



Ordinanza n. 35 del 2024

Presidente: Augusto Antonio Barbera - Giudice relatore e redattore: Luca Antonini
decisione del 7 febbraio 2024, deposito del 7 marzo 2024
comunicato stampa del 7 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atto di promovimento: ricorso n. 20 del 2023

parole chiave:

LIBERTÀ ECONOMICA – CONCORRENZA – AUTORIMESSIONE

disposizione impugnata:

- art. 1 della legge della Regione Calabria n. 16 del 24 aprile 2023

disposizioni parametro:

- artt. 117, secondo comma, lettera e), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione

dispositivo:

sospensione e autorimessione

L'ordinanza in commento è stata emessa nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 16 del 24 aprile 2023, recante "autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)", promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso *ex art.* 127 della Costituzione. In particolare, la disposizione indubbiata dallo Stato regola l'emissione alla società Ferrovie della Calabria s.r.l. di titoli autorizzatori "non cedibili" per lo svolgimento del servizio di NCC ai sensi della legge n. 21 del 1992; tali autorizzazioni sono rilasciate "nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza". Secondo il ricorrente, la disposizione sarebbe stata approvata dall'autorità regionale in **violazione della competenza esclusiva in tema di tutela della concorrenza affidata dalla Costituzione allo Stato**. Infatti, il testo indubbiato si porrebbe in contrasto, da un lato, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, alla stregua dei quali i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano previa pubblicazione di un bando di pubblico concorso; dall'altro, con l'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC fino alla «piena operatività» del registro informatico pubblico nazionale introdotto dal precedente comma 3 e non ancora operativo. Ancora, sempre stando alla difesa dello Stato, la disposizione violerebbe il principio di sussidiarietà, sottraendo ai comuni quelle funzioni che la citata legge n. 21 del 1992 specificatamente gli affida.

La Corte costituzionale ritiene di dover preliminarmente esaminare l'asserita violazione della norma parametro di cui all'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in quanto esso struttura, in sostanza, un divieto di rilascio di nuove autorizzazioni al servizio di NCC. Infatti, «questo divieto, [...] deriva dal comma 3 del medesimo art. 10-bis - laddove prevede l'istituzione di “un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio” di NCC e demanda a un decreto “del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti” l'individuazione delle “specifiche tecniche di attuazione e [del]le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi” - e, in particolare, dal successivo comma 6, secondo cui, “fino alla piena operatività” del medesimo registro, “non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio” di NCC». In qualche modo, **la risoluzione della paventata violazione con riguardo a questo primo gruppo di norme che limitano l'emissione delle licenze NCC è logicamente preliminare rispetto alla risoluzione dei dubbi di costituzionalità attinenti al secondo gruppo, che disciplina le modalità di emissione delle licenze.**

Sostiene, dunque, la Corte che «sussiste un evidente rapporto di necessaria pregiudizialità (ordinanza n. 94 del 2022) tra la questione promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e quelle derivanti dai dubbi di legittimità costituzionale che suscita la disciplina recata dall'art. 10-bis, comma 6, del d. l. n. 135 del 2018», logicamente pregiudiziali rispetto alla risoluzione della questione sollevata dalla presidenza del Consiglio dei ministri». Il giudice delle leggi dubita dunque della conformità a Costituzione dei limiti posti all'emissione di nuove licenze NCC e, ritenendo la questione di costituzionalità pregiudiziale rispetto alla risoluzione del ricorso erariale avverso la legge della Regione Calabria, decide di sollevare innanzi a sé una questione di legittimità costituzionale sulla detta disposizione. Ciò sulla base di una ormai consolidata giurisprudenza che prevede che **«non può [...] ritenersi che proprio la Corte [...] sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali»** (ordinanza n. 22 del 1960), giungendosi altrimenti al paradosso che, sino a quando una questione su di esse non sia sollevata in via incidentale dal giudice comune, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa sulla base di un'altra, assunta a parametro interposto, a sua volta in contrasto con la Costituzione».

I detti dubbi di costituzionalità sulla disposizione *de qua* si fondano su quanto deciso dalla stessa Corte costituzionale in un arresto non troppo risalente: la **sentenza n. 56 del 2020**. In quella decisione, la Consulta aveva già esaminato proprio il divieto stabilito dall'art. 10 bis, comma 6, del d. l. n. 135 del 2018, come convertito, escludendo «un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera», ma solo nella misura in cui «il numero delle imprese operanti nel settore» veniva bloccato «per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro». **La natura temporanea del blocco al rilascio delle licenze aveva scongiurato in quel primo momento la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina.** Conclusione questa che non può essere più sostenuta però dopo oltre cinque anni dall'entrata in vigore del blocco (2018): «i dubbi di costituzionalità non possono essere esclusi perché riconducibili a “un mero inconveniente di fatto”, ovvero a mere “circostanze contingenti attinenti alla [...] concreta applicazione” della disposizione (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2017), non idonee secondo la giurisprudenza di questa Corte a introdurre il giudizio di legittimità costituzionale di una norma; [...] essi, infatti, derivano dalla “stessa struttura” (sentenza n. 132 del 2018) del

“meccanismo normativo” previsto dalla disposizione in oggetto e dalla “sua combinazione” (sentenza n. 166 del 2022) con le previste modalità dirette a dare “piena operatività [a]ll’archivio informatico pubblico nazionale”; [...] è proprio tale combinazione a consentire la possibilità di bloccare per un tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l’espletamento del servizio di NCC, come in effetti è sino a ora avvenuto». Ciò contrasta con l’art. 3, in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, con l’art. 41, primo e secondo comma, e con l’art. 117, primo comma, della Costituzione.

Con riguardo al primo dei parametri indicati, **si contesta l’intrinseca irrazionalità della disposizione in relazione alla connessione logica tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire**. Sulla libertà di iniziativa economica, stante l’obbligo costituzionale di permetterne una limitazione solo per utilità sociale, il dubbio della Corte riguarda proprio la valutazione in concreto del necessario interesse collettivo perseguito dalla disposizione indubbiata, che appare invece ordinata a tutelare “un’istanza protezionistica”. Tanto più che «la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, chiarendo che restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse solo a condizione, “in primo luogo, di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo”»: qui emerge l’incompatibilità con l’art. 117, primo comma, Cost.

Chiosa allora così il giudice delle leggi: «questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni, come sopra prospettate, della legittimità costituzionale del divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l’espletamento del servizio di NCC stabilito all’art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 41 primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 49 TFUE».

Francesco Severa