



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 4 NOVEMBRE 2025, N. 163

Testo

Materia

NCC – Concorrenza

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento su conflitto di attribuzione tra Enti

Origine del conflitto di attribuzione

Artt. 2, co. 1, lett. b), h) ed m), 3, 4, co. 3, e 5 **DM infrastrutture e trasporti 16 ottobre 2024, n. 226** (Modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzeria) – Punti da 2 a 6 **circ. Ministero infrastrutture trasporti 3 dicembre 2024, n. 34247** (Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226) – Fasi 2, 3 e 4 **circ. Ministero infrastrutture trasporti 23 dicembre 2024, n. 36861** (Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico)

Parametri

Art. 117, co. 4, Cost.¹

Massima

- Non rientra nelle competenze statali imporre vincoli agli esercenti il servizio di noleggio con conducente, che siano tali da perseguire con mezzi sproporzionati il fine concorrenziale di garantire che i soli titolari di licenze taxi possano rivolgersi a un'utenza indifferenziata.

Profili d'interesse

- La Consulta coglie l'occasione per ricostruire il riparto delle competenze costituzionali implicate nel ricorso, utile per far emergere la possibilità che lo specifico ambito

¹ Sono rimaste assorbite le doglianze concernenti l'invasione delle competenze regionali residuali, legislative e regolamentari, nelle materie «turismo» e «polizia amministrativa locale», di cui all'art. 117, co. 4 e 6, Cost., l'interferenza con la competenza regionale di cui all'art. 117, co. 5, Cost., in relazione al ritenuto *vulnus* all'art. 49 TFUE, e la lesione del principio di leale collaborazione.

tematico trattato intersechi discipline finalizzate al perseguimento di finalità concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale.

- Seppur indirettamente, la disciplina censurata (previsione del vincolo temporale) riproponeva obblighi previsti da norme statali già dichiarate costituzionalmente illegittime.
- La Corte ha ritenuto di espletare un giudizio di proporzionalità sulla disciplina statale censurata che, in relazione a diversi profili, ha dato esito negativo.

Precedenti connessi

Sul principio di proporzionalità

- C. cost., *sentenza 29 aprile 2025, n. 62*;
- C. cost., *sentenza 19 dicembre 2024, n. 206*;
- C. cost., *sentenza 26 marzo 2020, n. 56*;
- C. cost., *sentenza 5 dicembre 2019, n. 255*;
- C. cost., *sentenza 27 giugno 2018, n. 137*;
- C. cost., *sentenza 22 dicembre 2015, n. 272*;
- C. cost., *sentenza 24 luglio 2012, n. 207*;
- C. cost., *sentenza 9 novembre 2007, n. 374*.

Sul riparto delle competenze in materia di trasporto pubblico

- C. cost., *sentenza 21 novembre 2024, n. 183*;
- C. cost., *sentenza 11 gennaio 2019, n. 5*;
- C. cost., *sentenza 19 aprile 2018, n. 78*;
- C. cost., *sentenza 17 febbraio 2016, n. 30*;
- C. cost., *sentenza 21 dicembre 2007, n. 452*.

Sulla materia di tutela della concorrenza

- C. cost., *sentenza 10 maggio 2017, n. 98*.

Estratto della motivazione

6. – In via preliminare, occorre richiamare il riparto di competenze costituzionali implicate, con riferimento alla regolamentazione oggetto degli atti impugnati.

6.1. – La disciplina del servizio NCC rientra, in via generale, nell’ambito di competenza riferibile alla materia «trasporto pubblico locale». A seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), essa è ascritta alle competenze legislative regionali residuali, di cui all’art. 117, quarto comma, Cost., e a quelle regolamentari regionali, di cui all’art. 117, sesto comma, Cost., come più volte sottolineato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 183 del 2024, n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), anche con specifico riferimento al settore

del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

6.2. – L'inquadramento sopra richiamato non esclude la possibilità che lo specifico ambito tematico intersechi discipline finalizzate al perseguimento di finalità concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 206 del 2024).

In particolare, nella regolamentazione del servizio di trasporto NCC, può ben essere implicata la materia «tutela della concorrenza», là dove la disciplina statale persegue l'obiettivo di identificare un punto di equilibrio fra l'esercizio della libera iniziativa economica privata da parte dell'esercente il servizio NCC e la garanzia a favore dei titolari di licenze per taxi di potersi rivolgere a un'utenza indifferenziata. Solo questi ultimi, infatti, sono vincolati a un regime di obbligatorietà della prestazione e al rispetto di tariffe fisse determinate amministrativamente, a tutela dell'interesse pubblico «alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto» (sentenza n. 56 del 2020).

Se, dunque, la materia «tutela della concorrenza» – che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. declina in chiave funzionale – può intersecare, finanche con interventi di carattere analitico, materie di competenza regionale, compreso il trasporto pubblico locale, cionondimeno, l'esercizio della competenza legislativa statale trasversale non può eccedere i limiti della ragionevolezza e proporzionalità nel perseguimento della finalità che delimita il suo stesso perimetro.

Come questa Corte ha già in passato evidenziato, «il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017), sicché «l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adequatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi» (sentenze n. 62 del 2025 e n. 206 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 56 del 2020). Il principio di proporzionalità «tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione [...] dell'autonomia regionale» (sentenza n. 272 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020 e n. 206 del 2024), richiedendo di valutare se la norma, «tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

Innanzitutto nel contesto dei conflitti di attribuzione tra enti, il vaglio di ragionevolezza e di proporzionalità dell'esercizio di competenze legislative trasversali statali traccia la linea di demarcazione che consente di determinare l'eccedenza da tali competenze e l'interferenza con quelle regionali correlate alla specifica materia implicata (si è avvalsa del giudizio di proporzionalità, nell'ambito di conflitti di attribuzione fra Stato e regioni, la sentenza n. 374 del 2007 e, in termini simili, le sentenze n. 255 del 2019 e n. 207 del 2012).

[...]

7.1 – [L']introduzione di un tempo minimo operativo tra la prenotazione e la corsa risulta una misura sproporzionata rispetto alla finalità antielusiva, volta a evitare che il servizio NCC possa rivolgersi a una utenza indifferenziata, riservata ai soli titolari di licenze per taxi. Simile obiettivo, infatti, è già adeguatamente presidiato dal citato art. 11, comma 4, della legge quadro n. 21 del 1992, là dove prevede l'obbligo per l'esercente del servizio NCC di ricevere le richieste di servizio presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, nonché quello di compilare e tenere il foglio di servizio elettronico e di esibirlo in caso di controlli.

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

[...]

In sostanza, la violazione del principio di proporzionalità – attuata peraltro con una indiretta riproposizione di vincoli che questa Corte ha già reputato eccedenti la materia «tutela della concorrenza» – comporta una deviazione dal corretto esercizio della richiamata competenza statale trasversale, da cui discende una indebita interferenza con la competenza regionale residuale «trasporto pubblico locale», alla quale afferisce la regolamentazione delle modalità di esercizio del servizio NCC.

7.2 – [S]i evince un divieto per l'esercente il servizio NCC di stipulare contratti di trasporto di durata con soggetti che svolgano, «anche in via indiretta», attività di intermediazione.

Una espressione così lata finisce per abbracciare non solo ipotesi potenzialmente orientate a perseguire lo scopo antielusivo di evitare che l'intermediario svolga l'attività vietata all'esercente NCC, ovverosia che cerchi di intercettare una clientela indifferenziata, ma anche fattispecie non ascrivibili a tale finalità.

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

Senonché, non può ritenersi che pregiudichi l'interesse pubblico sotteso alla distinzione tra il servizio taxi e quello NCC consentire a taluni di negoziare le condizioni di un servizio di trasporto da assicurare ai propri clienti.

Di conseguenza, la disciplina impugnata, nel riferirsi a coloro che svolgono, anche in maniera indiretta, attività di intermediazione, travalica il fine concorrenziale e comprime indebitamente l'autonomia contrattuale, che della concorrenza è naturale strumento.

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

7.3 – [...] La scelta di imporre un sistema centralizzato, sviluppato dallo Stato, risulta eccedente rispetto alla finalità di assicurare la verifica telematica dei dati contenuti nel foglio di servizio. Le attività di controllo, infatti, possono ben essere garantite attraverso soluzioni alternative più rispettose della libera iniziativa economica privata e dell'autonomia organizzativa degli operatori economici. Basti evocare, a riguardo, l'adozione di sistemi aperti o interoperabili gestiti da soggetti certificati e accessibili alle autorità su richiesta, secondo modelli già consolidati in altri settori regolati.

Per converso, l'imposizione di un'applicazione proprietaria, accessibile solo mediante Sistema pubblico di identità digitale (SPID) o Carta d'identità elettronica (CIE) e non interoperabile con altri strumenti tecnologici, non solo non persegue con strumenti proporzionati la finalità concorrenziale di tutelare l'attività di chi esercita il servizio di trasporto tramite taxi, ma si pone in contrasto con il principio di neutralità tecnologica. [T]ale principio – in quanto ispirato all'esigenza di non avvantaggiare un sistema tecnologico su altri parimenti capaci di realizzare il medesimo obiettivo normativo – sottende esso stesso la tutela della concorrenza. Dunque, in base a esso, l'amministrazione, nel definire le specifiche tecniche, avrebbe potuto e dovuto evitare soluzioni proprietarie o escludenti, con i relativi vincoli, favorendo invece l'interoperabilità e la flessibilità.

Anche rispetto a tale ultimo profilo emerge, di riflesso, un'interferenza con la competenza regionale, legislativa e regolamentare, nella materia «trasporto pubblico locale», derivante da una disciplina delle modalità di esercizio del trasporto tramite NCC, che trascende i limiti della competenza legislativa statale trasversale nella materia «tutela della concorrenza».

8. – Accertata la carenza di competenza statale con riferimento a tutti i profili di disciplina oggetto dei due ricorsi, deve essere disposto l'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.