

Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: uber tra giudici e legislatori*

*di Oreste Pollicino – Professore ordinario di Diritto costituzionale
presso l'Università commerciale "L. Bocconi" di Milano*

Valerio Lubello – *Assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato
presso l'Università commerciale Bocconi "L. Bocconi" di Milano¹*

ABSTRACT: The present essay proves an overview of the so-called Uber saga. Starting from analysis of the Constitutional Court decision n. 256/2016, the paper provides an investigation of the main legislative and judicial issues at stake. Paragraph 1 recalls the lines of approach held by the Italian Constitutional Court in respect to the technological matters; paragraph 2 describes the Italian legislation in the fields of taxi and hire car with driver services; paragraph 3 introduces the key issues from EU and comparative perspectives; paragraph 4 tries to read the likely lines of reasoning of the coming case law of the EU Court of Justice of the European Union; paragraph 5 arranges some conclusive remarks and doubts about the future of urban mobility.

SOMMARIO: 1. Corte costituzionale e fattore tecnologico, cronaca di una nuova fase. – 2. I servizi di trasporto pubblico non di linea e i nuovi paradigmi della mobilità urbana – 2.1. L'espedito della "concorrenza" nella sentenza 265/2016 – 2.2. È ora di cambiare – 3. Uber nel dibattito europeo e comparato – 4. La Corte di giustizia come arbitro dei futuri scenari della mobilità urbana – 5. Conclusioni

1. Corte costituzionale e fattore tecnologico, cronaca di una nuova fase

«L'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci».

* Lavoro sottoposto a referaggio dalla Direzione della Rivista.

¹ I paragrafi 2 e 4 sono redatti da Valerio Lubello, i paragrafi 1 e 3 sono redatti da Oreste Pollicino. Le conclusioni sono da attribuire ad entrambi gli autori. Il presente scritto è stato originariamente pubblicato in *Giurisprudenza costituzionale* n. 6/2016 in una versione sostanzialmente identica alla presente fatta eccezione per alcuni riferimenti alle più recenti vicende giudiziali interne e eurounitarie.

Con queste parole la Corte costituzionale nella sentenza n. 265 del 2016 che qui si annota prende atto che (anche) nel settore della mobilità urbana si è in presenza di un punto di non ritorno dettato dall'impatto del fattore tecnologico sullo standard di protezione dei diritti e, più in generale, sull'assetto costituzionale dei valori in gioco².

Ed è proprio a causa della consapevolezza della dirompente attualità di tale impatto che i giudici costituzionali ritengono «auspicabile che il legislatore ... si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione» connesse ai moderni scenari del trasporto cittadino.

Auspicabile, ma non probabile. Trovandosi infatti il legislatore, in forza di un'immagine alquanto abusata, a dover arrancare affannato rincorrendo il ritmo vorticoso dell'evoluzione tecnologica, non può stupire che, da una parte, il potere legislativo sia costretto ad una (non sempre) involontaria inerzia e che, dall'altra, i giudici si trovino spesso, nella non sempre comoda posizione di una supplenza non richiesta, a dover apprestare le prime forme di tutela a nuove modalità di esercizio, alla luce del mutato scenario tecnologico, di classiche libertà, come per esempio quella di circolazione.

Il punto necessita di un chiarimento supplementare. È innegabile che oggi le corti occupino una posizione privilegiata, all'interno dei rispettivi ordinamenti, per identificare i rischi di collisione di portata costituzionale tra gli stessi, in particolare con riferimento alla identificazione dello standard più elevato di tutela dei diritti fondamentali e, conseguentemente affine di evitare il rischio di una "collisione" intercostituzionale e migliorare la qualità dell'interazione tra ordinamenti interconnessi ma non gerarchicamente ordinati.

Ora, se quanto detto è vero con riguardo, in generale, al ruolo delle corti nella stagione della *judicial globalization*³, sembra ancora più vero per quella specifica interazione tra giudici che si ha nel campo dei *new media*, e di Internet in particolare, in cui il rischio di collisione cui prima si faceva riferimento è ancor più elevato, per almeno due ragioni, una di carattere sostanziale, l'altra di natura, se si vuole, procedurale.

Con riguardo alla prima ragione, da un parte il continuo e vorticoso mutamento dello scenario tecnologico rilevante e, dall'altra, la natura per molti versi (non tutti, come invece spesso si tende a credere) transnazionale della rete amplificano a dismisura le difficoltà, già emergenti in altri campi di esperienza, da parte dei legislatori nazionali (ma anche a livello normativo sovranazionale) di apprestare una tutela normativa, se non esaustiva, a volte anche minima alle questioni rilevanti. È evidente che conseguenza immediata di tale inerzia o inadeguatezza sul versante legislativo sia l'amplificazione, in termini di supplenza, del ruolo creativo delle corti.

Con riferimento alla seconda ragione, che si è definita di carattere procedurale, il suddetto ruolo e, più in generale, la centralità del "momento" giurisprudenziale, è ulteriormente amplificata dalla circostanza che, per un verso, le questioni legate, per l'appunto, alla giurisdizione rilevante assumono un ruolo cruciale a causa della natura *cross-border* del *web* e, per altro verso, l'identificazione della legge applicabile, questione logicamente connessa ma concettualmente autonoma rispetto a quella relativa alla fissazione della giurisdizione rilevante, ha implicazioni assai significative per quanto riguarda lo standard di tutela dei diritti fondamentali in gioco.

² V. per tutti P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, relazione al Convegno annuale AIC 2012, Salerno, 23-24 novembre 2012, reperibile al seguente URL: www.rivistaaic.it

³ A. M. SLAUGHTER, *Judicial Globalization*, 40 *Virginia Journal of International Law* 1103 (2000).

Se tutto ciò è vero con riguardo a ciò che si è definita sopra amplificazione del momento giurisdizionale nell'era digitale: quale è il ruolo più specificatamente occupato dalla giurisprudenza costituzionale sul punto?

Recentemente si è tentato di rispondere a tale quesito attraverso uno studio di diritto comparato⁴ dal quale è emerso che, rispetto a esperienze che caratterizzano altre giurisdizioni costituzionali o supreme al riguardo, la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale si è distinta, fino ad assai di recente, per una certa timidezza nell'affrontare di petto le questioni legate al rapporto tra diritti ed evoluzione tecnologica. Detta timidezza è stata ricondotta da attenta dottrina⁵ a vari fattori. In primo luogo, le fonti che nel nostro ordinamento si è prescelto di utilizzare per regolamentare ed apprestare tutela alle istanze connesse al nuovo scenario tecnologico sono spesso di natura regolamentare ed in ogni caso attratte nell'alveo competenziale delle Autorità indipendenti⁶. Il che si concretizza, evidentemente, in un massiccio ricorso a norme di rango secondario, non soggette al vaglio di costituzionalità ai sensi dell'art. 134 della Costituzione.

In altri ordinamenti, al contrario, l'intervento regolatorio su questioni legate ai rapporti tra diritti e nuove tecnologie ha spesso assunto la forma della legislazione ordinaria, il che si è tradotto nella possibilità per i giudici preposti al controllo di legittimità costituzionale di potere intervenire più direttamente (e frequentemente) nelle operazioni di bilanciamento tra valori in gioco. Ad esempio, il Conseil Constitutionnel, già con il caso Hadopi⁷ e poi con lo stesso caso Uber (*amplius infra*), ha mostrato un certo attivismo con riguardo ai rapporti tra tutela dei diritti e fattore tecnologico.

Vi sono altre ragioni che concorrono a spiegare l'assenza di una significativa casistica rilevante nella giurisprudenza costituzionale con riguardo ai rapporti tra diritti e nuove tecnologie. Si tratta di elementi che caratterizzano strutturalmente il codice genetico del nostro giudizio di costituzionalità.

In primo luogo, l'assenza di un ricorso individuale diretto alla Corte, in secondo luogo il filtro che i giudici di ogni ordine e grado compiono attraverso le valutazioni relative alla rilevanza, la non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate ed il tentativo (necessario) di interpretazione conforme della normativa oggetto di giudizio, hanno contribuito a limitare significativamente gli interventi della nostra Corte costituzionale in merito alle questioni oggetto di indagine in questo scritto. Interventi che si sono concretizzati, nella maggior parte dei casi, in decisioni adottate nell'ambito di giudizi in via principale relativi a conflitti tra Stato e Regioni⁸. In altre parole, può sostenersi che, con particolare riferimento al settore rilevante per queste riflessioni, la Corte costituzionale si sia fino ad ora perlopiù mossa nella sua veste di arbitro tra poteri piuttosto che in quella di giudice dei diritti.

⁴ O. POLLICINO, G. ROMEO (eds), *The Internet and Constitutional Law*, Routledge, 2016.

⁵ P. PASSAGLIA, *Protection of fundamental rights and the internet: a comparison between Italian and French systems of constitutional adjudication*, in O. POLLICINO, G. ROMEO (eds), in *The Internet and Constitutional Law*, Routledge, 2016, 118 ss.

⁶ Si pensi all'ambito di competenza e di intervento regolatorio dell'Autorità garante per i dati personali nonché dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

⁷ V. Decisione n. 2009-580 del 10 giugno 2009 sulla quale *ex pluribus* T.E. FROSINI, *Il Diritto costituzionale di Accesso ad internet*, in *Rivista AIC*, 1/2011, reperibile su www.rivistaaic.it nonché L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet*, tra retoriche globali e dimensione sociale, in *Politica del diritto*, fasc. 2-3, 2012, 263 ss.

⁸ Si vedano a riguardo le seguenti decisioni della Corte costituzionale n. 307/2004, 151/2005, 336/2005, 178/2013, 219/2013, 365/2010.

Un parziale cambio di passo, rispetto alla timidezza prima richiamata, si è però avuto con la decisione 247 del 2015⁹ adottata, questa volta, nel quadro di un giudizio in via incidentale che, come è evidente, valorizza maggiormente, rispetto a quello in via principale, il ruolo di giudice dei diritti della Consulta.

Nella circostanza richiamata, la Corte, sforzandosi di andare oltre la semplice declaratoria di inammissibilità, ha infatti aperto una riflessione, ancorché non risolutiva, su una delle questioni più dibattute del diritto dell'internet. Vale a dire, la responsabilità dei soggetti che offrono servizi di *mere conduit*, *caching* e *hosting* per gli illeciti posti in essere dagli utenti e la connessa possibilità di attribuire all'autorità giudiziaria o a quella amministrativa poteri inibitori da potersi esercitare anche in via d'urgenza per porre fine alla violazione dei diritti di terzi, con particolare riferimento alla tutela del diritto d'autore in rete.

In continuità con la decisione appena richiamata, la sentenza n. 265 del 2016, che qui si annota, pare confermare l'apertura di una nuova stagione della giurisprudenza costituzionale in cui i giudici delle leggi sembrano volersi collocare, con riferimento alle questioni connesse alla tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale, se non al centro, quanto meno in una posizione meno periferica rispetto al dibattito rilevante per definizione di natura transnazionale.

Più precisamente, i giudici costituzionali sembrano avere ben presente che le questioni oggetto d'esame non si possono esaurire all'interno di una dimensione esclusivamente domestica, ma trovano la loro collocazione privilegiata in un contesto, assai vivace, di diritto europeo¹⁰ e comparato¹¹. Non a caso, gli stessi giudici hanno occasione di rilevare che «del resto, come la stessa Corte ha avuto modo di rilevare con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo».

In estrema sintesi, con la decisione in commento, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale della Regione Piemonte n. 14 del 6 luglio 2015¹² che ha limitato ai soli servizi di taxi e noleggio con conducente la possibilità di far ricorso a supporti informatici per l'erogazione dei servizi stessi. Escludendone, pertanto, dall'utilizzo tutti quei servizi che, come Uber, si servono dell'interazione digitale uomo-macchina per trasportare persone nel nuovo contesto urbano.

⁹ Cfr. O. POLLICINO, M. BASSINI, *“Le parole contano”, ovvero “tanto rumore per nulla”. Sulla (prevista) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della base giuridica del Regolamento AGCOM #ddaonline*, in *medialaws.eu* del 4 dicembre 2015. M. BASSINI, *Enforcement del Diritto d'autore Online e tutela dei diritti degli altri. Profili costituzionali del regolamento AGCOM*, in *Federalismi.it*, Comunicazioni, media e nuove tecnologie n. 2 del 19-9-2014.

¹⁰ Per quanto concerne il dibattito rilevante all'interno dell'Unione europea si rimanda ai paragrafi 3 e 5. Cfr. altresì G. D. PASCUAL, *La regulación de la economía colaborativa en el sector el taxi y los vtc* in J. J. MONTERO PASCUAL (a cura di), *La regulación de la economía colaborativa*, PMC Media, 2017, 332. N. RAMPAZZO, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 957. Utile per una ricostruzione sistematica, oltre il già richiamato studio della Corte costituzionale, anche il report *Uber – A Pan-European Regulatory Challenge*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, n. 1-2015, 59 ss.

¹¹ Con riferimento al dibattito comparato, per un'ampia e puntuale disamina cfr. E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber, La sharing economy nel confronto tra Common Law e Civil Law*, Egea, 2016.

¹² Legge regionale n. 14 del 6 luglio 2015 recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)».

La Corte, come si vedrà, ha avuto gioco facile nel collocare l'intervento legislativo regionale nell'ambito della materia "concorrenza"¹³, di cui all'art. 117, c. 2, lett. e), e ritenere, conseguenzialmente, la legge regionale prima richiamata in contrasto con detta disposizione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza». Purtuttavia, come in parte anticipato, la Corte sembra andare oltre la mera declaratoria di illegittimità costituzionale. E ciò è vero tanto per quanto concerne l'apertura al dibattito comparato ed europeo rilevante, quanto in riferimento all'inequivocabile monito rivolto al legislatore nazionale.

2. I servizi di trasporto pubblico non di linea e i nuovi paradigmi della mobilità urbana

Prima di procedere oltre con l'analisi del *reasoning* dei giudici costituzionali, vale brevemente richiamare alcuni tratti essenziali della disciplina del servizio di trasporto pubblico non di linea prevista dal nostro ordinamento, nella duplice forma della titolarità della licenza del trasporto in taxi o di autorizzazione del servizio di noleggio con conducente (c.d. NCC). Molte delle questioni giuridiche sorte intorno alla "saga Uber" hanno infatti variamente a che fare con queste due modalità di trasporto disciplinate attualmente dalla legge n. 21 del 1992 in tema «trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»¹⁴.

Più precisamente, il servizio di taxi si caratterizza per le forti connotazioni di servizio pubblico: si rivolge ad un'utenza indeterminata, lo stazionamento dei mezzi avviene in luogo pubblico, la tariffazione è amministrata dalla pubblica amministrazione che stabilisce talvolta anche le stesse modalità di erogazione del servizio, e, infine, il prelevamento dell'utente o comunque l'inizio del servizio avvengono all'interno di un'area predeterminata¹⁵.

Il servizio di noleggio con conducente, invece, si rivolge a quegli utenti che desiderano avere a disposizione un veicolo con autista per un determinato periodo di tempo o per coprire una determinata tratta. In questo caso, i mezzi non possono sostare nelle pubbliche vie alla ricerca di potenziali clienti, ma devono necessariamente rientrare nella rimessa situata all'interno del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Il servizio in questione non è dunque assoggettato agli obblighi di servizio pubblico previsti per il servizio di taxi, ma è sostanzialmente sufficiente e necessario che il servizio abbia avvio dall'autorimessa del vettore.

La stessa legge n. 21/1992 dispone poi un attento riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, specificando altresì le funzioni amministrative attribuite ai Comuni.

¹³ La materia "concorrenza" per la sua c.d. trasversalità si presta come noto ad un'interpretazione estensiva da parte della Corte costituzionale avente come effetto quello di ridurre sensibilmente gli ambiti competenziali di intervento dei legislatori regionali. Sul punto *ex plurimis* G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, 2012, 244 ss.

¹⁴ Vale sottolineare che l'intera disciplina potrebbe essere soggetta a breve a non trascurabili modifiche stante l'elevato conflitto tra le parti sorto in occasione della proposizione da parte del Governo della questione di fiducia sul c.d. decreto milleproroghe il quale dispone che entro il 31 gennaio 2017 dovranno essere adottate le disposizioni attuative di quanto previsto dall'art. 2 comma 3, del d.l. n. 40 del 25 marzo 2010, così come convertito dalla l. n. 73 del 22 maggio 2010.

¹⁵ Cfr art. 2, c. 1, l.n. 21 del 15 gennaio 1992. Per un'attenta ricostruzione del quadro definitorio v. il parere reso dal Consiglio di Stato in sede consultiva n. 757 del 25 novembre 2015, nonché il *reasoning* del c.d. caso Marangoni, Tribunale di Milano 2 luglio 2015.

Segnatamente, spetta alle Regioni un ruolo di raccordo e di programmazione che si concretizza, tra l'altro, nella determinazione dei criteri cui i Comuni devono attenersi al momento dell'adozione dei regolamenti che disciplinano i vari servizi¹⁶.

Spetta ai Comuni, nell'ambito della potestà regolamentare loro riconosciuta, stabilire: il numero ed il tipo dei veicoli in circolazione, le modalità di erogazione del servizio, i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi nonché le condizioni e i requisiti per l'ottenimento della licenza per l'esercizio di taxi e di noleggio con conducente¹⁷.

In questo quadro regolatorio, nell'ultima decina di anni si sono inseriti servizi nuovi che, nel mettere a disposizione un veicolo a favore dell'utenza, si servono delle più moderne tecnologie di geolocalizzazione e di interconnessione tra utenti e mezzi. A questo riguardo, il Consiglio di Stato ha avuto modo di sottolineare efficacemente che «le start-up del settore non si limitano alla creazione di contatti tra richiedenti e fornitori di un servizio di trasporto, ma offrono dei servizi complementari innovativi che caratterizzano e differenziano l'attività esercitata rispetto alla realtà dell'attuale panorama normativo. Infatti, le società emergenti offrono, oltre al servizio di trasporto, anche un servizio finanziario che consente il pagamento elettronico, anche in modo differito, del trasporto, di cui si conosce in anticipo il presuntivo costo, le modalità di prestazione, la geolocalizzazione sia del veicolo che della propria posizione, fornendo anche assistenza legale in caso di inconvenienti»¹⁸.

In questa ridda di servizi¹⁹ si collocano anche quelli offerti da Uber, in grado di fornire *app*²⁰ sostanzialmente in ogni ambito della nuova mobilità urbana: Uber Pop, Uber Black, Uber X, Uber Taxi, Uber Pool, Uber Eats²¹.

2.1. L'espedito della "concorrenza" nella sentenza 265/2016

¹⁶ Cfr. art. 4 l.n. 21/1992. V. *ex plurimis* legge della Regione Liguria 31 marzo 2015, n. 9, recante Modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2014, n. 40 recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (Legge finanziaria 2015) e legge, 4 luglio 2007, n. 25, anch'essa della Regione Liguria recante Testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea; legge regionale Lombardia n. 6/2012 recante «Disciplina del settore dei trasporti».

¹⁷ Art. 5 l.n. 21/1992.

¹⁸ V. parere reso dal Consiglio di Stato in sede consultiva n. 757 del 25 novembre 2015.

¹⁹ Per una puntuale panoramica della diffusione dei servizi in Italia, v. *Report Osservatorio Nazionale sharing mobility* reperibile al seguente URL: www.osservatoriosharingmobility.it.

²⁰ Si tratta dell'abbreviazione di applicazione mobile e sintetizza tutti quei *software* pensati per sistemi operativi di tipo *mobile* generalmente disponibili presso i diffusi *market* quali Play Store per Android e App Store per Apple.

²¹ Uber Pop è il servizio su cui si sono incentrate la maggior parte delle polemiche intorno alla multinazionale californiana. Si tratta di una piattaforma utilizzata al fine di mettere in relazione gli autisti che si sono resi disponibili a fornire il loro servizio di trasporto di persone con gli utenti interessati ad ottenere un passaggio. La catena dei pagamenti viene interamente gestita dalla stessa piattaforma e il costo di ciascun passaggio tiene di solito conto di una molteplicità di variabili come la distanza, la durata, l'orario e il giorno del singolo passaggio. Uber Black, anch'esso al centro di numerose polemiche, è invece una piattaforma che permette a coloro i quali svolgono il servizio di noleggio con conducente con auto di lusso di mettersi in diretto contatto con gli utenti. Uber X svolge funzioni analoghe ad Uber Black ma con auto non di lusso, risultando dunque più economico. Uber Taxi permette di prenotare un taxi di zona sostituendosi dunque alle comuni c.d. radio-taxi. Uber Pool è un servizio di *carpooling* volto a mettere in contatto più persone disposte a condividere un veicolo per una determinata tratta, dividendo tra loro anche i costi del tragitto (si tratta di un servizio simile al più diffuso BlaBlaCar). Uber Eats è, infine, un servizio per la consegna di pasti a domicilio che mette in contatto i ristoranti con i loro clienti.

Chiariti questi aspetti definitivi, vale ripercorrere alcuni passaggi della decisione che qui si annota, che si sono rilevati funzionali alla declaratoria di illegittimità della legge adottata dalla Regione Piemonte.

La prima delle questioni affrontata dalla Corte è riferita alla compatibilità della legge regionale piemontese con quanto previsto dall'art. 117, c. 1, Cost., vale a dire il rispetto, da parte della legislazione dello Stato e delle Regioni, degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Più precisamente, a detta dello Stato ricorrente, ad essere violato sarebbe stato il principio di concorrenza, pilastro del processo di integrazione europea che ammette condizionamenti del mercato solo se strettamente necessari e concretamente idonei al perseguimento di uno scopo di interesse pubblico.

La censura in questione è stata però dichiarata inammissibile dalla Corte perché riferita ad un parametro, quello di cui 117, c.1, per l'appunto, non espressamente richiamato dal Consiglio dei ministri nella delibera che ha autorizzato il ricorso in via principale e perché le norme sovranazionali sono state richiamate dal ricorrente, in termini, a detta della stessa Corte costituzionale, «oltremodo generici».

È vero, se i giudici costituzionali avessero scelto di valutare nel merito tale censura, ci sarebbe potuto essere un margine di manovra non indifferente, in capo agli stessi, per affrontare ancora più di petto il merito delle questioni rilevanti per il dibattito europeo e comparato cui si faceva riferimento. È anche vero però che la laconicità delle doglianze sollevate dallo Stato non ha dato alla Corte nessuna alternativa rispetto alla valutazione di inammissibilità della questione di costituzionalità proposta. Il che, come si accennava in precedenza e si approfondirà più avanti, non ha impedito però ai giudici costituzionali di affrontare, seppur meno direttamente, quelle questioni cruciali prima evocate attraverso la prospettiva relativa all'accertamento della violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, con particolare riferimento alla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, c. 2, lett. e).

La legge regionale piemontese definiva infatti il novero dei soggetti abilitati ad operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle sole categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente (art. 1).

La definizione di quali siano i soggetti abilitati ad offrire talune tipologie di servizi è però elemento decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica. Sicché, un intervento in tal senso, ha sottolineato la Corte, rientra «a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.». Quanto richiamato è per la Corte sufficiente ad attestare la fondatezza della censura dedotta nei confronti delle disposizioni della legge regionale piemontese.

I giudici costituzionali avrebbero ben potuto arrestare qua le loro argomentazioni e limitarsi a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale del Piemonte prima ricordata.

Tuttavia, la Corte si è volutamente spinta ben oltre la mera declaratoria di illegittimità costituzionale, esortando il legislatore ad intervenire «tempestivamente», anche alla luce delle questioni oggetto di indagine che, come si è avuto modo di rilevare, si caratterizzano per una dimensione geneticamente transnazionale.

A queste considerazioni, la Corte, ed è qui che si concretizza il monito in senso stretto, aggiunge che è «auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione».

2.2. È ora di cambiare

I giudici invitano dunque il legislatore a mettere mano al cangiante sistema dei trasporti pubblici e privati all'interno dei contesti urbani. Pur trattandosi del primo monito da parte della Corte costituzionale sul tema, non è la prima volta in cui il Parlamento riceve un chiaro invito ad intervenire sulle tematiche oggetto di esame.

Solleciti in tal senso sono infatti pervenuti da pressoché tutte le autorità indipendenti e i giudici nazionali coinvolti, a vario titolo, in questioni attinenti alle nuove forme di mobilità urbana. Vale dunque la pena farne brevemente cenno.

In particolare, il Consiglio di Stato, nel parere prima richiamato, è stato esplicito nel sottolineare come la disciplina del servizio pubblico non di linea mostri «i segni del tempo»²² di fronte alle nuove caratteristiche della mobilità urbana. Tale obsolescenza della normativa rilevante, a detta dei giudici di Palazzo Spada, implica uno stato di incertezza che sarebbe comunque perdurato «sino a quando il legislatore non interverrà con una disciplina che sia realmente in grado di ricomprendere sotto la propria vigenza tutta la possibile gamma di servizi di trasporto, siano essi da qualificare come pubblici o privati, in relazione alle proprie concrete modalità di svolgimento».

In termini simili, l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha auspicato che «l'adozione di una regolamentazione minima di questo tipo di servizi, alla luce dell'esigenza di contemperare interessi meritevoli di tutela: concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri, anche definendo un "terzo genere" di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi ed agli NCC) ovvero piattaforme online che connettono i passeggeri con autisti non professionisti»²³.

Di indubbio interesse per i fini che qua rivelano anche la segnalazione che la stessa Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha rivolto al Governo e al Parlamento in data 21 maggio 2015, con cui si prendeva atto dell'esistenza dei c.d. servizi tecnologici per la mobilità (STM). In particolare, la stessa Autorità affermava come detti servizi fossero alla base di un nuovo e specifico mercato di mobilità urbana non di linea tale da rendere necessario un adeguamento normativo in materia. Più specificatamente si sottolineava che in una prospettiva di policy ad ampio raggio il mercato della mobilità urbana «si concilia con lo sviluppo di sistemi di mobilità sostenibile "co-modale" e "technology-based" e con il perseguimento di effetti indiretti di deflazione della circolazione e riduzione dell'inquinamento. La sua diffusione impone di riconsiderare l'adeguatezza degli istituti e delle categorie giuridiche sulle quali si è fondata sinora la regolazione della materia»²⁴.

²² Secondo il Consiglio di Stato: «la disciplina quadro del servizio pubblico di trasporto non di linea, di fronte alle nuove caratteristiche di mobilità che si sono affermate, mostra i segni del tempo e dello sviluppo dell'innovazione tecnologica, per cui si pone il problema di verificare se, ora come allora, le nuove tipologie di trasporto di persone non di linea, siano ammesse o vietate e, nella prima ipotesi, se siano ad esse applicabili i principi della legge quadro – con le relative sanzioni – oppure se esse siano espressione della libertà contrattuale delle parti», v. parere reso dal Consiglio di Stato in sede consultiva n. 757 del 25 novembre 2015.

²³ Audizione Parlamentare del Presidente del 24 giugno 2015.

²⁴ Specifica ancora l'Autorità che «emerge la necessità di promuovere con una idonea regolazione lo sviluppo della offerta di una pluralità di tipologie di servizi di autotrasporto di persone, che corrisponda alla nuova segmentazione della domanda di servizi di mobilità urbana resa possibile da tecnologie mobili idonee e competitive e dal cambiamento da esse prodotto sulle abitudini di consumo degli utenti. Si tratta di far emergere questo nuovo mercato in modo che la

3. *Uber nel dibattito europeo e comparato*

Si diceva appunto dei termini del dibattito di dimensione europea e finanche globale richiamati dalla Corte. Emblematico a riguardo il seguente passaggio: «interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo. Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato».

La Corte dunque ammette di essere vincolata “all’oggetto” del giudizio, la cui conseguenza «non può che essere il puro e semplice rilievo che la disposizione regionale censurata tocca un profilo attinente alla concorrenza, come tale rientrando nella competenza esclusiva dello Stato». Per poi puntualizzare, però, che detta sfera competenziale «riflette la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti».

Il richiamo agli interessi “quanto meno” nazionali sottesi alla materia della concorrenza lascia ancora una volta intendere la predisposizione della Corte²⁵ ad un’apertura verso sfere ultranazionali che, come si dirà, animano il dibattito europeo e comparato.

Ragionando *a contrario*, se ne potrebbe dedurre che di fronte ad un *petitum* più ampio, e individuato in maniera meno generica²⁶ e specialmente al di fuori delle strettoie strutturali che caratterizzano il giudizio in via principale, la Corte si sarebbe forse spinta oltre l’analisi della questione attinente al mero riparto di competenze tra Stato e Regioni, inserendosi a pieno titolo in quel dibattito europeo e globale cui i giudici costituzionali, come si è detto, non mancano di fare riferimento.

Vale allora la pena individuare quali sono i *leit motiv* che, in riferimento alle questioni oggetto di analisi nella decisione che qui si annota, sembrano essere più ricorrenti nei contesti europeo e comparato²⁷.

Limitando l’analisi alle esperienze interne all’Unione, si possono richiamare le vicende legate ai profili autorizzatori richiesti per l’esercizio delle professioni del servizio di taxi e di noleggio con conducente e la loro applicabilità alle piattaforme e ai loro autisti, nonché le conseguenti difficoltà definitorie e di inquadramento giuridico dei nuovi servizi di intermediazione e, all’interno di questi, le differenze esistenti tra Uber e i servizi di c.d. *carpooling*.

Uno dei punti più critici è allora quello concernente le necessarie autorizzazioni richieste dalle normative nazionali per l’esercizio delle attività richiamate e di cui talvolta Uber e i suoi *driver* sono risultati sprovvisti. In tali circostanze Uber ha sempre sostenuto, con scarsa fortuna, che la sua posizione è quella di un intermediario e non di un vero e proprio erogatore di servizio di trasporto.

domanda e l’offerta di servizi possano operare in modo trasparente e nel rispetto dei regimi applicabili alla attività economica di impresa».

²⁵ Si veda l’ampio studio del servizio studi della Corte costituzionale, *Il Servizio di trasporto passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software*, a cura di P. PASSAGLIA, settembre 2016 disponibile al seguente URL: www.cortecostituzionale.it.

²⁶ V. paragrafo precedente.

²⁷ Per una panoramica aggiornata dei casi pendenti di fronte alla Corte di giustizia v. <http://eulawradar.com/case-c-52615-uber-belgium-facilitating-a-mobility-service-not-a-taxi-service/>

In Germania²⁸, ad esempio, – forte di risalenti precedenti del *Bundesverfassungsgericht* in materia di intermediari per lo svolgimento del *carsharing* (*Mifahrzentralen*)²⁹ – la giustizia amministrativa ha avuto gioco facile nell'escludere che Uber (nella duplice forma di Uber Pop e Uber Black) possa considerarsi un semplice intermediario, ritenendo pertanto che fosse la stessa società ad erogare il servizio di trasporto in pressoché tutte le sue componenti (pubblicità, pagamento del corrispettivo, etc.)³⁰. Similmente il Tribunal de commerce di Bruxelles ha disposto la sospensione del servizio UberPop per l'assenza in capo ai conducenti della necessaria autorizzazione amministrativa³¹ e della conseguente lesione delle dinamiche concorrenziali.

Sulla stessa lunghezza d'onda, va richiamata la giurisprudenza del Conseil constitutionnel francese il quale non ha ritenuto in contrasto con il principio di tassatività della legge penale il divieto di organizzare un sistema di *matching* tra clienti ed erogatore del servizio senza essere società di trasporto (art. 3124-13 del Codice dei trasporti)³². Specificando altresì che detto divieto non opera per i servizi di *carsharing* (*rectius carpooling*) che invece vengono specificamente disciplinati dal Codice dei trasporti. Anche il Tribunale di Milano, parimenti soffermandosi sulla ontologica differenza tra il servizio di Uber e quelli di *carpooling*, ha riconosciuto in capo ad Uber la mancata ottemperanza ai vari adempimenti amministrativi da cui ha fatto altresì discendere la sussistenza di comportamenti contrari alla correttezza professionale³³.

Parte della giurisprudenza³⁴, nel condannare Uber per l'assenza di licenza, ha poi sottolineato le distinzioni esistenti tra la stessa Uber ed i servizi di *carpooling* ricollegandole alla diversa quantificazione e funzione del corrispettivo che, nel caso del *carpooling*, è un semplice

²⁸ La legge federale sul trasporto prescrive infatti una necessaria autorizzazione qualora il trasporto di persone che venga fatto dietro corrispettivo, v. art. 1, c. 1, *Personenbeförderungsgesetz*, PbeG così come da ultimo modificato il 17 febbraio 2016.

²⁹ Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 7 aprile 1964, 1 BvL 12/63 (BVerfGE 17, 306). L'attività in questione esula dalla qualifica di trasporto commerciale stante l'assenza di un vero e proprio corrispettivo sostituito da un rimborso per i costi sostenuti. Una simile qualifica è stata riconosciuta tanto alle richiamate agenzie di carsharing che alle centrali dei taxi anch'esse ritenute dei semplici intermediari.

³⁰ OVG Amburgo, 24-9-2014, MMR 2015, 115, VG Berlino, ordinanza del 26-9-2014 – VG 11 L 353-14. MM 2015 e OVG Berlino Brandeburgo, ordinanza del 10-4-2015, OVG 1 S 96.14. V. altresì LG Francoforte sul Meno, sentenza del 18-3-2015 – 3 08 0 136/14 confermata in Corte d'appello (OLG) in data 9-6-2016.

³¹ Tribunal de commerce di Bruxelles, 31-3-2014, Taxi Radio Bruxellois.

³² Conseil constitutionnel, decisione n. 2015-484 QPC 22 settembre 2015, *Société UBER France SAS et autre III*.

³³ Gli atti di concorrenza sleale ex art. 2598 c.c. sono stati riconosciuti come sussistenti dal Tribunale di Milano proprio come conseguenza della violazione di norme pubblicitarie da parte di Uber cfr. il p.to 4 della sentenza del Tribunale di Milano, 2 luglio 2015, n. 35445/2015, 36491/2015. In termini simili v. Tribunale civile di Berlino, sentenza del 9-2-2015 – 101 O 125/14 e KG di Berlino, sentenza 11-12-2015-5U 31/15.

³⁴ Cfr. la giurisprudenza amministrativa tedesca di Amburgo e Berlino *supra* richiamata; in Belgio la sentenza del Tribunal de police francophone de Bruxelles, del 4-5-2015, VAV-CRA 2015/3 e la sentenza del Tribunal de commerce de Bruxelles, chambre néerlandophone, 24-12-2015, *Tribunal de grande instance de Paris*, 15 dicembre 2014. Similmente il Tribunale di Milano nella sentenza del 2 luglio 2015 di cui alla nota precedente ha affermato che «Vi sono ... diversi elementi che escludono che il servizio di Uber Pop possa essere paragonato al servizio di *car sharing* operato da altri operatori sul mercato ... Invero l'attività di *car sharing*, *car pooling*, o *peers to peers* si inseriscono nell'ambito della condivisione di un tragitto e di una autovettura che il proprietario/conducente della stessa avrebbe comunque realizzato nel proprio interesse. Non si tratta quindi di un servizio di trasporto offerto ad una possibile clientela, bensì di condividere la propria *facility*, dividendone i relativi costi nella misura che di volta in volta viene direttamente concordata tra conducente e "ospite"».

corrispettivo per il costo sostenuto e condiviso mentre, nel caso di Uber, assume la forma di un vero e proprio pagamento del servizio³⁵.

Soltanto in rari casi, peraltro soggetti a ripensamenti, Uber è stata riconosciuta come un intermediario tra domanda ed offerta e per ciò stesso non soggetta ad autorizzazione, la quale però rimane obbligatoria per i singoli autisti³⁶.

Altro elemento su cui molto si è dibattuto è l'opportunità della distinzione tra il servizio di taxi e quello di noleggio con conducente. La giurisprudenza costituzionale tedesca, sin dal 1960, ha avuto modo di sottolineare come sia opportuno un contingentamento del servizio taxi in ragione dell'interesse pubblico ad esso sotteso, viceversa per i noleggi con conducente non c'è ragione per sostenere misure di ugual portata ma occorre comunque limitarne la liberalizzazione al fine di non pregiudicare lo stesso ruolo dei taxi³⁷.

Similmente, il Conseil constitutionnel francese ha ritenuto non lesiva del principio di uguaglianza, né tantomeno della libertà di impresa, la disciplina introdotta per limitare la rapida diffusione dei NCC permessa delle nuove tecnologie. Il Conseil ha sostenuto infatti che l'attività di "maruade", intesa come possibilità di circolare sulle strade pubbliche per procacciare clienti, debba essere legittimamente riservata ai soli taxi per ragioni di ordine pubblico e di interesse generale³⁸. Seguendo il medesimo *reasoning* il Conseil ha poi ritenuto conforme ai precetti costituzionali il divieto di "maraude elettronica" per i NCC³⁹, vale a dire la possibilità di informare il cliente attraverso dispositivi informatici della disponibilità e della posizione di una certa vettura⁴⁰.

Ancora, nell'alveo relativo alla distinzione tra taxi e NCC si colloca quella giurisprudenza dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che ha ritenuto non configurabile un c.d. aiuto di stato nella circostanza di permettere il transito dei taxi in corsie riservate, precluse invece ai NCC⁴¹.

³⁵ V. a riguardo il rinvio pregiudiziale mosso dal Tribunal de Commerce di Bruxelles C-526/15 con il quale si chiede alla CGUE « Se il principio di proporzionalità, sancito dagli articoli 5 TUE e 52, paragrafo 1, della Carta, in combinato disposto con gli articoli 15, 16 e 17 della Carta e con gli articoli 28 e 56 TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una regolamentazione come quella prevista dall'ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur (ordinanza della Regione di Bruxelles Capitale, del 27 aprile 1995, sui servizi di taxi e sui servizi per il noleggio di veicoli con conducente), intesa nel senso che la nozione di «servizi di taxi» si applica anche a vettori privati non retribuiti attivi nel *ridesharing* (trasporto condiviso) accogliendo richieste di corse presentate mediante un'applicazione di software delle imprese Uber BV e altre, stabilite in un altro Stato membro».

³⁶ V. la già richiamata sentenza del Tribunal de commerce de Bruxelles, chambre néerlandophone, 24-12-2015, *contra Tribunal de commerce de Bruxelles, chambre néerlandophone*, 9 giugno 2016.

³⁷ V. ancora la giurisprudenza tedesca di Amburgo e Berlino nonché V. l'ordinanza del Tribunale costituzionale federale, dell'8 giugno 1960 I BvL 53/55 (BVerfGE 11, 168).

³⁸ V. decisione n. 2014-422 QPC, 17 ottobre 2014, Camera sindacale degli autisti, CGT. A conseguenza della sentenza appena richiamata il Conseil d'État ha annullato il decreto in impugnato, v. decisione n. 374525/374553, 17-12-2014, *Sas Allocab et eutres*.

³⁹ Il divieto riguarda in sintesi l'attività di *matching* tra domanda e offerta condotto in forma elettronica ed è stato introdotto con decreto n. 2014-1725 del 30 dicembre 2014 che ha modificato l'art. L 3120-2 del Codice dei trasporti.

⁴⁰ Decisione 2015 468/469/472 QPC 22 maggio 2015. Per la dottrina d'oltrealpe v. www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-484-qpc/references-doctrinales.144483.html

⁴¹ CGEU, *The Queen, on the application of the Eventech v. Parking Adjudicator*, 14 gennaio 2015, C-518/13. Nel caso richiamato, infatti, la Corte ha ritenuto che consentire ai taxi londinesi di poter transitare sulle corsie riservate agli autobus, vietando al contempo la circolazione ai noleggi con conducente, non integra la fattispecie di un aiuto di stato (*rectius* vantaggio selettivo) di cui all'art. 107 TFUE, stante la non comparabilità dei due servizi in questione, a cui va aggiunto l'assenza di impegni di risorse statali che detta scelta comporta. A mente del punto 61 della sentenza

La questione che più di altre sembra però poter portare seco un effetto dirompente per la classificazione dei vari servizi della nuova mobilità è ora al vaglio della Corte di giustizia, chiamata a dare un primo importante inquadramento giuridico dei molteplici interessi in gioco.

4. La Corte di giustizia come arbitro dei futuri scenari della mobilità urbana

La Corte di giustizia è stata infatti da ultimo interpellata con rinvio pregiudiziale promosso dal Juzgado Mercantil di Barcellona⁴².

Più nel dettaglio, il giudice spagnolo ha chiesto ai giudici di Lussemburgo se un'attività di intermediazione come quella posta in essere da Uber debba essere considerata «una mera attività di trasporto, un servizio elettronico di intermediazione o un servizio della società dell'informazione ai sensi dell'art. 1, par. 2, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione»⁴³.

Alla Corte di giustizia spetta dunque il non facile compito di inquadrare Uber alternativamente o nell'alveo dei servizi di trasporto *tout court* oppure come fornitore di un servizio di intermediazione, alla stregua di qualsiasi internet service provider oppure come un servizio della società dell'informazione sottoposto all'applicazione della c.d. direttiva Bolkestein.

La scelta che i giudici di Lussemburgo sono chiamati a prendere non potrà dunque che basarsi sull'intensità del rapporto di connessione esistente tra la società Uber e i suoi *driver*.

Sicché, laddove la piattaforma verrà considerata come erogatrice di un servizio diverso da quello di trasporto, consistente nella semplice messa in comunicazione di domanda e offerta, allora si potrà ricadere nella direttiva *e-commerce* ovvero nella direttiva Bolkestein. Viceversa, se il rapporto di connessione tra Uber e i suoi drivers dovesse essere considerato come un rapporto «intenso», tale per cui non è possibile scindere il servizio di intermediario da quello di effettivo trasporto delle

richiamata, inoltre, «i taxi londinesi e i VNC si trovano in situazioni di fatto e di diritto sufficientemente diverse da considerare che esse non sono comparabili e che la politica relativa alle corsie riservate agli autobus non conferisce dunque un vantaggio economico selettivo ai taxi londinesi».

⁴² Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Juzgado Mercantil no 3 de Barcelona (Spagna) il 7 agosto 2015 — Asociación Profesional Élite Taxi/Uber Systems Spain, S.L. (Causa C-434/15) (2015/C 363/27). Su questioni per certi versi simili v. anche il rinvio pregiudiziale C-320/16 promosso dal Tribunal de grande instance de Lille il 6 giugno 2016, Causa C-320/16 con il quale si chiede se le modifiche recentemente apportate al codice dei trasporti siano da considerare delle regole tecniche relative ai servizi della società dell'informazione e come tali soggette ad un obbligo comunicativo nei confronti della Commissione europea, oppure possono rientrare nell'ambito applicativo della direttiva 2006/123/CE il cui art. 2, par. 1 lett. d) ne esclude il settore dei trasporti generalmente inteso.

⁴³ Inoltre, alla Corte di giustizia, con lo stesso rinvio pregiudiziale, è stato chiesto se nel caso in cui il servizio reso da Uber sia annoverato tra i servizi della società dell'informazione, se lo stesso possa beneficiare del principio di libera prestazione dei servizi garantito dal diritto dell'Unione, in particolare dall'art. 56 TFUE e delle direttive 2006/123 e 2000/31/CE. Nonché, qualora il servizio sia annoverato nell'ambito applicativo della direttiva 2006/123 CE, alla Corte è stato chiesto se l'esistenza di norme interne per il rilascio di autorizzazioni o permessi sia contraria al principio di libertà di stabilimento di cui all'art. 9 della direttiva o se sia in qualche modo restrittivo o sproporzionato stante che le misure adottate dallo Stato non possono comunque ostacolare in maniera irragionevole il principio di libertà di stabilimento. Infine, qualora la Corte ritenga applicabile alla piattaforma Uber la direttiva 2000/31/CE, occorre che la stessa valuti se le restrizioni imposte dallo Stato membro attraverso le autorizzazioni o licenze ad oggi in essere non debbano essere considerate come misure valide in deroga a quanto previsto dall'arti. 3, par. 2, della direttiva 2000/31/CE ai sensi dell'art. 3, par. 4 di tale direttiva.

persone, allora la conclusione della Corte non potrà essere quella di considerare Uber come un servizio di trasporto a tutti gli effetti, e come tale, sottoposto ad ogni obbligo autorizzatorio laddove eserciti il servizio di trasporto pubblico non di linea⁴⁴.

In questa complessa valutazione sono molte le variabili che possono orientare la scelta dei giudici di Lussemburgo in un senso o nell'altro.

Basti ricordare la circostanza che il considerando 21 della direttiva 123/2006 esclude dall'ambito applicativo della direttiva stessa «I servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali». Similmente, l'art. 2, c. 1, lett. d) sancisce che la direttiva non si applica ai «servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo V del Trattato CE».

Laddove la Corte di giustizia dovesse considerare Uber alla stregua di un servizio taxi, seguendo parte della giurisprudenza comparata richiamata al paragrafo precedente, la direttiva 123/2006 richiamata non potrà dunque trovare applicazione. Nell'ambito applicativo della direttiva potrebbe invece rientrare il solo servizio di NCC, anche nella forma erogata da Uber Black, configurandosi così una differenziazione di disciplina tra NCC e Taxi anche nel contesto europeo al pari di quanto già avviene all'interno degli Stati membri.

Sul punto si può richiamare un precedente autorevole della nostra Corte costituzionale che potrebbe aver anticipato in parte tale ricostruzione. La Consulta, infatti, con sentenza 264/2013, ha pacificamente ricondotto il servizio di noleggio con conducente nell'ambito applicativo della direttiva 123/2006, dichiarando pertanto l'illegittimità di una norma regionale della Regione Molise per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea di cui all'art. 117, c. 1⁴⁵. Nella circostanza richiamata le argomentazioni dei giudici hanno fatto perno sulle limitazioni territoriali introdotte dalla normativa regionale, considerate protezionistiche e tali da porre in essere «un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea»⁴⁶.

⁴⁴ Questa ricostruzione sembrerebbe essere quella avallata dall'Avvocato generale M. Szpunar, il quale nelle sue conclusioni dell'11 maggio 2017 riferite alla causa C-434/15 ha tra l'altro affermato che «Uber non funge pertanto da semplice intermediario tra i conducenti disponibili a erogare occasionalmente un servizio di trasporto e i passeggeri alla ricerca di un servizio siffatto. Al contrario, nelle città in cui è presente, essa funge da vero e proprio organizzatore e operatore di servizi di trasporto urbano» (p.to 62). Per poi aggiungere al p.to 63 che «Nel meccanismo di funzionamento di Uber, la messa in contatto del potenziale passeggero con un conducente non ha pertanto un valore economico proprio, in quanto ... i conducenti che operano per Uber non svolgono un'attività economica indipendente, quantomeno quando operano nell'ambito dei servizi di quest'ultima. Nel quadro del suddetto servizio, infatti, da una parte, i conducenti di Uber possono reperire passeggeri solo attraverso l'utilizzo dell'applicazione in esame; dall'altra, tale applicazione permette soltanto di rinvenire i conducenti che operano su detta piattaforma. L'uno e l'altro sono quindi indissolubilmente collegati e i due formano un servizio unico».

⁴⁵ In dettaglio la Corte ha affermato che il servizio di noleggio con conducente non rientranti nell'ambito di applicazione del Titolo V del Trattato CE, sono dunque «soggetti alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE ... ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, alinea e lettera d) della medesima direttiva» e pertanto devono essere subordinati al divieto di cui all'art. 14, c.1, lett. b, della stessa in base al quale «l'accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare: [...] b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza» (p.to 2.2. del considerato in diritto).

⁴⁶ P.to, 2.2. del considerato in diritto.

Anche nel caso in cui la Corte di giustizia dovesse ritenere i servizi in questione come riconducibili all'ambito applicativo della direttiva 2000/31/CE, le limitazioni territoriali riconducibili alla necessaria autorizzazione potrebbero giocare un ruolo dirimente.

La definizione di servizi della società dell'informazione infatti è tale da non essere indifferente alla territorialità di un determinato servizio ricomprendendo «qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettrica, mediante apparecchiature elettroniche di elaborazione (compresa la compressione digitale) e di memorizzazione individuale di un destinatario di servizi»⁴⁷.

Entrambe le ricostruzioni prospettate potrebbero aprire degli spiragli per una maggiore liberalizzazione dei servizi di intermediazione capaci di fornire nuove forme di trasporto di persone nei contesti urbani. In entrambi i casi, tuttavia, non si tratterebbe di un venir meno automatico di ogni profilo autorizzatorio. A prescindere da quale ricostruzione teorica voglia seguire la Corte di giustizia, è ben probabile che i profili assentivi ad oggi presenti all'interno degli Stati membri per l'erogazione dei servizi di taxi e di noleggio con conducente rimangano intatti. A ben guardare, infatti, sia la direttiva Bolkestein che la direttiva e-commerce, a fronte di norme tendenzialmente liberalizzatrici, prevedono la possibilità per gli Stati membri di subordinare l'esercizio di determinate attività a particolari adempimenti necessari per salvaguardare diversi interessi nazionali⁴⁸.

Viceversa, anche la ricostruzione che vede la piena riconducibilità dei nuovi servizi di piattaforma al settore dei trasporti non esclude aprioristicamente la possibilità per una maggiore liberalizzazione e apertura dei mercati di riferimento. Le *politiche* dell'Unione in materia di trasporti sono anzi da sempre orientate verso una crescente apertura dei mercati il che potrebbe stridere con i limiti, specie territoriali, conseguenti ai regimi autorizzatori posti in essere all'interno degli Stati membri⁴⁹. Inoltre, gli indirizzi che le politiche dell'Unione stanno assumendo in materia

⁴⁷ Considerando 17 della direttiva 2000/31/CE e art. 2, lett. a) che riprendono la definizione di cui all'art. 2, p.to 2, della direttiva 98/34/CE come modificata dalla direttiva 98/48/CE.

⁴⁸ In tal senso l'art. 9 della direttiva Bolkestein prevede che «subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore; la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva. In particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere tale efficacia». Per completezza espositiva vale inoltre richiamare quanto stabilito dall'articolo 10 della direttiva: «I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario». A mente del secondo comma, inoltre, i criteri *de qua* devono essere: «a) non discriminatori; b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; c) commisurati all'obiettivo di interesse generale; d) chiari e inequivocabili; e) oggettivi; f) resi pubblici preventivamente; g) trasparenti e accessibili».

Similmente la direttiva e-commerce prevede all'art.3, par. 4, che gli Stati membri possono adottare dei provvedimenti limitativi della libera circolazione dei servizi soltanto nei casi in cui dette limitazioni si rendono necessarie per ragioni di ordine pubblico e per la prevenzione, investigazione, individuazione e perseguimento di reati, quali a) la tutela dei minori e la lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché contro la violazione della dignità umana, b) tutela della salute pubblica, c) pubblica sicurezza, compresa la salvaguardia della sicurezza e della difesa nazionale e d) tutela dei consumatori.

⁴⁹ Basti ricordare a riguardo quanto disposto dall'art. 96 par. 1 «È fatto divieto a uno Stato membro di imporre ai trasporti effettuati all'interno dell'Unione l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione».

di trasporti sono tutte orientate a rendere il sistema più efficiente attraverso quelle tecnologie digitali⁵⁰ che possano in qualche maniera agevolare un sistema dei trasporti più sostenibile⁵¹.

5. Conclusioni

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale sembra aprire dunque una fase di maggiore consapevolezza rispetto all'impatto del fattore tecnologico sulla tutela dei diritti in gioco.

La Corte si mostra ben conscia di come determinate questioni non siano più circoscrivibili al singolo Stato, alla singola Regione o al singolo Comune, in cui i nuovi servizi vengono erogati e anche alla luce di questa consapevolezza invita il legislatore ad intervenire «tempestivamente».

Per il legislatore, ribadendo quanto detto in apertura, si tratta di una sfida non facile da cogliere.

Come si è tentato di fare mergere, le questioni giuridiche sottese allo sviluppo dei nuovi sistemi di trasporto e intermediazione sono molteplici e bilanciare le diverse istanze appare impresa ardua.

Il panorama dei trasporti urbani e extraurbani si arricchisce costantemente di nuovi soggetti capaci di scalfire i paradigmi su cui la mobilità è stata pensata nell'ultimo secolo. Alcuni emergenti concetti di mobilità urbana si muovono infatti verso un superamento del duopolio trasporto pubblico/mezzo privato, segnando l'emergere di forme ibride del servizio di trasporto metropolitano oggi possibili grazie allo sviluppo tecnologico.

L'avvento degli smartphone, lo sviluppo delle tecnologie di geolocalizzazione, dei pagamenti tramite *app*, l'abbattimento dei costi e il miglioramento dell'efficienza delle auto elettriche, la crescente capacità del c.d. *energy storage* e il contestuale sviluppo di reti di ricarica stanno dunque permettendo il diffondersi di servizi ancillari e allo stesso tempo sostitutivi rispetto ai comuni mezzi. Il c.d. *Internet of things* è dunque nel campo dei trasporti già una realtà ed in questo contesto ad alta volatilità tecnologica è difficile per il legislatore poter intervenire per rispondere alla «domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato».

La vicenda Uber porta poi con sé strascichi ulteriori e peculiari stanti le forti istanze di un attento bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti.

Il punto fermo da cui muovere – e le molteplici questioni giuridiche che si è cercato di sintetizzare nelle pagine precedenti ne sono per certi versi una conferma – è la necessaria presa di coscienza da parte dei diversi sistemi giuridici della possibilità di nuove forme di trasporto e di intermediazione tra domanda e offerta. In modo da poterne permettere un rapido e proficuo sviluppo nella misura in cui le stesse possano incidere nel generale miglioramento della qualità

⁵⁰ Cfr. *A European Strategy for low-emission mobility* del 20 luglio 2016, reperibile al seguente URL: ec.europa.eu.

⁵¹ La sostenibilità di Uber è stata valutata dal Tribunale di Milano, 2 luglio 2015, n. 35445/2015, 36491/2015 secondo il quale è «evidente che il sistema posto in atto da Uber non vale a limitare in alcun modo l'inquinamento o la concentrazione del traffico in quanto, ove pure si voglia accogliere la tesi di Uber che la clientela del proprio servizio non sarebbe sottratta ai tassisti, si dovrebbe concludere che tali clienti in mancanza di Uber si rivolgerebbero ai mezzi di trasporto pubblico di linea ovvero all'uso di biciclette o *city cars* (p.to 4.3). Lo stesso tribunale aggiunge però, in un momento diverso delle sue argomentazioni, che «può darsi che il sistema nel suo complesso valga a ridurre il traffico e a ridurre l'inquinamento (ad avviso del Collegio, fenomeno connesso ai meccanismi di *car sharing* o di *P2P*, ma non all'organizzazione Uber), ma tale risultato non può essere conseguito a discapito delle garanzie di sicurezza e di qualità del servizio, nell'interesse dei consumatori».

A tali considerazioni occorre però aggiungere anche la possibilità di abbandono dell'auto privata che il proliferare di servizi come quelli in esame potrebbe incentivare. Aspetto quest'ultimo non trascurabile nel valutare la complessiva sostenibilità del sistema trasporti.

della vita dei cittadini in termini di riduzione del traffico, qualità dell'aria, compressione dei tempi di spostamento. Purtroppo, detta transizione non può che avvenire in maniera graduale, evitando fughe in avanti che amplificherebbero il già elevato livello di conflittualità (giuridica e sociale) esistente. In tale prospettiva, non sono da escludere forme di compensazione per i modelli attuali di mobilità urbana di persone. Oppure, in termini più futuristici, si potrebbero introdurre dei sistemi di incentivo – sul modello di quelli riconosciuti alla produzione da fonti rinnovabili o ai sistemi di efficientamento energetico – da riconoscere agli utenti o ai fornitori di servizi di trasporto urbano diversi dal mezzo privato, agevolando in tal maniera un connubio virtuoso tra quanto ad oggi esistente e i modelli di *business* in divenire.

Una delle maggiori criticità di un possibile intervento legislativo in materia, e la sentenza in commento è in tal senso sintomatica, è poi rappresentata dalla scelta del livello di governo con cui intervenire per garantire una disciplina organica della materia che possa al contempo sviluppare forme di sperimentazione dei nuovi modelli di trasporto su scala locale.

In quest'ottica, il ruolo dell'Unione europea può essere in potenza ancora più nodale. Le attese pronunce della Corte di giustizia potranno delineare quanto utile e compatibile con i principi del diritto dell'Unione europea sia l'attrazione verso l'alto della disciplina dei nuovi servizi di trasporto urbano.

Al contempo, nell'ottica di un ripensamento anche sperimentale della mobilità cittadina, potrebbe essere forse utile garantire una maggiore autonomia decisionale a livello municipale a patto però che siano garantiti il pluralismo dei servizi e un certo assetto concorrenziale.