

## INTRODUZIONE

La realtà che viviamo oggigiorno è in rapida e continua evoluzione, soggetta a repentini cambiamenti ed importanti modificazioni, dovute soprattutto allo sviluppo di nuove tecnologie<sup>1</sup>. Il diritto segue questi sviluppi<sup>2</sup>, ma spesso il raggiungimento di una normazione esauriente risulta essere in ritardo rispetto a tali processi di cambiamento, a dimostrazione di come il diritto faccia sempre più fatica a tenere il passo della tecnologia.

Un settore in cui tale fenomeno si è verificato, e persiste tuttora, è quello del trasporto di persone non di linea mediante autovetture. Si tratta di un settore regolato da una legge quadro risalente agli anni '90, caratterizzata da stringenti vincoli pubblici che disciplinano con estrema rigidità tale servizio, motivo per cui esso, anche in relazione all'ingente aumento, negli ultimi anni, di domanda diversificata, reso possibile dallo sviluppo tecnologico del settore che permette oggi a chiunque di prenotare tali servizi comodamente mediante il proprio *smartphone*, risulta malfunzionante, con la conseguente emersione di forme alternative a quelle istituzionali, anche dette "abusive".

Uno dei principali motivi per cui, in tale settore, il legislatore ancora non è riuscito ad intervenire con una riforma esaustiva della disciplina, così da raggiungere quel livello di soddisfacimento richiesto dalla società, è dovuto principalmente alle resistenze di chi non vuole perdere rendite di posizione e privilegi derivanti dalla normativa vigente: nel settore dei trasporti pubblici locali non di linea, i gruppi di interesse dei tassisti possessori di licenze, le quali costituiscono il primo e fondamentale requisito per poter svolgere il servizio, riescono ormai da tempo ad opporsi efficacemente a qualsiasi tentativo di riforma verso una maggiore liberalizzazione del mercato. Difatti, la regolamentazione oggi vigente per il servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC) è, come si vedrà, di tipo chiuso e sostanzialmente monopolistico, in grado di assicurare condizioni vantaggiose agli operatori in cambio del soddisfacimento dell'interesse pubblico alla realizzazione del servizio, e quindi in costante tensione rispetto alle prospettive di liberalizzazione<sup>3</sup>. La persistenza di una regolamentazione pubblica, in aperto contrasto con le esigenze di un'offerta qualitativamente migliore ed economicamente più conveniente, conducono al "mantenimento di una barriera all'ingresso dell'operatore entrante, al numero contenuto di provvedimenti amministrativi autorizzatori allo svolgimento della prestazione retribuita e alla predefinitività di numerose regole pubbliche restrittive dell'attività economica del privato"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> In generale, sul tema della velocità del progresso tecnologico, si veda PASCUZZI G., *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, il Mulino, 2020, avente l'obiettivo di "analizzare i cambiamenti che l'era digitale è suscettibile di produrre nelle regole operazionali" (p. 21).

<sup>2</sup> CARTABIA M., "Nuovi diritti" e leggi imperfette, in *Iustitia*, 2/2016, 153 ss., la quale riferendosi alla nostra epoca, e discorrendo di come essa sia "un tempo di grandi e rapidi cambiamenti", che vanno a travolgere anche il diritto, afferma tuttavia che "Il diritto riflette qualcosa che è avvenuto prima" (p. 170).

<sup>3</sup> RAFFIOTTA E., *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 2016, I, 75-77.

<sup>4</sup> Cito da GIOMI V., *Mercati in attesa del mercato: la trasferibilità del provvedimento amministrativo tra ragioni pubbliche e dinamiche private*, Torino, Giappichelli, 2019, 148.

Quanto appena brevemente affermato verrà più compiutamente trattato nel primo capitolo del presente elaborato, nel quale si esaminerà la disciplina che ad oggi regola il servizio di autotrasporto pubblico non di linea, ovvero la legge quadro n. 21 del 1992, definendo le caratteristiche che identificano il servizio di taxi e il servizio di NCC, oltre che le riforme che sono state realizzate negli anni più recenti e i motivi per i quali le stesse non sono risultate soddisfacenti rispetto alla necessità di un'apertura del mercato alla concorrenza.

Successivamente all'esposizione della disciplina che regola oggi lo svolgimento del servizio di taxi e di NCC, nel secondo capitolo ci si focalizzerà sulle problematiche che i vincoli imposti dalla normativa vigente, assieme all'erompere, come detto, di nuove tecnologie che, per mezzo di piattaforme informatiche, hanno portato alla nascita di forme alternative di trasporto, hanno causato nel sistema. In particolare, si guarderà a quanto accaduto nel nostro Paese successivamente all'avvento di Uber e dei servizi di trasporto offerti dalla sua piattaforma. Infatti, dopo aver descritto in che cosa consiste tale piattaforma e quali servizi essa offre, incarnando un'aspirazione mancata del diritto, cioè "quella di essere moderno, "al passo" con il mercato e con la tecnologia"<sup>5</sup>, ci si focalizzerà sulle questioni giudiziarie nelle quali essa è stata coinvolta, in particolare in relazione ai servizi Uber Pop e Uber Black, il primo dei quali è stato inibito dalla magistratura. Con il "caso Uber" sono emerse, infatti, tutte le perplessità relative alla disciplina del trasporto pubblico non di linea e i limiti che la stessa impone all'apertura del mercato verso queste nuove forme di servizi.

Infine, nel terzo ed ultimo capitolo, si cercheranno di individuare quelle che potrebbero essere delle ipotetiche soluzioni a tali problemi nella direzione di un'apertura del mercato alla concorrenza. Nell'attesa di un urgente intervento del legislatore, più volte e da più parti sollecitato ad intervenire con una riforma complessiva del settore, si analizzeranno le proposte e le indicazioni avanzate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, oltre a presentare alcuni spunti che il legislatore potrebbe derivare dal modo in cui il medesimo problema è stato risolto in altri Stati membri dell'Unione europea, cercando di trarre ipotesi concretamente realizzabili nel nostro Paese, con l'obiettivo di portare benefici a tutti coloro che operano nel settore e a coloro che usufruiscono di tali servizi.

È possibile in tal senso anticipare quanto verrà ribadito con diversi termini nel corso dell'intera trattazione che segue, ovvero che "è necessario che l'ordinamento si evolva affinché l'invenzione possa consolidarsi in innovazione"<sup>6</sup>, formula che risulta essere valida per tutte quelle rivoluzioni che la *sharing economy* ha introdotto nella società e che ad oggi vengono ostacolate da normative ad esse preesistenti e che tardano ad adeguarsi a mutamenti già in atto.

---

<sup>5</sup> Cito da BELVISO L., *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *MediaLaws*, 1/2018, 158.

<sup>6</sup> Cito da MIDIRI M., *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 3, 1020.

## CAPITOLO PRIMO

### IL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO A MEZZO TAXI E NCC

SOMMARIO: 1. Il trasporto non di linea come servizio pubblico. - 2. La disciplina del trasporto pubblico non di linea in Italia. - 2.1 I primi interventi legislativi in materia - 2.2 La disciplina della legge quadro n. 21 del 1992. - 3. Successivi interventi legislativi. - 3.1 Due tentativi falliti di apertura del mercato delle licenze per il servizio di taxi. - 3.1.1 Il Decreto Bersani n. 223 del 2006. - 3.1.2 L'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e il decreto c.d. "crescitalia" del 2012. - 3.2 Nuovi obblighi e limitazioni per l'operatività del servizio di noleggio con conducente. - 3.2.1 La riforma del 2009 e le sue sospensioni. - 3.2.2 La riforma del 2019 e la sua incostituzionalità.

#### 1. Il trasporto non di linea come servizio pubblico

Il trasporto pubblico non di linea assicura il trasporto collettivo o individuale di persone con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea<sup>7</sup> ed è disciplinato nell'ordinamento italiano dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea".

In quanto pubblico, tale servizio rientra tra i compiti propri di una pubblica amministrazione, dunque la sua titolarità appartiene ad un soggetto pubblico<sup>8</sup>. Si parla, in questo caso, di servizi pubblici in senso soggettivo<sup>9</sup>. Dalla titolarità pubblica discende la doverosità della prestazione, vero elemento di differenziazione tra un servizio pubblico e uno privato<sup>10</sup>.

La nozione di servizio pubblico, però, è indicata come "nozione mista" o "soggettiva temperata"<sup>11</sup>, nel senso che, oltre alla titolarità pubblica, essa necessita di due ulteriori elementi costitutivi: la predisposizione di un apparato organizzativo (che, benché solitamente lasciato in gestione a soggetti privati, assicuri specifiche modalità di gestione)<sup>12</sup> e la destinazione al pubblico della prestazione svolta per il perseguimento di un interesse collettivo, realizzando così la finalità pubblica.

---

<sup>7</sup> Definizione fornita dall'art. 1, comma 1 della legge 21/1992, rubricato appunto "Autoservizi pubblici non di linea", il quale sancisce che: "Sono definiti autoservizi pubblici non di linea quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta".

<sup>8</sup> VILLATA R., *Pubblici servizi: discussioni e problemi*, Milano, Giuffè, 2006, 20 ss.

<sup>9</sup> FALCON G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 2016, 203, per il quale costituiscono servizi pubblici in senso soggettivo "le attività, gestite o almeno predisposte dalle pubbliche autorità, rivolte alla produzione in favore della comunità di specifiche utilità materiali, in relazione alle quali gli atti giuridici necessari al loro compimento abbiano carattere strumentale".

<sup>10</sup> Così si esprime ROMANO A., *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, 4/1994, 459 ss, secondo il quale la doverosità della prestazione è "il fattore che differenzia il servizio pubblico, il vero servizio pubblico, da un'attività anche oggettivamente analoga, ma che tale non possa essere".

<sup>11</sup> VILLATA R., *Pubblici servizi*, cit., 6.

<sup>12</sup> CAIA G., *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-F. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, 157.

Oltre a questi tre elementi costitutivi, il diritto dell'Unione europea ha reso necessario il rispetto di un'ulteriore condizione: il servizio pubblico deve muoversi all'interno della *rule of law*, il che significa che l'intervento pubblico diretto nell'economia può avvenire soltanto nel rispetto del carattere della proporzionalità (quindi riferendosi a situazioni di incapacità del mercato di raggiungere autonomamente gli obiettivi individuati sulla base di una valutazione politica<sup>13</sup>).

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 21/1992 costituiscono autoservizi pubblici non di linea il servizio di taxi ed il servizio di noleggio con conducente (NCC).

Introducendo brevemente alle caratteristiche di tali servizi (che verranno più compiutamente approfondite *infra* par. 2.2) alla luce dei tratti essenziali dei servizi pubblici per come sopra brevemente descritti, è pacifico come l'attività degli NCC non rientri in tale categoria<sup>14</sup>: si tratta infatti di una prestazione non obbligatoria, di cui il corrispettivo è frutto dell'accordo delle parti, seppur soggetta a regolazione amministrativa vista la necessità di apposita autorizzazione con limite numerico per lo svolgimento della stessa.

Più controversa è invece la qualificazione del servizio taxi come pubblico servizio.

Chi propende per la soluzione positiva si basa sul regime giuridico dettato dalla legge 21/1992 per questo tipo di servizio<sup>15</sup>, riferendosi in particolare alle disposizioni che determinano l'obbligatorietà ed imparzialità delle prestazioni, che devono essere garantite a chiunque ne faccia richiesta, alla rigida determinazione amministrativa delle tariffe e alla regolamentazione delle modalità di svolgimento del servizio<sup>16</sup>. In questo modo, il settore risulta oggetto di una importante attività di regolazione volta a restringere l'accesso al mercato attraverso un regime autorizzatorio e di programmazione numerica del numero

---

<sup>13</sup> TRIMARCHI BANFI F., *Considerazioni sui «nuovi» servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 5, 954, il quale, per indicare l'inadeguatezza di un mercato a raggiungere gli obiettivi individuati sulla base di una valutazione politica, e quindi estranei alla logica propria del mercato, utilizza l'espressione "fallimento del mercato".

<sup>14</sup> CARUSO E., *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Dir. econ.*, 1/2018, 251. In maniera più temperata invece SOMMA A., *Per il lavoro, con i tassisti contro Uber*, in *Micromega-online*, 2017, disponibile al link <http://temi.repubblica.it/micromega-online/per-il-lavoro-con-i-tassisti-contro-uber/>, secondo il quale "la rilevanza pubblicistica di questo tipo di trasporto è minore rispetto a quella dei taxi", infatti "gli ncc non possono contattare la loro clientela sulla pubblica via" e tale limitazione serve proprio "per riservare ai tassisti il contatto diretto con la clientela e dunque [...] per bilanciare gli oneri legati all'assolvimento di un servizio pubblico".

<sup>15</sup> Tra questi SOMMA A., *Per il lavoro, con i tassisti contro Uber*, cit.

<sup>16</sup> Secondo quanto affermato dal TAR Liguria, sez. II, 14 aprile 1993, n. 117, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1993, 629, è proprio la natura del servizio effettuato che differenzia il servizio di taxi da quello di noleggio con conducente. Il collegio infatti sostiene che, mentre nel servizio di taxi "assume prevalenza l'obbligatorietà del servizio, la sua offerta indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta, la rigida determinazione pubblica non solo delle tariffe, ma anche delle modalità del servizio; infine lo stazionamento avviene in luogo pubblico", il servizio di NCC "non è obbligatorio, il corrispettivo è direttamente concordato tra utente e vettore, infine le modalità di richiesta del servizio sono del tutto diverse".

di licenze rilasciabili dai Comuni, con evidente limitazione della concorrenza allo scopo di garantire il rispetto di determinate esigenze pubbliche<sup>17</sup>.

Chi nega, invece, che i taxi possano essere qualificati come servizio pubblico non mette in discussione la natura non meramente privata dell'attività, ma fa comunque riferimento a fattispecie diverse dalla titolarità pubblica<sup>18</sup>, non essendo in effetti evidente la presenza di quelle caratteristiche<sup>19</sup> necessarie per aversi un servizio pubblico in senso proprio.

Va considerata, però, anche la posizione intermedia che considera il servizio taxi come attività rientrante tra i compiti di un soggetto pubblico di cui questo si assume la diretta responsabilità<sup>20</sup>. Secondo tale punto di vista, la necessità di una licenza per poter svolgere il servizio, cui sottostà il regime autorizzatorio, costituirebbe l'apparato organizzativo, mentre gli obblighi di pubblico servizio cui i tassisti sono soggetti (obbligatorietà ed imparzialità della prestazione, predeterminazione delle tariffe, regolamentazione delle modalità di svolgimento) servirebbero quali risposte a quella situazione di incapacità del mercato di raggiungere gli obiettivi individuati a livello politico ai sensi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione, quali l'unità sociale, la coesione territoriale e l'utilità complessiva.

Proprio a compensare tali obblighi, che impongono ai tassisti di effettuare prestazioni che altrimenti essi non svolgerebbero (o non svolgerebbero secondo quelle precise modalità) se potessero agire seguendo soltanto quella che è la loro convenienza economica, il legislatore ha previsto degli istituti, quali la riserva del contatto su strada con il cliente, le agevolazioni sul prezzo del carburante e il contingentamento dell'attività<sup>21</sup>, che vanno a concedere diritti speciali ai tassisti (e a sottoporre l'attività degli NCC a particolari oneri) in modo da preservare la sostenibilità economica del servizio taxi proprio in quanto servizio pubblico<sup>22</sup>. Si ritiene, infatti, che il sistema delle licenze a numero chiuso consentirebbe di mantenere adeguati livelli di profitto e di evitare il fallimento del mercato, cui si andrebbe invece incontro qualora si lasciasse operare la concorrenza come

---

<sup>17</sup> Tra queste vi sono l'erogazione del servizio in maniera omogenea in tutto il territorio, la tutela e la sicurezza degli utenti, una determinazione equa e trasparente delle tariffe. Queste ragioni, secondo l'opinione di TURCHINI V., *Il caso Uber tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, in *Munus*, 2016, I, 129, hanno impedito una piena liberalizzazione del settore.

<sup>18</sup> Di tale avviso è DELSIGNORE M., *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, Giuffrè, 2011, 49 ss.

<sup>19</sup> Ci si riferisce al fatto che, nel servizio taxi, manca all'evidenza la titolarità del potere pubblico dell'attività in questione, così come la predisposizione di un apparato amministrativo da parte della pubblica amministrazione e nemmeno si percepisce la sussistenza di una situazione di "fallimento di mercato".

<sup>20</sup> È di questo parere CARUSO E., *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica*, cit., 252.

<sup>21</sup> Secondo quanto affermato in CARUSO E., *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica*, cit., 254.

<sup>22</sup> Tale scelta, in realtà, risulta essere discordante con il diritto Ue. In base al c.d. "Pacchetto *Almunia*" sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (in particolare la Comunicazione 2012/C 8/02 e la Disciplina 2012/C 8/03), è richiesta una stretta corrispondenza tra i costi sostenuti per adempiere a quegli obblighi imposti dalla legge con i vantaggi derivanti dai diritti speciali concessi, oltre che una individuazione chiara di tali obblighi, il cui rispetto deve essere verificato mediante strumenti appositamente disposti.

regolatore naturale del mercato<sup>23</sup>: l'abolizione delle licenze potrebbe portare ad una ipotesi di concorrenza distruttiva, in cui le grandi imprese (con ampia disponibilità di capitali) praticano prezzi sottocosto al solo scopo di estromettere i concorrenti dal mercato, acquisendo così una posizione dominante per poi rialzare i prezzi del servizio a danno dei consumatori<sup>24</sup>. Nonostante ciò, è stato evidenziato come la motivazione del rischio di concorrenza distruttiva per giustificare l'attuale regolamentazione del settore dei trasporti pubblici non di linea non godrebbe più di solide basi, dato che si ritiene che tale rischio sussista solo in quei mercati (e quello del trasporto pubblico non di linea non rientra in tale categoria) nei quali l'avvio dell'attività è caratterizzato da prezzi fissi irrecuperabili, per cui un eccesso di offerta porterebbe all'uscita del mercato di quelle imprese che non dovessero essere in grado di sostenere perdite nel breve e medio periodo<sup>25</sup>.

Da questi privilegi riservati ai tassisti è scaturita una inefficienza generale del settore, che si manifesta nel prezzo delle corse molto elevato, nella difficile reperibilità nei luoghi e nelle fasce orarie che portano maggiore richiesta e nella insufficienza di licenze rilasciate, il tutto aggravato da un atteggiamento lobbistico degli stessi operatori<sup>26</sup>, capaci di una resistenza monopolistica a qualsiasi innovazione (soprattutto tecnologica) che possa agevolare l'utenza o alla distribuzione di nuove licenze da parte dei Comuni, vista la presenza di un mercato (secondario e non regolamentato) delle licenze, il cui prezzo è correlato positivamente con le "rendite da regolamentazione".

In questo senso, e alla luce dell'esperienza dei nuovi operatori che cercano di entrare in un mercato regolamentato come quello del trasporto pubblico non di linea, è oggi necessario domandarsi se la regolamentazione pubblica del servizio privato di trasporto costituisca ancora una ragionevole deroga al sistema di mercato concorrenziale. La necessità di una liberalizzazione, o anche solo di una diversa regolamentazione di un dato settore, tra cui anche quello di cui trattasi, sorge infatti quando il sistema di vincoli introdotto sul mercato per affrontare un fallimento di mercato genera costi per il consumatore largamente superiori ai benefici che egli riceve da quel servizio<sup>27</sup>, e questa pare essere la situazione ad oggi esistente in Italia.

---

<sup>23</sup> TULLIO P., *Da Uber ai robotaxi: spunti comparatistici per una riforma degli autoservizi pubblici non di linea*, in *Dir. trasp.*, II, 2019, 409.

<sup>24</sup> Infatti, per tentare di sopravvivere alla concorrenza, i piccoli operatori abbasseranno i prezzi a loro volta, riducendo però la qualità del servizio. In questo modo si scatenerà una «guerra dei prezzi» al ribasso, che vedrà l'operatore dominante raggiungere una situazione quasi di monopolio, rialzare i prezzi ma mantenere la scarsa qualità e l'insufficiente quantità del servizio. Per un approfondimento sul tema si veda CALOIA A., *Economia e diritto della concorrenza e del mercato*, Milano, EDUCatt Università Cattolica, 2008.

<sup>25</sup> BENTIVOGLI C.-CALDERINI M., *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), *Questioni di economia e finanza* (Occasional paper n. 5), 2007, 13, scaricabile in pdf al link [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2007-0005/qef\\_5.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2007-0005/qef_5.pdf).

<sup>26</sup> Infatti, sempre secondo BENTIVOGLI C.-CALDERINI M., *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, cit., 14, "la regolamentazione stringente su prezzi e quantità tende a sua volta a creare forti interessi di categoria fra i conducenti di taxi, che esercitano pressioni sui regolatori in quanto gruppo elettorale e mediante la propria capacità di bloccare la mobilità cittadina con le loro agitazioni".

<sup>27</sup> *Ibidem*, 16.

## 2. La disciplina del trasporto pubblico non di linea in Italia

Il trasporto pubblico non di linea nell'ordinamento italiano riceve una disciplina penetrante a causa della previsione dell'art. 41 della Costituzione. Tale articolo, pur affermando al primo comma che "l'iniziativa economica privata è libera", al comma secondo precisa che la legge deve comunque intervenire per determinare "i programmi e i controlli opportuni", al fine di indirizzare e coordinare l'attività economica, tanto pubblica quanto privata, verso la realizzazione di "fini sociali"<sup>28</sup>.

Ancora oggi, quindi, il servizio di trasporto di persone non di linea, quale attività economica privata, si svolge in un settore di forte tensione tra libertà economica privata e regolamentazione pubblica del mercato funzionale alle finalità sociali. In tal modo si viene a determinare la scarsa competitività del settore dei trasporti, la sua sottrazione a possibilità di sviluppo in termini concorrenziali, nonché la messa in discussione dell'adeguatezza e proporzionalità delle regole imposte dal legislatore quale limite all'esercizio totalmente autonomo dell'attività economica privata<sup>29</sup>.

Tali regole sono oggi contenute nella legge n. 21 del 1992: con questa legge, come già detto, è stata disciplinata l'attività di trasporto di persone non di linea svolta da soggetti privati, riconducendola entro il settore "servizio pubblico" svolto per fini economici.

### 2.1 I primi interventi legislativi in materia

Già prima dell'entrata in vigore della Costituzione, nel nostro ordinamento è stata riconosciuta la necessità di regolare il servizio di trasporto pubblico non di linea in relazione all'affermarsi sempre crescente di questo tipo di servizio, dovuto al mutamento delle esigenze lavorative e delle relazioni socioeconomiche, ma anche in virtù dei rischi derivanti dallo svolgimento di tale attività privata di tipo economico dietro retribuzione. Infatti, a partire dagli anni '20 del secolo scorso si è assistito ad un abbassamento repentino del costo del servizio (e, di conseguenza, un peggioramento dei suoi livelli di sicurezza e qualità) a seguito della produzione in serie di automobili e alla diminuzione del loro prezzo di vendita. Tale evento ha causato un notevole squilibrio tra domanda ed offerta, provocando un incremento degli orari di lavoro ed una diminuzione dei ricavi per gli autisti<sup>30</sup>.

Di conseguenza, con l'art. 105 del testo unico della circolazione su strada<sup>31</sup> venne per la prima volta disciplinato il servizio di trasporto pubblico non di linea svolto attraverso l'utilizzo di mezzi privati nelle forme del servizio taxi (nel testo unico "autoveicoli in servizio da piazza") e autonoleggio con conducente. Tale

---

<sup>28</sup> MOSTACCI E.-SOMMA A., *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto fra common law e civil law*, Milano, Egea, 2016, 125.

<sup>29</sup> GIOMI V., *Mercati in attesa del mercato*, cit., 145-146.

<sup>30</sup> ROMANO V.C., *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Merc. conc. reg.*, 2015, 1, 135.

<sup>31</sup> Regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, "Testo unico di norme per la tutela delle strade e per la circolazione". Esso rimase in vigore fino al 1992 quando venne adottato, con decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il "Nuovo Codice della strada".

articolo definiva il servizio, i requisiti che dovevano essere posseduti dall'autista e le caratteristiche degli autoveicoli: ciascuna vettura doveva avere l'indicazione di servizio "pubblico", doveva essere munita di tassametro (tranne nei Comuni di minori dimensioni) in posizione tale per cui risultasse leggibile la registrazione e in ciascuna vettura dovevano essere esposte le tariffe e le condizioni di trasporto, approvate dal Comune e valide in tutto il territorio comunale<sup>32</sup>.

Il testo unico, infatti, venne integrato in alcuni casi da regolamenti comunali. Ai sensi dell'art. 113, ciascun Comune poteva dettare indicazioni relativamente al numero, al tipo e alle caratteristiche degli autoveicoli, nonché adottare regolamenti speciali (purché non si sovrapponevano alla disciplina statale)<sup>33</sup>.

In particolare, al servizio taxi era dedicata una disciplina capace di assicurare l'ottenimento di un risultato economico equanime a tutti gli operatori in cambio del mantenimento di condizioni di qualità e sicurezza del servizio elevate, rafforzando in tal modo il fine pubblico cui lo stesso tendeva e producendo, per mezzo di restrizioni in entrata, le c.d. rendite di posizione<sup>34</sup>.

Il servizio di autonoleggio con conducente, invece, veniva formalmente ammesso ma rimesso nella sua disciplina alla regolamentazione comunale, laddove tale servizio fosse stato municipalizzato dall'ente pubblico stesso<sup>35</sup>. Successivamente, con l'art. 57, lett. c), del vecchio codice della strada<sup>36</sup>, questo secondo tipo di servizio di trasporto venne incluso tra le modalità di impiego privato dell'automezzo, creando in tal modo alcuni problemi interpretativi circa la qualificazione del servizio.

Per trovare un inquadramento giuridico a tale servizio intervenne allora la giurisprudenza del Consiglio di Stato affermando che la distinzione tra uso pubblico e uso privato dell'automezzo non fosse sovrapponibile a quella tra servizio privato e servizio pubblico, poiché "servizio pubblico è il servizio originariamente riservato alla pubblica autorità, laddove, invece, il servizio da piazza è un servizio che, sebbene assoggettabile a regolamentazione perché interessante la collettività (ed in questo senso di interesse pubblico), ben può essere affidato a privati"<sup>37</sup>.

In questo senso vennero individuate già nei primi regolamenti comunali alcune caratteristiche che consentissero di distinguere il servizio offerto dai privati dal servizio pubblico. Venne pertanto reso necessario il possesso di un'autorizzazione per l'esercizio dell'attività, venne imposta la riconoscibilità del mezzo adibito al servizio di trasporto, venne fatto obbligo di far usufruire del servizio chiunque ne avesse necessità e venne fissato il corrispettivo mediante l'utilizzo di un tassametro<sup>38</sup> (uno strumento per il calcolo del prezzo di trasporto in relazione alla distanza percorsa e al tempo impiegato). Inoltre, per garantire la

---

<sup>32</sup> RAFFIOTTA E., *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie*, cit., 80.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 80.

<sup>34</sup> ROMANO V.C., *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare*, cit., 135.

<sup>35</sup> I servizi da piazza e di auto da rimessa potevano essere oggetto di municipalizzazione ai sensi dell'art. 113, regio decreto n. 1740/1933 in combinato disposto con l'art. 1, regio decreto n. 2578/1925, ma fin dai loro albori si caratterizzarono quali alternative al trasporto pubblico, cercando di soddisfare le esigenze di mobilità che le diverse realtà locali richiedevano.

<sup>36</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 15 giugno 1959, n. 393, "Testo unico delle norme sulla circolazione stradale", poi modificato con legge 14 febbraio 1974, n. 62.

<sup>37</sup> Così Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1989, 424.

<sup>38</sup> GIOMI V., *Mercati in attesa del mercato*, cit. 150-151.

finalità sociale cui il servizio doveva tendere, vennero imposti ai conducenti requisiti specifici di professionalità e di idoneità fisico-morale.

Dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 vennero ad esse trasferite le funzioni amministrative "concernenti l'approvazione dei regolamenti comunali relativi ai noleggi ed ai servizi da piazza"<sup>39</sup>.

A partire dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, il legislatore iniziò a considerare la necessità di una riforma del settore capace di far fronte alle diverse esigenze della società e ai contrapposti interessi politici, con il fine di uniformare il trattamento normativo di un fenomeno fino ad allora affidato alla regolamentazione comunale, che "non sempre è in grado di far corrispondere i servizi alle attuali, diversificate e peculiari esigenze di mobilità"<sup>40</sup>.

Dopo 5 anni e 5 proposte di legge venne finalmente approvata la legge 14 gennaio 1992, n. 21, "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea".

Tale legge risulta strutturalmente incentrata "su tre assi fondamentali costituiti dalla delimitazione del perimetro di competenza dei taxi rispetto al nuovo fenomeno (nel 1992) del noleggio con conducente, dalla regolazione dei rapporti patrimoniali interni ai possessori delle licenze ed autorizzazioni, dalla creazione di un contingentamento del mercato dei tassisti e dei noleggiatori attraverso l'istituzione di un albo professionale volto a limitare il numero dei soggetti giuridicamente abilitati a poter aspirare all'ottenimento delle licenze ed autorizzazioni per lo svolgimento della professione"<sup>41</sup>.

La legge in questione, come detto, ha inoltre qualificato entrambe le categorie (taxi e NCC) come "autoservizi pubblici non di linea", tuttavia senza enucleare una nozione generale di servizio di trasporto pubblico, causando in questo senso non pochi problemi interpretativi in relazione alle nuove caratteristiche di mobilità venutesi a creare grazie allo sviluppo tecnologico in tempi non troppo successivi, *in primis* a seguito dell'avvento di Uber.

## 2.2 La disciplina della legge quadro n. 21 del 1992

La già citata legge quadro n. 21 del 1992 costituisce ancora oggi il fondamento della disciplina dei servizi di trasporto pubblico non di linea in Italia<sup>42</sup>.

Come sappiamo, all'art. 1 della legge viene data una primissima definizione degli "autoservizi pubblici non di linea", individuati come quei servizi che "provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone, con funzione

---

<sup>39</sup> Art. 85, decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

<sup>40</sup> Così si legge negli atti parlamentari relativi alle prime proposte di legge in merito (seduta del 26 novembre 1987), in cui emerge la necessità di risolvere il distacco creatosi tra la situazione di fatto rispetto alle norme che disciplinano la materia attraverso la realizzazione di una normativa specifica per il fenomeno del trasporto su strada, da distinguere sia dal trasporto privato che da quello pubblico.

<sup>41</sup> Così si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. I, nel parere 23 dicembre 2015, n. 3586 (affare n.757/2015) rilasciato al Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, in relazione all'applicabilità della legge in questione alle nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi, rinvenibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>42</sup> Per una breve sintesi del provvedimento si veda SARACCO G.M., *Voce Trasporti urbani ed extraurbani*, in *Digesto pubbl.*, XV, 1999, 330-331.

complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta” e tali sono il servizio di taxi e il servizio di autonoleggio con conducente (art. 1, comma 2).

Alla disciplina del servizio taxi viene dedicato l’art. 2 che, riconoscendo a tale servizio un’importante rilevanza pubblicistica, al primo comma stabilisce che il servizio di taxi “ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge ad una utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe<sup>43</sup> sono determinate amministrativamente dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell’utente ovvero l’inizio del servizio avvengono all’interno dell’area comunale o comprensoriale”, dalla quale l’autista può uscire per condurre l’utente, ma deve poi farvi rientro per iniziare un nuovo servizio (art. 11). Al comma 2 dell’art. 2 si precisa che, all’interno di tali aree, “la prestazione del servizio è obbligatoria” e, per l’inosservanza di tale obbligo, sono le regioni a stabilire “idonee sanzioni amministrative”. Lo stazionamento dei taxi avviene in luogo pubblico, come la pubblica via o un luogo apposito e, tendenzialmente, ad essi sono riservati percorsi preferenziali all’interno del Comune, nonché accessi agevolati alla pubblica via, i quali non sono preclusi a priori ai mezzi NCC ma nemmeno riconosciuti ad essi automaticamente<sup>44</sup>, infatti al terzo comma dell’art. 11 si legge che nel servizio di NCC “è tuttavia consentito l’uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e altri servizi pubblici”. La richiesta dell’utente viene soddisfatta mediante un sistema di chiamata che assicura l’incontro tra domanda ed offerta rispettando la casualità e l’anonimato, limitando al minimo la concorrenza fra gli operatori, perché funzionante secondo la disponibilità del primo operatore libero. Come già detto, la rigida predeterminazione legislativa dell’assetto organizzativo di questo servizio risponde all’esigenza di assicurarne il corretto funzionamento garantendo qualità, sicurezza, una copertura capillare del territorio ed un costo finale regolato per fare in modo che l’impresa non scarichi eventuali costi di transazione sopportati sugli utenti<sup>45</sup>.

L’art. 3, invece, è dedicato alla disciplina del servizio di noleggio con conducente, il quale si rivolge ad un’utenza specifica che richiede, presso la sede del vettore, una determinata prestazione a tempo e/o a viaggio. Questa affermazione fa sì che il servizio di NCC sia caratterizzato dalla non obbligatorietà

---

<sup>43</sup> Secondo l’art. 13 della medesima legge, rubricato appunto “le tariffe”, il corrispettivo per il servizio taxi deve essere calcolato “con tassametro omologato sulla base di tariffe determinate dalle competenti autorità amministrative”. Tali tariffe sono “a base multipla per il servizio urbano e a base chilometrica per il servizio extra urbano”.

<sup>44</sup> A seguito di una controversia nata tra i tassisti e i prestatori di servizio NCC di Londra proprio con riferimento alla legittimità dell’esclusività di accesso ad alcune vie pubbliche per i tassisti, la Corte di giustizia, sez. II, 14 gennaio 2015, C-518/13 in *Foro it.*, 2015, VI, 4, 303 ha escluso che la configurazione di regimi di accesso ad esclusivo vantaggio del servizio taxi possa configurare una forma di aiuto di Stato, trattandosi, invece, di un mezzo utile per la creazione di un sistema di trasporto sicuro ed efficiente.

<sup>45</sup> GIOMI V., *Mercati in attesa del mercato*, cit., 164.

della prestazione (art. 13, comma 3), il che va ad affievolire la sua rilevanza pubblicistica<sup>46</sup>.

Sempre all'art. 3 è poi specificato che "lo stationamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse", il che impedisce agli operatori di poter contattare la clientela sulla pubblica via, prerogativa dei soli tassisti, andando così a determinare la nascita di un rapporto di tipo negoziale fra utente e vettore, in cui la tariffa è direttamente concordata e liberamente contrattata (art. 13, comma 3) sulla base di quelle che sono le "disposizioni concernenti i criteri per la determinazione di un tariffa chilometrica minima e massima per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente" emanate dal ministro dei trasporti (art. 13, comma 4). Le prenotazioni della prestazione devono essere effettuate presso la rimessa (art. 11, comma 4), luogo in cui (sempre ai sensi di tale legge, ma si veda *infra* par. 3.2.2 per l'evoluzione in merito) deve iniziare e terminare ogni singolo servizio, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione possono avvenire anche sul territorio di altri comuni.

Nello specifico, poi, i tratti più peculiari del funzionamento di questi servizi verranno definiti da Regioni e Comuni, delineando in tal modo un quadro istituzionale coerente con il principio di sussidiarietà<sup>47</sup>.

Secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, le Regioni "esercitano le loro competenze in materia". Con la loro competenza legislativa, definita in dottrina "ripartita" o "concorrente" (art. 117, comma 4, Cost.)<sup>48</sup>, esse dovranno formulare

---

<sup>46</sup> Tar Liguria, sez. II, 14 aprile 1993, n. 117, cit. Il Consiglio di Stato, nel citato parere n. 3586/2015, ha ritenuto che gli elementi caratterizzanti il servizio di NCC, *in primis* quello della non obbligatorietà della prestazione (ma anche altri elementi che lo distinguono dal servizio di taxi, come la determinazione in via pattizia del prezzo o la indistinguibilità dei veicoli), "potrebbero indurre in astratto a ritenere più corretto l'inquadramento nell'ambito del trasporto privato non di linea".

<sup>47</sup> Secondo quanto affermato da MANZARI C., *Il trasporto pubblico non di linea nell'esperienza degli enti locali*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1999, 2, 208, il principio di sussidiarietà era posto alla base della legge n. 59 del 1997 (c.d. "legge Bassanini") che impegnava il governo a delegare alle Regioni la programmazione dei servizi pubblici di interesse regionale e locale. Il governo ha adempiuto con il decreto legislativo n. 422 del 1997 (c.d. "decreto Burlando") il quale, a sua volta, impone alle Regioni di individuare con legge le funzioni da trasferire o delegare agli enti locali.

<sup>48</sup> A riguardo è opportuno richiamare la Sentenza n. 265/2016 della Corte costituzionale, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), per cui si veda POLLICINO O.-LUBELLO V., *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Giur. cost.*, 2016, 2479, in particolare par. 2.1; BELVISO L., *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1/2017, 170, in particolare par. 3 e 5. Con questa sentenza il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis della legge regionale Piemonte n. 14 del 6 luglio 2015 con il quale, allo scopo di contrastare l'abusivismo e tutelare l'incolumità pubblica, il legislatore regionale limitava il servizio di trasporto a chiamata soltanto a taxi ed NCC, anche tramite le nuove modalità consentite dai supporti informatici (dei quali si avvalgono, ad esempio, società come Uber). La Corte ha ritenuto che la definizione dei soggetti abilitati ad operare in un determinato settore sia elemento decisivo ai fini della configurazione di quel settore, il che fa sì che un intervento di questo tipo rientri nell'ampia nozione di concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., di esclusiva competenza statale. In questo senso, come affermato da MIDIRI M., *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, cit., 1034, la competenza esclusiva statale "fa recedere" la competenza regionale in materia di trasporti ex art. 117, comma 4, Cost. Come però affermato da TEGA D., *"Un'auto a Piazza del Quirinale n. 41": la gig economy arriva alla Corte Costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 2017, 3, 582, i giudici hanno "pattinato su un sottile strato di ghiaccio", nel senso che sarebbe stato opportuno dedicare una riflessione sul ruolo del legislatore regionale nell'implementare la legge quadro del 1992, a cui la stessa normativa statale continua a richiedere