

DIANA PITTELLI

## IL TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA: CRITICITÀ, VUOTI REGOLATORI E ANACRONISMI DEL LEGISLATORE

SOMMARIO: 1. Nodi, lacci e laccioli. – 2. L’assetto normativo e la complicata convivenza di Taxi e Ncc. – 2.1. Diritto alla mobilità ed esigenze di servizio pubblico. – 2.2. Due specie per un genere. – 3. Questioni aperte. – 3.1. Contingentamento e trasferibilità delle licenze del servizio Taxi: rilievi critici sul passaggio traslativo del provvedimento amministrativo. – 3.2. Attualità della qualificazione di servizio pubblico. La fungibilità dei servizi. – 3.3. Forme innovative di trasporto e incidenza sulla regolazione del TPL: un’esigenza di riforma? – 4. Nodi al pettine e conclusioni.

### 1. Nodi, lacci e laccioli

Riprendendo una celebre espressione del filosofo Tommaso Campanella, nel 1973 Guido Carli si riferiva a ciò che ostacola il progresso e la concorrenza con l’espressione «lacci e laccioli»<sup>1</sup>.

Lacci e laccioli, invero, si insinuano nel processo economico imbrigliandolo, indirizzandolo, legandolo. Ogni settore economico in cui vi sia un minimo di dinamismo ha i propri cappi. Tuttavia, nel settore del trasporto pubblico, e in particolare nel trasporto pubblico non di linea, i nodi di detti lacci appaiono piuttosto evidenti nelle disfunzioni del sistema, nei disservizi, nelle annose controversie giudiziali tra categorie (e non solo), nelle dibattute modifiche avvenute negli anni alla relativa cornice legislativa, oggetto

<sup>1</sup> G. Carli, *Considerazioni finali del Governatore sul 1972*, Banca d’Italia, 1973.

Il Governatore aveva già in precedenza evidenziato la necessità di «[...] rivedere gli impacci creati dalle leggi, togliendo gli ostacoli all’affermazione delle forze nascenti dalle libere iniziative [...]. Non si tratta solo di consentire alle imprese esistenti di sopravvivere [...] ma di consentire alla nuova classe imprenditrice, agli uomini di intelletto e di volontà che non hanno avuto la culla nella casa di un imprenditore affermato, di ottenere i capitali per mezzo dei quali porre in atto i propri propositi di innovazione». Cfr. G. Carli, *Aspetti della pianificazione dell’economia tedesca. La privatizzazione delle imprese*, in *Riv. it. sc. econ.*, 1942, 67-68.

più volte di attenzioni da parte della Corte costituzionale. Dietro il visibile, tuttavia, c'è di più: sciogliendo i nodi più spessi si può iniziare a comprendere – o ad ipotizzare – non solo come questi si siano formati, e dunque quali mani esperte abbiano intrecciato i capi, ma altresì che pezzi di corda tenuti insieme con un nodo nascondono, in realtà, frammenti sfilacciati che difficilmente resisterebbero a cavo disteso.

Ecco dunque che, fuor di metafora, i nodi che impediscono il pieno funzionamento dei meccanismi concorrenziali del trasporto pubblico non di linea possono individuarsi nella persistente presenza di differenziazioni normative quasi pretestuose tra gli operatori di settore, Taxi e Ncc, nel *numerus clausus* di servizi che vi sono fatti rientrare, non comprendendo queste le forme innovative di tale tipologia di servizio, e nella forse sovrabbondante disponibilità del legislatore ad ascoltare le istanze della categoria che ritiene ancora primaria, poiché affidataria di un servizio pubblico e gravata dai relativi obblighi. Ecco, è sciogliendo tali nodi che possono intravedersi le fragilità di questo sistema, tra cui il fatto che proprio gli obblighi di servizio pubblico che sorreggono il rapporto privilegiato degli operatori Taxi con il legislatore siano in realtà di dubbia attualità (oltre che di *certa* scarsa osservanza da parte degli esercenti) e che il legislatore stesso, nella funzione di regolatore, possa dirsi di fatto catturato dalle pressioni della stessa categoria, al punto tale da regolare minuziosamente ogni spostamento della concorrenza (gli Ncc), ma da rendersi cieco dinanzi all'esistenza di un mercato secondario, non regolamentato, dei titoli che abilitano allo svolgimento di un servizio pubblico, *i.e.* le licenze Taxi<sup>2</sup>. È di questi aspetti, nonché di ulteriori elementi, che in questo scritto si vuole tentare una ricostruzione e un'analisi, al fine di valutare l'esistenza e la consistenza di forme di anacronismi legislativi, nonché delle più evidenti criticità di un sistema in evoluzione.

## **2. L'assetto normativo e la complicata convivenza di Taxi e Ncc**

### *2.1. Diritto alla mobilità ed esigenze di servizio pubblico*

La disciplina italiana del trasporto pubblico non di linea regola principalmente l'attività di due tipologie di servizi: Taxi e noleggio con con-

<sup>2</sup> Il servizio Taxi è stato eloquentemente definito uno «tra i mercati più protetti al mondo, fornito in modo nominalmente concorrenziale ma sostanzialmente monopolistico, prototipo del monopolio locale inefficiente» in V. Visco Comandini, S. Gori e F. Violati, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Merc. conc. reg.*, 2004, 515.

## il trasporto pubblico non di linea

ducente (Ncc). Il settore è regolato dalla omonima legge quadro, la l. 15 gennaio 1992, n. 21<sup>3</sup>, la quale costituisce un'impalcatura ben salda, più volte scossa da tentativi di riforma, non sempre compiutamente portati a termine, e solida al punto tale da resistere – nel suo nucleo interno – ai plurimi vagli di costituzionalità ai quali è stata sottoposta, specialmente nelle sue parti nel tempo emendate.

La stabilità di tale disciplina e il suo carattere pressoché inalterato negli anni rappresentano, tuttavia, un forte limite all'evoluzione di un sistema che nell'ultimo decennio ha sviluppato nuove forme e diramazioni<sup>4</sup>. Come la sismologia insegna, la stabilità consente di resistere e non crollare a scosse normative di modesta entità, ma solo le costruzioni a struttura elastica sono in grado di assorbire i cambiamenti esterni, adattarsi e non crollare.

Necessaria e ineludibile fonte primaria di tutta la disciplina relativa al trasporto pubblico – e alle sue bipartizioni – è l'art. 16 della Costituzione italiana, da cui può ricavarsi, oltre alla libertà di circolazione, libertà negativa che si atteggia a diritto di libertà<sup>5</sup>, anche il suo risvolto positivo: il diritto alla mobilità. Il risvolto del dovere di astensione in capo allo Stato e a terzi è, infatti, il riconoscimento, in questo caso al cittadino, di un diritto *positivo*, ossia la facoltà di compiere l'attività nei limiti di quanto consentito dalla legge e pretendere che alcuno glielo impedisca, neanche la legge stessa. In concreto, tale diritto può essere fatto coincidere con il diritto alla mobilità.

Al fine di garantire la piena soddisfazione di tale diritto è necessario procedere con interventi positivi che ne consentano il concreto esercizio: per detta ragione, l'esistenza di un reale diritto alla mobilità è strettamente legata al connubio interpretativo tra gli articoli 16 e 3 Cost., in cui il prin-

<sup>3</sup> Rubricata *Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*.

<sup>4</sup> Anche secondo l'opinione della Commissione europea, espressa all'interno della *Comunicazione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile (2022/C 62/01)*, «poiché nei prossimi anni il settore continuerà ad evolversi, i quadri normativi devono essere flessibili e in grado di adeguarsi ai nuovi sviluppi; devono rimanere aperti verso ulteriori invenzioni e modelli di business innovativi, garantendo al contempo la certezza del diritto per i fornitori di servizi di trasporto, i conducenti e gli utenti, nonché le società di trasporto a chiamata».

<sup>5</sup> Essa stabilisce infatti, in maniera inequivocabile, un dovere di astensione da parte dello Stato e di terzi dall'imposizione ingiustificata (ossia al di fuori di quanto ivi disposto, «limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza») di limiti al movimento e al soggiorno sul territorio nazionale. La scelta della formula della libertà negativa da parte della Costituente implica un ulteriore dovere in capo allo Stato, che non solo è tenuto a riconoscere tale facoltà e non ostacolarla, ma anche a garantirla in concreto. La libertà di circolazione si atteggia, dunque, a diritto di libertà.

cipio di eguaglianza sostanziale funge da fondamentale completamento del diritto di libertà in parola.

Tali principi, dunque, costituiscono (o dovrebbero costituire) la base per la disciplina del trasporto pubblico.

La necessità di garantire in concreto l'esercizio del diritto alla mobilità era avvertita, tuttavia, già prima dell'avvento della Costituzione repubblicana<sup>6</sup>: è nell'epoca giolittiana che l'esigenza di garantire continuità territoriale assicurando il collegamento da un luogo all'altro della nazione assume rilevanza, al punto da ricomprendere il trasporto pubblico locale, a tal fine istituito, nella categoria dei servizi pubblici<sup>7</sup>. La scelta si giustificava in considerazione della rilevanza pubblicistica dell'attività<sup>8</sup>, da espletarsi sulla base

<sup>6</sup> A suo tempo, lo Statuto albertino non prevedeva espressamente la libertà di circolazione, ma storicamente questa si sussume nelle libertà personali riconosciute dall'art. 26 dello stesso.

<sup>7</sup> La l. 29 marzo 1903, n. 103 (cosiddetta legge Giolitti) ricomprendeva il TPL all'interno della categoria dei servizi pubblici, consentendone l'assunzione da parte dei comuni. Successivamente, la legge Giolitti è stata trasfusa nel r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte di comuni e province. In entrambi i testi legislativi, in questa parte sostanzialmente identici, si affermava che i comuni «po[tevano] assumere nei modi stabiliti» dalla legge «l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti: [...] 4. costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica»; [nonché] 15. impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni» (così, art. 1, r.d. n. 2578/1925).

<sup>8</sup> Tra le diverse concezioni del servizio pubblico, in senso *soggettivo*, ossia legato alla qualifica del soggetto esercente l'attività, e *oggettivo*, ossia che deve tale qualifica alla rilevanza oggettiva del servizio per la comunità, nell'epoca giolittiana la prima visione era preponderante, per cui una motivazione di questo genere risultava quantomai avveniristica. Oggi si può affermare, usando le parole del Consiglio di Stato, che sposa la teoria oggettiva del servizio pubblico (elaborata da Umberto Pototschnig), che «per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile a livello soggettivo la natura pubblica del gestore, mentre è necessaria la vigenza di una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione. Oltre alla natura pubblica delle regole che presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico e alla doverosità del loro svolgimento, è ancora necessario, nella prospettiva di una definizione oggettiva della nozione, che le suddette attività presentino un carattere economico e produttivo (e solo eventualmente costituiscano anche esercizio di funzioni amministrative), e che le utilità da esse derivanti siano dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili)» (Cons. St., sez. VI, 5 aprile 2012, n. 2021).

Sulla nozione di pubblico servizio, tra i moltissimi, si v. Ampliamente R. Villata e S. Valaguzza, *Pubblici Servizi*, Torino, Giappichelli, 2021, in cui peraltro vengono rielaborate tesi già esposte in R. Villata, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, Giuffrè, 1999.

In relazione al tipo di attività che viene investita della nozione di servizio pubbli-

## il trasporto pubblico non di linea

di livelli e parametri prestabiliti, nonché della impossibilità del mercato di provvedere autonomamente alle precipe istanze del tessuto sociale<sup>9</sup>.

La configurazione del trasporto pubblico locale quale servizio pubblico<sup>10</sup> è stata mantenuta inalterata nel tempo, nonostante il variare delle forme di stato e di governo e delle configurazioni politiche che hanno caratteriz-

co, secondo G. Caia questa può identificarsi come «attività destinata al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo e perciò istituita ed organizzata dai pubblici poteri in modo tale da assicurarne l'esplicazione in termini di doverosità e nel rispetto dei principi di universalità, continuità e qualità gestionale» (cfr. G. Caia, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Oss. Cost.*, n. 3, 2018, 331-332). Lo stesso autore rileva come «L'attività che integra un servizio pubblico è sottoposta a programmi e controlli peculiari ed i fini sociali perseguiti sono anche di realizzazione delle utilità (qualità e soddisfazione) per i cittadini-utenti e non semplicemente di salvaguardia delle posizioni individuali e delle libertà generali». Sullo stesso tema, si v. anche M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2585 e bibliografia *ivi* citata.

<sup>9</sup> Tali decisioni, del resto, non erano generalmente assunte in base a motivazioni ideologiche, bensì sulla spinta di problemi concreti: da un lato finanziare le casse comunali con le ingenti rendite connesse alla gestione dei servizi; dall'altro dare risposta ai problemi alimentati dai processi di inurbazione. Sul punto, si vedano i dati raccolti da G. Pischel, *L'azienda municipalizzata*, Roma, Cispel, 1972.

<sup>10</sup> Con riguardo all'attività di trasporto, una nozione di servizio pubblico è data da W. D'alesio, *Diritto dei trasporti*, Milano, Giuffrè, 2003, 161. Rileva come nell'ordinamento italiano appaia assai difficile individuare una definizione unitaria e generale di servizio pubblico, in quanto le formulazioni variano a seconda del contesto in cui si trovano, cangianti nei loro attributi. Sul punto, considerazioni vengono avanzate da F. Armenante, *I servizi pubblici nella giurisprudenza comunitaria*, in *Giur. It.*, n. 5, 1997, 193 ss. Sul concetto di servizio pubblico nel diritto italiano, cfr. S. Cattaneo, *Servizi pubblici*, in *Enc. Dir.*, XLII, Milano, Giuffrè, 1990, 355 e ss.; P. Ciriello, *Servizi pubblici*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVIII, 1990, 1 e ss. In tale contesto, giova evidenziare il ruolo centrale ricoperto dalle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale ha tentato di individuare un nucleo essenziale comune nelle varie definizioni, al fine di attenuare le differenze esistenti negli ordinamenti degli Stati membri; così, nella celebre sentenza Altmark (C-280/00) si è tracciato un quadro degli elementi essenziali anche al fine di definire l'ambito applicativo di tale concetto – nel caso di specie – con riferimento all'applicabilità della disciplina sull'esenzione dal divieto di aiuti di Stato.

Peraltro, quello dei trasporti è l'unico servizio che il diritto europeo qualifica espressamente come «servizio pubblico», a differenza degli altri, ricondotti nella categoria dei «servizi di interesse generale» (artt. 14 e 106 TFUE). Sul tema v. A. Lucarelli e R. Mastroianni, *I servizi di interesse economico generale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2012; D. Sorace, *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. Amm.*, 2010, 313 ss.; G. Racca, *La nozione di pubblico servizio nel diritto comunitario*, in *Dir. Amm.*, 1994, 201 ss.

zato le stesse<sup>11</sup>. Il r.d. 1740/1933<sup>12</sup>, oltre a conservare tale qualifica, ha introdotto – per la prima volta – la formale distinzione tra servizio di linea e non di linea<sup>13</sup> (peraltro mantenendo per entrambe le declinazioni la destinazione “a uso pubblico” dei veicoli, per la cui circolazione doveva dunque essere richiesta la relativa licenza): è qui che il legislatore del tempo ha inteso creare un’ulteriore biforcazione, andando a distinguere tra il servizio «da piazza», gli odierni Taxi, e il servizio «di noleggio da rimessa», i moderni NCC<sup>14</sup>. Risulta fondamentale notare, per quanto qui concerne, come se da un lato entrambi i servizi di trasporto non di linea vengono contrassegnati dalla connotazione pubblicistica del servizio, dall’altra è il solo servizio da piazza ed essere precisamente definito anche negli obblighi che ricadono in capo agli esercenti (art. 105), peraltro stabilendo la competenza comunale a dettare prescrizioni circa il numero, il tipo, le caratteristiche degli autoveicoli destinati ad ambedue le categorie di servizio. Le prescrizioni contenute nell’art. 105 del regio decreto sono poi state integralmente trasposte – salvo alcuni aggiustamenti necessari – nell’attuale legge quadro in tema di trasporto pubblico non di linea.

Un’ulteriore conferma della pacifica rilevanza pubblicistica del servizio deriva da quanto disposto dall’art. 1679 del Codice civile del 1942, il quale detta in maniera più specifica le modalità di erogazione del servizio<sup>15</sup>. È tuttavia necessario precisare che, per quanto la rubrica dell’articolo

<sup>11</sup> Sul punto, si v. G. Caia, *Il trasporto pubblico locale*, cit., 332, nonché V. Domenichelli, *I servizi pubblici locali tra diritto amministrativo e diritto privato (a proposito del “nuovo” art. 113 del TUEL)*, in *Dir. amm.*, 2002, 311 ss.

<sup>12</sup> Testo unico delle norme per la tutela delle strade e della circolazione, successivamente in parte abrogato dal d.lgs. n. 393/1959 (T.U. delle norme sulla circolazione stradale) e, per la restante parte, superato dal d.lgs. n. 285/1992 (Nuovo Codice della strada).

<sup>13</sup> L’art. 65, r.d. 1740/1933, definiva il servizio di linea come «trasporto di persone o cose su linee urbane ed extraurbane in servizio pubblico concesse ed autorizzate». Ancora, una definizione del servizio pubblico di linea viene indirettamente fornita dall’art. 81, c. 5, che, nel determinare gli estremi della condotta di esercizio abusivo del medesimo servizio, ne traccia le caratteristiche: «l’autoveicolo s’intende (...) adibito a servizio abusivo di linea quando, senza la prescritta concessione od autorizzazione, si effettui trasporto di persone o di merci, per destinazioni fisse con una certa continuità e periodicità, con offerta fatta indistintamente al pubblico e con prezzi unitari prestabiliti».

<sup>14</sup> La differenza tra il servizio pubblico così esercito e l’attività privata è esplicitata solo negli articoli successivi, in cui si precisa come per la licenza di circolazione con destinazione ad uso pubblico sia necessario un apposito titolo ad effettuare il servizio (art. 66, c. 1, lett. d)) e viene stabilita la necessità di patenti di grado differente (art. 82).

<sup>15</sup> L’articolo in parola prescrive che «coloro che per concessione amministrativa esercitano servizi di linea per il trasporto di persone o di cose sono obbligati ad accettare le richieste di trasporto che siano compatibili con i mezzi ordinari dell’impresa, secondo le condizioni

## il trasporto pubblico non di linea

contenga un espresso riferimento ai soli servizi «di linea», esso pare verosimilmente rivolgersi anche all'opposta categoria, sulla base del suo contenuto e degli obblighi *ivi* previsti: ciò si evince, in particolare, dal riferimento all'accettazione nell'ordine delle richieste, nonché all'obbligo di accettare le stesse, entrambe fattispecie difficilmente configurabili nel caso del trasporto pubblico locale di linea, in cui l'utenza principia e termina il proprio itinerario senza manifestare verbalmente la propria volontà in tal senso, quanto piuttosto dimostrandola con comportamenti concludenti, coincidenti con la materiale salita e discesa dal mezzo.

Il servizio Taxi, dunque, risponde alla duplice esigenza di assicurare una tipologia di trasporto più capillare e di sopperire alle mancanze – colpevoli o strutturali – del servizio pubblico di linea, consentendo trasporti rapidi e differenti nella qualità. Il servizio non di linea si qualifica, perciò, come complementare rispetto alla propria controparte, destinato a colmarne le lacune, ove presenti (specialmente tenendo conto delle gravi disfunzioni riscontrabili<sup>16</sup>, come l'insufficienza di corse, e/o la mancanza di collegamenti tra piccoli comuni e punti di interesse); nonché alternativo, in un sistema che ne consente e incoraggia la coesistenza, rimettendo la scelta all'utente.

La grande rivoluzione di tale servizio è, inoltre, consentire all'utenza di spostarsi tramite autovetture di cui non si ha la proprietà, così da un lato affievolendo la necessità di un acquisto non prettamente necessario e, dall'altro, garantendo il diritto alla mobilità per le fasce di popolazione impossibilitate – economicamente o per differenti ragioni<sup>17</sup> – a procedere all'acquisto. In questo senso, il servizio consentiva non solo di collegare frammenti di territorio non altrimenti comunicanti<sup>18</sup>, ma altresì che a beneficiare del collegamento fossero tutte le fasce di popolazione, dagli inabili agli indigenti, i quali potevano beneficiare dell'esistenza di tariffe volte a garantire l'acces-

generali stabilite o autorizzate nell'atto di concessione e rese note al pubblico. I trasporti devono eseguirsi secondo l'ordine delle richieste; in caso di più richieste simultanee, deve essere preferita quella di percorso maggiore. Se le condizioni generali ammettono speciali concessioni, il vettore è obbligato ad applicarle a parità di condizioni a chiunque ne faccia richiesta. Salve le speciali concessioni ammesse dalle condizioni generali, qualunque deroga alle medesime è nulla, e alla clausola difforme è sostituita la norma delle condizioni generali».

<sup>16</sup> C. cost., 19 luglio 2024, n. 137.

<sup>17</sup> Si pensi alle fasce più anziane della popolazione, ai disabili, un tempo persino ai mutilati di guerra, e così via.

<sup>18</sup> L'espressione non è casuale: già con la legge Giolitti sull'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte di comuni e province si affermava che i comuni potessero assumere l'«impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni» (art. 1, l. n. 103/1903), così stabilendo un collegamento finalistico tra trasporti e comunicazioni.

sibilità del servizio in ossequio al principio di eguaglianza sostanziale sopra richiamato.

A oltre un secolo di distanza dalla prima legislazione in materia, e nonostante i profondi mutamenti del sistema economico italiano<sup>19</sup>, il trasporto pubblico locale mantiene la connotazione di servizio pubblico, come esplicitato nella legge che da oltre trent'anni regola il servizio pubblico non di linea, definendone l'attività ed evidenziando le differenze tra i servizi Taxi e Ncc. Trattasi, nello specifico e come ricordato, della l. 15 gennaio 1992, n. 21, alla quale è stato affidato il compito di conferire unitarietà alla materia del trasporto pubblico non di linea. Taxi e Ncc, due specie dello stesso genere, *competitors* ma non troppo, condividono tutt'oggi, dunque, la fonte normativa primaria, la quale traccia le prime fondamentali differenze tra i due servizi.

## 2.2. Due specie per un genere: Taxi e NCC

Minimo comun denominatore delle due specie di trasporto non di linea, e dunque carattere essenziale di tale servizio, è il fatto che si tratti di (i) un'attività di trasporto di persone svolta mediante autovetture o mezzi predeterminati<sup>20</sup>, (ii) a richiesta dell'utente e (iii) dietro corrispettivo; altro fondamentale tratto comune è (iv) la necessità di un titolo abilitativo ai fini dell'esercizio di entrambe le attività: una licenza per il servizio Taxi e un'autorizzazione per il servizio NCC, peraltro valide solo all'interno dei confini del Comune che le ha rilasciate, secondo il principio di territorialità<sup>21</sup>. La

<sup>19</sup> Tra gli eventi più evidenti e condizionanti, si pensi alla nascita della Comunità europea, oggi Unione europea, la quale con le proprie istanze in tema di liberalizzazione dei mercati ha inciso in maniera evidente sulle politiche economiche degli Stati membri. A ciò si aggiunga, riavvolgendo ancor più il nastro, che la prima legislazione in materia di TPL non di linea è figlia della sinistra liberale ma interventista di Giolitti, e ciononostante questa è sopravvissuta, seppur riadattata, al regime fascista e al passaggio dall'Italia monarchica a quella repubblicana, e in quest'ultima epoca, ai cambi di governo e del relativo colore politico, acceso o sfumato che fosse, condizionato anche dagli avvenimenti mondiali che hanno caratterizzato, in particolare, la fine del Novecento.

<sup>20</sup> Costituiscono mezzi attraverso i quali è possibile erogare servizi di trasporto pubblico non di linea, oltre alle autovetture, motocarrozze, natanti, velocipedi e veicoli a trazione animale.

<sup>21</sup> Così, l'art. 1, l. n. 21/1992. Più precisamente, la validità del titolo è legata al luogo di inizio del servizio, che deve coincidere con il territorio del comune che ha rilasciato la licenza; in caso di spostamenti con destinazione al di fuori dei suddetti confini, il titolo si riterrà valido ai soli fini dello spostamento in corso, non potendosi dare avvio a nuove prestazioni di servizio.

## il trasporto pubblico non di linea

differenziazione tra i due servizi avviene, invece, per contrapposizione di definizioni.

All'art. 2, i servizi Taxi vengono definiti come un servizio finalizzato al soddisfacimento di esigenze di un'utenza indifferenziata, erogato con modalità amministrativamente determinate: la prestazione è obbligatoria ed erogata sulla base di un tariffario stabilito da ciascun comune, mentre lo stazionamento delle autovetture può avvenire in luogo pubblico.

All'opposto, i servizi NCC vengono definiti, all'articolo 3, come rivolti ad un'utenza specifica, la quale avanza essa stessa presso la sede del vettore – ossia le autorimesse o i pontili di attracco, ove ne è consentito lo stazionamento<sup>22</sup> – richiedendo l'erogazione di una «determinata prestazione a tempo e/o a viaggio».

Ai sensi della stessa normativa, entrambe le categorie di esercenti servizi di trasporto non di linea possono inquadrarsi nella categoria delle imprese artigiane<sup>23</sup>; ciononostante, tra i due tipi di impresa spicca una fondamentale differenza, rinvenibile negli obblighi di servizio pubblico che caratterizzano l'attività del servizio Taxi rispetto agli NCC, la cui attività d'impresa rimane libera e slegata da obblighi e obiettivi di utilità sociale<sup>24</sup>. Al contrario, la rilevanza pubblicistica del servizio Taxi imporrebbe allo stesso di conformare la relativa prestazione agli ordinari criteri di doverosità, accessibilità, universalità, continuità e parità di trattamento, che caratterizzano i pubblici servizi.

La distinzione di base appena vista corrisponde a una rielaborazione, non troppo audace, delle definizioni già fornite nel 1933: il testo originale, infatti, è stato oggetto di pochi ritocchi, concentrati in un preciso lasso temporale, precipuamente rivolti a adattare la legge quadro al mutato contesto economico e concorrenziale delle due tipologie di servizi. Tra gli interventi paralleli, che non hanno provveduto a modificare la legge quadro, quanto

<sup>22</sup> Nel 2020, l'intervento della Corte costituzionale ha eliminato l'obbligo per gli Ncc di rientrare nella propria rimessa al termine di ciascun viaggio e di dover principiare ogni nuovo servizio necessariamente dal medesimo luogo. Si v. C. cost., 26 febbraio 2020, n. 56.

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 7, l. n. 21/1992, i titolari di licenze Taxi e autorizzazioni NCC possono essere iscritti, nella qualità di titolari di impresa artigiana di trasporto, all'albo delle imprese artigiane, ovvero associarsi in cooperative di produzione e lavoro, in consorzi tra imprese artigiane ed in tutte le altre forme previste dalla legge, oppure, da ultimo, essere imprenditori privati che svolgono esclusivamente le attività di servizio di noleggio con conducente.

<sup>24</sup> Tale affermazione, in realtà, non può considerarsi assoluta: accade infatti che anche i mezzi NCC siano tenuti a garantire l'accesso ai disabili, in questo modo vincolando comunque l'attività d'impresa all'imparzialità, su questo fronte, nei confronti dell'utenza. Si veda, in primo luogo, l'art. 14, l. n. 21/1992, che impone anche ai servizi NCC l'obbligo di garantire l'accessibilità ai soggetti portatori di handicap.

piuttosto a integrarla, si ricorda lo storico ma confinato<sup>25</sup> apporto del d.l. n. 223/2006<sup>26</sup>, c.d. decreto Bersani, il quale già all'epoca riconosceva la necessità di «assicurare agli utenti del servizio taxi una maggiore offerta, in linea con le esigenze della mobilità urbana», e «il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità», nonché dei principi europei in tema di libera concorrenza, libertà di circolazione e con particolare riferimento ai principi di funzionalità ed effettività del servizio. Siffatta formulazione è sintomatica della annosa esigenza, avvertita già all'epoca, di ampliare un mercato chiuso, superando il modello del contingentamento dei titoli autorizzatori: un'istanza politica specchio di una necessità popolare. Difatti, nel medesimo anno il settore dei trasporti pubblici era stato esplicitamente escluso dall'applicazione della Direttiva europea n. 123 del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, c.d. Direttiva Bolkestein<sup>27</sup>: tale esclusione teneva il settore al riparo dalla ventata di liberalizzazioni promosse dall'Unione europea, così lasciando alla politica nazionale le scelte relative alla soluzione dei problemi di scarsità dell'offerta rispetto alla domanda. I primi ritocchi al testo della legge quadro sono giunti, tuttavia, solo qualche anno più tardi, quando fautori delle istanze sono divenuti gli stessi operatori di settore, in particolare gli esercenti di servizio propriamente pubblico non di linea: i tassisti. La fetta di domanda insoddisfatta era infatti stata intercettata dal servizio concorrente, quello del noleggio con conducente. In particolare, ampie proteste e richieste di riforma della legge quadro sono scoppiate con l'espansione della prima forma diffusa di NCC: l'operatore statunitense Uber<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> In tema di Taxi e NCC, infatti, il contenuto del decreto Bersani è pressoché rimasto inattuato.

<sup>26</sup> D.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con l. 4 agosto 2006, n. 248, rubricato *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale* e finalizzato a realizzare un importante intervento di liberalizzazioni in Italia.

<sup>27</sup> Nello specifico, si vedano il considerando n. 21 e l'art. 2 par. 2, lett. d), con cui vengono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva i servizi di trasporto – tra cui taxi e NCC – che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo VI, parte 3, TFUE. In proposito, si vedano anche le sentenze rese dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nelle cause C-340/14 e C-341/14, in cui si sottolinea che circa «[la] finalità e [la] ratio dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, si deve rilevare che, come affermato nel considerando 21 della medesima, l'esclusione dei servizi nel settore dei trasporti è intesa, segnatamente, a comprendere i servizi di trasporto urbano» (cfr. C. giust. UE, 1 ottobre 2015, R.L. Trijber c. College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam e J. Harmsen c. Burgemeester van Amsterdam, cause riunite C-340/14 e C-341/14, punto 49).

<sup>28</sup> La società Uber Italy S.r.l. appartiene al gruppo statunitense Uber Technologies

## il trasporto pubblico non di linea

L'ingresso di tale specifico operatore economico nel mercato negli NCC ha stravolto gli equilibri di fatto del settore del trasporto pubblico non di linea, provocando enormi proteste, manifestazioni e scioperi da parte dei tassisti<sup>29</sup>, i quali sostenevano, da un lato, la configurabilità in termini di concorrenza sleale dell'attività posta in essere da operatori sprovvisti di regole; dall'altra, alternativamente, che il servizio così prestato costituisse un esercizio abusivo della professione<sup>30</sup>. In proposito, la Commissione europea ha fatto notare come «i clienti hanno nel complesso accolto positivamente i nuovi servizi, [mentre] i tassisti e gli operatori hanno risentito dell'aumento della concorrenza. Le società di taxi, soggette a norme severe, si ritengono penalizzate a causa dei vantaggi concorrenziali di cui godono i servizi di NCC che utilizzano le applicazioni di trasporto a chiamata, poiché questi ultimi non devono rispettare norme altrettanto rigide. Le società di NCC, a loro volta, si ritengono penalizzate da norme che ritengono obsolete e che, secondo loro, non fanno altro che ostacolare un'attività efficiente e sostenibile»<sup>31</sup>.

La questione si è così spostata dalla strada ai tribunali di tutta Europa, i

Inc., che è responsabile dell'erogazione di servizi di NCC attraverso i c.d. servizi *UberBlack* (unico attualmente attivo in Italia) e *UberVan*, ed offre altresì servizi di mobilità tramite autisti non professionali, che utilizzano il proprio veicolo dopo essersi registrati sulla piattaforma, tramite il servizio *UberPop*. Uber è stato il primo operatore economico a fornire servizi di mobilità attraverso piattaforme digitali in grado di mettere in rapido e semplice collegamento domanda ed offerta.

Per un'analisi sull'ingresso di tale operatore economico nel mercato italiano e degli effetti prodotti sul sistema del trasporto pubblico non di linea, *ex multis* si v. E.C. Raffiotta, *Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 2016, 75 ss., nonché G. Pizzanelli, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta: il caso dei servizi di trasporto non di linea*, *ivi*, 2016, 97 ss. e V. Turchini, *Il "caso Uber" tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, *ivi*, 2016, 115 ss.

<sup>29</sup> Per comprendere il fenomeno è utile consultare la rassegna stampa del tempo, caratterizzata da titoli eloquenti. A titolo di esempio si riportano alcuni articoli delle maggiori testate giornalistiche: *La rivolta dei tassisti contro Uber, l'app che chiama gli autisti privati. Intanto arriva ezDriver, la risposta italiana* (L. Savioli), in *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2013; *Scontro tra tassisti e Uber davanti a Palazzo Marino* (G. Santucci), in *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2014; *Tassisti milanesi contro Uber, tregua dopo gli incidenti. Il prefetto minaccia sanzioni* (n.d.), in *La Repubblica*, 19 maggio 2014; *Uber, a Milano è il far west: botte e aggressioni*. (...), in *Il Sole 24 Ore*, 19 maggio 2014.

<sup>30</sup> Il servizio è stato dapprima classificato in termini di concorrenza sleale dal Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, con ordinanza 25 maggio 2015, n. 16612 e successivamente dal Tribunale di Torino, sezione specializzata in materia di impresa, attraverso la sentenza 22 marzo 2017, n. 1553.

<sup>31</sup> *Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile* (2022/C 62/01), del 4 febbraio 2022.

quali hanno tentato di fornire una soluzione alla vicenda con le loro decisioni, nonostante la ben nota difficoltà di una sintesi di interessi unitaria e risolutiva, stante le enormi differenze nella regolazione del settore da parte dei vari Stati membri<sup>32</sup>. Difatti, limite all'armonizzazione delle regole del settore è il fatto che questo sfugga alle maglie dell'art. 56 TFUE per ricadere, invece, nella disciplina dettata dal titolo VI, parte terza, del TFUE<sup>33</sup>, relativa alla politica comune dei trasporti, sottratta a un regime unitario e rimessa alle scelte degli Stati membri. La *ratio* di tale manifesta mancanza di coordinamento sul piano eurounitario risiede nella volontà politica degli Stati membri di riservarsi le scelte in tema di gestione dei servizi con forte connotato di socialità. Pertanto, se al fine di evitare discriminazioni tra operatori europei sarebbe stato utile avere un indirizzo unitario da parte della Corte di Giustizia, il *terreno* su cui la stessa si trovava a decidere era, e rimane, oggetto di diverse *colture* che non possono essere ricondotte ad unità<sup>34</sup>. Tuttavia, se per

<sup>32</sup> Nota la Corte di Giustizia come «[...] occorre constatare che i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana così come i servizi ad essi indissolubilmente legati, quali il servizio d'intermediazione di cui al procedimento principale, non hanno portato all'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea di norme comuni o di altre misure, sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE. Ne consegue che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, è compito degli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi d'intermediazione come quello di cui al procedimento principale nel rispetto delle norme generali del Trattato FUE». Cfr. C. giust. UE, 20 settembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL*, causa C-434/15, punti 46-47.

<sup>33</sup> «L'articolo 56 TFUE sulla libera circolazione dei servizi non è applicabile ai servizi di trasporto, in quanto l'articolo 58, par. 1, TFUE, sancisce che "la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti" (cfr. CGUE, sent. 20 dicembre 2017, *Asociacion Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL*, C-434/15, punti 44-47). Tuttavia, ad oggi mancano misure specifiche dell'UE nell'ambito del trasporto di passeggeri su richiesta adottate sulla base delle disposizioni del trattato relative ai trasporti», così la *Comunicazione della Commissione*, cit. Ad ogni modo, la stessa Comunicazione precisa che tali servizi rientrano ugualmente nell'ambito della libertà di stabilimento sancita dall'art. 49 TFUE, e pertanto non possono essere oggetto di misure nazionali volte all'ingiustificata restrizione di suddetta libertà. Eventuali restrizioni imposte dagli Stati membri possono essere giustificate solo in presenza di motivi imperativi di interesse generale, a condizione che comunque non si tratti di misure discriminatorie e purché le stesse siano strettamente necessarie a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti, nonché ad essi proporzionate.

<sup>34</sup> Occorre precisare che, per quanto allo stato attuale del diritto dell'Unione «non esist[a] una normativa europea specifica in materia», è comunque «compito degli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi, nel rispetto delle norme generali dei trattati. Anche in mancanza di una legislazione specifica dell'UE in questo settore, gli Stati membri devono rispettare i trattati e le libertà fondamentali da essi sanciti». Cfr. *Comunicazione della Commissione*, cit.

## il trasporto pubblico non di linea

anni si è ritenuto che la disciplina del trasporto pubblico fosse una questione politica meramente locale, pertanto rimessa a scelte politiche degli Stati membri, adesso è la Commissione europea a far notare come «sono sempre più numerosi nel settore gli aspetti internazionali e riguardanti l'UE» e che dunque «il settore del trasporto di passeggeri su richiesta non è più solo una questione locale, ma ha assunto anche una dimensione europea»<sup>35</sup>.

La dimensione eurounitaria della questione regolatoria è altresì sottolineata dal crescente numero di cause promosse dinanzi alla Corte di Giustizia, e in particolare dai giudizi in cui questa si è trovata a decidere sulla qualificazione del servizio ai sensi delle normative europee<sup>36</sup>. In particolare, in uno dei casi più recenti, i giudici hanno ritenuto opportuno specificare che tra i motivi di interesse generale che possono giustificare l'esercizio di libertà riconosciute dall'ordinamento europeo – segnatamente, la libertà di stabilimento – rientrano una serie di elementi, ma sono da escludere le ragioni meramente economiche, tra cui il mantenimento dell'equilibrio economico tra Taxi e NCC, inidoneo a giustificare una limitazione a tale libertà a favore del primo operatore e a discapito del secondo<sup>37</sup>. Emergeva dunque chiaro il conflitto tra categorie e la difficoltà dei legislatori europei nell'affrontare un fenomeno nuovo attraverso il raggiungimento di un punto di equilibrio.

A fronte di tale situazione, dopo il fallimento dei tentativi di riforma del 2008<sup>38</sup> e tenendo conto sia dell'evoluzione giurisprudenziale che dei

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Si ricordano, tra gli altri, C. giust. UE, 20 dicembre 2017, *Asociacion Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL*, C-434/15, in cui la Corte ha qualificato il servizio Uber come «servizio nel settore dei trasporti» e C. giust. UE, 3 dicembre 2020, *Star Taxi App SRL c. Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General e Consiliul General al Municipiului București*, C-62/19, in cui, al contrario, il servizio è stato qualificato come ancillare ad un servizio preesistente e pertanto classificato come «servizio della società dell'informazione».

<sup>37</sup> Si vedano i punti 71-72 della sentenza della C. giust. UE, 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine*, C-50/21, e altresì C. giust. UE, 11 marzo 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, punto 55; C. giust. UE, 24 marzo 2011, *Commissione UE c. Regno di Spagna*, C-400/08, punto 74; C. giust. UE, 22 ottobre 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, punto 51.

<sup>38</sup> Ci si riferisce al d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con l. 27 febbraio 2009, n. 14, che con l'art. 29, c. 1-*quater*, introduceva regole più stringenti per l'attività di NCC. A causa del dibattito sollevatosi a seguito della sua emanazione – complici anche i rilievi di anticoncorrenzialità dell'AGCM –, l'efficacia del decreto è stata cautelativamente immediatamente sospesa e, invero, di fatto mai più ripristinata. Per un approfondimento sull'evoluzione normativa del settore, si v. V. Giomi, *Spazi per il servizio NCC dopo il vaglio della Consulta*, in *Forum Quad. Cost.*, 2020, 604 ss. Circa le incertezze generate da tale situazione, invece, si v. N. Canzian, *Il legislatore tentennante sul servizio di noleggio con conducente: l'incertezza ricostruttiva fra reviviscenza e assenza di una disciplina positiva*, in *Media Laus*, 2018, 161 ss.

pareri espressi dalle Autorità di regolazione<sup>39</sup>, il legislatore ha compreso l'esigenza di innovare la regolazione esistente, anche sulla scorta degli inviti in tal senso indirzzatigli negli anni<sup>40</sup>. Dieci anni più tardi, stante il disordine popolare creatosi col conflitto Uber-Taxi e la confusione normativa in cui versava il settore, una proposta di riforma è stata avanzata con il pacchetto 2018<sup>41</sup>: tale proposta, oltre a risultare una rimodulazione attenuata nelle disposizioni del 2008<sup>42</sup>, ha determinato l'apertura di un dibattito strettamente politico al momento della conversione in legge del decreto che la conteneva, destinatario di sedici proposte di emendamento miranti ad attenuare la rigidità dell'intervento, superate solo attraverso l'apposizione della questione di fiducia alla conversione del decreto. Tale dibattito assume rilevanza nella parte in cui dimostra come il legislatore stesso fosse – parecchio – diviso nell'affrontare la questione, tanto da arrivare a rimedi estremi. Difatti, ciò che emerge analizzando la (non) evoluzione della normativa sul TPL non di linea è la complessità di un perenne contrasto tra volontà politica, trasformazioni e necessità di riforma del settore e istanze e pressioni da parte delle associazioni di categoria. Ciò ha dato luogo, negli anni, a interventi incerti e poco organici<sup>43</sup>. Il legislatore appare pavido dinanzi a bisogni ben determinati, in una situazione di confusione ed imbarazzo: se da un lato, infatti, intende proseguire una determinata linea politica, dall'altro sembra temere l'idea di perseguirla fino in fondo, bloccando i frutti delle proprie iniziative.

<sup>39</sup> In relazione alle modifiche del 2008, si vedano le segnalazioni dell'AGCM, AS501, Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (Boll. n. 7/2009) in cui l'Autorità sottolinea come «le innovazioni normative prospettate sono suscettibili di introdurre numerosi elementi di rigidità nella disciplina che regola il servizio di noleggio con conducente, producendo, in particolare, compartimentazioni territoriali idonee a limitare sensibilmente il numero di operatori presenti su un dato Comune, con l'effetto di ridurre l'offerta dei servizi di trasporto pubblico non di linea, a danno degli utenti» e AS683, dal medesimo oggetto (Boll. 16/2010).

<sup>40</sup> Si v. l'invito rivolto dalla Corte costituzionale al legislatore nella sentenza 8 novembre 2016, n. 265.

<sup>41</sup> Anche qui con non poca confusione: un primo decreto legge è stato approvato il 30 dicembre 2018 ed abrogato il 13 febbraio 2019, dalla conversione in legge di un ulteriore decreto, il d.l. n. 35/2018.

<sup>42</sup> Anche la Corte costituzionale rileva come il decreto del 2018 conservi l'essenza dell'intervento legislativo del 2008, pur mitigandone la rigidità. Cfr. C. cost., 26 febbraio 2020, n. 56. Tale punto di vista è inoltre condiviso, in dottrina, da V. Giomi, *Spazi per il servizio NCC dopo il vaglio della Consulta*, cit., 623.

<sup>43</sup> Si pensi all'appena ricordato esempio del 2008, in cui gli effetti di una legge appena approvata sono stati sospesi di anno in anno, nonché a quanto accaduto nel 2018, anno in cui a distanza di poco tempo due decreti sono stati varati sullo stesso tema, usando poi la legge di conversione dell'uno per abrogare l'altro.

## il trasporto pubblico non di linea

L'inerzia protrattasi negli anni lascia intendere la non volontà, o incapacità, di posizioni vigorose e stabili in un settore che richiede un intervento portante, potendo considerarsi un «mercato in transizione»<sup>44</sup>.

L'intervento del 2018<sup>45</sup> ha introdotto alcune modifiche rilevanti nel panorama regolatorio ora descritto: in particolare, pur ammettendo l'uso degli strumenti tecnologici nella prenotazione del servizio di Ncc, si è imposto che detto servizio trovasse il proprio punto di partenza obbligatoriamente presso la sede o la rimessa dell'esercente, peraltro necessariamente ubicata all'interno del territorio del Comune che aveva rilasciato l'autorizzazione (nel numero minimo di una) e/o nella circoscrizione della provincia o della città metropolitana di riferimento. L'unica eccezione consentita era rappresentata dall'ipotesi in cui sul c.d. foglio di servizio, di cui si rendeva obbligatoria la tenuta e la relativa compilazione con i dettagli della corsa e del cliente, fossero presenti più prenotazioni con partenza e destinazione all'interno del territorio comunale, provinciale o metropolitano. Proprio con detto intervento veniva inoltre prevista la creazione – entro un anno – di un Registro informatico pubblico nazionale per le imprese titolari di licenza Taxi e Ncc, aggiungendo, solo in relazione a quest'ultima categoria, il divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio fino alla piena operatività del suddetto registro.

Spesso e volentieri, i menzionati interventi normativi hanno visto la scure del Giudice delle leggi abbattersi impassibile su di esse. Si ricordano principalmente la sentenza n. 56 del 2020, che ha dichiarato incostituzionale l'obbligo di rientro in rimessa al termine di ogni corsa<sup>46</sup> e la sentenza n. 36 del 2024, che ha tracciato i limiti ai limiti imponibili al servizio Ncc, per non sfiorare in violazioni arbitrarie dell'art. 41 Cost. e del principio comunitario di libera concorrenza, rimarcando il fatto che dette limitazioni

<sup>44</sup> Così viene definito dall'Avvocato Generale della C. giust. UE Szpunar nelle Conclusioni dell'Avvocato generale della C. giust. UE Szpunar nella causa C-50/21, *Prestige and Limousine, S.L. c. Área Metropolitana de Barcelona*; si v. anche C. giust. UE, 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine, S.L. c. Área Metropolitana de Barcelona*, C-50/21.

<sup>45</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle novità introdotte attraverso l'art. 10-bis del d.l. n. 135/2018. Per un'ampia analisi dell'intervento in parola e del successivo intervento della Corte costituzionale, si v. E. Caruso, *La disciplina del trasporto pubblico non di linea alla luce della sentenza n. 56/2020 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2020, 111 ss.

<sup>46</sup> Dubbi su tale obbligo erano già stati avanzati dall'AGCM con la segnalazione AS1620 del 15 ottobre 2019. La Corte, recependo parte dei suddetti rilievi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale previsione per violazione dei limiti di adeguatezza e proporzionalità, in quanto l'obbligo così previsto si configurava quale «aggravio organizzativo e gestionale irragionevole», anche in considerazione dell'avvento di strumenti tecnologici che evitano interferenze con il servizio di piazza. Cfr. C. cost., 26 febbraio 2020, n. 56.

debbano essere «funzionali alla tutela di uno specifico interesse pubblico, adeguat[e] e proporzionat[e] rispetto allo scopo da perseguire». Meritevole di particolare attenzione è, infine, la sentenza della C. cost. 19 luglio 2024, n. 137, in cui la Consulta, attraverso il meccanismo dell'autoremissione, ha sollevato dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che, nel giudizio di legittimità in via principale, proposto dalla regione Calabria, avrebbe dovuto ricoprire il ruolo di norma interposta. Nel giudizio così derivato, la Corte ha sottoposto al proprio scrutinio la disposizione introdotta dal suddetto «Pacchetto 2018», relativa all'istituzione di un Registro informatico pubblico nazionale per gli esercenti del settore e, fino alla piena operatività dello stesso, al divieto di rilascio di nuove autorizzazioni Ncc, stabilendone il contrasto con gli artt. 3, 41 c. 1 e 2, e 117, c. 1, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE), peraltro superando un precedente orientamento che aveva, all'opposto, salvato le misure adesso cassate.

### 3. Questioni aperte

I menzionati interventi della Corte costituzionale si sono concentrati, negli anni, su ingiustificate e irragionevoli differenze nella regolazione dei servizi Taxi e Ncc, perlopiù a scapito di quest'ultimo. Ciononostante, permangono nel sistema evidenti elementi di stortura. La ragionevolezza di alcune componenti che caratterizzano la regolazione del settore e l'attualità di alcune definizioni restano delle questioni aperte. Tra queste, può segnalarsi la presenza di un mercato secondario per il trasferimento delle licenze Taxi, sostenuto da un numero contingentato di titoli rilasciati, nonché la presenza di obblighi di servizio pubblico non pienamente osservati e di cui può essere messa in discussione l'attuale esigenza, stante anche l'emersione di una "terza tipologia" di trasporto non di linea, costituita da forme di trasporto nuove, considerate più sostenibili.

#### *3.1. Contingentamento e trasferibilità delle licenze del servizio Taxi: rilievi critici sul passaggio traslativo del provvedimento amministrativo*

Si è dato conto più sopra, dal punto di vista della giurisprudenza nazionale e di quella eurounitaria, delle questioni legate alla scelta di contingentare il mercato dei titoli autorizzatori per lo svolgimento del servizio Ncc: delle restrizioni ad esso applicate, nonché del blocco (temporaneo) di rilascio delle stesse, da ultimo dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Consulta.

## il trasporto pubblico non di linea

Il servizio NCC, tuttavia, non è il solo ad essere soggetto a restrizioni all'ingresso e a un sistema di concorrenza per il mercato: anche il servizio Taxi, dal canto suo, si caratterizza per l'esistenza di un mercato contingentato con astruse barriere all'ingresso, diverse a seconda del momento in cui si varcano le sue relative soglie: originario o derivato.

L'art. 8, d.l. n. 21/1992, prevede che per l'esercizio dell'attività debba essere rilasciata apposita licenza dal Comune in cui il servizio sarà prestato, attraverso la partecipazione ad un bando di pubblico concorso. Il rilascio del titolo autorizzatorio<sup>47</sup>, dunque, è subordinato al superamento di un vaglio pubblicistico sulle caratteristiche – soggettive ed oggettive – necessarie al fine di poter svolgere l'attività oggetto del bando. La *ratio* di tale previsione risiede, astrattamente, nell'utilità sociale che deriva dall'impostazione così data a tale attività economica, dunque al mantenimento di standard quantitativi – attraverso il numero chiuso –, ma soprattutto qualitativi e di sicurezza. Il principio del pubblico concorso, inoltre e soprattutto, consente una selezione aperta, imparziale e improntata al reclutamento dei partecipanti maggiormente qualificati.

Gli obiettivi così perseguiti, tuttavia, trovano una visibile contraddizione nella possibilità che siffatti titoli siano poi suscettibili di essere ceduti dai soggetti titolari all'interno di quello che può essere considerato un vero e proprio mercato secondario<sup>48</sup>. L'art. 9 della legge quadro, infatti, prevede apertamente tale possibilità, consentendo la trasferibilità del titolo «a persona designata dal titolare», sia attraverso atti dispositivi tra vivi, che per negozi *mortis causa*. Risulta evidente come, a seguito di questo ultimo passaggio, le nobili finalità inizialmente perseguite vengano quantomeno in parte accantonate: alla scelta pubblica sull'esercente un'attività qualificata come servizio

<sup>47</sup> Le licenze Taxi sono state pensate dal legislatore alla stregua di gas nobili, non legandosi (*rectius*, non essendo cumulabili) con altre. Il divieto di cumulo è sia di tipo soggettivo che oggettivo.

<sup>48</sup> In questi termini, M. Sforza, *Contingentamento delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente: dalla Corte di Giustizia un segnale verso la liberalizzazione del settore?*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, 461 ss., secondo cui il contingentamento delle licenze ha provocato la nascita di un mercato secondario. Anche l'Avvocato generale C. giust. UE Szpunar nella causa C-50/21, *Prestige and Limousine, S.L. c Area Metropolitana de Barcelona* (C. giust. UE, 8 giugno 2023) ha indicato con queste parole detto segmento di mercato, esprimendosi duramente contro di esso: «Se l'AMB intendesse regolamentare il mercato dei taxi e dell'NCC in maniera corretta e coerente, il punto di partenza appropriato potrebbe essere prosciugare quel mercato secondario. Per inciso, questa situazione dimostra bene che le tariffe fisse dei taxi hanno l'effetto di sovvenzionare i suddetti costi delle licenze ottenute nel mercato secondario. In altri termini, se l'AMB fosse seriamente intenzionata a riformare il sistema, lo affronterebbe alla sua radice».

pubblico viene sostituita una decisione privata, rimessa alla pura discrezionalità del singolo. Si badi bene: ciò non consente l'ingresso del *quisque de populo* all'interno della categoria, essendoci comunque una lista di requisiti da possedere, ma consente che nell'ipotesi di una pluralità di soggetti idonei all'esercizio dell'attività, la selezione tra questi avvenga con criteri imprevedibili e talvolta opinabili, a totale discapito del criterio del merito e della maggior qualificazione, che invece dovrebbero essere prediletti. La preferenza, tuttavia, realizzandosi sul terreno dei rapporti tra privati, è esente da obblighi e conseguente sindacato sulla discrezionalità utilizzata, nonostante l'attività consentita attraverso il provvedimento amministrativo personale<sup>49</sup> ceduto continui ad essere di rilievo pubblico.

Al di là delle prescrizioni imposte dalla legge circa le condizioni del dante causa (*tradens*)<sup>50</sup> e dell'*accipiens*<sup>51</sup>, il negozio appare assumere le sembianze di un tradizionale contratto estimatorio, nonostante abbia ad oggetto la cessione di un'autorizzazione amministrativa, o meglio, di un provvedimento amministrativo i cui destinatari erano in principio specificamente individuati, come da caratteristiche stesse dell'atto. La peculiarità di tale negozio si scorge nel fatto che sul rapporto tra i contraenti privati aleggia l'ombra del soggetto pubblico, pretermesso (per propria scelta). L'*accipiens* succederà, infatti, integralmente nei rapporti giuridici obbligatori intercorrenti tra il titolare originario e l'ente concedente, dovendo ad esso rispondere del proprio operato. Il rapporto, dunque, per quanto formalmente duale, finisce invece per involgere, quale terzo soggetto, il controllore pubblico<sup>52</sup>. Si crea

<sup>49</sup> Il fatto che la licenza si configuri quale provvedimento amministrativo autorizzatorio *personale*, ossia destinato a un soggetto individuato, rileva nella non automaticità del trasferimento del medesimo nel caso di cessione di ramo d'azienda. L'acquisto, dunque, per quanto positivamente consentito, deve essere oggetto di apposito e separato negozio, o previsione contrattuale, non essendo automaticamente incluso nei negozi traslativi aventi oggetto diverso.

<sup>50</sup> Tra queste, il fatto di essere titolare di licenza da più di cinque anni, l'aver più di sessanta anni di età e/o la sopravvenuta permanente inabilità, ovvero inidoneità, al lavoro.

<sup>51</sup> Il soggetto a cui il titolo viene trasferito deve essere iscritto al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a trasporto pubblico non di linea. Per poter essere iscritto, questi deve necessariamente essere in possesso di requisiti come il possesso del certificato di abilitazione professionale e aver superato apposito esame da parte di una commissione regionale che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica.

<sup>52</sup> Se si assume, infatti, che la libera concorrenza coincida con un interesse pubblico espressione di un «principio che tutela insieme le imprese ed i consumatori e impedisce che il potere economico guadagni la forza e la funzione di potere politico», «altri interessi di carattere generale chiedono di essere soddisfatti e bilanciati con quell'interesse primario». Così N. Irti, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, 441.

## il trasporto pubblico non di linea

in capo al soggetto entrante una posizione di soggezione, nella parte in cui anch'egli è chiamato a conformare la propria attività agli obblighi di servizio pubblico imposti. Proprio per tale ragione, in posizione critica rispetto a tale impostazione, si fa notare come «lo scambio del titolo abilitativo non può essere considerato, in virtù della posizione dell'originario titolare in relazione all'amministrazione, un mero bene economico liberamente disponibile»<sup>53</sup>.

È da notare come, a seguito dell'alienazione della propria licenza, l'ex titolare non possa più partecipare a procedure volte all'acquisizione di nuovi titoli dello stesso genere, e ciò presumibilmente anche al fine di evitare che il medesimo soggetto accentri su di sé il ruolo stabile di vincitore di pubblico concorso per il rilascio di licenza Taxi e di alienante dei medesimi titoli.

Non si manchi di sottolineare che l'alienazione del titolo non avviene a titolo gratuito – per questo si è parlato di contratto estimatorio e non di donazione –, né tantomeno a prezzi predeterminati. È lo stesso mercato secondario a fare i suoi prezzi, mercato in cui le somme determinate dagli operatori riflettono diversità geografiche e numeriche<sup>54</sup>.

Tale mercato derivato, a differenza dell'originario, è – in maniera paradossale – integralmente esente da regolamentazione<sup>55</sup>, e non pare esserci alcuna volontà legislativa di procedere in tal senso. Così, l'accostamento dei due segmenti di mercato, l'uno dipendente dall'altro, dà vita ad un contrasto stridente<sup>56</sup>.

A salvare tale meccanismo è il fatto che l'ingresso nel mercato secondario è subordinato al possesso di requisiti che ricalcano quelli detenuti dagli originari titolari: il subentrante dovrà dunque dimostrare il possesso dei requisiti stabiliti per il rilascio originario della licenza, nonché di essere iscritto in apposito ruolo, obbligo che può essere adempiuto solo previa integrazione dei criteri stabiliti da ciascuna regione (tra cui, per previsione normativa, la dimostrazione del possesso del certificato di abilitazione pro-

<sup>53</sup> Così V. Giomi, *Mercati in attesa del mercato: la trasferibilità del provvedimento amministrativo tra ragioni pubbliche e dinamiche private*, Torino, Giappichelli, 2019, 16.

<sup>54</sup> È significativo come la licenza Taxi sia divenuta un bene scambiabile anche attraverso le piattaforme di compravendita *online*, in cui i prezzi toccano picchi di 175.000 euro. A titolo di esempio, si veda anche l'articolo di D. Longhin, *Fino a 250 mila euro per una licenza ecco perché i tassisti vanno sulle barricate*, in *La Repubblica*, 9 agosto 2023.

In dottrina si evidenzia come il valore economico del titolo sia «legato all'affermarsi di meccanismi di rendita». Cfr. V. Giomi, *Mercati in attesa del mercato*, cit., 21.

<sup>55</sup> Sul punto, in maniera critica, P. Tullio, *Da Uber ai robotaxi: spunti comparatistici per una riforma degli autoservizi pubblici non di linea*, in *Dir. trasp.*, 2018, 677-697.

<sup>56</sup> Sulla necessità di porre l'attenzione sull'impatto derivante dal meccanismo circolatorio innescato (anche) dalla disciplina positiva, ma non regolato, si v. V. Giomi, *Mercati in attesa del mercato*, cit., 9.

fessionale e l'accertamento dei requisiti di idoneità all'esercizio del servizio tramite esame da parte di apposita commissione).

Tale previsione consente di non considerare il sistema secondario completamente elusivo delle regole imposte per l'ingresso originario nel mercato.

Se da un lato, dunque, tale meccanismo può essere difeso sulla base dell'asserita equivalenza dei criteri per l'accesso alla professione, dall'altro è necessario porre l'attenzione sulla non completa sovrapponibilità della situazione giuridica del primo entrante e del subentrante.

La possibilità di un'alienazione a titolo oneroso di un provvedimento amministrativo come la licenza, rilasciata previa verifica della sussistenza di requisiti e conoscenze, e a seguito di pubblico concorso, trasforma la situazione giuridica soggettiva del privato da una condizione di possesso di un bene dal cui sfruttamento economico trarre una rendita ad una condizione di effettiva proprietà, dove il privato non è più destinatario di un provvedimento, ma proprietario dello stesso, e dunque in grado di disporre anche a titolo oneroso. La licenza viene pertanto definita come una rendita da posizione<sup>57</sup>, assimilabile ad un TFR<sup>58</sup>. Tale sistema viene accusato di concentrare l'attenzione sull'attività d'impresa e il suo sviluppo<sup>59</sup>, a discapito dell'interesse pubblico parallelo<sup>60</sup>, peraltro lo stesso interesse pubblico che in questo settore frena il libero e incondizionato esercizio dell'attività d'impresa.

A tale problema teorico è necessario aggiungere una questione decisamente più pratica, relativa all'insufficienza del passaggio amministrativo di verifica formale rispetto al differente peso di un giudizio ponderativo<sup>61</sup> che si è avuto, e che si avrebbe, attraverso il pubblico concorso che obbliga ad una

<sup>57</sup> M. Sforza, *Contingentamento delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente: dalla Corte di Giustizia un segnale verso la liberalizzazione del settore?*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, 464.

<sup>58</sup> P. Tullio, *Da Uber ai robotaxi*, cit., 683.

<sup>59</sup> V. Giomi, *Mercati in attesa del mercato*, cit., 29.

<sup>60</sup> Irti fa notare come la libera concorrenza fra le imprese rappresenti un «principio che tutela insieme le imprese ed i consumatori e impedisce che il potere economico guadagni la forza e la funzione di potere politico», altresì sottolineando, tuttavia, come «altri interessi di carattere generale chiedono di essere soddisfatti e bilanciati con quell'interesse primario». Si v. N. Irti, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, 441.

<sup>61</sup> Così Giomi, secondo cui si verifica una «insufficienza del passaggio amministrativo di verifica formale rispetto al differente peso di un giudizio ponderativo di interessi che si estenda fino a sindacare la scelta compiuta dalle parti in rapporto al grado di tutela dell'interesse pubblico assicurabile dal mutamento soggettivo del provvedimento autorizzatorio». Cfr. V. Giomi, *Mercati in attesa del mercato*, cit., 18.

## il trasporto pubblico non di linea

valutazione più estesa delle qualità dei molti contendenti a fronte dei pochi posti. Tale meccanismo, infatti, finisce per svuotare di significato l'iniziale (nonché unica) selezione di questo genere, entrando peraltro in contrasto con il principio che la regge: se nel pubblico concorso è l'amministrazione a valutare quale sia l'offerta migliore, e dunque a scegliere sulla base del merito («per titoli ed esami») il vincitore tra più soggetti idonei, nello scambio tra privati si perde non solo – naturalmente – il ruolo dell'amministrazione, ma altresì il criterio di scelta, rimanendo le parti libere di attribuire, tra più idonei, il titolo sulla base di una mera preferenza. Il mondo dei possessori di licenza diviene dunque una casta, a cui è possibile accedere (i) per scelta (altrui) e (ii) per censo: non essendo stabilito un valore, né tantomeno un criterio per poterlo individuare in maniera unitaria sull'intero territorio nazionale, il costo della licenza diviene un vero e proprio ostacolo all'ingresso nel mercato, per taluni talvolta insormontabile<sup>62</sup>. Siffatto mercato secondario, dunque, per quanto legittimato da esplicita previsione normativa, offre parecchi spunti di riflessione<sup>63</sup> sia in tema di coerenza con il principio che regola l'ingresso al mercato primario, che in tema di disuguaglianze e pari opportunità, aspetto messo a dura prova da un sistema non accessibile a tutti. La situazione si aggrava se si aggiunge il dato relativo alla frequenza con cui vengono banditi pubblici concorsi per l'assegnazione di licenze, e dunque

<sup>62</sup> Si pensi che, come fatto notare da C. Bentivogli, *Il servizio taxi e noleggio con conducente dopo la riforma Bersani*, in *Banca d'Italia - Questioni di economia e finanza*, 2008, 21 ss., i prezzi delle licenze nelle grandi città si aggirano intorno ai duemila euro. Tale situazione è stata denunciata a più riprese dai maggiori quotidiani nazionali: a titolo di esempio, si v. l'articolo di A. Canzonato per *Il Corriere della sera*, *Quanto costa una licenza di taxi? Non meno di 100 mila euro ma si arriva anche a 300 mila*, del 13 agosto 2023, nonché quello di F. Landolfi, *Taxi, licenze troppo care rispetto ai redditi dichiarati: la disparità che sfugge al Fisco*, in *IlSole24Ore*, 12 agosto 2024 e, per *La Repubblica*, l'articolo di D. Longhin, *Fino a 250 mila euro per una licenza ecco perché i tassisti vanno sulle barricate*, del 9 agosto 2023.

<sup>63</sup> Per parte della dottrina, «[i]n quei settori in cui l'ordinamento ha già effettuato una graduazione di valori, valutando che la libertà d'iniziativa economica privata possa recedere rispetto ai fini sociali, si ritiene che la trasferibilità, intesa come principale espressione della autonomia contrattuale delle parti, già ridimensionata dalla contrazione dell'iniziativa economica, dovrebbe essere esclusa». Si v. V. Giomi, *Mercati in attesa del mercato*, cit., 23. A sostegno della sua tesi, la stessa autrice spiega come «il meccanismo traslatorio così configurato [...] consolida dalla resistenza del settore contingentato ad ogni possibile apertura a forme di liberalizzazione volte all'eliminazione delle barriere all'ingresso» e teme, pertanto, che «La trasferibilità, intesa come elemento dinamico del settore, divenga al contrario causa del suo irrigidimento verso il mercato» (26). Giomi conclude eloquentemente sostenendo che «la trasferibilità fra privati di un provvedimento posto a garanzia delle finalità sociali costituisce il primo tassello della progressiva dissoluzione di una logica che ha sostenuto il mantenimento di un determinato assetto antagonista al libero dispiegarsi delle forze economiche» (28).

provvedimenti amministrativi gratuiti<sup>64</sup>, nonché il fatto che negli ultimi anni anche tale ultima forma di acquisto del titolo sia divenuta a titolo oneroso: gli ultimi concorsi banditi al fine di aumentare il numero di licenze in circolazione, infatti, non rispecchiano il modello utilizzato negli anni precedenti, invece prevedendo il pagamento di ingenti quote per l'acquisto del titolo<sup>65</sup>. Che tale indirizzo rappresenti una novità è testimoniato dalle più risalenti relazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), in cui veniva posta particolare attenzione proprio sul fatto che le licenze ai tempi in circolazione fossero state rilasciate a seguito di pubblico concorso per titoli e non a titolo oneroso<sup>66</sup>, sollevando in questo senso il problema della ragionevolezza dell'esistenza di compensazioni a favore degli *incumbent* a seguito del rilascio di nuove licenze, senza che però gli stessi fossero titolari di alcun diritto in tal senso, non avendo l'ottenimento del titolo richiesto alcun esborso in denaro. All'epoca, l'Autorità considerava ragionevoli tali modelli compensativi nella sola ipotesi di esistenza di un modello di liberalizzazione che prevedesse la coesistenza di Taxi e NCC, di operatori gravati da obblighi di servizio pubblico e non. L'attuale sistema di rilascio a titolo oneroso di nuove licenze prevede che gli operatori preesistenti vengano indennizzati attraverso la ripartizione tra questi di una grossa percentuale (a Roma, l'ottanta per cento) del prezzo di ogni licenza rilasciata.

La licenza Taxi, dunque, si atteggia a provvedimento amministrativo personale rilasciato previa valutazione dei titoli e pagamento di un corrispettivo, liberamente cedibile a terzi anche a titolo oneroso e senza previsione di preavvisi, comunicazioni o ipotesi di rientro in possesso da parte

<sup>64</sup> Secondo Tullio, «gli utenti sarebbero vittima di un classico caso di regulatory capture, in cui la lobby dei tassisti è in grado di imporre alla classe politica non solo di mantenere barriere normative all'ingresso nel mercato (il numero chiuso di licenze), ma anche di bloccare il rilascio di nuove licenze da parte delle amministrazioni comunali (tra l'altro, i tassisti possono contare sul fatto di poter creare forti disagi alla mobilità urbana con loro agitazioni). Ciò ha determinato lo sviluppo di un mercato secondario delle licenze – totalmente deregolamentato, ma legittimo in quanto espressamente consentito dall'art. 9n. 21/1992 – in cui le licenze vengono trasferite ad importi molto elevati (e finiscono per costituire un vero e proprio TFR per il tassista che cessa e cede la propria attività). Per inciso, la stessa circostanza che le licenze siano trasferite in cambio di corrispettivi così alti costituirebbe la riprova degli eccessivi margini di profitto dei tassisti, che sono disposti ad affrontare un costo tanto elevato nella consapevolezza di un rapido ritorno dell'investimento». Cfr. P.Tullio, *Da Uber ai robotaxi*, cit., 683.

<sup>65</sup> In alcune città, i più recenti bandi pubblicati dalle Amministrazioni comunali recano riferimenti ad un rilascio a titolo oneroso del titolo, stabilendone un prezzo. A titolo di esempio, si veda il Bando del 2 settembre 2024 di Roma Capitale, disponibile al seguente link: <https://www.comune.roma.it/web/it/bando-concorso.page?contentId=BEC1247029>

<sup>66</sup> AGCM, AS1354, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Bollettino 9/2017.

## il trasporto pubblico non di linea

dell'Amministrazione – come invece avviene per le autorizzazioni previste dal TULPS<sup>67</sup> –.

Diverso è il tema del contingentamento dei titoli, difeso da alcuni<sup>68</sup> e avversato da altri<sup>69</sup>: sulla prima posizione si attesta chi crede che il sistema necessiti di numero chiuso per essere remunerativo e teme i fallimenti di mercato che la libera concorrenza produrrebbe, in particolare l'ipotesi della c.d. concorrenza distruttiva, così come chi sostiene che anziché evolversi, il mercato tenderebbe a involversi, favorendo l'affermarsi di posizioni dominanti da parte dei grandi operatori economici, in grado di vincere la guerra dei prezzi contro le piccole imprese, con risultato un'insufficiente allocazione di risorse<sup>70</sup>. Di diverso avviso chi sostiene, al contrario, che esista una concorrenza anche tra le grandi imprese e, al contempo, che in settori come il TPL non di linea non si corra il rischio di una concorrenza distruttiva<sup>71</sup>. Considerazioni in tal senso sono state formulate anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e dall'Avvocato generale Szpunar nel caso *Prestige and Limousine*, in cui si sono state evidenziate le difficoltà di una totale apertura del mercato delle licenze Taxi; tuttavia, si è al contempo sottolineato come le scelte relative al contingentamento del settore Taxi non possano (e non debbano) in alcun modo avvenire a scapito degli operatori di Ncc<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> È interessante notare come, per quanto le autorizzazioni riferite al Trasporto pubblico locale non rientrino del TULPS, queste si riferiscano ad un'attività (la guida su strada), qualificata dal Consiglio di Stato come «un'attività pericolosa ma giuridicamente autorizzata per ragioni di utilità sociale, inerenti alla rapidità ed efficienza degli spostamenti di persone e cose accessorie. Tale autorizzazione assume contorni particolari allorché l'attività non è svolta nel proprio esclusivo interesse, ma viene offerta – dietro corrispettivo – ai terzi. In tali casi, infatti, l'ordinamento prescrive una serie di cautele supplementari, perché lo svolgimento professionale della guida – con il correlato aggravio in termini di usura psico-fisica del conducente – espone a rischio l'incolumità delle persone trasportate e la sicurezza della circolazione stradale». Cfr. Cons. St., sez. I, parere del 23 dicembre 2015, n. 3586.

<sup>68</sup> Secondo alcuni, il contingentamento «non è da considerarsi di per sé la causa dell'inefficienza» bensì costituirebbe «una soluzione di second best in un mercato strutturalmente caratterizzato da asimmetrie»; così V.Visco Comandini, S.Gori e F.Violati, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, cit., 518.

<sup>69</sup> P.Tullio, *Da Uber ai robotaxi*, cit.

<sup>70</sup> Molte di queste tesi si possono trovare per esteso in P.Tullio, *Da Uber ai robotaxi*, cit.

<sup>71</sup> Ciò in quanto esso risulta essere legato a «mercati nei quali per avviare l'attività occorre sostenere costi fissi molto elevati o irrecuperabili che costituiscono una parte rilevante dei costi totali. Così C. Bentivogli e M. Calderini, *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, in *Banca d'Italia Questioni di economia e finanza (Occasional paper n. 5)*, 2007, 13.

<sup>72</sup> La C. giust. UE, dal canto suo, ha acceso i riflettori sul fatto che esistano – e possono essere applicate – misure meno restrittive al fine di limitare l'impatto dell'ingresso degli operatori Ncc nel settore, in ossequio al principio di proporzionalità: tra queste, una miglior

Dal punto di vista degli schemi tradizionali del diritto amministrativo, una giustificazione del contingentamento potrebbe derivare dalla scelta del titolo autorizzatorio utilizzato, *la licenza*, che negli orientamenti dottrinali più risalenti veniva identificata come una *species* del genere “autorizzazioni”, essendo qualificata come un provvedimento che consente l’esplicazione di attività sulla base di un apprezzamento discrezionale dell’Amministrazione, tenuta a valutare, oltre alla sussistenza dei requisiti materiali, anche la rispondenza della stessa all’interesse pubblico<sup>73</sup>.

Dati alla mano, però, in un’ottica comparatistica, le città italiane sembrano essere quelle con il rapporto più basso tra numero di vetture esercenti il servizio Taxi e numero di abitanti. Mentre a Londra, Madrid e Parigi si registrano, rispettivamente, 15.130 veicoli autorizzati al servizio Taxi con 18.297 autisti, 15.776 e 17.636 licenze circolanti<sup>74</sup>, a Roma l’attuale contin-

organizzazione di detti servizi, con limitazioni orarie e spaziali (Cfr. C. giust. UE, 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine*, C-50-21). Allo stesso tempo, l’Avvocato Generale della C. giust. UE Szpunar, pur riconoscendo come «riformare davvero e liberalizzare l’intero sistema dei servizi di taxi e di NCC metta in una posizione di significativo svantaggio coloro che hanno pagato a caro prezzo le licenze e cercano di recuperare i costi attraverso le tariffe fisse (elevate) dei taxi», rileva altresì che «esistono, tuttavia, altri modi per controbilanciare il rischio di abbandonare tali persone invece di farlo a scapito dei veicoli NCC e della libertà di stabilimento». Cfr. *Conclusioni dell’Avvocato generale Szpunar* nella causa C-50/21, *Prestige and Limousine*, S.L. c. Área Metropolitana de Barcelona.

<sup>73</sup> Così A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, XII, Napoli, Jovene, 1974, 426. Al contrario, per altra e diversa dottrina le licenze potrebbero qualificarsi quali *autorizzazioni non discrezionali*; così, D. Donati, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Archivio Giuridico*, XII, I, 1903. Anche Virga si fa sostenitore di una necessaria differenza tra licenze e autorizzazioni, identificando con il nome di *licenze* le autorizzazioni che incidono sui diritti soggettivi dei privati, ed in particolare sui diritti fondamentali e sui diritti di proprietà (cfr. G. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, IV, Milano, Giuffrè, 1972, 62). Di diverso avviso Landi e Potenza in G. Landi e G. Potenza, *Manuale di Diritto Amministrativo*, VI, Milano, Giuffrè, 1978, 218, per cui è usuale un utilizzo promiscuo dei termini «autorizzazione», «licenza», «permesso», «nulla osta», «per indicare il medesimo fenomeno [...]» e perciò «non sembra quindi che si debbano contrapporre “licenze” ed “autorizzazioni” come categorie distinte». È necessario aggiungere, tuttavia, come la più recente dottrina abbia abbandonato l’idea di una differenziazione tra le due categorie. Residui di questa distinzione rimangono attuali in R. Lobianco, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, Milano, Giuffrè, 2022, 41, secondo il quale solo la licenza – e non anche l’autorizzazione – potrebbe essere considerata atto amministrativo idoneo a consentire lo svolgimento di un servizio pubblico legato ad esigenze locali e alla domanda di mercato.

<sup>74</sup> Fonte: Parere dell’Autorità per la Regolazione dei Trasporti del 26 settembre 2024 n. 42, 7.

L’ART ricorda come l’effettiva entità di tale sottodimensionamento potrà essere indagata solo mediante ulteriori approfondimenti, anche in considerazione del fatto che le tre

## il trasporto pubblico non di linea

gente è costituito da sole 7.715 licenze, di cui attive 7.700, a fronte di 974 autorizzazioni Ncc<sup>75</sup>; prima del bando di concorso pubblico straordinario per il rilascio a titolo oneroso di licenze di settembre 2024<sup>76</sup>, l'ultimo incremento del contingente Taxi è avvenuto nel 2006, ed è consistito nel rilascio di 1.000 nuove licenze<sup>77</sup>. Nella stessa città, il numero di corse rimaste inevase è stato di oltre quattro milioni nel 2023, pari complessivamente al 30,26 per cento del totale di richieste di servizio pervenute, con picchi (in media, 49,8 per cento) nei mesi estivi<sup>78</sup>. Ciò che traspare dal quadro appena tracciato non sembra un problema legato al *contingentamento*, quanto piuttosto all'eccessiva restrizione all'ingresso che genera veri e propri problemi di *scarsità*. L'Autorità per la Regolazione dei Trasporti (ART) stima un fabbisogno reale, inevaso, di oltre duemila nuove licenze, aggiungendosi a più remoti richiami dell'AGCM che già nel secolo scorso parlava di un problema di vera e propria scarsità, definendo l'abusivismo come «spontaneo adeguamento del mercato» alla scarsità stessa<sup>79</sup>. La scarsità genera, come reazione spontanea, un problema non solo di efficienza del mercato, ma anche di accessibilità allo stesso<sup>80</sup>.

Se dunque, negli anni, i vari settori di trasporto – fortemente regolati, come settore ferroviario o aereo – hanno tentato, o hanno dovuto, evolversi insieme a tempi ed esigenze, il settore del TPL non di linea continua a lottare con il tempo, tentando di mantenere invariata la sua composizione anche a fronte di una domanda e un'offerta completamente mutate.

### 3.2. Attualità della qualifica di servizio pubblico. La fungibilità dei servizi

città europee citate presentano condizioni favorevoli all'uso dei servizi di mobilità collettiva (trasporto pubblico locale, servizi a domanda individuale come Taxi e Ncc, altri servizi di mobilità su piattaforma, anche in modalità *sharing*) e quindi una potenziale minor necessità di ricorrere al servizio Taxi per la concorrenza di servizi alternativi.

<sup>75</sup> Per approfondire il tema della presenza di restrizioni quantitative all'interno degli Stati membri, si v. *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report*, disponibile al seguente link: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>

<sup>76</sup> Bando di concorso pubblico straordinario per il rilascio a titolo oneroso di 1000 licenze, pari a circa il tredici per cento dell'attuale contingente.

<sup>77</sup> Fonte: Parere dell'Autorità per la Regolazione dei Trasporti del 26 settembre 2024 n. 42, 4 ss.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Cfr. AGCM, AS053, Servizio di trasporto di persone mediante taxi, in Bollettino n. 29/1995.

<sup>80</sup> Come sottolineato nel 2017 dall'AGCM, la carenza può essere ricondotta principalmente a un numero insufficiente di licenze emesse dai comuni interessati (in particolare quello di Roma), con conseguenti livelli troppo elevati delle tariffe per il servizio. Cfr. AGCM, AS1354, Riforma del settore della mobilità non di linea, in Bollettino 9/2017.

*Taxi-NCC*

La qualificazione di «mercato unico» ad opera della Corte costituzionale, da ultimo fornita nella sentenza del 19 luglio 2024 n. 137, determina un punto importante nella disputa su differenze e affinità tra i servizi Taxi e Ncc. Partendo da questo assunto, si rende ancor più necessario domandarsi se la scelta di sottoporre a trattamenti legislativi differenziati gli operatori che prestano la propria attività all'interno del medesimo mercato sia ancora attuale e giustificata, e non invece imposta da anacronismi legislativi e fenomeni di cattura del regolatore (*rectius*, del decisore politico)<sup>81</sup>. A tal fine, si rende necessario verificare se le differenze al momento sussistenti tra le due categorie di TPL non di linea attengano al piano fattuale o siano di tipo meramente normativo e, in quest'ultimo caso, se siano legate alla qualifica di “servizio pubblico” attribuita al servizio Taxi e se tale attribuzione possa dirsi ancora una necessità attuale. A tal fine, è utile verificare se i due servizi possano essere considerati sul piano operativo come fungibili.

La nozione di fungibilità economica può essere individuata non tanto, come quella giuridica, nel carattere generico del bene – «*genus nūmquam pèrit*» – e nella rilevanza attribuita al valore più che al bene in sé – «*tantundem eiusdem generis*» – quanto piuttosto nella equivalenza e interscambiabilità *soggettiva* del bene, ossia per come percepita dal consumatore, il quale destina a beni fungibili la medesima domanda. Nel caso del settore del TPL non di linea, la difficoltà nel considerare fungibili i servizi erogati risiede sia in questioni normative – i due servizi hanno una regolazione differente – che materiali – i due servizi non sono svolti in maniera identica –: queste ultime differenze possono tuttavia considerarsi, come si vedrà, conseguenza delle prime.

La teoria della fungibilità dei due servizi è da tempo stata abbracciata dalle autorità di settore che, soffermandosi maggiormente sulle affinità dei servizi piuttosto che sulle loro differenze, hanno principiato il cammino della sostanziale equiparazione dal punto di vista del consumatore. Diversa posizione ha per anni invece assunto la giurisprudenza: era stata proprio la Corte costituzionale, nel 2020, a evidenziare – ancora una volta – la differenza sostanziale tra i due servizi e la conseguenziale necessaria differenziazione normativa degli stessi. Degno di nota in questo senso è il recente e “repentino” cambio di orientamento registrato sul punto dalla stessa Corte, che nel 2024 ha fatto proprie le considerazioni dell'AGCM a sostegno della

<sup>81</sup> Sul rapporto tra interessi corporativi e poteri pubblici in campo economico, si v. S. Cassese, *Corporazioni e intervento pubblico nell'economia*, in *Foro amm.*, 1969, 481.

## il trasporto pubblico non di linea

tesi della fungibilità dei due servizi<sup>82</sup>. Negli anni, infatti, le autorità di settore non hanno mancato di sottolineare la «piena sostituibilità tra i due servizi»<sup>83</sup>, in considerazione del fatto che la domanda «considera i due servizi (...) largamente sostituibili tra loro»<sup>84</sup>, e pertanto costantemente auspicando una progressiva equiparazione attraverso l'eliminazione degli elementi discriminatori<sup>85</sup>.

Un passaggio intermedio si era peraltro già avuto pochi mesi prima della sentenza della Corte costituzionale ora ricordata, quando la Consulta, nell'analisi di un caso relativo all'applicabilità anche al settore degli Ncc della possibilità di erogare i c.d. servizi innovativi<sup>86</sup>, aveva tenuto conto di come «la domanda di mobilità non di linea considera[sse] ormai in larga parte fungibili i servizi di taxi ed NCC». Nella medesima pronuncia si sottolineava come «i consumatori si rivolg[ano] in maniera indifferenziata alle due tipologie di impresa, che tendono, perciò, a confluire in un unico mercato». Tale conclusione spicca in un panorama giurisprudenziale che, al contrario, aveva nel corso degli anni più volte avvalorato la tesi della differenza sostanziale dei due servizi, così legittimando le differenze create sul piano normativo con tale intento. La forza di tali affermazioni e l'audacia nel rompere i legami col passato, tuttavia, devono a ogni buon conto essere ricondotte non già esclusivamente ad un assoluto ed esclusivo ripensamento della Consulta sulle proprie considerazioni, bensì ad un diverso approccio già avviato da alcune pronunce delle altre Giurisdizioni superiori<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> C. cost., 7 marzo 2024, n. 36.

<sup>83</sup> Cfr. AGCM, AS1137, Postope di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014, in Boll. n. 27/2014.

<sup>84</sup> Da ultimo, AGCM, AS1990, Servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente, in Bollettino 24/2024, in cui si sottolinea altresì che «dal punto di vista dei bisogni di mobilità degli utenti, non esiste una domanda rivolta ai soli servizi taxi, ma una più ampia richiesta di servizi a domanda (non di linea), peraltro estesa anche oltre i confini comunali».

<sup>85</sup> AGCM, AS1137, cit., e AGCM, AS1354, Riforma del settore della mobilità non di linea, in Bollettino 9/2017.

<sup>86</sup> La possibilità di erogare servizi innovativi è prevista dall'art. 2, c. 3-bis, l. n. 21/1992, che la limita ai soli Taxi; tale limitazione sembra essere confermata anche dall'art. 6, c. 1, lett. e), d.l. n. 223/2006 (conv. nella l. n. 248/2006), che regola gli stessi servizi.

<sup>87</sup> In maniera critica sul trattamento differenziato si era infatti già espressa la Cassazione, evidenziando la necessità di una finalità legittima e la necessaria osservanza di canoni di adeguatezza e proporzionalità al fine di giustificare trattamenti differenziati tra il servizio Taxi e quello Ncc (cfr. Cass, II civ., 10 ottobre 2008, n. 24942); altrettanto ha fatto nel 2024 il Consiglio di Stato, (cfr. Cons. St., sez.V, 7 febbraio 2024, n. 1261, il quale ha considerato i vincoli imposti in via esclusiva ai servizi Ncc come lesivi dei principi di imparzialità e dei criteri di ragionevolezza, nonché della libera iniziativa economica, nella parte in cui alterano

La questione relativa alla equivalenza del servizio necessita di un'analisi ulteriore, sotto due distinti profili: il primo, relativo alle differenze legate agli obblighi di servizio pubblico<sup>88</sup> relativi al solo servizio Taxi; il secondo, relativo alla necessità che detta differenza "istituzionale" mantenga oggi la sua attualità, nonostante la sopravvenuta diffusione di mezzi che sono in grado di assicurare, in maniera diversa ma a volte più efficace (si pensi al costo o alla capillarità nella relativa diffusione), il diritto alla mobilità dei cittadini.

Sotto il primo profilo, ragioni storiche ed economiche (già ripercorse) hanno giustificato l'attribuzione al servizio Taxi di obblighi di servizio pubblico, tra cui la complementarità rispetto al servizio di linea, la scarsità degli operatori e la necessità di assicurare prestazioni non diversamente offerte dal mercato, tali da giustificare l'imposizione di precise prescrizioni conformative.

Da qui, del pari, l'attribuzione di diritti di esclusiva, come la possibilità di stazionare in pubblica piazza. Tali diritti sono entrati in crisi con l'ingresso nel mercato dei primi operatori "concorrenti", intenzionati ad erogare il medesimo servizio, i quali hanno messo in discussione il modello e il mercato tradizionale, contaminandolo con le loro novità e persino migliorandolo, obbligandolo ad un sostanziale rinnovamento<sup>89</sup>.

Del resto, anche l'Avvocato generale Szpunar nella recente causa *Prestige and Limousine*<sup>90</sup>, ricorda – richiamandosi alla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>91</sup> – come la qualificazione di un servizio come SIEG, e la differenziazione dalle altre attività economiche, richieda che lo Stato membro indichi le ragioni per cui ritiene che il servizio di cui si tratta meriti, per il suo carattere specifico, di essere così qualificato e differenziato. Riprendendo altresì la definizione di SIEG data dalla Commissione europea,

le regole di competizione fra le diverse tipologie di operatori dell'autotrasporto e implicano «una ingiustificata restrizione del principio di concorrenza», ciò anche sulla scorta di una costante e abbondante giurisprudenza europea, tra cui C. giust. UE, 8 giugno 2023, C-50/21, *Prestige and Limousine SL*, in cui si è ribadita la necessità di esaminare in modo rigoroso le preminenti finalità di interesse generale che presiedono alla disciplina limitativa e che le misure adottate devono essere adeguate e non devono travalicare lo stretto indispensabile.

<sup>88</sup> Sugli obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti e nelle vesti di strumenti di tutela statica della concorrenza, si v. diffusamente N. Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, 2014, 127-155.

<sup>89</sup> Si pensi all'introduzione delle App di intermediazione per il servizio Taxi, nonché alla possibilità di prevedere anticipatamente il prezzo della corsa.

<sup>90</sup> C. giust. UE, 8 giugno 2023, C-50/21.

<sup>91</sup> Si vedano: C. giust. UE, 12 febbraio 2008, *BUPA e a. c. Commissione*, T-289/03, punto 172, nonché C. giust. UE, 10 dicembre 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova*, C-179/90, punto 27.

## il trasporto pubblico non di linea

si legge come questi siano qualificati «attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale) [...]»<sup>92</sup>, venendo così in evidenza l'elemento comparatistico con le altre attività presenti sul mercato, e la sua necessaria attualità.

Ci si chiede dunque, a questo punto, se una differenziazione normativa del tipo di attività esercitata dalle due diverse categorie trovi ancora attuale fondamento, ovvero se, in sua assenza, gli operatori riuscirebbero a pervenire spontaneamente ad un ottimo paretiano; più nello specifico, se in un regime di piena parificazione normativa dei diversi tipi di operatori attivi nel sistema del TPL non di linea, i soggetti attualmente non vincolati da obblighi di servizio pubblico si troverebbero a rispondervi in maniera naturale e spontanea, anche in ragione di finalità utilitaristiche (che tuttavia producono effetti positivi anche sul fronte della domanda<sup>93</sup>) e stante l'attuale conformazione del mercato, o se invece sia ancora necessaria una differenziazione legislativa che imponga obblighi ad una categoria limitando, automaticamente e per riflesso, l'altra.

A tal fine, è da tenere presente come alcune prestazioni e attività già imposte per via normativa possano ormai considerarsi insite nell'attività, e dunque non più bisognose di essere assistite da vincoli di tal tipo. Al contrario, talune caratteristiche del servizio pubblico faticano a consolidarsi come caratteristica dell'attività in sé: è (solo) in relazione a queste che si ritiene che possa tuttora sussistere la necessità di imporre determinate regole ed obblighi.

Obiezione che sorge dalla prassi e dall'osservazione empirica del fenomeno è come tali obblighi, tuttavia, non vengano assistiti da alcuna misura sanzionatoria per le ipotesi di violazione. Per meglio dire, manca la coattività dell'imposizione dell'obbligo, il controllo sull'esatto adempimento dello stesso, anche sotto diverse e più miti forme (es. obblighi di comunicazione) e la conseguente sanzione, così rendendo vano sia lo sforzo di distinguere

<sup>92</sup> Si v. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa* (COM/2011/90) del 20 dicembre 2011, 3.

<sup>93</sup> Sostiene questa tesi anche l'Avvocato generale Szpunar, secondo cui «nella logica del mercato interno istituito dal TFUE, un equilibrio è normalmente mantenuto attraverso nozioni che tendono ad essere dimenticate nel corso delle discussioni riguardanti cause come quella in esame: l'offerta e la domanda». Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale Szpunar, cit., punto 72.

le due categorie, sia le pretese dell'utenza che di questa differenziazione dovrebbe in realtà beneficiare.

Nello specifico, in assenza dei vincoli prescritti dal legislatore al solo fine di distinguere le due categorie (ad esempio, in passato, l'obbligo di rientro in rimessa), ciò che giustificerebbe una differenziazione dei servizi è esclusivamente l'imposizione degli obblighi di doverosità, continuità, universalità, accessibilità, imposti al servizio Taxi.

Il carattere della doverosità del servizio, nel caso di specie, si concretizza nell'obbligatorietà della prestazione. Tale obbligo viene nella pratica sterilizzato dalla facoltà riconosciuta agli autisti di rifiutare la corsa attraverso l'applicazione mobile, mezzo che, al contrario, dovrebbe facilitare l'incontro tra domanda e offerta e promuovere l'efficientamento del sistema<sup>94</sup>. Se consentito il rifiuto, allora la prestazione non può più considerarsi obbligatoria. Delle due, l'una: o l'opzione di cui trattasi si riconosce come incompatibile con il sistema e dunque deve esserne espunta, oppure si riconosce *de facto* l'inesistenza del vincolo, e conseguentemente l'irrazionale differenziazione delle due tipologie di operatori TPL non di linea sulla base di questo elemento<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> Al riguardo, si v. il parere dell'Autorità per la Regolazione dei Trasporti del 26 settembre 2024, n. 42, in cui si analizzano i dati relativi alle domande di servizio rimaste insoddisfatte e si tenta di individuarne i motivi. In particolare, «Roma Capitale asserisce che le chiamate inevase sono da ricondurre a due fattispecie: (i) richieste per spostamenti di distanza modesta, e (ii) richieste derivanti da territori che, pur rientrando nel bacino di competenza del servizio taxi, sono collocati distanti (oltre 10 km) dalle aree di stazionamento dei taxi, determinando perciò elevati tempi di arrivo del taxi al punto di prelievo dell'utente (oltre 40 minuti), circostanza che si configura «come una causa fortemente deterrente per l'effettivo svolgimento del viaggio sia da parte dell'utenza che degli stessi operatori», così evidenziando una chiara scelta di opportunità nel fornire il servizio, e non la risposta ad un obbligo.

<sup>95</sup> Sul punto, l'AGCM rileva come a fronte della concreta possibilità del verificarsi di «rifiut[i] ingiustificat[i]» si renda necessario, «considerato l'obbligo di prestazione del servizio in capo ai vettori taxi, [...] che eventuali rifiuti di accettazione della corsa siano comunicati insieme alla relativa causa di oggettivo impedimento all'ente territoriale competente per il servizio, tramite il soggetto gestore al fine dell'esercizio delle funzioni di vigilanza». Cfr. Segnalazione congiunta AGCM-ART del 12 giugno 2024, *Segnalazione congiunta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990 e dell'art. 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481 relativa a criticità concorrenziali concernenti i servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente*. Del pari, la bozza di d.P.C.M. in materia di attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, ampiamente esaminata nella segnalazione congiunta appena citata, ha previsto, al fine di evitare il fenomeno del rifiuto delle corse – di cui in questo modo si riconosce l'esistenza ed il carattere problematico – il nuovo sistema non comunichi al vettore costo e destinazione della corsa fino al raggiungimento del punto di partenza della corsa stessa, peraltro non eliminando la possibilità di un rifiuto al buio (art. 4, c.3).

## il trasporto pubblico non di linea

Altro obbligo imposto alla categoria dei Taxi è di assicurare la continuità del servizio pubblico: sulla base di detta necessità, si prevede un sistema di turnazione a cui gli operatori sono sottoposti per esercitare la propria attività. Apposite sanzioni sono previste per le ipotesi in cui un operatore venga sorpreso ad operare in una fascia diversa<sup>96</sup>, ma, all'opposto, alcun sistema di controllo, né sanzionatorio, è previsto per la verifica dell'effettiva circolazione delle licenze autorizzate nella fascia oraria di riferimento<sup>97</sup>. Se è vero che i tassisti sono da considerarsi, ai fini del diritto civile e del lavoro, imprenditori artigiani e dunque lavoratori autonomi che traggono il proprio profitto dall'attività concretamente svolta, dunque con una propensione degli stessi a svolgere più attività possibile a fini di guadagno, a tale connotazione va aggiunta un'ulteriore qualifica: per quanto lavoratori autonomi possessori di partita Iva, i tassisti sembrano poter essere qualificati, sulla base della rilevanza pubblicistica del servizio svolto, come veri e propri incaricati di pubblico servizio; conseguentemente, il mancato adempimento dei propri obblighi di lavoro potrebbe integrare gli estremi dell'interruzione di pubblico servizio, ai sensi dell'art. 331 c.p.

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità si è espressa in un primo momento negando la qualifica di incaricato di pubblico servizio al conducente di Taxi, sulla scorta della prevalente materialità dell'attività, caratterizzata da un grado di discrezionalità non sufficiente, e sulla *erronea* qualificazione del servizio come servizio pubblico, piuttosto da considerarsi alla stregua di atti-

<sup>96</sup> In generale, un inasprimento delle sanzioni per la violazione degli obblighi previsti per taxi e NCC, nonché per i fenomeni di abusivismo, è stato disposto con l'art. 25 l. 16 dicembre 2024, n. 193.

<sup>97</sup> In dottrina si mette in luce il ruolo centrale che dovrebbe ricoprire *il risultato* nel settore dei servizi pubblici, ossia la «satisfattività delle prestazioni rese agli utenti»; così G. Caia, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Oss. Cost.*, n. 3, 2018, 338, secondo cui «il risultato della gestione rappresenta il dato caratterizzante e distintivo del servizio pubblico, rispetto alla normale attività economica pubblica». Sulla soddisfazione dell'utenza nelle attività classificate come servizi pubblici, si v. Anche F. Giglioni, *Le garanzie degli utenti dei servizi pubblici locali*, in *Dir. amm.*, 2005, 353 ss. e *ivi*, M. Ramajoli, *La tutela degli utenti nei servizi pubblici a carattere imprenditoriale*, 2000, 383 ss. Su questo assunto e in considerazione del problema esposto, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti evidenzia come sia «necessario che Roma Capitale incrementi le proprie attività di controllo sul rispetto da parte dei tassisti della presa in carico delle chiamate in ottemperanza agli obblighi di effettuazione del servizio nei confronti di tutti gli utenti ricadenti nel bacino di competenza, del rispetto del Regolamento e dei turni». Cfr. Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Parere a Roma Capitale sull'incremento del contingente taxi e sull'adeguamento del sistema tariffario, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni*, del 30 maggio 2024, n. 33.

vità economica di pubblico interesse, anche in considerazione del titolo legittimante, autorizzatorio e non concessorio<sup>98</sup>. Poco dopo, la Suprema Corte ha riconosciuto la qualifica di incaricato di pubblico servizio agli autisti del servizio pubblico di linea<sup>99</sup>. Utilizzando quale metro il medesimo parametro adottato inizialmente dalla Corte, ossia la discrezionalità, tale decisione non può che suscitare alcuni dubbi, se si considera che il tasso di discrezionalità nell'attività svolta dall'autista del servizio da piazza, peraltro lavoratore autonomo, è senz'altro maggiore rispetto a quella del conducente di veicolo di trasporto di linea. In questo senso, la qualificazione dei conducenti di Taxi rimane dubbia e problematica, potendocisi arrestare alla iniziale ed esplicita pronuncia della Corte, ovvero pretendere per un'interpretazione analogica di una pronuncia temporalmente successiva.

Tuttavia, prescindendo dalla qualifica rivestita dal conducente e tornando al *busillis* originario, non esistono (*rectius*, non sono stati predisposti) nella pratica sistemi in grado di verificare l'effettivo svolgimento del servizio da parte degli operatori<sup>100</sup>, e un effettivo rispetto della turnazione per essi prevista<sup>101</sup>. Un meccanismo in tal senso può considerarsi fortemente auspicabile.

Il servizio Taxi si differenzia, inoltre, per le caratteristiche di universalità e accessibilità – anche in termini economici – dell'attività. Ciò comporta che la prestazione deve essere erogata a favore della generalità degli utenti,

<sup>98</sup> Cass. pen., sez. II, 17 novembre 1998, n.12722, secondo cui «non vertendosi in tema di attività in regime di concessione, a rigore non potrebbe parlarsi oggettivamente per essa dell'esercizio di un pubblico servizio, ma di una attività di pubblico interesse».

<sup>99</sup> L'autista di un veicolo in servizio di autolinea pubblica deve essere considerato incaricato di pubblico servizio, a norma dell'art. 358 c.p., in ragione dell'attività di interesse collettivo svolta e della natura non meramente materiale della sua prestazione. Cfr. Cass. pen., sez.V, 18 marzo 2003, n. 12666, nonché Cass. pen., sez.VI, 27 aprile 2006, n. 14625, e ancor prima, Cass. pen., sez.VI, 6 febbraio 1997, n. 1087.

<sup>100</sup> Sul punto, si vedano le critiche esposte anche dalla Segnalazione congiunta AGCM-ART del 12 giugno 2024, *Segnalazione congiunta*, cit., in cui si legge che tuttora la «bozza di d.P.C.M. (del MIT, *ndr.*) non prevede altresì disposizioni adeguate per agevolare la verifica da parte degli enti territoriali del corretto assolvimento degli obblighi di servizio pubblico», e pertanto si suggerisce una condivisione da parte delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra offerta di Taxi e NCC e domanda dei dati relativi, tra gli altri, al numero di vetture Taxi e NCC effettivamente presenti in servizio, in un determinato territorio, suddivise per vetture attrezzate per il trasporto di *handicap* ed altre caratteristiche tecniche, a favore di Autorità ed enti territoriali, responsabili del monitoraggio e della programmazione del servizio.

<sup>101</sup> S'intende, in questo senso, il rispetto dell'obbligo di prestare il servizio in determinate fasce orarie. Per riflesso, si impone agli operatori un divieto di esercizio dell'attività in momenti non programmati, in cui però l'eventuale violazione appare più facilmente accertabile.

## il trasporto pubblico non di linea

senza distinzione alcuna, e a prezzi calmierati al fine di garantire importi abbordabili. Per consentire l'erogazione universale del servizio, è previsto da ciascun bando un numero minimo di licenze da destinare a vetture attrezzate per il trasporto disabili, così come imposto anche per il servizio Ncc<sup>102</sup>. Tale ultima specificazione evidenzia come l'attività degli Ncc possa dirsi sostanzialmente equivalente (o parificata) sul fronte dell'universalità del servizio. È infatti da sottolineare come sia la legge a definire quella degli Ncc un'utenza specifica, riferendosi a quella che espressamente richiede il servizio; in assenza di vincolo legislativo, e dunque consentendo lo stazionamento in pubblica piazza anche a questi operatori, l'utenza smetterebbe di per sé di essere "specificata", trasformandosi naturalmente in una clientela "indifferenziata".

Diverso è il tema dell'accessibilità economica: mentre i prezzi del servizio Taxi sono oggetto di regolazione pubblica, i prezzi del servizio Ncc sono prezzi di mercato inevitabilmente influenzati dagli oneri normativi che ricadono sulla categoria, compreso il prolungato blocco del rilascio delle autorizzazioni e la conseguente scarsità dell'offerta.

A salvaguardia dell'accessibilità della prestazione del servizio Taxi, invece, è predisposto un sistema tariffario ad importi iniziali, minimi e progressivi prestabiliti. Un paradosso in questi termini si pone con le più recenti modifiche introdotte da alcuni comuni<sup>103</sup>, i quali hanno optato per l'innalzamento di diversi parametri tariffari (tra cui, la tariffa base e la tariffa chilometrica), con conseguente aumento dei costi in capo all'utente finale, anche per la c.d. corsa minima. La *ratio* di tale modifica risiede nella volontà di fronteggiare i problemi di scarsità ascritti al sistema, disincentivando le corse brevi e non economiche, e dunque diminuendo la domanda. La misura merita di essere criticata sotto diversi punti di vista. In primo luogo, dal punto di vista microeconomico la risposta ad un problema di scarsità dell'offerta in un mercato può effettivamente essere – e naturalmente lo è – l'innalzamento dei costi al fine di trovare un nuovo punto d'incontro con la domanda; tuttavia, dal punto di vista della potestà statale di regolazione dei mercati, ossia dell'imposizione di regole anche antieconomiche a salvaguardia di fini

<sup>102</sup> La Corte costituzionale sottolinea «il ruolo cruciale che i servizi di NCC sono deputati a svolgere, proprio in virtù dell'impiego dell'innovazione tecnologica, per “contribuire a conseguire l'obiettivo di una mobilità efficiente e inclusiva, grazie al loro livello di digitalizzazione e alla flessibilità nella fornitura di servizi, come una piattaforma tecnologica accessibile ai non vedenti”» (cfr. C. cost., n. 36/2024, in cui si cita il par. 96 della sentenza della C. giust. UE, *Prestige and Limousine*).

<sup>103</sup> Si vedano, a titolo di esempio, le nuove tariffe imposte dal Comune di Roma con la Deliberazione di Giunta n. 252/2024.

sociali, un tale paradigma pare incauto e preoccupante in un settore normativamente caratterizzato da obblighi di servizio pubblico, poiché foriero di difficoltà nel rispetto della caratteristica dell'accessibilità. In secondo luogo, oltre a diminuire la quantità della domanda, tale decisione finisce per incidere sulla qualità della stessa, precludendo l'accesso al servizio a quelle fasce di popolazione a tutela delle quali il servizio tariffario è stato predisposto. Alla diminuzione della domanda così provocata non fa seguito, tuttavia, la diminuzione del bisogno alla base della stessa, che finisce per rimanere inappagato, ovvero soddisfatto da un servizio alternativo (Ncc) che, per un secondo paradosso, assottiglia le distanze con i prezzi del suo maggior *competitor*. Il dibattito sulla liberalizzazione del servizio appare determinante sul punto: mentre per alcuni questa consentirebbe un aumento degli operatori di mercato con conseguente piena copertura della domanda e abbassamento dei prezzi, per altri la mancanza di regolamentazione, turnazione e imposizione di obblighi di servizio pubblico porterebbe, al contrario, a picchi di prezzo tali da non garantire più l'accessibilità del servizio, e dunque l'esigenza di liberalizzazione si scontrerebbe con le esigenze di tutela del consumatore e con la *ratio* istitutiva degli obblighi di servizio pubblico.

Tra gli obblighi di doverosità e accessibilità del servizio pubblico si potrebbe inserire, per il TPL, la caratteristica della prossimità: è invero la presenza di apposite Stazioni Taxi, collocate con criterio sul territorio cittadino, a consentire in via teorica la reale messa a disposizione del servizio (doverosità) e la sua materiale raggiungibilità o la concreta prestazione dello stesso in tempi ragionevoli. Tale caratteristica, tuttavia, non è menzionata dalla normativa di settore, in cui manca il riferimento alla possibilità di imporre un vincolo di territorialità prevalente, ossia il dovere di coprire prevalentemente una determinata area geografica: l'assenza di tale elemento – che non inficerebbe il sistema, trattandosi di una prevalenza di copertura e non invece di un obbligo di stazionamento – comporta che l'offerta si muova nella direzione della maggior domanda (per esempio, gli aeroporti), lasciando sguarnite zone in cui la richiesta è minore, così causando un disservizio che contrasta con la caratteristica di doverosità di cui si è detto.

Infine, caratteristica che differenzia ulteriormente le due tipologie di attività è la possibilità di stazionare in pubblica piazza: se da un lato i Taxi vengono identificati proprio come (*rectius*, sono per antonomasia) «servizio da piazza», dall'altro, agli operatori Ncc è fatto espresso divieto di stazionarvi<sup>104</sup>, proprio in considerazione del fatto che tale servizio viene normativamente relegato ad un'utenza specifica; tale possibilità, invece, consenti-

<sup>104</sup> Ribadito anche dalla C. cost., 25 febbraio 2020, n. 56.

## il trasporto pubblico non di linea

rebbe agli operatori di Ncc di fornire e garantire il servizio ad un'utenza realmente indifferenziata, comprese le fasce più anziane della popolazione, meno avvezze all'utilizzo di *app* mobili per la fruizione del servizio. Chiaro è che siffatta modalità comporterebbe una sostanziale elusione del sistema di contingentamento previsto per i Taxi, i quali si vedrebbero affiancati da operatori che svolgono un servizio del tutto analogo ma slegato da obblighi di servizio pubblico e vincoli numerici.

Appare dunque difficile equiparare le due categorie fintantoché esisterà una questione di contingentamento e di indennizzo ai vecchi operatori, nonché di mercato di licenze. L'analisi appena svolta ha infatti il fine di dimostrare che gli obblighi di servizio pubblico normativamente imposti potrebbero oramai essere assolti spontaneamente dalla attuale conformazione del mercato, così non rendendosi più attuale l'esigenza di una tale differenziazione normativa. Peraltro, è la stessa Corte costituzionale ad aver sottolineato come alcune peculiarità del servizio Taxi derivino da imposizioni legislative per così dire "necessarie", in quanto trattasi di «peculiare settore contraddistinto da marcata connotazione pubblicistica e perciò bisognoso di regole dettagliate»<sup>105</sup>. Ciò che si vuole così sostenere, anche avvalendosi delle parole della Consulta, è che è proprio – e soltanto – la connotazione pubblicistica attribuita al settore che comporta l'esistenza di regole dettagliate ed esclusive, dedicate al solo servizio Taxi; la differenziazione normativa tra i due sistemi non deriva da differenze di fatto degli stessi, che richiedano una differenza in diritto, quanto piuttosto dalla volontà del legislatore di trattare diversamente due attività ormai pressoché coincidenti, le cui uniche differenze sono tenute in piedi non da esigenze cittadine, quanto da volontà politiche<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> C. cost., 7 febbraio 2024, n. 36, corsivo aggiunto.

<sup>106</sup> Esempio lampante è il caso della sentenza n. 36 del 2024, in cui l'avvocatura di Stato sosteneva l'illegittimità della normativa regionale che estendeva agli Ncc la possibilità di erogare servizi innovativi, facendo leva sul solo fatto che questa si ponesse in contrasto con la legge che definiva la differenza tra il settore Taxi e il settore Ncc, un contrasto con la sola distinzione *in diritto* dei due ruoli. A queste doglianze, la Corte costituzionale ha risposto facendo notare che se la *ratio* del decreto che ha prospettato questa possibilità per i soli Taxi era l'attuazione del principio di libera concorrenza nel settore, le sue disposizioni non avrebbero potuto essere interpretate nel senso di dar luogo esse stesse ad un sacrificio della libertà di iniziativa economica privata nei soli confronti degli Ncc, che sebbene non menzionati non potevano per ciò solo considerarsi esclusi: «i divieti devono essere sanciti in termini espliciti, tanto più quando investono punti qualificanti dell'assetto normativo e limitano la libertà garantita dall'articolo 41 Cost.». Secondo la Corte, dunque, per giurisprudenza consolidata le esclusioni devono essere tassative. Sulla necessità di interpretare in senso restrittivo i divieti, la Consulta richiama l'ordinanza 18 ottobre 2021, n. 28565 della Corte di cassazione, sezione

Nondimeno, in dottrina<sup>107</sup> come in giurisprudenza<sup>108</sup>, è ancora aperto il dibattito circa la possibilità di qualificare l'attività svolta dai tassisti come mera attività di pubblico interesse svolta da operatori economici privati, come ad esempio avviene nell'ordinamento di altri paesi europei, tra cui la Spagna<sup>109</sup>, e non, invece, come servizio pubblico. Si sostiene, in particolare, che si tratti di attività di stampo prettamente privatistico, assoggettata ad un regime fortemente regolato, e che la non riconducibilità al tradizionale regime del servizio pubblico sia dovuta alla circostanza che il titolo che legittima lo svolgimento dell'attività sia di tipo autorizzatorio – ossia un provvedimento (la licenza) che rimuove un limite all'esercizio di un diritto preesistente, riferendosi ad un'attività libera, già potenzialmente esercitabile dal privato ma interdetta dal controllo amministrativo sulla stessa – e non invece concessorio, dunque in grado di attribuire al privato nuovi diritti, tra cui lo svolgimento di un'attività riservata ai pubblici poteri. Proprio il fatto che non si tratti di attività originariamente riservata, e che dunque non si verta in materia di attività in regime di concessione, per parte della giuri-

prima civile. Ancor più nello specifico, la Corte richiama la giurisprudenza di legittimità che ha affermato la necessità di una legittima finalità e dell'osservanza dei canoni di adeguatezza e proporzionalità a giustificazione di trattamenti differenziati tra i servizi Taxi e Ncc (cfr. Cass. civ., sez. II, 10 ottobre 2008, n. 24942).

<sup>107</sup> M. Delsignore, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, Giuffrè, 2011, 49 ss.; L. Martini, *L'autotrasporto pubblico non di linea: il servizio taxi*, in A. Brancasi, *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, il Mulino, 2003, 251 ss.; E. Caruso, *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Dir. econ.*, 1, 2018, 258, secondo il quale, ad esempio, per risolvere gli annosi problemi del settore, ben si potrebbe pensare «persino [di] considerare non più opportuno il perseguimento di missioni di interesse generale diverse da quelle garantite dal mercato, superando così il regime del servizio pubblico e rimettendo il settore interamente all'iniziativa privata».

<sup>108</sup> TAR Liguria, sez. II, 14 aprile 1993, n. 115; TAR Toscana, Firenze, sez. II, 31 maggio 2011, n. 964; Cass. pen., sez. II, 17 novembre 1998, n. 12722.

<sup>109</sup> Il *Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana del Barcelona* (RVTc) del 26 giugno 2018, definisce, al punto 9 del suo preambolo, l'attività di trasporto pubblico non di linea come «di interesse generale esercitata dai privati» e ciò implica che sia «soggetta alle necessarie misure di controllo, di polizia e di intervento». Il servizio, dunque, non è espressamente qualificato come servizio pubblico, nonostante al punto 4 dello stesso preambolo si sottolinei la «necessità di garantire l'interesse pubblico alla realizzazione di un livello di qualità della fornitura del servizio, attraverso la limitazione del numero di autorizzazioni e la fissazione di tariffe obbligatorie, in modo da garantire l'universalità, l'accessibilità, la continuità e il rispetto dei diritti degli utenti», ossia gli elementi che nell'ordinamento italiano si ricollegano agli obblighi di servizio pubblico.

## il trasporto pubblico non di linea

sprudenza determina che non si possa parlare di un vero e proprio servizio pubblico, quanto piuttosto di un'attività di pubblico interesse.

Alcune rimostranze si registrano anche tra le Corti europee e nelle riflessioni dall'Avvocato generale Szpunar, nella causa *Prestige-Limousine SL*, in cui si dubita della paragonabilità del servizio Taxi ad altri servizi di interesse economico generale più tradizionali, come l'assistenza sanitaria e la fornitura di acqua, gas, elettricità, servizi di telecomunicazioni e servizi postali, e si evidenzia come la pretesa di servizio pubblico potrebbe più ragionevolmente essere rivolta a servizi collettivi, e non anche verso servizi rivolti al singolo utente. Come suggerito dall'Avvocato generale, scettico riguardo alla possibilità di qualificare il TPL non di linea come STEG<sup>110</sup>, «i mercati in transizione sono una questione complicata per i legislatori e per coloro che interpretano e applicano la legge», ed il settore dei Taxi è «un caso di studio di mercato in transizione».

Il tema, dunque, appare tutt'altro che pacifico sia da un punto di vista teorico, come appena evidenziato, sia da un punto di vista pratico, scontando il sistema una serie di storture che impediscono una qualificazione puntuale del servizio.

A voler esser pragmatici, però, come apertamente denunciato dalla Corte costituzionale, le carenze del sistema Taxi, l'irragionevole differenziazione e dunque l'inadeguatezza del sistema pubblico non di linea «si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico. Essa ha infatti innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. Ha compromesso le esigenze

<sup>110</sup> Egli rileva come «può darsi che il trasporto locale nel suo complesso costituisca un servizio di interesse economico generale, ma non è un servizio di tal genere il sottosegmento del trasporto locale (tradizionalmente) privato sotto forma di servizio di taxi. Se, da un lato, è innegabile che le persone abbiano bisogno di spostarsi in ambito locale con i mezzi di trasporto, dall'altro non è vero che debbano necessariamente farlo in taxi». L'Avvocato generale prende ad esempio la qualificazione come STEG dei servizi di assistenza all'infanzia, sottolineando come ciò non varrebbe a pretendere di «disporre di servizi di assistenza a livello individuale sotto forma di bambinaie dedicate, ma consisterebbe in servizi di assistenza collettivi sotto forma di asili nido (collettivi)». Lo stesso dubita altresì della paragonabilità del servizio Taxi ad altri servizi di interesse economico generale più tradizionali, come la fornitura di acqua, gas, elettricità, servizi di telecomunicazioni e servizi postali, come l'assistenza sanitaria. In conclusione, a detta di Szpunar, la non inclusione degli NCC all'interno della categoria del servizio pubblico «rimane un mistero» (cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, cit., punto 68).

di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro. Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura [...].

Insomma, tali esempi dimostrano che, nella pur circoscritta distorsione della concorrenza che si è verificata per effetto della normativa censurata, sono stati indebitamente compromessi, non solo il benessere del consumatore, ma qualcosa di più ampio, che attiene all'effettività nel godimento di alcuni diritti costituzionali, oltre che all'interesse allo sviluppo economico del Paese». <sup>111</sup>

Dunque, nell'incertezza sulla esatta qualifica da attribuire al servizio, si può essere quantomeno certi del fatto che il modello attualmente in uso presenti grandi difficoltà, non colmabili se non con un più puntuale inquadramento dell'attività e una conseguente rinnovata regolamentazione.

### *3.3. Forme innovative di trasporto e incidenza sulla regolazione del TPL: un'esigenza di riforma?*

Sotto il secondo profilo, strettamente connesso al primo, è necessario soffermarsi sulla quantità degli operatori presenti oggi sul mercato, seppur non strettamente appartenenti alle categorie normativamente tipizzate.

Se è legittimo supporre che la creazione di un mercato di trasporti pubblici non di linea sia dovuto, in estrema sostanza, all'incapacità del trasporto di linea di soddisfare la totalità delle esigenze dell'utenza nella loro eterogeneità, sia per limiti naturali e intrinseci nella configurazione stessa del sistema, che per inefficienze dello stesso, l'ingresso nel mercato del TPL non di linea di nuovi e diversi operatori concorrenti può astrattamente essere ricondotto alla medesima causa. Siffatto paradigma di inefficienze e naturali soluzioni, tuttavia, entra in una nuova fase con la creazione di un terzo ibrido mercato, quello del trasporto non di linea alternativo e, soprattutto, autonomo, in linea con nuovi bisogni materiali e nuove sensibilità.

Negli ultimi anni, una serie di nuovi operatori (del tutto diversi tra loro) ha fatto ingresso nel mercato del trasporto non di linea pur non rientrando concretamente all'interno di detta categoria, e anche per questo, creandosi un proprio spazio. È il fenomeno del *car sharing*<sup>112</sup>, e di operatori

<sup>111</sup> C. cost., 19 luglio 2024, n. 137.

<sup>112</sup> Per approfondire il fenomeno, si v. A. Palladino, *I servizi di trasporto pubblico non di linea all'esame dei nuovi paradigmi della mobilità urbana e della sharing economy*, in questa *Rivista*, 2018, 651 ss.

## il trasporto pubblico non di linea

come Enjoy, Car2Go, ShareNow (ora Free2Move), *et similia*, che hanno imposto la loro presenza nelle maggiori città italiane, rivoluzionando abitudini e necessità dei cittadini, facilitati dalla possibilità di accedere alla disponibilità di un'automobile senza dover procedere ad un acquisto o ad un noleggio per così dire standard, piuttosto trovando la soluzione ai problemi di mobilità in un'autovettura tendenzialmente geograficamente vicina<sup>113</sup>, ad un prezzo contenuto e “a portata di click”<sup>114</sup>. All'opzione dell'auto si sono progressivamente affiancate vecchie e nuove modalità di trasporto, tra cui, da un lato, ciclomotori e biciclette (come quelle fornite da Cooltra e Lime) e, dall'altro, monopattini, tutti rigorosamente ad alimentazione elettrica. Il fatto che tale mercato sia frutto di nuove esigenze ed espressione di un certo malcontento è testimoniato dal fatto che alle iniziative di imprese strutturate, come Eni per Enjoy<sup>115</sup> e Uber per i monopattini Lime, si siano man mano aggiunte iniziative popolari e promosse da *start up*, che danno vita a modelli come minibus e navette cittadine<sup>116</sup>.

Riprendendo ancora una volta le parole dell'Avvocato generale Szpunar si può dire che «le esigenze dei consumatori, al pari di circostanze geopolitiche, delle tecnologie e della stessa società, sono in costante evoluzione», e dunque «nuovi attori, nuove tecnologie e nuovi fornitori fanno la loro comparsa. Essi producono effetti dirompenti sulle circostanze esistenti. Modificano lo *status quo*, talvolta temporaneamente, spesso per sempre. Se il mercato è sottoposto ad un certo livello di regolamentazione, le prospettive per i nuovi arrivati, che spesso fanno uso di nuovi modelli imprenditoriali, tendono ad essere complicate»<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> Nel sistema del *car sharing*, le auto vengono utilizzate dall'utenza e lasciate nel luogo di destinazione, senza necessità di rientro in rimessa. L'alto numero di vetture e il diffuso utilizzo fanno sì che i veicoli siano disseminati in maniera non omogenea, riuscendo a coprire vaste aree dei territori di utilizzo.

<sup>114</sup> Il noleggio, infatti, è attivabile attraverso l'app a seguito di apposita registrazione dell'utente, con modalità semplici, veloci ed accessibili.

<sup>115</sup> Anche la Commissione europea nella Comunicazione del 20 luglio 2016, *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, evidenzia come le tecnologie digitali «sosteng[ano] [...] l'integrazione dei trasporti con altri sistemi, come quello dell'energia, e migliorano l'efficienza del settore della mobilità».

<sup>116</sup> Un esempio è *Wayla*, primo servizio di *van pooling* in Italia (operativo nella città di Milano), che si definisce “pensato per migliorare il trasporto pubblico e privato”.

<sup>117</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale della C. giust. UE Szpunar nella causa C-50/21, *Prestige and Limousine, S.L. c Área Metropolitana de Barcelona*. Si v. anche C. giust. UE, 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine*, C-50/21.

Per un'estesa analisi sulle modalità innovative di prestazione di servizi di trasporto pubblico, specialmente in relazione all'interazione con le nuove tecnologie, si v. ampia-

Ed è qui che tornano i lacci e laccioli denunciati da Carli, che frenano non solo lo sviluppo, ma lo stesso adeguamento delle città a nuove esigenze.

Tali modalità, che potremmo definire “forme innovative di TPL”, sono difatti destinate sempre più a emergere e a imporsi, anche in considerazione della corrispondenza tra il modello così offerto e le nuove istanze cittadine, come quelle relative alla sostenibilità ambientale<sup>118</sup>, a cui tali modelli vanno perfettamente incontro non solo nella scelta della tipologia di carburante, ma anche nella possibilità di sostituirsi pienamente, anche per costi, all’acquisto di mezzi di trasporto propri<sup>119</sup>.

I menzionati servizi, dunque, per quanto formalmente non rientranti nel novero di attività di trasporto pubblico non di linea, inevitabilmente ne modificano la domanda, decomprimendone le esigenze regolatorie<sup>120</sup>,

mente V. Buratti, *Trasporto non di linea e servizi su piattaforma digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

<sup>118</sup> Per una definizione di mobilità sostenibile, si rimanda a quella fornita dalla Commissione europea nel febbraio 1998, nel contesto del progetto EXTRA, per cui questa è da intendersi come «sistema organizzativo dei trasporti che offre i mezzi e le opportunità per soddisfare i bisogni economici, ambientali e sociali in modo efficiente ed equo, minimizzando gli impatti negativi, che possono essere evitati o ridotti e i relativi costi, e prendendo in considerazione un ampio contesto spazio-temporale». Sul progressivo avvicinamento della Commissione alle tematiche della mobilità sostenibile e alle nuove forme di trasporto, anche nell’ottica di un ampliamento dell’azione eurounitaria nel settore, si v. diffusamente E. Caruso, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in *Dir. quest. pubbl.*, n. 20, 2020, 43-79.

<sup>119</sup> Sui cambiamenti affrontati dal servizio pubblico nell’era del TPL innovativo, Ostengo sostiene che «con la diffusione dei servizi condivisi, l’offerta di servizio pubblico a ritmi e tempi prefissati dall’autorità si presta a cedere il passo ad un servizio pubblico quiescente, che si attiva a richiesta del cliente» e che «la prestazione di servizi condivisi tra gli utenti emerge come possibile nuova forma di offerta del servizio pubblico, antitetica al recessivo modello tradizionale della gestione pubblica esclusiva, nonché consequenziale alle politiche di liberalizzazione che hanno interessato il settore dei servizi pubblici negli ultimi decenni». Cfr. L. Ostengo, *I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come “case study” del fenomeno*, in *Dir. Amm.*, 2019, 17 ss.

<sup>120</sup> In dottrina si è già evidenziato come «la diffusione dei servizi condivisi, idonei a coprire una parte della domanda di servizio pubblico, offre lo spunto per il superamento del ruolo programmatico della pubblica amministrazione» (cfr. L. Ostengo, *op. cit.*, 16). Dello stesso avviso è Caruso, secondo il quale «l’affermarsi della *sharing mobility*, in particolare dei servizi caratterizzati da rapporti *peer to peer* resi possibili dalla intermediazione delle piattaforme, possa portare al superamento o comunque a un allentamento della funzione di programmazione dei pubblici poteri in ragione della policentricità e della dispersione dell’offerta di servizi di trasporto, posto che ogni individuo è un potenziale erogatore» (cfr. E. Caruso, *Trasporto pubblico*, cit., 577).

## il trasporto pubblico non di linea

imponendo (a Taxi e NCC) il proprio impatto su un mercato di cui pur non fanno ufficialmente (*rectius*, a livello normativo) parte.

Per quanto la non equiparabilità e fungibilità sia, in questo caso, evidente (basti pensare al fatto che nella mobilità alternativa l'utenza si auto-trasporta, senza affidarsi più a un conducente), appare ragionevole, nonché necessario, un riconoscimento del ruolo che suddetti operatori svolgono nel settore del trasporto pubblico non di linea. La non equiparabilità dei servizi<sup>121</sup> è, infatti, proprio ciò che rende urgente detta richiesta: la modifica apportata alla domanda di servizio non di linea non ha carattere quantitativo, come potrebbe essere nel rapporto tra Taxi e NCC, considerabili sostanzialmente fungibili sulla base di quanto detto, bensì qualitativo. La possibilità di utilizzare per conto proprio un mezzo, ad esempio, diminuisce le richieste di quella fetta di popolazione (i) in possesso di una patente di guida, (ii) avvezza all'uso di nuove tecnologie, tra cui l'App da cui detti servizi devono essere prenotati, (iii) in una condizione fisica tale da poter utilizzare anche mezzi diversi dall'autovettura, e così via. Tali servizi, in questo senso, non sono sicuramente adatti o adattabili agli obblighi di servizio pubblico di universalità, accessibilità, continuità e doverosità<sup>122</sup>. Tuttavia, non può immaginarsi che siffatta vasta offerta non impatti sull'attività degli operatori ad oggi rientranti nel settore del TPL non di linea, per il quale urge un adeguamento della situazione normativa, ferma a condizioni temporali e tecnologiche non più analogicamente sovrapponibili<sup>123</sup>.

<sup>121</sup> L'Autorità per la Regolazione dei Trasporti ha posto l'attenzione sul rapporto di complementarità tra i nuovi servizi e quelli tradizionali, sulla base del fatto che la domanda di mobilità appare essere differente nei primi rispetto ai secondi. La stessa Autorità ha proposto la regolamentazione delle forme di mobilità che operano mediante servizi tecnologici e che offrono servizi «remunerati esercitati con finalità commerciali» nell'Allegato 1, *Proposte di modifica della normativa vigente*, all'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnici per la mobilità.

<sup>122</sup> Tali servizi, nel loro complesso considerati, possono essere utilizzati da chiunque (si pensi che, ad esempio, per i monopattini non è previsto il requisito del possesso della patente di guida), salvo necessari limiti di età; tuttavia, nonostante l'assenza di taluni limiti giuridici, come la patente, questi presentano limiti materiali che impediscono l'accesso ai disabili, raggiungendo solamente una *quasi* universalità del servizio. Punti di forza dei nuovi servizi sono, invece, la sostenibilità dal punto di vista ambientale ed economico (dunque l'accessibilità economica), la capillarità (si pensi ai comuni in cui è assente o fortemente limitato il servizio Taxi, ma pullulano i monopattini), le tariffe predeterminate (la prevedibilità del costo, oltre alla sua accessibilità).

<sup>123</sup> Sul punto, l'AGCM segnala come «l'ingresso nel settore della mobilità non di linea di nuovi servizi a forte contenuto tecnologico [abbia] modificato radicalmente il paradigma di funzionamento del settore e reso oltremodo obsoleto il quadro normativo vigente» e

#### 4. Nodi al pettine e conclusioni

A conclusione di quanto appena analizzato, e di quanto nel mentre si è (più propriamente) sostenuto, il settore del TPL non di linea può essere individuato come un settore in cui si manifesta non la canonica “cattura” del regolatore, soggetto che invece rimane coerente con il suo ruolo, costruendo un impianto critico rispetto all’immobilismo normativo, quanto piuttosto una “cattura” del *legislatore* da parte dei gruppi di pressione, intenzionati a far valere interessi di una singola categoria, a scapito delle restanti<sup>124</sup>.

Taxi e NCC, operatori che forniscono servizi nella sostanza tra loro sostituibili, sulla base dei basilari principi del diritto della concorrenza, potrebbero dunque essere considerati appartenenti al medesimo mercato, come indicato dalla Consulta; tuttavia, nonostante il carattere elastico della domanda di TPL non di linea<sup>125</sup>, permangono ancora elementi che distinguono le due offerte, così incidendo sulla concreta individuazione dei confini del mercato rilevante ai fini concorrenziali. Nello specifico, seguendo le definizioni della Commissione europea<sup>126</sup>, il mercato di un prodotto o di un servizio comprende tutti i prodotti e servizi considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore. Nel caso di specie, prendendo in prestito termini della disciplina dei contratti pubblici al fine di meglio esprimere il concetto, per quanto l’offerta tecnica sia pienamente equiparabile, se non addirittura migliore – e nonostante l’asserita fungibilità in questo senso da parte dell’utenza finale<sup>127</sup> –, l’esistenza di limiti di contingentamento numerico, di un regime tariffario, e di obblighi normativi che rendono più oneroso il servizio NCC, comporta la non equiparabilità dell’offerta economica, con un netto vantaggio dei servizi Taxi.

Considerando che la definizione del mercato del prodotto rilevante

sottolinea l’esigenza di individuare «strumenti volti a compensare l’effetto dell’apertura e dell’allargamento del mercato della mobilità non di linea sugli operatori sottoposti a obblighi di servizio pubblico» (AGCM, parere AS1354, Riforma del settore della mobilità non di linea, in Bollettino n. 9/2017).

<sup>124</sup> Posto che «il mercato è un sistema di regole che lo Stato, disponendo del potere di regolare può alterare o sovvertire»; così G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 998.

<sup>125</sup> V. Giomi, *Mercati in attesa del mercato*, cit., 626.

<sup>126</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell’applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza* del 9 dicembre 1997, anche nella rinnovata versione dell’8 febbraio 2024.

<sup>127</sup> AGCM, AS1354, Riforma del settore della mobilità non di linea, in Bollettino 9/2017, in cui si dà evidenza del fatto che la domanda considera i servizi tra loro «largamente sostituibili».

## il trasporto pubblico non di linea

si basa sulla possibilità di sostituzione sul lato della domanda<sup>128</sup>, ossia sulla misura in cui i clienti sarebbero disposti a migrare da un servizio ad un altro, rilevando in maniera secondaria la sostituzione lato offerta, si può concludere che, nonostante la sostanziale equivalenza del servizio, le due attività potrebbero non essere considerate appartenenti al medesimo mercato rilevante, e dunque non tra loro in concorrenza.

Quest'ultima sarebbe, così, artificialmente impedita dalle scelte normative di uno – e più – legislatori catturati. A sostegno di questa affermazione, si noti come nonostante la formale imposizione di obblighi di servizio pubblico in capo al servizio Taxi, a favore dell'utenza che dunque ripiega necessariamente su questo mezzo, il sistema non sia in grado di garantirne il reale adempimento, non solo espressamente legittimando azioni con esso tendenzialmente in contrasto (es. il rifiuto della chiamata), ma altresì non prevedendo controlli sull'effettiva prestazione del servizio stesso. Obblighi che, come si è analizzato, non paiono più pienamente necessari, ben potendosi, una volta eliminate le barriere normative alla concorrenza con il servizio alternativo, essere assolti spontaneamente dal mercato. Ancora, sintomo di una presumibile accondiscendenza è l'esistenza di un vero e proprio mercato secondario delle licenze, deregolamentato e caratterizzato da aspetti irragionevoli, se non paradossali, tra cui il fatto di trasformare la titolarità di un provvedimento amministrativo personale nella proprietà di un bene di scambio, rendendo peraltro in questo modo non pienamente accessibile il mercato.

L'immobilismo normativo descritto riflette una realtà artefatta, che non trova più corrispondenza nel presente: esigenze di modifica arrivano non solo dalle inefficienze, che richiedono una miglior regolamentazione del sistema, ma anche dai plurimi richiami della Corte costituzionale, sintomi eloquenti dell'ingiustificato trattamento differenziato tra due servizi rivali, di fatto, solo sulla carta; arrivano infine dalla nascita di esigenze nuove, materiali e ideali, che hanno portato allo sviluppo di servizi di mobilità alternativa, non ancora ricomprese nel settore, seppur incidenti su di esso<sup>129</sup>.

<sup>128</sup> Cfr. M. Carpagnano, *Il mercato rilevante*, in *Diritto Antitrust*, a cura di A. Catricalà, C.E. Cazzato e F. Fimmanò, Milano, Giuffrè, 2021, 69 ss.

<sup>129</sup> In questo senso, Midiri sottolinea «l'inadeguatezza della l. n. 21 del 1992 e l'urgenza di una riforma che superi lo iato tra sviluppo tecnologico e assetto regolatorio. [...] Vale qui una istanza sistemica. Gli organi politici, titolari del potere normativo, devono assicurare una tutela adeguata ai beni pubblici rilevanti (sicurezza stradale e garanzia degli utenti, regolamentazione dei flussi del traffico, viabilità, tutela dell'ambiente). Debbono fronteggiare, e non soccombere a chiusure corporative» (cfr. M. Midiri, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. cost.*, 2016, 2313-2315).

Tornando alle parole di Carli, ciò che si vuole e deve evitare è il rischio di un «ristagno permanente», espressione eloquente utilizzata per identificare la mancanza di imprenditoria, e di un contesto in grado di consentire lo sviluppo delle imprese<sup>130</sup>, reso difficile da rigidità legislative e burocratiche, ma altresì da resistenze di corporazioni e imprenditori stessi<sup>131</sup>, come nel caso in esame. Ciò che si auspica, dunque, è un intervento che rifletta l'attuale composizione degli interessi, di tutti gli interessi, egualmente e uniformemente considerati, al fine di poter sciogliere i lacci e i laccioli che bloccano il pieno funzionamento degli ingranaggi dello sviluppo, dell'innovazione e della libera iniziativa economica.

### *Abstract*

*This paper aims to examine the weaknesses and critical issues in the Italian regulation of the non-scheduled public transport sector. In particular, it focuses on the regulatory gaps that enable informal and unregulated practices, such as the existence of a secondary market for taxi licences, and on the often unreasonable distinctions made between taxis and NCCs. The paper also questions whether it is still appropriate to classify the non-scheduled public transport sector as a public service, given that the current obligations imposed exclusively on taxis appear to be inherently fulfilled by the market itself and its operators. Finally, it argues for a rethinking of the regulatory framework to better respond to the challenges of a rapidly evolving mobility landscape..*

Anche il Consiglio di Stato ha espresso le sue perplessità circa l'aderenza della struttura normativa attuale alle nuove caratteristiche della mobilità; nel parere n. 757 del 25 novembre 2015, i giudici di Palazzo Spada evidenziano come «la disciplina quadro del servizio pubblico di trasporto non di linea, di fronte alle nuove caratteristiche di mobilità che si sono affermate, mostra i segni del tempo e dello sviluppo dell'innovazione tecnologica, per cui si pone il problema di verificare se, ora come allora, le nuove tipologie di trasporto di persone non di linea, siano ammesse o vietate e, nella prima ipotesi, se siano ad esse applicabili i principi della legge quadro – con le relative sanzioni – oppure se esse siano espressione della libertà contrattuale delle parti».

<sup>130</sup> È la stessa Corte costituzionale nella sent. 36/2024, a ricordare come «la tutela della concorrenza [...] non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, *ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese*» (corsivo aggiunto).

<sup>131</sup> Si v. il commento di I. Visco nel suo intervento come Governatore della Banca d'Italia durante la presentazione del volume di Guido Carli *Mercato, Europa e libertà* del 18 gennaio 2019.