



Piattaforme digitali, libertà di stabilimento e convergenza di principi (costituzionali e del diritto UE): a proposito di taxi e NCC tra Corte di giustizia e Corte costituzionale

MARIO MIDIRI*

SOMMARIO: 1. Libertà d'innovare e interesse pubblico: la controversia sul servizio taxi. – 2. I vincoli regolatori pro taxi innanzi alla Corte di giustizia (Prestige and Limousine c. Municipio di Barcellona). – 3. L'utilità sociale è cosa diversa dalle istanze protezioniste: Prestige and Limousine nella giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 36 e 137 del 2024). – 6. Sull'uso convergente dei principi (euro-unitari e della Costituzione).

1. Libertà d'innovare e interesse pubblico: la controversia sul servizio taxi

L'economia digitale è entrata nella sfera dei servizi pubblici e ha messo in crisi, grazie alle offerte innovative lanciate sul mercato, il sistema di vincoli introdotti dagli Stati e dagli enti locali. Per le attività svolte nel mercato unico europeo, le grandi piattaforme invocano le libertà economiche garantite dal trattato contro le riserve amministrative a tutela dei titolari di licenze o autorizzazioni.

Già in passato, lo sviluppo della tecnologia aveva indotto mutamenti profondi negli assetti normativi. Si pensi alla fabbrica e vendita del ghiaccio: nessuno penserebbe, oggi, a includerle nell'elenco dei servizi pubblici, come faceva il testo unico del 1925: l'invenzione, e poi la diffusione di massa, del frigorifero hanno travolto i presupposti che giustificavano quella scelta legislativa¹. Un processo simile investe ora i servizi, ma con importanti differenze: la sfida alla regolazione è mossa da grandi imprese transnazionali

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli studi LUMSA, Roma

¹ Cfr. il t.u. sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie, approvato con r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578. Sull'impatto ordinamentale dello sviluppo tecnologico v. in part. S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, 47 ss.; M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 75; E. BRYNJOIFSSON, A. MCAFEE, *Machine, Platform, Crowd: Harnessing our Digital Future*, New York, W.W. Norton, 2017.

che operano trasversalmente; la loro forza economica si traduce in iniziative dirompenti dell'assetto regolatorio².

Tutto ciò spiega perché è sorto il timore di una compromissione della missione d'interesse generale che sorregge la tradizione legislativa europea dei servizi pubblici³. Un'ulteriore resistenza viene dagli interessi organizzati che difendono gli ambiti d'attività riservati a chi ha acquisito un'autorizzazione o licenza.

Il settore del trasporto locale è un buon campo di osservazione di queste tensioni, che interessano le attribuzioni dell'Unione e degli Stati membri.

L'art. 4, lettera g), TFUE ascrive il settore dei trasporti alla competenza concorrente tra UE e Stati membri. Sulla libera circolazione dei servizi in materia di trasporti, vi è la prescrizione specifica dell'art. 58 del Trattato: l'attuazione dei principi riguardanti la libera prestazione dei servizi deve avvenire attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti prevista dalla parte terza, titolo VI, TFUE, artt. 90-100. Non si applica, pertanto, la direttiva servizi⁴.

Visto che i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana (e i nuovi servizi ad essi legati, quali l'intermediazione tramite piattaforma digitale) non sono ancora disciplinati da norme comuni sul fondamento dell'art. 91, paragrafo 1, TFUE, spetta agli Stati membri dettare – allo stato attuale del diritto dell'Unione – le condizioni di prestazione dei servizi di trasporto che utilizzano le piattaforme digitali.

Sulla base di queste premesse, la Corte di giustizia ha ritenuto che il servizio offerto da imprese come Uber⁵ sia parte integrante di un servizio complesso il cui elemento

² Sulle questioni sorte per la tutela della concorrenza e la regolazione pubblica per effetto dell'economia delle piattaforme, cfr. J. FURMAN e al., *Unlocking Digital Competition*, London, 2019, da J. CRÉMER, Y.-A. DE MONTJOYE, H. SCHWEITZER, *Competition Policy for the Digital Era*, Luxembourg, 2019, da H. SCHWEITZER, J. HAUCAP, W. KERBER, R. WELKERET, *Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen* (e la sintesi *Modernising the Law on Abuse of Market Power*), 2018, in *bmwi.de*. Sugli effetti dirompenti del quadro legale, J. MONTERO, M. FINGER, *The Rise of the New Network Industries*, London, Routledge, 2021; B.J. ARD, *Making Sense of Legal Disruption*, 2022, in *Wisconsin Law Rev. Forward*, 2022, 42 ss.; O. LOBEL, *The Law of the Platform*, in *Minnesota Law Review*, 2016, e *San Diego Legal Studies Paper* No. 16-212: «What has previously been the realm of personal property is shifting to the realm of access».

³ Sulla diversa prospettiva istituzionale seguita dalle corti europee rispetto a quelle statunitensi, cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *MediaLaw*, n. 1/2018, 140. Sulla inerenza di fini sociali all'attività industriale quale tratto distintivo del servizio pubblico, G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, vol. II, 131 ss.; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato dir. amministrativo, dir. amm. speciale*, a cura di S. CASSESE, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2ª ed., 2581; F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. amm.*, 2004, 37 ss.; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici locali*, Bologna, Il Mulino, 2005. Sugli orientamenti delle corti statunitensi e, in part. su Corte app. 7th Circuit, 7 ottobre 2016, case 16-2009, *Illinois Transportation Trade Association v. City of Chicago*, est. Posner (che dà base concettuale alla normativa innovativa sulle *transportation network companies*), M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 1017 ss.

⁴ La direttiva 2006/123/CE, all'art. 2, par. 2, lettera d), e al *considerando* 21, esclude dal suo campo di applicazione i servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali dal momento che essi rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V, terza parte, TCE, divenuto titolo VI, terza parte, TFUE. Cfr. Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs*, ECLI:EU:C:2010:814, punti 29-30; Corte giust., 20 dicembre 2017, causa C-434/15 *Elite Taxi c Uber Spain*, ECLI:EU:C:2017:981, punti 44 ss. e 10 aprile 2018, causa C-320/16, *Uber France*, ECLI:EU:C:2018:221, punti 44 ss. Cfr. anche art. 6, d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 e D.U. GALETTA e M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, in *Trattato dir. amm. europeo*, a cura di G. GRECO e M.P. CHITI, p. sp., IV, Milano, Giuffrè, 2007, 2174.

⁵ Uber, com'è noto, è una *technology company* della Silicon Valley, che offre una modalità di trasporto automobilistico privato via *app* in 351 città sparse per il mondo. È stata fondata nel 2008, con la originaria

principale è il trasporto, fin qui soggetto a regolazione statale. Esso non rientra nei servizi della società dell'informazione, visto che Uber non si limita a mettere a disposizione la piattaforma digitale d'intermediazione tra autisti e passeggeri, ma crea un'offerta di servizio che rende accessibile con strumenti informatici e di cui organizza il funzionamento⁶.

Esclusa l'applicabilità dell'art. 56 TFUE e della direttiva servizi, resta però la garanzia della libertà di stabilimento. Su tale libertà si basa la sentenza *Yellow Cab* dove la Corte sottolinea che l'articolo 49 TFUE, a differenza della previsione dell'art. 58 sulla libera prestazione dei servizi di trasporto, non richiama il titolo VI del Trattato riguardante i trasporti e le norme di politica comune dei trasporti, fin qui non adottate. L'art. 49 TFUE è dunque interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che consente il diniego di un'autorizzazione per mere ragioni economiche⁷.

Questo profilo è ora sviluppato dalla sentenza *Prestige and Limousine c. Àrea Metropolitana de Barcelona*, sulle prescrizioni restrittive adottate dalla municipalità di Barcellona con il regolamento del 2018 sui *viajeros con conductor en vehículos* (il «RVTC»), ciò che noi appelliamo come NCC (noleggio con conducente)⁸. La sentenza affronta una notevole questione: come tutelare l'interesse pubblico nei mercati in transizione senza introdurre impedimenti o condizionamenti alle libertà economiche ed evitando di “congelare” l'innovazione⁹.

denominazione di UberCab e un modesto investimento iniziale (\$ 200.000). Opera in Nord e Sudamerica, Europa, Medioriente, Africa, Asia Pacifico. È entrata nella cerchia dei giganti del *tech*, crudamente descritta su da E. MOROZOV, *Silicon Valley: i Signori del silicio*, Torino, Codice ed., 2016, S. GALLOWAY, *The Four: the hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook and Google*, London, Bantam Press, 2017, e altri.

⁶ Sulla non applicabilità delle direttive 98/34 (servizi della società dell'informazione) e 2000/31 (commercio elettronico), Corte giust., 20 dicembre 2017, *Elite Taxi*, cit., punto 41 e 10 aprile 2018, *Uber France*, cit., punti 44 ss.: Uber fissa, mediante l'applicazione, il prezzo massimo della corsa; riceve tale somma dal cliente prima di versarne una parte al conducente; esercita un controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di quest'ultimi, che può portare alla loro esclusione. Le due pronunce si inseriscono nella giurisprudenza che nei servizi di trasporto ricomprende i servizi intrinsecamente connessi all'atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto: Corte giust. UE, 15 ottobre 2015, C-168/14, *Grupo Itevelesa*, punti 45 e 46; parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore) del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 61. La direttiva 98/34, applicabile *ratione temporis* alla controversia di cui al procedimento principale e più volte modificata, è stata abrogata e sostituita dalla direttiva di codificazione 2015/1535.

⁷ Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-338/09, *Yellow Cab*, cit., punto 33: l'art. 49 TFUE osta ad una normativa nazionale che prevede il diniego di un'autorizzazione ai fini dell'esercizio di una linea d'autobus a scopi turistici in ragione della diminuzione della redditività di un'impresa concorrente; cfr. pure le Conclusioni dell'AG Cruz Villalón su detta causa, ECLI:EU:C:2010:568, punti 24 ss.

⁸ La normativa spagnola è richiamata ai punti 3-19 di Corte giust., 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL c Àrea Metropolitana de Barcelona*, ECLI:EU:C:2023:448, su cui v. *infra*.

⁹ Cfr. le Conclusioni dell'Avv. Gen. Szpunar (15.12.2022) nella causa C-50/21, *Prestige and Limousine*, ECLI:EU:C:2022:997, punti 1-2. Sulla *chilling effect doctrine*, v. *Wieman v. Updegraff*, 344 U.S. 183, 195 (1952) (Frankfurter, J., concurring); *Zwickler v. Koota*, 389 U.S. 241, 256 (1967) (Harlan, J., concurring). Sull'*effet dissuasive* nella giurisprudenza UE, v. – oltre a *Prestige and Limousine*, punto 61 – Trib., 25 marzo 2015, causa T-556/08, *Slovenská pošta*, EU:T:2015:189, n. 137, Corte giust., 7 settembre 2022, C-391/20, *Cilevičs*, EU:C:2022:638, punto 61, su restrizioni che vietino o ostacolano l'esercizio di un diritto o libertà (nella specie, di stabilimento: art. 49 TFUE) o anche soltanto lo rendano in concreto “meno attraente”. Sugli effetti di limitazione o condizionamento di diritti provocati da norme indirettamente discriminatorie cfr. Corte giust., 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, EU:C:2020:234, nn. 58-59 (su misure disciplinari applicabili ai giudici); Corte giust., 18 giugno 2020, causa C-78/18, *Comm. c. Ungheria*, EU:C:2020:476, su norme statali lesive della libertà di circolazione dei capitali (art. 63 TFUE) e della libertà di associazione (art. 12 CDFUE), del rispetto della vita privata (art. 7 Carta), della protezione dei dati personali (art. 8 Carta), senza che sussistano imperative ragioni d'interesse generale.

2. I vincoli regolatori pro taxi innanzi alla Corte di giustizia (*Prestige and Limousine c. Municipio di Barcellona*).

Esaminiamo dunque *Prestige and Limousine*.

La questione è sollevata dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in uno dei giudizi instaurati dalle imprese che gestiscono servizi di NCC (anche tramite piattaforma digitale) contro le prescrizioni limitative poste dalla Municipalità di Barcellona. Anche se la causa è sorta da situazioni puramente interne, tutti gli elementi della controversia sono applicabili, oltre che ai cittadini nazionali, anche a quelli degli altri Stati membri. La sentenza ha quindi dirette ripercussioni per gli operatori economici all'interno dell'Unione. Da qui la ricevibilità della questione, non essendovi niente di ipotetico per quanto riguarda gli operatori stranieri: i criteri posti dalla sentenza *Ullens de Schooten* sono soddisfatti¹⁰.

Due sono le restrizioni legali esaminate: l'autorizzazione per la fornitura di servizi di NCC nell'area urbana di Barcellona, aggiuntiva rispetto a quella prevista a livello nazionale; la limitazione del numero di licenze di NCC a un trentesimo del numero di licenze concesse per il servizio di taxi¹¹. La compatibilità con la libertà di stabilimento è verificata sotto un duplice profilo: se vi sia un motivo imperativo d'interesse generale a giustificazione di queste prescrizioni, e se sia rispettato il principio di proporzionalità. Sul primo punto, la Corte ricorda che la corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di un agglomerato urbano, e la protezione dell'ambiente possono certamente costituire motivi imperativi di interesse generale¹². Non così il mantenimento dell'equilibrio economico tra taxisti e conduttori NCC: questo è un motivo meramente economico, che non può essere considerato un valido motivo imperativo di interesse generale e non è idoneo a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato¹³.

¹⁰ Corte giust., 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine*, cit., punto 49, con richiamo di Corte giust. 7 settembre 2022, C-391/20, *Cilevičs*, cit., punto 32. Dei quattro criteri posti da *Ullens de Schooten* (Corte giust., 15 novembre 2016, C-268/15, EU:C:2016:874, punti 50-51) in base ai quali cause sorte da situazioni puramente interne sono, ciò nonostante, ricevibili, ne ricorrono due: «1) quando non può essere escluso che cittadini stabiliti in altri Stati membri siano stati o siano interessati ad avvalersi di siffatte libertà per esercitare attività sul territorio dello Stato membro che ha emanato la normativa nazionale ...; e 2) quando il giudice del rinvio si rivolge alla Corte nell'ambito di un procedimento di annullamento di disposizioni applicabili non solo nei confronti dei cittadini nazionali, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri, la decisione che tale giudice adotterà a seguito della sua sentenza pronunciata in via pregiudiziale produrrà effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini» (cfr. le Conclusioni dell'AG Szpunar, cit., punti 38-39).

¹¹ Quanto alla prima (l'autorizzazione specifica per gli NCC di Barcellona), essa costituisce di per sé una restrizione all'esercizio della libertà garantita dall'art. 49 TFUE, perché limita l'accesso al mercato per qualsiasi nuovo arrivato (Corte giust., 10 marzo 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 34 e, per analogia, 22 gennaio 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, punto 29). Anche la limitazione del numero di licenze NCC a un trentesimo di quelle per taxi deve essere qualificata come restrizione alla libertà di stabilimento, dal momento che restringe il numero di prestatori di servizi di NCC stabiliti in detta area urbana (*Prestige and Limousine*, cit., punto 61).

¹² Corte giust., 24 marzo 2011, C-400/08, *Comm. c. Spagna*, EU:C:2011:172, punto 74; 30 gennaio 2018, C-360/15 e C-31/16, *X e Visser*, EU:C:2018:44, punti 134-135.

¹³ La Corte respinge qui uno dei principali argomenti opposti dall'amministrazione di Barcellona: v. punti 71-72 della sentenza *Prestige and Limousine*, cit. e le Conclusioni dell'AG, cit., punto 73. Cfr. altresì Corte giust., 11 marzo 2010, C-384/08, *Attanasio Group*, EU:C:2010:133, punto 55; 24 marzo 2011, *Comm. c. Spagna*, loc. cit.; 22 ottobre 2010, *Yellow Cab*, cit., punto 51. Quanto all'autorizzazione specifica per l'area

La Corte affronta poi la questione dei limiti della discrezionalità degli Stati membri nel qualificare un'attività economica come servizio d'interesse economico generale (SIEG)¹⁴. Gli Stati sono legittimati a definire la portata e l'organizzazione dei loro SIEG tenendo conto di obiettivi propri della politica nazionale. Dispongono a tal fine di un ampio potere discrezionale che può essere messo in discussione solo in caso di errore manifesto. Detto potere, però, non è illimitato e deve essere esercitato nel rispetto del diritto dell'Unione. Ora, la circostanza che il servizio taxi sia fortemente regolato non basta a qualificarlo come SIEG – e dunque a fare scattare di per sé la disposizione, derogatrice delle norme a tutela della concorrenza, posta dall'art. 106 TFUE – occorrendo a tal fine la presenza di caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche¹⁵. L'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico deve inoltre avvenire mediante atti sufficientemente precisi del potere pubblico. Sulla base degli elementi acquisiti, la limitazione delle licenze di servizi di NCC non appare idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi prima individuati come motivi d'interesse generale¹⁶.

Quanto all'autorizzazione specifica per i servizi NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona, spetta al giudice del rinvio valutare la sua necessità: la Corte fa comunque presente che misure meno restrittive potrebbero bastare per raggiungere gli obiettivi d'interesse pubblico e aggiunge che nessun elemento del fascicolo a sua disposizione dimostra che la limitazione imposta ai NCC non ecceda quanto necessario per conseguire detti obiettivi¹⁷. Il che è di notevole interesse, perché sposta sull'amministrazione pubblica, che introduce il vincolo, l'onere di provarne la necessità.

urbana di Barcellona, la Corte ritiene che l'art. 49 TFUE non osta a tale normativa, qualora detta autorizzazione sia fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che rispondano a esigenze specifiche di detta area.

¹⁴ Sui servizi d'interesse economico generale v. gli artt. 14 e 106 TFUE. La definizione di una specifica missione d'interesse generale e del servizio che la adempie non deve prevedere una specifica modalità di prestazione del servizio stesso. Il caso più classico – ricorda Comm. europea, *Comunicazione in tema di SIEG in Europa*, 19 gennaio 2001, 2001/C 17/04 – è l'obbligo di servizio universale su cui v. Corte giust., 19 maggio 1993, causa C-320/91, *Corbeau*, ECLI:EU:C:1993:198; 27 aprile 1994, causa C-393/92, *Almelo* ECLI:EU:C:1994:171. Secondo Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, ECLI:IT:COST:2010:325, la figura comunitaria dei servizi d'interesse economico generale (SIEG) e quella interna dei SPL di rilevanza economica hanno contenuto omologo: entrambe fanno riferimento ad un servizio reso mediante un'attività economica che fornisce *prestazioni necessarie*, dirette a realizzare anche “fini sociali”, nei confronti di una generalità indifferenziata di soggetti. Per una maggiore estensione dei SIEG rispetto alla figura di diritto interno si veda, però, F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 1073. In R. CARANTA, *Il diritto UE sui SIEG*, in *Le Regioni*, 2011, 1175, la condivisibile osservazione che le istituzioni, statali o substatali, sono chiamate a qualificare i servizi in base ai parametri fissati dalle istituzioni dell'Unione, “uniche competenti a dire l'ultima parola”.

¹⁵ La Corte, in *Prestige and Limousine*, cit., punto 80, ricorda che in base all'art. 106.2, TFUE, le deroghe alle norme del Trattato “sono consentite *solo se necessarie* all'adempimento della specifica missione affidata a un'impresa incaricata della gestione di un SIEG” (corsivo aggiunto); v. anche Corte giust., 3 settembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland c. Comm.*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punti 96 e 97.

¹⁶ È fatta salva la «valutazione che deve essere effettuata dal giudice del rinvio, anche alla luce di eventuali elementi che non sono stati portati a conoscenza della Corte»: Corte giust. *Prestige and Limousine*, cit., punti 77-81, 94, 97, con richiamo della già citata sent. 3/09/2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten*, punto 95, e di Corte giust. 7 novembre 2018, *Comm. c. Ungheria*, C-171/17, EU:C:2018:881, punto 51. Netto sul punto l'AG Szpunar nella Conclusioni, punto 66: «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» (corsivo aggiunto).

¹⁷ «Non si può escludere che un eventuale impatto della flotta dei veicoli NCC sul trasporto, sul traffico e sullo spazio pubblico nell'agglomerato urbano di Barcellona possa essere adeguatamente limitato da misure meno restrittive, quali misure di organizzazione dei servizi di NCC, limitazioni di detti servizi durante

3. L'utilità sociale è cosa diversa dalle istanze protezioniste: *Prestige and Limousine* nella giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 36 e 137 del 2024)

Non è motivo di sorpresa il seguito di *Prestige and Limousine* nella giurisprudenza delle corti spagnole, sia del Tribunal Supremo che del Constitucional¹⁸, anche se va ricordato che all'indomani della sentenza della Corte del Lussemburgo il Governo ha introdotto in un decreto-legge una norma che qualifica il servizio di trasporto passeggeri mediante taxi come "servicio de interés público": quasi una replica ai rilievi della Corte del Lussemburgo¹⁹.

Molto interessante è la ricezione di *Prestige and Limousine* nella nostra giurisprudenza costituzionale. La Corte già nella sentenza n. 265 del 2016 aveva dato voce all'esigenza di «un inquadramento giuridico univoco e aggiornato»²⁰. La sentenza n. 56 del 2020 dichiara, poi, costituzionalmente illegittimo, alla luce del principio di proporzionalità (e di razionalità intrinseca), l'obbligo di rientro in rimessa dei veicoli NCC, che già era stato criticato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato²¹. Nella sentenza n. 36 del 2024, un più forte accento cade sulle libertà fondamentali²²: le libertà di circolazione e di soggiorno, il diritto al lavoro e allo studio, la libertà di stabilimento (artt. 16, 41, 34, 4 e 35 Cost., art. 49 TFUE). Un peso notevole è attribuito, altresì, agli effetti *pro consumer* dell'innovazione nei servizi pubblici e, segnatamente, nel trasporto urbano²³.

talune fasce orarie o ancora restrizioni alla circolazione in taluni spazi»: *Prestige and Limousine*, cit., punti 98-99.

¹⁸ V. in part. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 15 gennaio 2024, n. 41, ECLI:ES:TS:2024:96; cfr. pure Tribunal Constitucional, 10 settembre 2024, n. 112, ECLI:ES:TC:2024:112 (sull'illegittimità dell'obbligo di prenotare il servizio di NCC con un anticipo di trenta minuti disposto con legge delle Isole Baleari).

¹⁹ V. il Real Decreto-ley 5/2023, del 28 giugno 2023, che novella alcune disposizioni della c.d. LOTT (Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: legge 30 luglio 1987, n. 16), in BOE n. 154 del 29 giugno 2023: v. nel libro terzo il titolo IV (*Medidas para la adecuación al Derecho de la Unión Europea en materia de arrendamiento de vehículos con conductor*) e nella specie gli articoli 149-151, che novellano la citata legge 30 luglio 1987, n. 16. La politica nazionale ha quindi voluto riaffermare la sua discrezionalità nel definire il perimetro dei servizi pubblici, sottratti all'applicazione delle norme sulla concorrenza.

²⁰ Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 265, ECLI:IT:COST:2016:265 (giudizio su una legge regionale orientata in funzione "anti Uber"): cfr. M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. cost.*, 2016, 2306 ss.; D. TEGA, *Uber in Piazza del Quirinale n. 4*, in *Le Regioni*, 2017, n. 3, 580 ss.

²¹ Cfr. Corte cost., 26 marzo 2020, n. 56, ECLI:IT:COST:2020:56, e Agcm, segnalazione 15 ottobre 2019, AS1620; cfr. pure le segnalazioni AS 1137, 4 luglio 2014, e AS1354, 10 marzo 2017, in *www.agcm.it*. Su altri punti la sentenza n. 56/2020 segue un approccio *deferential*. Superano lo scrutinio di proporzionalità sia l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, sia il blocco di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino all'operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore. Per maggiori dettagli, cfr. E. CARUSO, *La disciplina del trasporto pubblico non di linea alla luce della sentenza n. 56/2020 della Corte cost.*, in *Munus*, 2020, n. 1, 111; M. MIDIRI, *La Corte apre (con prudenza) alle piattaforme digitali d'intermediazione*, in *Giur. cost.*, 2020, n. 2, 670 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2020, n. 2, 595 ss.

²² Corte cost., 7 marzo 2024 n. 36, ECLI:IT:COST:2024:36.

²³ Sul nesso tra le tecnologie del trasporto e la forma urbana, E. GLAESER, *Triumph of the City*, New York, Penguin Books, 2011, trad. it., *Il trionfo della città*, Milano, Bompiani, 2013. Connettività e la digitalizzazione sono essenziali fattori d'innovazione, e la «comunità intelligente» (art. 20, comma 16, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221) ha tra i suoi assi portanti il miglioramento delle condizioni di mobilità: G.F. FERRARI, a cura di, *Smart City: L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, Milano-

La ricerca di nuove tipologie di fornitura del servizio, sottolinea la sent. n. 36/2024, non può essere vietata in astratto senza una ponderazione dei costi e dei benefici. Divieti e restrizioni alle libertà economiche devono trovare giustificazione in preminenti finalità d'interesse generale, debbono essere adeguate e non travalicare quanto si dimostri indispensabile per conseguire detti obiettivi²⁴.

I principi così richiamati inducono la Corte costituzionale a sollevare innanzi a sé stessa – evento non comune – la questione di legittimità della norma (d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in l. 11 febbraio 2019, n. 12) che subordina il rilascio di nuove autorizzazioni NCC alla istituzione e alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio di taxi e di autorizzazione per il servizio di NCC²⁵. Questa norma era stata salvata dalla sentenza n. 56/2020 in quanto delimitata nel tempo. In realtà, la struttura della disposizione nascondeva una insidia: il termine per l'attuazione amministrativa (l'operatività del registro informatico) è ordinatorio e fino a tale adempimento permane il divieto di nuove licenze NCC. Nella sentenza n. 137 del 2024, che decide sulla questione, la Corte osserva che non si tratta di «un mero inconveniente di fatto», o di mere «circostanze contingenti» che attengono alla fase applicativa. Il vizio inerisce alla struttura stessa del meccanismo normativo. Non basta a superarlo il fatto che il 2 luglio 2024 – poco prima dell'udienza di discussione della questione di costituzionalità — sia stato finalmente adottato il decreto ministeriale n. 203/2024 che definisce, in attuazione del citato art. 10-*bis*, decreto-legge n. 135/2018, le modalità di attivazione del registro informatico. La disposizione consente, infatti, all'autorità amministrativa di impedire l'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei servizi NCC «bloccando, con il succedersi dei decreti (ovvero con la loro emanazione e la loro successiva sospensione), la piena operatività del registro informatico»²⁶.

L'incostituzionalità è motivata con il richiamo convergente di tre parametri: l'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità²⁷; l'art. 41, primo e secondo comma, Cost. perché la norma in esame consente all'autorità amministrativa di erigere una indebita barriera all'entrata, precludendo la concorrenza per il mercato, senza che ciò sia giustificato dalla protezione di valori primari attinenti alla persona umana o

Udine, 2020; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)* in *federalismi.it*, 2015, n. 22; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, in *Munus*, 2016, 235 ss.; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Diritto econ.*, 2019, 71 ss.; cfr. pure Agenzia per l'Italia digitale, *Architettura per le comunità intelligenti*, 3 ottobre 2012.

²⁴ Corte cost., 7 marzo 2024, n. 36, cit., punto 10.4, richiama, sulla scorta di sentenza *Prestige and Limousine*, gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico, dello spazio pubblico dell'agglomerato urbano e della protezione dell'ambiente. L'ancoraggio al diritto e alla giurisprudenza UE consente alla Corte di reinterpretare il sistema normativo, sia con riguardo alle norme di legge statale invocate dallo Stato come norma interposta per l'applicazione dell'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost. (e cioè l'art. 2, comma 3-*bis*, legge n. 21 del 1992 e l'art. 6, comma 1, lettera e), d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248), sia con riferimento alla legge regionale impugnata.

²⁵ Corte cost., 7 marzo 2024, n. 35, ECLI:IT:COST:2024:35, e poi Corte cost., 19 luglio 2024, n. 137, ECLI:IT:COST:2024:137.

²⁶ Corte cost., 19 luglio 2024, n. 137 e l'ordinanza di autorimessione n. 35/2024, cit.: la disposizione «ha consentito per oltre cinque anni dalla sua entrata in vigore (*e potrebbe consentirlo in futuro*) di mantenere in vita un divieto, vincolante per regioni ed enti locali, che ha gravemente compromesso la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea» (corsivo aggiunto).

²⁷ La Corte ravvisa una contraddittorietà intrinseca tra la struttura della regola, che permette di precludere a tempo indeterminato il rilascio di nuove autorizzazioni, e la sua causa normativa (il “tempo tecnico” di mappatura), nonché una carenza di adeguatezza, rispetto allo scopo da perseguire, dei divieti e degli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC: Corte cost. n. 137/2024, punto 6.

da ragioni di utilità sociale²⁸; e l'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 49 TFUE: la libertà di stabilimento risulta incisa senza che sussista un proporzionato motivo d'interesse generale a giustificazione; l'istanza di protezione degli interessi economici di una categoria non può, infatti, essere invocata come limite alla libertà d'iniziativa economica, secondo la giurisprudenza UE pienamente condivisa dal giudice costituzionale²⁹.

Le sentenze della Corte del 2024 gettano dunque un ponte tra l'identificazione dei motivi imperativi d'interesse generale, effettuato dalla Corte del Lussemburgo, e i confini della clausola della utilità generale³⁰. È un punto che suggerisce qualche considerazione sull'applicazione convergente dei principi del diritto costituzionale interno e del diritto dell'Unione ad opera del giudice costituzionale nazionale.

6. Sull'uso convergente dei principi (euro-unitari e della Costituzione)

Come si è appena visto, la Corte costituzionale richiama espressamente la libertà di stabilimento per il tramite del principio di conformità dell'ordinamento italiano a quello dell'Unione (art. 117, 1° comma, Cost.). In realtà, i principi e le libertà fondamentali del diritto UE interagiscono nella interpretazione e applicazione anche degli altri parametri di diritto costituzionale nazionale. Nella sent. n. 137/2024, la Corte ha presente *Prestige and Limousine* già quando affronta la prima censura d'incostituzionalità sulla base dell'art. 3 Cost., e conclude che i vincoli imposti ai servizi di NCC non risultano proporzionati rispetto allo scopo da perseguire. La violazione dell'art. 41 Cost. è accertata perché non costituiscono motivi di utilità sociale, atti a giustificare limiti alla libertà economica, istanze di protezione economica di una categoria (ancora la giurisprudenza del Lussemburgo a partire da *Yellow Cab*). La libertà di stabilimento viene infine in rilievo, come si è detto, per il tramite dell'art. 117, 1° comma, Cost., ed è valorizzata nella prospettiva di una mobilità efficiente ed inclusiva³¹.

Queste pronunce, emesse su ricorsi in via principale³², hanno un comune filo concettuale con la sentenza n. 181/2024 (quest'ultima su questione in via incidentale),

²⁸ Corte cost., n. 137/2024, punto 7, dove si rileva che il settore soffre di una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti; si richiama Corte cost., 23 gennaio 2024, n. 8, ECLI:IT:COST:2024:8, e 26 giugno 2022, n. 150, ECLI:IT:COST:2022:150, nonché Agcm, segnalazione 3 novembre 2023, S4778.

²⁹ Corte cost., n. 137/2024, cit., punti 7-8, e *ivi* il richiamo di Corte giust., C-50/21, *Prestige and Limousine*, cit., che già era stata più ampiamente messa in rilievo da Corte cost., 7 marzo 2024, n. 36, cit.

³⁰ Sulla definizione del contenuto di tale clausola sulla base del contesto in cui essa è destinata a realizzarsi, cfr. L. MENGONI, *Spunti per teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 5 (con riferimenti agli scritti di Hedemann e Bückling); C. CASTRONOVO, *L'avventura delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 21, 28; F. PEDRINI, *Le clausole generali*, Bologna, Bononia Univ. Press, 2013, 307 ss.; M. MIDIRI, *I rapporti economici*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*³, Milano, Wolters Kluwer, 2021, 101.

³¹ Su Corte cost., sentenze n. 36/2024 e n. 137/2024 v. anche D. DIVERIO, *Dalla Corte costituzionale due recenti e inequivoche indicazioni circa la necessità di interpretare i principi della nostra Costituzione economica in conformità all'ordinamento dell'Unione europea*, in *Riv. Quad. AISDUE*, n. 2, 2024, 117. Sul valore sociale della libertà d'innovare, cfr. M. MIDIRI, *Libertà d'innovare e servizi pubblici: la Corte si pronuncia su taxi, NCC e molto altro, in federalismi.it.*, n. 8/2024, pp. 113; N. RANGONE, *Servizi innovativi e benessere dei cittadini nel trasporto non di linea*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2024, 649 ss.

³² La sent. n. 137/2024 decide la questione sollevata dalla stessa Corte innanzi a sé stessa nel corso del giudizio avviato dal ricorso n. 20/2023, presentato dal Presidente del Consiglio contro la legge della regione Calabria 24 aprile 2023, n. 16, ora deciso da Corte cost., 19 dicembre 2024, n. 206,

che assume a parametri del giudizio il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., il diritto antidiscriminatorio dell'Unione, provvisto di effetto diretto (articoli 2 e 3, paragrafo 3, al. 2, TUE, art. 14, direttiva 2006/54/CE)³³. È un ulteriore tassello nel processo di assestamento dopo *Ceramica Sant'Agostino* e nel dibattito, tuttora aperto, sulla c.d. “doppia pregiudizialità”³⁴.

Non si dovrebbe comunque dubitare dell'approccio *Europa freundlich* della Corte. Il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE è confermato quale canale essenziale per chiarire il significato e la portata del diritto dell'Unione³⁵. Rinvio che la nostra Corte non ha, nella specie, esercitato perché non ve n'era bisogno: sui servizi NCC v'è *Prestige and Limousine*, e sulle discriminazioni di genere, oggetto della sentenza n. 181/2024, v'è il chiaro disposto dell'art. 14, direttiva 2006/54/CE a dare puntuale esplicitazione ai principi degli articoli 2 e 3, par. 3, TUE.

La primazia del diritto dell'Unione è dunque fuori discussione. Vero è che l'insistenza sui vantaggi, ai fini della certezza del diritto, della pronuncia d'incostituzionalità con effetti *erga omnes*, sottende l'intento di recuperare un ruolo significativo d'interlocuzione con la Corte del Lussemburgo. Ma il controllo di costituzionalità è configurato quale «forma rimediabile peculiare e aggiuntiva», funzionale a garantire un'efficace rimozione,

ECLI:IT:COST:2024:206. La sent. n. 36/2024 decide il giudizio avviato dal ricorso n. 31/2023, presentato dal Presidente del Consiglio contro la legge della regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37.

³³ Corte cost., 19 novembre 2024, n. 181, ECLI:IT:COST:2024:181, punto 6.1 e ss., postula un «un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione» tra diritto dell'Unione e principi costituzionali: affinché la Corte «scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile» [quindi anche al di là della CDFUE: è una novità importante presente nella sent. n. 181/2024], «è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale». Sulla interpretazione del parametro costituzionale interno come integrato dai principi di derivazione europea» Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20, ECLI:IT:COST:2019:20, punto 3.1. Un'analisi della sentenza n. 181 alla luce del dibattito sulla c.d. “doppia pregiudizialità” in F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4/2024, 160; P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici)*, *ivi*, n. 4/2024, 174; A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto*, in *Consulta Online*, 2024, 1346.

³⁴ Corte cost., 14 dicembre 2017, n. 269, ECLI:IT:COST:2017:269, punto 5.2, con richiamo di Corte giust., 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c B*, ECLI:EU:C:2014:2195; 22 giugno 2010, cause C-188/10, *Melki e C-189/10, Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363. Oltre agli AA. cit. cfr. A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Oss. fonti*, 2020, 1, 14 ss., 58 e v. anche in *www.rivista.eurojus.it*, n. 2/2022, M. MASSA, *La «precisazione» nella giurisprudenza dei giudici ordinari di merito*, 259-274; D. TEGA, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, 276-289; L. LORENZONI, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nella giurisprudenza del giudice amministrativo*, 290-299; G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, 312-326.

³⁵ V. innanzitutto Corte cost. 11 marzo 2022, n. 67, ECLI:IT:COST:2022:67, punto 11, sul primato del diritto dell'Unione quale “architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali” e sulla centralità del rinvio pregiudiziale, al fine di garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e assicurare l'effetto utile dell'art. 267 TFUE. Per la lettura armonica del sindacato accentrato di costituzionalità e del meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, in vista della costruzione di «tutele sempre più integrate», v. Corte cost. 12 febbraio 2024, n. 15, ECLI:IT:COST:2024:15, punti 7.3.3 e 8.3 (commentata da L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2024, 11); Corte cost., 16 giugno 2022, n. 149, ECLI:IT:COST:2022:149, punto 2.2.2 (sulla dichiarazione d'illegittimità costituzionale come rimedio aggiuntivo, e non sostitutivo, alla disapplicazione nel singolo caso concreto, da parte del giudice comune, della disposizione contraria a una norma della Carta dei diritti avente effetto diretto).

anche per il futuro, della norma incompatibile con il diritto UE³⁶, particolarmente proficua nei casi – non rari – in cui sorgano divergenze sull’efficacia diretta della normativa europea³⁷.

È certo possibile ravvisare una latente tensione fra l’affermazione della fungibilità dei rimedi e la sottolineatura dei vantaggi del sistema accentrato di costituzionalità in termini di certezza del diritto³⁸. Quello che importa – in questa fase della giurisprudenza costituzionale – è che non vi siano accenti escludenti: non è compromesso il ruolo dei giudici comuni, nella loro qualità di giudici anche dell’Unione³⁹.

Il tratto “dialogico” che emerge dalla giurisprudenza costituzionale qui considerata dovrebbe dunque escludere le tensioni che sono invece sorte in altre vicende dove è emerso un reale rischio di compromissione del principio del primato del diritto dell’Unione e dell’effetto utile dell’articolo 267 TFUE: rischio grave, in una fase storico-politica in cui si reclama un intervento efficiente dell’Unione a tutela dei beni essenziali dei cittadini europei⁴⁰.

³⁶ La possibilità di questo rimedio è registrata e riconosciuta da Corte giust., 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D., punto 40: lo ricorda Corte cost., sent. n. 181/2024, punto 6.5, che conferma la primazia del diritto dell’Unione; v. pure Corte cost., 11 marzo 2022, n. 67, cit. Cfr. pure, tra i commenti recenti, D. SARMIENTO, *Is the Primacy of Union Law still fit for Purpose?* in *rivista.eurojus.it*, n. 2/2024, 504, 505 («if the national court has the power to annul, annul it must, to preserve the effectiveness of Union law and the principle of legal certainty»); N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 30/2024. Sembrano da ridimensionare – allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale – le preoccupazioni (per lo svuotamento di senso pratico del principio dell’effetto diretto) mosse da FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale”*, e RUGGERI, *La doppia pregiudizialità*, cit.

³⁷ Corte cost. 3 gennaio 2025, n. 1, ECLI:IT:COST:2025:1, punto 3.4, e la già citata sent. n. 181/2024, punto 6.5.

³⁸ C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost.*, n. 170/1984, in *rivistaaic.it*, n. 4/2024. La Corte, invero, più che sistematizzare, sceglie dichiaratamente un approccio rimediabile.

³⁹ Sul concorso di rimedi in vista dell’arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali, escludendo qualsiasi forma di preclusione a danno del giudice comune, v. ancora Corte cost., sentenze n. 20/2019, punto 2.3; n. 149/2022, punto 2.2.2; n. 15/2024, punto 7.3.3; n. 181/2024, punto 6.4. Resta quindi integra la libertà del giudice nazionale di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualsiasi fase del procedimento che reputi appropriata, ed anche al termine di un procedimento incidentale di controllo di costituzionalità, la questione pregiudiziale che esso consideri necessaria, secondo l’indicazione di Corte giust., 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99, punto 62; Corte giust., 20 dicembre 2017, *Global Starnet*, ECLI:EU:C:2017:985, punti 22-23; Corte giust., 4 giugno 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, EU:C:2015:354, punto 35.

⁴⁰ D. SARMIENTO, *Is the Primacy of Union Law still fit for Purpose?* cit., 504.