazione del trasporto pubblico locale, che, anche successivamente alla riforma del Titolo V Cost., continua ad essere materia regionale, transitata nell’ambito della competenza regionale residuale di cui all’art. 117, quarto c., Cost.⁴⁷.

Ad avviso della Consulta, *L’esistenza di una competenza regionale avente ad oggetto anche il trasporto pubblico locale non di linea autorizza dunque la Regione ricorrente a impugnare le disposizioni statali che incidono sull’oggetto della sua competenza, ove essa ritenga che le sue attribuzioni nella materia siano state lese.*

Allo stesso tempo, lo Stato può regolare le modalità di esercizio del servizio di NCC esercitando la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all’art. 117, secondo c., lettera e), Cost.; infatti, *la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della tutela della concorrenza – più volte ribadita dalla Consulta – fanno sì che essa assuma carattere prevalente e fung[a] da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale, potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta⁴⁸.*

⁴⁷ Cfr., *ex multis*, C. cost., 27 giugno 2018, n. 137; C. cost., 19 aprile 2018, n. 78; C. cost., 17 febbraio 2016, n. 30; C. cost., 21 dicembre 2007, n. 452; più di recente, con specifico riferimento al settore del “servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea”, C. cost., 11 gennaio 2019, n. 5.

⁴⁸ Cfr., *ex plurimis*, le sentenze della C. cost., 21 gennaio 2016, n. 287; C. cost. 13 gennaio 2014,

La Regione Calabria, nel suo ricorso, non ha messo in dubbio che la propria potestà legislativa in materia di trasporto pubblico locale possa essere limitata in ragione dell'intervento statale a tutela della concorrenza, quanto che la normativa censurata *sia effettivamente riconducibile alla tutela della concorrenza in quanto (...) non sarebbe affatto diretta a tale fine e mirerebbe anzi a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC*. Qualora la Corte costituzionale avesse optato per ritenere la normativa statale come riconducibile alla tutela della concorrenza, ad avviso della Regione Calabria le disposizioni non avrebbero comunque superato il vaglio di costituzionalità a causa della loro sproporzione e del superamento dei limiti entro i quali il legislatore statale, nell'esercizio di una competenza trasversale, può incidere in ambiti assegnati alla potestà regionale.

Nella sua pronuncia, la Corte riconduce effettivamente la normativa alla materia "tutela della concorrenza" nella sua declinazione comunitaria, che contempla anche le misure legislative che mirano alla promozione e alla diffusione dei principi di concorrenza, in linea con un numero ormai elevato di precedenti⁴⁹; come è stato sottolineato, tuttavia, in questo caso *è una normativa statale a essere oggetto di censura e, pertanto, l'aspetto centrale della decisione non riguarda la spettanza, o meno, della competenza a disciplinare la materia in capo allo Stato (si potrebbe dire: l'an), bensì la ragionevolezza e la proporzione delle previsioni normative poste dallo Stato (il quomodo)*⁵⁰.

Il caso di specie può essere dunque ricondotto a quelli in cui si applica il principio della "ridondanza", il quale costituisce un'eccezione alla nota regola per cui le Regioni, nell'ambito dei ricorsi in via diretta da esse attivati, possono lamentare solo eventuali violazioni relative al riparto di competenze, e non ogni

n. 2; C. cost., 19 dicembre 2012, n. 291; C. cost., 7 febbraio 2012, n. 18; C. cost., 21 aprile 2011, n. 150; C. cost., 8 ottobre 2010, n. 288; C. cost., 18 febbraio 2010, n. 52; C. cost., 21 dicembre 2007, n. 452; C. cost., 14 dicembre 2007, n. 431; C. cost., 14 dicembre 2007, n. 430; C. cost., 23 novembre 2007, n. 401; C. cost., 3 marzo 2006, n. 80.

⁴⁹ Come noto, «Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato")» (ex plurimis, sentenza n. 137 del 2018): C. cost., 26 marzo 2020, n. 56.

⁵⁰ «In altri termini, pur trattandosi di un giudizio in via principale, il vero thema decidendum consiste in un'actio finium regundorum della competenza statale alla luce del principio di proporzionalità e non fra le potestà legislative nazionale e regionale. D'altronde, è palese che l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale concernente l'obbligo di rientro in rimessa da parte del vettore NCC non espande in alcun senso la competenza regionale in materia»: P. COLASANTE (2020), *Il punto di equilibrio nella tutela della concorrenza: la Corte rende più labili i confini fra i servizi taxi e di noleggio con conducente*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2020, p. 8.

tipo di vizio come invece può fare lo Stato⁵¹; i questi casi, la Consulta riconosce alle Regioni *un duplice interesse a ricorrere: particolare, perché finalizzato «a produrre l'annullamento di un provvedimento con effetti negativi rispetto alle loro attribuzioni», e generale, dacché mira «al rispetto da parte del legislatore statale delle altre norme costituzionali»*.⁵²

Con la disciplina del servizio di NCC, oggetto del ricorso, il legislatore statale individua il *punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC – che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato – e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi*. In particolare, ad avviso della Corte la necessità di disciplinare in modo diretto e dettagliato gli aspetti organizzativi dello svolgimento del servizio di NCC sono giustificate dall'obiettivo di assicurarne l'effettiva destinazione a un'utenza specifica e non indifferenziata e a evitare interferenze con il servizio di taxi, rafforzando, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco.

L'intervento del legislatore statale intende quindi garantire che la sintesi fra tutti questi interessi trovi un punto di equilibrio uniforme su tutto il territorio nazionale, garantendo l'esistenza di condizioni di mercato omogenee che potrebbero, al contrario, venire meno laddove si lasciasse la possibilità alle singole Regioni di introdurre condizioni di svolgimento del servizio di NCC territorialmente differenziate.

In questa complessa opera di bilanciamento deve essere inserita anche la previsione del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle ulteriori rimesse consentite in aggiunta alla prima⁵³. Il legislatore statale ha così ritenuto che il territorio provinciale costituisca la dimensione

⁵¹ «Per compensare questa evidente «asimmetria esistente fra Stato e regioni nel giudizio in via principale», la Corte ha ampliato le maglie dell'ammissibilità consentendo alle regioni di proporre questioni di legittimità costituzionale per violazione di parametri diversi da quelli competenziali, purché le lamentate violazioni “ridondino” in negativo sulle stesse attribuzioni regionali»: F. LUCIANÒ, *La nuova disciplina in materia di taxi e NCC alla prova della Corte costituzionale, tra tutela della concorrenza e vizi in ridondanza. Nota alla sentenza n. 56 del 2020*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 23 settembre 2020, p. 104.

⁵² «Nella sentenza n. 220 del 2013 la ridondanza è stata delineata dalla Corte come un argomento che le regioni possono addurre qualora la disposizione statale impugnata, potenzialmente lesiva di disposizioni costituzionali diverse da quelle inerenti al riparto di competenze, incida in negativo sulle competenze regionali, indipendentemente dal fatto che vi sia una violazione diretta del riparto medesimo. La valutazione di ammissibilità della Corte si traduce, dunque, in una verifica in ordine all'incidenza o meno, anche potenziale ma sufficientemente motivata, della lamentata violazione sui parametri competenziali»: F. LUCIANÒ, *La nuova disciplina in materia di taxi e NCC alla prova della Corte costituzionale, tra tutela della concorrenza e vizi in ridondanza. Nota alla sentenza n. 56 del 2020*, cit., p. 105.

⁵³ Come previsto dall'art. 3, c. 3, secondo periodo, della l. n. 21/1992, come sostituito dall'art. 10-bis, c. 1, lett. b), impugnato dalla ricorrente.

organizzativa ottimale del servizio di NCC, cui è stata attribuita una vocazione locale; tale servizio, benché possa essere svolto senza vincoli territoriali di prelievamento e di arrivo a destinazione dell'utente⁵⁴, ha come finalità quella di soddisfare, in via complementare e integrativa, le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione.

4.3 L'analisi della proporzionalità della disciplina statale sugli NCC

Dopo aver stabilito che l'intervento statale, per i suoi contenuti e la sua funzione, costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo c., lettera e), Cost., la Corte è chiamata a *verificare se la scelta adottata in concreto, con la previsione degli obblighi gravanti sui vettori NCC su cui si incentrano le censure della ricorrente, sia adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato*.

Tale passaggio rappresenta uno dei maggiori elementi di novità e rilevanza della pronuncia della Consulta.

Negli ultimi anni, e proprio in relazione ai servizi di trasporto, la Corte costituzionale si era già soffermata sulla legittimità costituzionale di norme in cui il legislatore statale aveva effettuato un bilanciamento di vari interessi fra loro confliggenti, tra cui la tutela della concorrenza; due di questi casi sono richiamati nella stessa pronuncia.

In particolare, scrutinando una disposizione di legge regionale proprio in tema di noleggio di autobus con conducente⁵⁵, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che *lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso «definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (sentenza n. 30 del 2016). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche»⁵⁶.*

⁵⁴ Cfr. art. 11, c. 4, terzo periodo, della l. n. 21/1992, come sostituito dall'art. 10-bis, c. 1, lett. e).

⁵⁵ Il servizio è disciplinato dalla l. n. 218/2003 recante *Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente*.

⁵⁶ C. cost., 17 febbraio 2016, n. 30 del 2016, che richiama C. cost., 14 marzo 2014, n. 49.

Successivamente, la Corte ha ribadito tale orientamento in una sentenza avente ad oggetto un'altra legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC; anche in quell'occasione, la Corte ha precisato che «rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio d[elle] attività [economiche] e gli interessi pubblici con esso interferenti»⁵⁷.

In nessuno di questi precedenti, tuttavia, la Corte è entrata nel merito della valutazione compiuta del legislatore e ha messo in discussione l'esito finale dell'attività di bilanciamento dei vari interessi in gioco, vagliando la proporzionalità e l'adeguatezza della soluzione individuata.

Ad avviso della Consulta, in questo caso tutte le norme, tranne una, superano il vaglio di proporzionalità, il quale, come viene ricordato nella stessa pronuncia, *richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).*

Fra le disposizioni che superano il test di proporzionalità figura, ad esempio, quella che prevede l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, e l'obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio" (art. 11, c. 4, quarto, quinto e sesto periodo, della l. n. 21/1992, come sostituito dall'art. 10-bis, c. 1, lett. e), le quali, ad avviso della Corte, *costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate*⁵⁸.

Al contrario, *la verifica di adeguatezza e proporzionalità dell'intervento statale dà invece esito negativo quanto alla previsione dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, ai sensi di quanto previsto dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 11, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018.*

Con i vincoli imposti all'attività di NCC, il legislatore intende, fra le altre

⁵⁷ C. cost., 15 dicembre 2016, n. 265.

⁵⁸ «Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto – che presuppone pur sempre un'apposita e nominativa richiesta di prestazione – e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale»: C. cost., 26 marzo 2020, n. 56.

cose, ridurre gli incentivi a compiere abusi da parte degli operatori del settore, i quali, come già disposto dall'originaria normativa del 1992, non possono offrire il servizio con modalità che si pongono in competizione diretta con gli operatori che offrono il servizio taxi (ad esempio, rivolgendo il servizio di trasporto ad una utenza indifferenziata anziché ad una specifica selezionata *ex ante* mediante prenotazione). Se da un lato, quindi, *l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte (...) giustificano l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi*, dall'altro, ad avviso della Consulta, il rigido vincolo imposto dal legislatore si risolve in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole: tale vincolo, infatti, *obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa "a vuoto" prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione non è solo in sé irragionevole – come risulta evidente se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente – ma risulta anche sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello (...) di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco).*

Ad avviso della Consulta, neppure è individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede «*anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici*»⁵⁹. La Corte, sul punto, ha messo in evidenza come *La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea*⁶⁰.

Da ultimo, la Corte sottolinea come il *carattere sproporzionato della misura non è superato – ma solo attenuato, rispetto alla previgente disciplina più restrittiva dettata dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 – dalla possibilità concessa al vettore di utilizzare, per l'inizio e il termine del servizio, una*

⁵⁹ Come previsto agli artt. 3, c. 1, e 11, c. 4, primo periodo, della l. n. 21/1992, nel testo risultante dalle modifiche introdotte al c. 1, lett. a) ed e), dell'art. 10-*bis*.

⁶⁰ La fissazione di tale disciplina è stata demandata dal c. 8 dell'art. 10-*bis* a un d.P.C.M.

*qualsiasi delle rimesse di cui disponga nell'ambito territoriale provinciale o di area metropolitana*⁶¹.

Alla luce di tali osservazioni, la Consulta ha dichiarato dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, c. 1, lett. e), del d.l. n. 135/2018, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del c. 4 dell'art. 11 della l. n. 21/1992⁶².

5. Conclusioni

La sentenza in commento è emblematica di come il principio di proporzionalità e ragionevolezza possa essere utilizzato dal giudice delle leggi come una lente per osservare e valutare il bilanciamento fra tutela della concorrenza e tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti, entrando nel merito delle scelte concretamente effettuate dal legislatore; dalla pronuncia emerge, inoltre, in modo piuttosto chiaro come il principio di ragionevolezza non coincida con il principio di razionalità formale: mentre la seconda deve essere infatti intesa come principio logico di non contraddizione, la prima assume le forme di una razionalità pratica⁶³.

Come puntualizzato dalla stessa Corte costituzionale, *il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti*⁶⁴.

Nella pronuncia presa in esame in questo lavoro, il giudice delle leggi non si è limitato a compiere una disamina astratta riguardo all'adeguatezza della norma a raggiungere il fine perseguito dal legislatore (la riduzione degli abusi),

⁶¹ Possibilità prevista all'art. 3, c. 3, della l. n. 21/1992, come sostituito dal c. 1, lett. a), dell'art. 10-*bis*.

⁶² Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa, la Corte ha dichiarato illegittime anche le norme che derogano in casi particolari allo stesso obbligo, e segnatamente il c. 1, lett. f), nella parte in cui ha aggiunto il c. 4-*bis* all'art. 11 della l. n. 21/1992, e il c. 9 dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018.

⁶³ «Il giudizio di ragionevolezza, dunque, sospinge il giudice ad una valutazione prudenziale, in cui l'indagine tiene conto delle conseguenze e degli effetti delle leggi: è lì, immersi nell'esperienza giuridica, che si può valutare l'adeguatezza del mezzo al fine, l'irragionevolezza intrinseca, gli esiti paradossali che possono prodursi da una regola apparentemente logica, al variare dei dati del contesto e dell'imprevedibile fantasia dei casi della vita, o più semplicemente al trasformarsi dell'ordinamento normativo. È su questo piano che si può realizzare altresì la necessaria "concordanza pratica" di principi e diritti confliggenti in astratto. Nel giudizio di ragionevolezza la realtà effettuale funge da reagente sulla regola sottoposta al suo esame, illuminandone il significato e permettendo, perciò, alla Corte di valutarne la conformità ai principi costituzionali e di ricomporre i contrasti»: M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013, p. 17.

⁶⁴ C. cost., 22 dicembre 1988, n. 1130.

ma ha voluto mettere in evidenza gli effetti paradossali prodotti dalla previsione che obbliga chi offre il servizio a rientrare in sede nel caso in cui, ad esempio, *il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente*; le disposizioni oggetto di ricorso sono quindi state sottoposte al vaglio di un principio di razionalità pratica, che ha consentito di dare un *giudizio di ragionevolezza [in cui] la ragione è aperta dall'impatto che su di essa esplica il caso, il fatto, il dato di realtà e di esperienza viva*⁶⁵.

Tale metodo di valutazione ha permesso di mettere ben in rilievo come un vincolo imposto alla libertà di iniziativa economica (l'obbligo per gli operatori del mercato dei servizi di NCC di rientrare in rimessa fra un servizio e l'altro), che sacrifica la concorrenza e i relativi effetti benefici che questa produce sui consumatori⁶⁶, non risulti essere "giustificato", nel caso concreto, dalla necessità di ridurre gli abusi (considerato che tale obiettivo è già perseguito da altre disposizioni). Ne consegue che il vincolo imposto all'attività dal legislatore risulta essere sproporzionato (addirittura superfluo) rispetto alle finalità complessivamente perseguite e, ultimamente, svantaggioso per chi opera in quel mercato e per gli utenti di quel servizio.

Come già evidenziato, mentre nel recente passato la Corte costituzionale si era limitata a rilevare come spettasse al legislatore nazionale operare un bilanciamento fra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti a competenza statale, in questa occasione (come già successo nel 2005 con la pronuncia sui contratti nel settore dell'autotrasporto) la Consulta è entrata nel merito della valutazione, mettendo in evidenza gli effetti paradossali prodotti dall'opzione regolatoria scelta dal legislatore; e proprio in virtù di tali effetti, la Corte ha optato per una declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione⁶⁷.

Uno dei principali effetti di questa pronuncia è quello di mettere sotto i riflettori il tema della motivazione delle leggi e, nello specifico, quello dell'opportunità di rendere conoscibili e trasparenti i motivi che hanno indotto il legislatore ad introdurre una limitazione dei principi di concorrenza fra gli operatori di mercato.

⁶⁵ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., p. 17. Sul punto si veda anche L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars interpretandi*, 1996, I, p. 98.

⁶⁶ Sul punto, si rinvia a G. MAZZANTINI, *L'Antitrust e la stima dell'impatto economico delle regolazioni anticoncorrenziali*, in *Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2/2020, p. 39 ss.

⁶⁷ Tale pronuncia conferma che la declaratoria di incostituzionalità resta l'estrema *ratio* della Consulta, che tenterà in ogni caso di salvaguardare l'autonomia del legislatore: per dichiarare incostituzionale una norma, infatti, è necessario che questa presenti sia irrazionale (in violazione della coerenza interna dell'ordinamento) e ingiustificata (vale a dire in contrasto con un'esigenza avvertita all'interno dell'ordinamento e tutelata dalla Corte costituzionale). G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, p. 147 ss.

Nel caso di specie, l'obbligo imposto ai noleggiatori di rientrare in rimessa alla fine di ciascun turno introduce senza dubbio un vincolo organizzativo che riduce l'efficienza degli operatori e contribuisce ad aumentare i costi del servizio, costi che vengono – almeno in parte – scaricati a valle sui consumatori; a fronte di tale perdita di benessere per la collettività⁶⁸, risulta impossibile, dalla lettura della norma (come dimostra anche la sentenza della Consulta), individuare un corrispondente “beneficio” in grado di “compensare” il sacrificio della concorrenza.

Infatti, pur potendo condividere le considerazioni circa *l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte*, l'obbligo di rientrare in rimessa alla fine di ogni servizio nulla sembra aggiungere – in questa ottica – rispetto all'obbligo di prendere le prenotazioni dei servizi esclusivamente in rimessa e a quello, imposto ai veicoli, di stazionamento presso la stessa rimessa fra un servizio e l'altro.

Non essendo perciò rilevabile quale sia l'interesse tutelato da un tale specifico aggravio organizzativo, che avrebbe costituito il contrappeso alla compressione della tutela del livello di concorrenzialità del mercato degli NCC, l'obbligo di rientrare in rimessa alla fine di ciascun turno di servizio appare del tutto irrazionale e sproporzionato rispetto alla finalità perseguita.

In questa prospettiva, un'applicazione più estesa dei principi di *better regulation*, attraverso un più diffuso ed efficace ricorso all'analisi d'impatto della regolazione, permetterebbe al legislatore di analizzare con maggiore attenzione gli effetti prodotti dalle norme che si intendono introdurre nell'ordinamento e, probabilmente, impedirebbe di selezionare opzioni regolatorie che producono effetti irrazionali e, perciò, dannosi per le imprese e per i consumatori. Del resto, come è stato sottolineato, il dibattito sulla qualità della regolazione, piuttosto che essere ricondotto a profili di natura meramente tecnica e di *drafting*, viene sempre più spesso ricondotto a quello della responsabilità della politica *sia nella versione minima del mero “render conto” dell'agire politico; sia in quella più intensiva di potere essere chiamati a rispondere delle conseguenze derivanti dalla valutazione del rendiconto*⁶⁹.

Sul punto, si evidenzia tra l'altro che la stessa Consulta, nel corso del 2020, ha dato risalto in due pronunce ai contenuti e alle informazioni rinvenibili nella

⁶⁸ L'AGCM ha stimato che la perdita di benessere dei consumatori connessa agli obblighi organizzativi imposti agli NCC (e dunque non solo a quello dichiarato costituzionalmente illegittimo) dalle disposizioni introdotte nella l. n. 21/1992 dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018, convertito con la l. n. 12/2019, ammonta a circa 115 milioni di euro l'anno. Cfr. AGCM, *AS1620 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*, in *Bollettino* n. 42/2019.

⁶⁹ A. MORRONE, *Presentazione*, in *Fuga dalla legge?*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Seminario sulla qualità della legislazione*, 2011, p. 278, citato in D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *le Regioni*, 4/2013, p. 834.

relazione di analisi d'impatto della regolamentazione della normativa oggetto di giudizio⁷⁰, come già ipotizzato anni fa da autorevole dottrina⁷¹; ciò mostra, da un lato, come la Corte sia disposta a perseguire tutte le strade disponibili per ricostruire l'*iter* logico della scelta legislativa e, dall'altro, che laddove siano adeguatamente utilizzati tutti gli strumenti di *better regulation* oggi disponibili (relazione illustrativa, AIR, ATN, ecc.) da parte del legislatore, residueranno spazi di intervento minori per la Consulta, che di fronte a considerazioni ben argomentate, dovrà sostenere un onere motivazionale più probante⁷².

Un recente studio curato dal centro studi del Parlamento europeo (*European Parliamentary Research Service – EPRS*) ha fotografato lo stato dell'arte dell'attuazione delle pratiche di *better regulation* presso il Parlamento europeo, le ventisette assemblee parlamentari degli Stati membri dell'Unione e undici parlamenti extra-UE, mettendo in evidenza come i sistemi di analisi e valutazione delle leggi risultino più efficaci laddove sono riconosciuti e previsti dalla carta costituzionale (come ad esempio in Francia, Svizzera e Svezia); in altre parole, sembra che il riconoscimento costituzionale faciliti l'istituzionalizzazione dei principi di valutazione attuati a livello parlamentare⁷³. In Italia – benché, come noto, l'AIR e la VIR non siano menzionati dalla Costituzione – il rilievo costituzionale ai principi di *better regulation* potrebbe essere attribuito proprio dalla rilevanza che la Consulta riconosce loro nelle proprie pronunce.

Un'applicazione più consapevole e diligente dei principi dell'AIR da parte del legislatore potrebbe, dunque, favorire la qualità, la trasparenza e la coerenza delle regole, aumentando la certezza del diritto e mettendo le norme al riparo da declaratorie di incostituzionalità da parte della Consulta, con benefici per i destinatari della regolazione e, più in generale, per tutta la collettività.

⁷⁰ Si vedano C. cost., 26 febbraio 2020, e C. cost., 27 maggio 2020, n. 100.

⁷¹ N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 84 ss.

⁷² «La richiesta di spiegare i motivi delle scelte operate non costituisce, perciò, un'ulteriore limitazione dello spazio decisionale del legislatore perché quest'ultimo, nei confini tracciati dai parametri costituzionali, ha la possibilità di scegliere i contenuti ritenuti più idonei per i fini che intende perseguire. Inoltre, quando il legislatore svolge delle considerazioni più argomentate, alla Corte residua uno spazio d'intervento ben minore, soltanto per quei profili che non risultano coerenti e, in ogni caso, per contestare la fondatezza delle ragioni addotte dal legislatore, deve a propria volta portare delle motivazioni ben articolate e fondate (auspicabilmente) su adeguate istruttorie se non vuole diminuire la propria legittimazione mettendo a rischio il seguito delle pronunce»: M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3/2017.

⁷³ EPRS, *Better Regulation practices in national parliaments*, disponibile all'indirizzo: www.europarl.europa.eu, June 2020, 60.