

Home > Dottrina > Nota alla sentenza della Corte Costituzionale n. 163 del 2025 in tema...

Dottrina

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

24 Dicembre 2025

👁 259 💬 0



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

La Sentenza

Con ricorso depositato il 30 dicembre 2024, iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2024, la Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, chiedendo che la Corte Costituzionale dichiarasse che non spettava a quest'ultimo e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, adottare il d.interm. n. 226 del 2024. Tale provvedimento, nel disciplinare le modalità di tenuta e

compilazione del FDSE e nell'individuare le specifiche tecniche, introduce nuovi obblighi e divieti per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, che andrebbero a interferire con competenze legislative e amministrative regionali.

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

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

I due ricorsi si focalizzavano su tre profili della disciplina impugnata: 1) l'imposizione di un vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non abbia inizio dalla rimessa; 2) l'esclusione dalla possibilità di stipulare contratti di durata per il trasporto NCC di coloro che esercitano, anche solo in via indiretta, attività di intermediazione; 3) l'obbligo per gli esercenti il servizio NCC di avvalersi esclusivamente dell'applicazione informatica ministeriale per la compilazione del FDSE.

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

Pertanto, a giudizio della ricorrente, la disciplina impugnata, nell'occuparsi delle modalità di esercizio del trasporto NCC, invaderebbe le materie «trasporto pubblico locale», «turismo» e «polizia amministrativa locale», di competenza legislativa e amministrativa regionale, ai sensi dell'art. 117, commi quarto e sesto, Cost..

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 come precisato dalla Corte Costituzionale 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 (*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) e non è affidata, invece, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. alla competenza concorrente tra Stato e Regioni, come ritenuto dal TAR Lazio, sezione terza, nelle sentenze 4 agosto 2025, n. 15272, n. 15273, n. 15284 e n. 15288, con l'annullamento del decreto interministeriale n. 226 del 2024 e delle circolari attuative.

L'inquadramento sopra richiamato non esclude per la Corte 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, ad avviso della Corte i limiti della ragionevolezza e proporzionalità nel perseguimento della finalità che delimita il suo stesso perimetro.

Come la 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'adeguatezza 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).

Innestato 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).

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

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

Inoltre, e soprattutto, 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 la Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 56 del 2020.

Da un lato, infatti, l'intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio (art. 4, comma 3, lettera *a*, del d.interm. n. 226 del 2024), unitamente alla previsione secondo cui la partenza di quello nuovo deve coincidere con l'arrivo del precedente (lettera *b*, del comma appena citato), **finisce per consentire l'inizio di un nuovo servizio, senza rientro in rimessa, solo nei casi in cui sul FSDE siano «registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima»** (art. 11, comma 4-*bis*, della legge n. 21 del 1992). **Sennonché, una tale restrizione della possibilità di effettuare la prestazione di trasporto NCC, senza rientro in rimessa, coincide proprio con la disciplina prevista dal citato art. 11, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *f*), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla citata sentenza n. 56 del 2020.**

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

Il vettore, che riceva una specifica prenotazione dopo la partenza dalla rimessa o durante il rientro, non può stazionare sul suolo pubblico, poiché non

è in attesa del cliente (il che sarebbe consentito dall'art. 11, comma 4-ter, della legge n. 21 del 1992), bensì deve aspettare che decorra il tempo imposto dal decreto interministeriale e dalla circolare attuativa sopra richiamata. Di conseguenza, è costretto a circolare "a vuoto" oppure a rientrare in rimessa. In ambo i casi si generano inefficienze sistemiche e conseguenze negative per l'ambiente e, con il rientro in rimessa, si riproduce indirettamente quel medesimo vincolo, che era stato introdotto dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, nell'art. 11, comma 4, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, dichiarato costituzionalmente illegittimo sempre dalla sentenza n. 56 del 2020.

In sostanza, la violazione del principio di proporzionalità – attuata peraltro con una indiretta riproposizione di vincoli che la Corte Costituzionale 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.

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

La prima disposizione contempla la definizione normativa sia del «contratto di durata», quale «contratto di trasporto stipulato da un vettore NCC con un committente che non esercita anche in via indiretta attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di servizi NCC» (art. 2, comma 1, lettera m, del d.interm. n. 226 del 2024), sia del «committente», quale «soggetto che conclude con un vettore NCC un contratto di trasporto di persone a favore di sé stesso o comunque di una utenza differenziata» (lettera h del medesimo comma).

Dal coordinamento ermeneutico fra le richiamate previsioni e la disciplina concernente la compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata (art. 5 del d.interm. n. 226 del 2024 e punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024) si evince un divieto per 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, oltretanto 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* 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.

Sennonché, 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».

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

La scelta di imporre un sistema centralizzato, sviluppato dallo Stato, risulta eccedente rispetto alla 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.

Quest'ultimo è stato riconosciuto da diversi atti normativi europei: anzitutto, la direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche; inoltre, il regolamento (UE) n. 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), il regolamento (UE) n. 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, il regolamento n. 2024/1309 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit, che modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga la direttiva 2014/61/UE (regolamento sull'infrastruttura Gigabit) e la direttiva (UE) n. 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia. Ebbene, tale 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».

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

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

COMMENTO

Al riguardo, la Regione Friuli Venezia Giulia, con delibera della Giunta dell'8 febbraio 2019 n. 211, ha confermato già da tempo tale orientamento, peraltro già pacifico in giurisprudenza costituzionale, che trattasi di competenza residuale esclusiva di tutte le Regioni, anche ordinarie, a partire dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V Cost. del 2001, per cui le leggi statali successive in materia non possono essere applicate ed giammai ulteriormente eseguite con i

temuti decreti attuativi, pena la disapplicazione da parte delle Regioni e i sicuri ricorsi al TAR delle Regioni ed anche delle associazioni di categoria NCC, per l'annullamento per incompetenza e illegittima violazione dei diritti dei lavoratori, conducenti NCC.

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

In sintesi, la sentenza della Corte Costituzionale, sia pure nei limiti della sua pronuncia per il rispetto del "principio della coincidenza fra il chiesto ed il pronunciato" ha ribadito la natura di competenza esclusiva residuale regionale della materia del trasporto pubblico locale (art. 117, IV° comma Cost.) e non di competenza concorrenziale fra Stato e Regioni (art. 117, III° comma Cost.), come erroneamente ritenuto dal TAR Lazio nelle sentenze suindicate, anche se è pervenuto giustamente all'annullamento del decreto interministeriale e delle due circolari impugnate n. 34247 del 2024, contenente chiarimenti sulle modalità di funzionamento del sistema informatico per la gestione del FDSE, e n. 36861 del 2024, riguardante il programma progressivo di rilascio delle funzionalità del registro elettronico NCC e taxi.

Ma in realtà, non avendo lo Stato competenza ad emanare norme di principio nelle materie affidate alla competenza regionale, **l'intera normativa statale**

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

Residua infatti, solo una competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della libera concorrenza, ma con essa non può essere disciplinata l'attività imprenditoriale dei conducenti NCC, stante la riserva di legge rafforzata di cui all'art. 41 Cost. in materia di libertà dell'iniziativa economica privata.

Invero, tutta la normativa legislativa ed esecutiva si dimostra del tutto vessatoria ed umiliante e discriminatoria rispetto ad un' attività di natura essenzialmente privata, quale quella dei conducenti NCC. Lo stesso sommo costituzionalista, Aldo M. Sandulli distingueva fra le licenze (quale quelle dei taxi) di natura pubblicistica e concessoria, le quali sono destinate non a l'esercizio di un preesistente diritto, bensì a consentire- sulla base di una convenienza amministrativa- una qualche attività all'esplicazione della quale il soggetto interessato non vanta un diritto preesistente, e le autorizzazioni (quale quelle dei conducenti NCC), che hanno alla base un autonomo diritto soggettivo di proprietà, le cui facoltà vengono ampliate con l'atto autorizzativo e che quindi, quali attività di libera iniziativa economica, andrebbero favorite da un regime di libera concorrenza del mercato. Pertanto,

l'insigne Autore concludeva che i casi di attività soggette a provvedimenti di licenza non sono connessi col fenomeno dei diritti condizionati, come quelli di autorizzazione (propri dei conducenti NCC)[2].

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

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

In conclusione è venuta meno la "ratio" della disciplina rigorosa e, comunque, vessatoria del foglio di servizio in formato elettronico per i conducenti NCC ed, anzi, della necessità della formulazione dello stesso anche in formato cartaceo, in base al chiaro apparato motivazionale della sentenza del Giudice Supremo delle Leggi nello spirito di semplificazione e partecipazione dei cittadini, lavoratori ed utenti, all'attività amministrativa, al quale si ispira tutta la vigente normativa dell' attuale Stato democratico, considerato che la norma base dell'art. 10 bis, comma 1, lett. a) del D.L. 135/2018, conv. nella L.12/2019, che prevede la prenotazione del servizio mediante l'uso di strumenti tecnologici, non ha valore di norma imperativa, ma di norma disponibile [...anche....] e, cioè facoltativa per l'utente nei

rapporti fra il medesimo e la Centrale operativa e non riguarda i rapporti fra l'utente ed il conducente NCC, salvaguardati dall'art. 41 della Costituzione, che pertanto potrà annotare le prenotazioni ricevute dalla Centrale operativa con gli strumenti (tecnologici o meno) che siano di più semplice applicazione, salvo poi documentare con i singoli contratti stipulati, regolarmente registrati con fattura o ricevuta fiscale, i relativi servizi effettuati, in caso di controlli da parte degli organi di polizia competenti.

Roma, li 10 novembre 2025

[1] v. pubblicata sul Bollettino n. 24 del 2024 dell'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato

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