

## «Pronto Uber? Un'auto a Piazza del Quirinale n. 41»: la *gig economy* arriva alla Corte costituzionale

di Diletta Tega \*  
(2 maggio 2017)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2017)

### 1. Premessa

La Corte costituzionale ha affrontato, nella decisione in commento, un tema quanto mai di attualità, addirittura *Pop(olare)*: si è misurata cioè con la cd. *gig economy*, dove *gig* indica una singola prestazione lavorativa, attivata su richiesta, in un mercato digitale (cioè tramite piattaforme *online* o applicazioni di cellulari, smartphone, ecc.).

Dovendo decidere sul ricorso, depositato dall'Avvocatura dello Stato, contro una legge della Regione Piemonte ispirata ad un atteggiamento di chiusura e di censura nei confronti del servizio UberPop<sup>1</sup>, fornito dalla società Uber che, per eccellenza, incarna nel settore del trasporto di persone non di linea questa *nouvelle vague*, la Corte si è trovata all'incrocio tra un tema ormai inverato nella quotidianità, ma del tutto sconosciuto al mondo normativo, e uno molto più consolidato – quale quello degli autoservizi pubblici non di linea (taxi e noleggi con conducente) – regolato dalla legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21.

Normativa, quella del 1992, considerata ormai obsoleta tanto dall'Autorità garante per la concorrenza e per il mercato (Agcm) che, da ultimo nel marzo del 2017, ha chiesto al legislatore nazionale di intervenire, per aggiornarla<sup>2</sup>; quanto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti che, nel maggio 2016, ha inviato contestualmente una segnalazione a Parlamento e Governo in cui esorta a un intervento normativo anche sui «servizi tecnologici per la mobilità» e una proposta di modifica alla normativa del 1992<sup>3</sup>.

Il legislatore nazionale, dal canto suo, almeno fino all'emendamento al d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, che ha ridotto temporaneamente i limiti su base territoriale per i noleggi con conducente (NCC)<sup>4</sup>, ha sempre taciuto in merito all'ampliamento del novero degli autoservizi pubblici non di linea.

Con la decisione in commento la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l.r. Piemonte n. 14 del 6 luglio 2015 (art. 1-*bis*) che, allo scopo di contrastare l'abusivismo e tutelare l'incolumità pubblica, riservava ai soli taxi e NCC il trasporto a chiamata di persone, anche tramite le nuove modalità consentite dai supporti

1 Desidero ringraziare gli studenti del corso di Diritto regionale che ho tenuto nell'Università di Bologna nell'a.a. 2015/2016: insieme a loro, che si sono cimentati in un seminario di esame e discussione del ricorso poi deciso dalla sentenza annotata, ho avviato il mio studio della questione. Uber appresta una piattaforma tecnologica che consente agli utenti di concordare servizi di trasporto con terzi fornitori indipendenti; Uber gestisce (facilita) anche il pagamento dei corrispettivi, operando per conto dei terzi fornitori. Per quanto riguarda il trasporto di persone, Uber offre sia servizi di condivisione delle auto (UberPool), sia servizi con autisti: con autisti professionali (UberBlack) o con autisti privati, non professionisti (UberPop). In Italia attualmente sono attivi servizi Uber che si appoggiano a NCC.

2 Cfr. AS501, "Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207)"; AS683 "Disciplina dell'attività di noleggio con conducente"; AS1137, "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza-anno 2014"; AS1222 "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea"; AS2782 "In merito alla riforma del settore della mobilità non di linea", tutte reperibili all'indirizzo <http://www.agcm.it/>.

3 Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità, 21 maggio 2016, reperibile all'indirizzo <http://www.autorita-trasporti.it/>.

informatici di cui si avvalgono società come Uber. La Corte ha ritenuto che l'intento del legislatore regionale fosse in contrasto con la competenza esclusiva statale in tema di concorrenza.

La sentenza n. 265 del 2016, pur non affrontando la natura giuridica dei servizi prestati da Uber e la loro legittimità – visto che questo tipo di fenomeno viene solo lambito dal ricorso da cui origina la decisione –, mostra due profili di interesse.

In primo luogo, la decisione, sotto una superficie stilistica piana, chiara e sintetica, in qualche modo sembra neutralizzare un nodo problematico cospicuo: lo spazio riconosciuto alla competenza legislativa regionale in materia di concorrenza<sup>5</sup>. Usando un gergo tipico degli ambienti della Corte, non è sbagliato affermare che i giudici hanno *pattinato* su un sottile strato di ghiaccio, riuscendo a non incrinare l'apparenza cristallina della soluzione che hanno inteso dare al ricorso.

C'è da chiedersi, dal punto di vista del commentatore, certo più comodo di quello del giudice, se l'iter argomentativo avrebbe potuto essere più articolato e problematico e se, almeno in teoria, avrebbe potuto pervenire anche a esiti diversi dall'accoglimento. Tanto più perché, diversamente dalla sentenza, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri era talmente superficiale da potersi considerare inadeguato (e tale in parte è stato giudicato dalla Corte).

In secondo luogo, colpisce molto positivamente – nella chiusa della sentenza – l'insistenza sull'auspicabilità di un intervento tempestivo del legislatore nazionale al fine di aggiornamento (in senso liberista o protezionistico) della normativa<sup>6</sup>. Una modalità attraverso la quale si capisce una volta di più che, anche se non ci sono riferimenti espliciti (come è nello stile della Corte), la riflessione sul tema ha tenuto conto sia delle esperienze

---

4 L'art. 9, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244 (c.d. decreto mille proroghe 2017), come modificato in sede di conversione dalla l. 27 febbraio 2017, n. 19, dispone la proroga al 31 dicembre 2017 (i) del termine per l'emanazione del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti finalizzato ad impedire le pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente; nonché (ii) della sospensione dell'efficacia delle disposizioni in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea introdotte dal decreto legge 30 dicembre 2008 n. 2007 finalizzate, tra l'altro, a restringere l'operatività dei conducenti al di fuori del comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione.

5 Sul carattere onnivoro della materia, come interpretato dalla Corte, cfr. G. Falcon, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, intervento al seminario di studio Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, reperibile sul sito della Corte costituzionale; si veda anche M. Libertini, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2014, 503 ss.

6 Il legislatore nazionale potrebbe ricevere un ausilio importate dalla Corte di giustizia davanti alla quale pendono, al momento in cui si scrive, due ricorsi pregiudiziali (Causa C-434/15: 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-320/16: Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal de grande instance de Lille (Francia) il 6 giugno 2016 — Procedimento penale a carico di Uber France SAS) che riguardano in estrema sintesi la definizione della natura giuridica di servizi come quelli offerti da Uber (sono cioè servizi di trasporto oppure servizi informatici?); in quale normativa comunitaria, di conseguenza, rientri il servizio e quali adempimenti richieda la sua normazione a livello nazionale; e se una normativa nazionale possa includere nella nozione di «servizi di taxi» anche autisti che, in occasione del trasporto richiesto via Uber, ottengano un pagamento esclusivamente limitato alla copertura delle spese.

La Corte di Giustizia ha preso in considerazione la legge n. 21 del 1992 nelle sentenze *Crono Service scarl* (C-419/12 e C-420/12) e *Airport Shuttle scarl* (C-162/12 e C-163/12), entrambe del 13 febbraio 2014, riguardanti i vincoli territoriali all'attività di NCC, dei quali era stata messa in dubbio la compatibilità, tra l'altro, con l'art. 49 TFUE (libertà di stabilimento) e con gli artt. 101-102 TFUE (regole sulla concorrenza rivolte alle imprese: ad avviso della Corte, da leggere insieme agli artt. 4, paragrafo 3, e 106, in merito agli obblighi degli Stati membri). Tutte le questioni sono state considerate irricevibili.

di diritto comparato<sup>7</sup>, sia delle prese di posizione ufficiali istituzionali (come per esempio le segnalazioni dell'Agcm).

## 2. Breve stato dell'arte

Il 2017 è iniziato in Italia con proteste e scioperi animati da importanti sigle sindacali di taxisti<sup>8</sup>. Il fenomeno ha in realtà una dimensione mondiale e il motivo della protesta è sempre il medesimo: si avversano le riforme normative o, più in generale, i tentativi di riforme che puntano a regolamentare le app per il noleggio di auto, di cui Uber è sempre l'esempio preclaro. In sostanza, le modifiche legislative vanno nella direzione di eliminare, come nel caso della nuova normativa australiana, il sistema di licenze per i taxi – così come del resto ha sostenuto Uber anche per l'Italia<sup>9</sup> – e prevedendo, contestualmente, una sorta di fondo di compensazione<sup>10</sup>, ritenuto inadeguato dai taxisti.

Questo tipo di atteggiamento delle associazioni di categoria ha riportato alla memoria quello che aveva accompagnato, nel 2006, la modifica alla legge del 1992 ad opera dell'art. 6 del cd. Decreto Bersani, poi convertito con emendamenti nella legge n. 248 del 2006, che andava nella direzione dell'offerta di opzioni aggiuntive ai Comuni che intendessero accrescere l'offerta disponibile di taxi. Proprio in seguito a queste proteste, nel passaggio della conversione è stata eliminata la deroga al cumulo di più licenze, mentre è stata riservata in prevalenza agli operatori già presenti sul mercato l'introduzione di autorizzazioni temporanee o stagionali.

Lo stesso ruolo remissivo del legislatore ha animato i provvedimenti di liberalizzazione che si sono succeduti<sup>11</sup>: in pratica nessuno di questi ha riguardato il settore del trasporto pubblico non di linea. È significativo ricordare che il d.lgs. n. 59 del 2010, attuativo della *direttiva servizi* – la cd. *Bolkestein*, nota in Italia per essere, per esempio, la base giuridica per le procedure di infrazione aperte nei confronti del nostro Paese al fine di smantellare le posizioni di favore riconosciute ai balneari – esclude (all'art. 6, comma 1) dal proprio campo di applicazione i servizi di trasporto su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi di noleggio auto con conducente, sulla scorta di quanto affermato esplicitamente nella direttiva stessa (considerando 21, art. 2, paragrafo 2, lettera d).

Non hanno fatto eccezione nemmeno i decreti legge adottati dal Governo Monti, tra i più draconiani esempi di normativa nel recente passato: sia il cd. *decreto salva Italia*

---

7 La deduzione è confermata anche dallo Studio, a cura di P. Passaglia, Area di diritto comparato, *Il servizio di trasporto passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software. Materiali per una ricerca*. Molti sono i legislatori e i giudici europei, e non solo, alle prese con la *gig economy*, in generale, e, in particolare, con Uber, di questo ne è avveduta tanto la Corte, quanto la dottrina, cfr., tra i molti, O. Pollicino, V. Lubello, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2017, 443 ss.; E. Mostacci, A. Somma, *Il caso Uber, La sharing economy nel confronto tra Common Law e Civil Law*, Milano 2016.

8 Cfr. S. Scagliarini, Lo sciopero dei taxisti: *dum Romae consulitur Uber (non) expugnatur*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>.

9 La Repubblica 17 marzo 2017, *Uber ci prova: "Se si apre il mercato pronti a compensare i tassisti"*.

10 Di una tassa sul servizio destinata a finanziare un indennizzo o comunque una compensazione per chi possiede oggi una licenza taxi tratta, in senso positivo, l'articolo *Una tassa per liberalizzare i taxi con il consenso dei tassisti*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info). Anche l'Agcm la caldeggia nelle sue segnalazioni. Va precisato che, da quanto risulta dall'approfondimento di diritto comparato a cura di P. Passaglia, *cit.*, la soluzione dell'indennizzo è adottata assai sporadicamente.

11 Come ricorda anche la memoria della resistente al § 2.2 del Ritenuto in fatto.

(decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 34, comma 8); sia il cd. *decreto cresci Italia* (d.l. n. 1 del 2012, convertito nella legge n. 27 del 2012, art. 1, comma 5) hanno consapevolmente evitato il tema.

Diverso è invece il tenore dell'art. 71 del disegno di legge sulla concorrenza<sup>12</sup> che affida al Governo la delega per la revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, nel rispetto di principi e criteri direttivi che includono, tra l'altro, quello di «adeguare l'offerta di servizi alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'inter-connessione dei passeggeri e dei conducenti»<sup>13</sup>. La disposizione, pur non prevedendo espressamente la creazione di un terzo genere di servizi di trasporto, in aggiunta a taxi e NCC, lascia aperto uno spazio nella direzione chiaramente paventata dalle associazioni di categoria.

Rispetto alle mancate liberalizzazioni nel settore in questione, il tenore del ricorso sembra andare nella direzione opposta alla tradizione protezionistica del nostro ordinamento: quanto meno, sembra orientato a tenere sgombra da ostacoli regionali la via di eventuali future innovazioni della legislazione statale, come risulta dal passaggio in cui si evidenzia che «la legge quadro statale, risalendo al 1992, appare inadeguata rispetto alle nuove possibilità di mobilità ...»<sup>14</sup>.

### 3. Il merito della decisione: una semplicità apparente

Come si è anticipato, la Corte ha ritenuto fondato il ricorso del Governo, secondo il quale l'elencazione dei soggetti che possono svolgere servizi pubblici non di linea su strada, contenuta nella legge quadro n. 21 del 1992 può essere interpretata come non tassativa e di conseguenza la normativa piemontese pone una barriera all'ingresso, incidendo sullo sviluppo attuale e futuro del mercato e, dunque, sulla tutela della concorrenza. Con un'articolazione della motivazione molto sintetica, piana e lineare l'illegittimità viene ricondotta *irenicamente* alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La soluzione prescelta certamente non stupisce, considerando che la Regione risulta titolare di competenza legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale, di linea e non di linea, e che, in questa materia, lo Stato può esercitare la propria competenza esclusiva – caratterizzata dalla portata trasversale e dal contenuto finalistico – per la tutela della concorrenza, in particolare al fine di definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà. Mentre il legislatore regionale può esercitare le proprie attribuzioni e regolare le attività economiche

<sup>12</sup> Nel momento in cui si scrive all'esame dell'aula del Senato (AS n. 2085).

In questo contesto, si ricorda che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e i rappresentanti delle principali sigle sindacali di categoria sono giunti ad un'intesa per la stesura sia di uno schema di decreto interministeriale attuativo sulle misure «impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia»; sia di uno schema di decreto legislativo delegato di riordino della legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21, che regola i servizi di trasporto pubblico non di linea, da ultimo cfr. La Stampa, *Taxi, MIT: pronta la bozza del decreto su riordino del settore*, 22 marzo 2017, [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it).

<sup>13</sup> E ancora incrementare la concorrenza e la qualità del servizio; tutelare il consumatore anche garantendo «una consapevole scelta nell'offerta»; definire standard comuni nazionali; contrastare l'abusivismo. Il decreto dovrebbe essere emanato previo parere della Conferenza unificata, sentite le associazioni nazionali di categoria più rappresentative e il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, oltre che previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

<sup>14</sup> Il riferimento è al già citato disegno di legge sulla concorrenza.

senza alterare il «bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della “tutela della concorrenza”»<sup>15</sup>.

Se è vero dunque che definire i «soggetti abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica» – come dice la Corte – e che «si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell’ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost. [...]», è altrettanto vero che si può legittimamente avanzare qualche dubbio sulla scelta di non dedicare una riflessione al ruolo del legislatore regionale nell’implementare la legge quadro del 1992.

La ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale, infatti sembrerebbe valorizzare un più ampio spazio per la competenza legislativa regionale e asseverare la posizione assunta in particolare dal legislatore piemontese.

In primo luogo perché la legge n. 21 del 1992 che, all’art. 1, definisce gli autoservizi pubblici non di linea<sup>16</sup>, identificandoli in taxi e in NCC<sup>17</sup> si presenta come una legge quadro, adottata su una materia rientrante, all’epoca, nel novero di quelle a potestà ripartita<sup>18</sup>.

In particolare, è previsto, all’art. 4, comma 2, che le Regioni stabiliscano i criteri cui devono attenersi i Comuni nel redigere i regolamenti sull’esercizio degli autoservizi pubblici non di linea; e deleghino poi agli enti locali l’esercizio delle funzioni amministrative attuative.

A loro volta le leggi regionali hanno sviluppato sotto più profili le previsioni della legge quadro nazionale, per esempio precisando il contenuto dei requisiti di idoneità che, sebbene in minima parte, differiscono da Regione a Regione<sup>19</sup>.

La costante di tutte le legislazioni regionali è la ripetizione del dettato della legge quadro per quanto concerne l’individuazione delle uniche due categorie abilitate a prestare il servizio: taxi e NCC. Non fa eccezione alla regola il legislatore piemontese che, nella novella del 2015, si limita ad aggiungere una specificazione inerente all’esclusività del servizio di trasporto, riferendosi alle modalità di chiamata, senza limitare ulteriormente le due categorie abilitate, individuate all’art. 1. L’integrazione regionale del 2015 non comporta, dunque, l’introduzione di un nuovo ostacolo all’ingresso di attori diversi da quelli indicati nella legge quadro, ma è piuttosto una norma che chiarisce che non sono le modalità di chiamata a distinguere chi presta il servizio, bensì esclusivamente la mancanza dei requisiti indicati nella legge quadro e specificati nelle leggi regionali. Chi non possiede tali requisiti non rientra nelle due categorie previste dalla legge quadro e pertanto è sanzionabile. Il fatto che nessuno dei servizi offerti da Uber rientri nella definizione data dalla normativa statale di chi può esercitare il trasporto non di linea su strada non dipende dalla novella regionale del 2015

---

15 Cfr. sentenza n. 30 del 2016.

16 Cioè «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione 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».

17 Cfr. artt. 2, 3, 13.

18 Con particolare riguardo alla legge quadro n. 21 del 1992, la Corte ha ritenuto che essa fosse «esplicita nell’attribuire alle regioni e ai comuni un’ampia competenza in materia di servizi di trasporto di persone non di linea» (sentenza n. 209 del 2000).

19 Basti pensare che nella legislazione lombarda, l. 4 aprile 2012, n. 6, a differenza delle altre legislazioni regionali non è richiesta, tra i requisiti, né la cittadinanza italiana, né quella UE (art. 25).

L'art. 11bis della legge quadro, peraltro, sembra nel suo tenore letterale prevedere che le leggi regionali possano predisporre sanzioni amministrative al pari del Codice della strada<sup>20</sup>.

La legge regionale Piemonte del 2015 non sembra dunque intervenire in materia di concorrenza, perché non restringe l'ingresso, ma piuttosto pare esplicitare le sanzioni già previste dalla legge quadro a garanzia della sicurezza del consumatore. La legge quadro, a questo proposito, è molto chiara nel prevedere che devono sempre essere assicurati quei requisiti di professionalità e moralità previsti dalla legge stessa, anche quando, per esempio, il titolare di licenza per l'esercizio del servizio siano impossibilitati a svolgerlo, art. 10.

In secondo luogo, anche la giurisprudenza ordinaria<sup>21</sup> che continua a pronunciarsi sul tema, sembra valorizzare l'opzione normativa del legislatore piemontese.

La Sezione specializzata in materia di imprese del Tribunale di Milano ha inibito UberPop in Italia<sup>22</sup>. Il Tribunale ha ritenuto che UberPop fosse una sorta di radio taxi abusivo che utilizza autisti privi di licenza, come tale in grado di offrire tariffe inferiori e lucrare vantaggi competitivi illegittimi per contrasto con la normativa sui trasporti pubblici non di linea. Il Tribunale di Milano ha espressamente confermato la posizione secondo cui «per l'esercizio dell'attività rientrante nella nozione di trasporto pubblico non di linea [sono] ammesse – *de iure condito* – due sole distinzioni: quella di operatore di taxi e quella di operatore di NCC».

Sui ricorsi decisi a Milano è ritornato il Tribunale di Torino<sup>23</sup>, cui si è rivolto Uber<sup>24</sup>. Il Tribunale non ritiene, come sostenuto dai ricorrenti, che il servizio di UberPop differisca nella sostanza da quello offerto dai taxi<sup>25</sup>, se non per la mancanza di garanzie (derivanti dai diversi limiti e requisiti legislativi posti a carico di taxisti e NCC) nei confronti dell'utente. Il Tribunale di Torino ha riconfermato l'interpretazione della legge quadro, similmente a quanto fatto dal legislatore piemontese, affermando che essa ammette solo due distinzioni: quella di operatore taxi e quella di operatore di NCC. Di conseguenza, a fronte di un assetto normativo forse obsoleto, ma «chiaro e coerente» e che «preclude il ricorso all'interpretazione, comunitariamente, o costituzionalmente orientata proposto dalle parti attrici», il Tribunale non solo non ha ritenuto necessario rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità di parte della legge 21 del 1992 per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lett. e), ma nemmeno ha accolto la richiesta di rinvio pregiudiziale<sup>26</sup>. La decisione dichiara dunque una forma di concorrenza sleale svolta dalle parti attrici con i drivers da esse reclutati e conferma l'inibizione su tutto il territorio nazionale del servizio di UberPop.

Più recentemente, il Tribunale civile di Roma<sup>27</sup> ha sospeso il servizio Uber Black (operato con NCC) su tutto il territorio nazionale, perché ha ritenuto che la sua attività di impresa sia illecita, costituendo una forma di concorrenza sleale ai sensi dell'articolo 2598

---

20 1. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e dalle rispettive leggi regionali, l'inosservanza da parte dei conducenti di taxi e degli esercenti il servizio di noleggio con conducente di quanto disposto dagli articoli 3 e 11 della presente legge è punita: [...]

21 In questa sede, si prescinde dalle sentenze dei giudici di pace (talora appellate dinanzi ai tribunali) relative esclusivamente alle contravvenzioni elevate nei confronti degli autisti di Uber.

22 Prima in sede monocratica, ordinanza del 25 maggio 2015, R.G. n. 16612/2015; poi in sede collegiale, ordinanza del 2 luglio 2015, R.G. nn. 35445/2015 e 36491/2015.

23 Decisione 1-24 marzo 2017, n. 1553.

24 Ritenuto competente in quanto *locus commissi delicti* dell'illecito a danno di tutti i convenuti, essendo il servizio Uber Pop stato prestato anche a Torino, oltre che in quanto foro generale per alcuni dei convenuti.

25 Mentre indubbiamente differiscono tutte le forme di *car sharing* e di *car pooling*.

del codice civile. Il Tribunale ha puntualizzato non solo che «ogni violazione di norme pubblicistiche costituisce condotta di concorrenza sleale», ma anche che gli autisti Uber godono di una posizione di indebito vantaggio sia nei confronti del servizio di taxi, non dovendo soggiacere a tariffe predeterminate dalle competenti autorità amministrative, sia rispetto al normale servizio di NCC, non dovendo partire per ogni corsa obbligatoriamente dalla rimessa, potendo così intercettare con maggiore facilità la clientela. La decisione afferma chiaramente che la legge quadro non è diretta a costituire posizioni di privilegio o di monopolio e non contrasterebbe con la normativa comunitaria.

Più ambigua, a dire il vero, è la posizione assunta dal Consiglio di Stato che si è pronunciato, in sede consultiva, a domanda del Ministero dell'Interno in merito all'applicabilità della legge n. 21 del 1992 alle nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi<sup>28</sup>. Secondo il parere, il servizio avrebbe natura prettamente privata; di conseguenza, le sanzioni previste dagli artt. 85 e 86 cod. str.<sup>29</sup> non si potrebbero considerare applicabili *de plano*; ciò non esclude però una rilevanza pubblicistica dei nuovi servizi, analogamente a quanto avviene per il NCC, tenuto conto degli interessi pubblici implicati; anzi, «[n]el vigente sistema ordinamentale tali attività appaiono ammissibili solo nell'ambito dei presupposti fissati dalla legge per l'esercizio dell'attività di trasporto di passeggeri non di linea, a tutela della sicurezza della circolazione stradale e dell'incolumità dei passeggeri». Come si vede, da un lato, il Consiglio di Stato sembra supporre che la legge del 1992 non abbraccia tutto il mondo dei trasporti non di linea di persone, ma regola solo quelli organizzati o comunque controllati dall'amministrazione pubblica, senza escludere alla radice analoghe attività di carattere privato; dall'altro, però, lo stesso parere suggerisce che la *ratio* della particolare regolazione legislativa, di chiara marca vincolistica, consiste nel garantire determinati interessi, anche pubblici, che potrebbero essere messi a repentaglio dal proliferare incontrollato di operatori privati che non offrano adeguate garanzie, in particolare di sicurezza (in relazione alle caratteristiche dei mezzi, dei guidatori, delle coperture assicurative ecc.). L'ambiguità del parere riflette, in fin dei conti, quella della legge, che deriva dalla vetustà dell'impostazione, legata a un momento in cui il problema principale era regolare il servizio taxi e il NCC, e i nuovi servizi tecnologici per la mobilità non erano nemmeno all'orizzonte.

Alla luce di quanto si è evidenziato, la Corte costituzionale avrebbe forse potuto dedicare un po' di spazio in più al ruolo della legge regionale, alla quale la stessa normativa statale continua a richiedere di integrare e precisare i principi della legge quadro.

Come si è detto all'inizio del commento, questo tipo di riflessione non avrebbe necessariamente portato ad una soluzione differente: la Corte avrebbe ben potuto sottolineare le incertezze della disciplina statale di fronte ai nuovi servizi tecnologici per la

---

26 Il quesito era il seguente «Se l'art. 106, § 1, letto in combinato disposto con gli articoli 56, 101 e 102 TFUE, debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale (l. n. 21/92 e art. 86 d.lgs. n. 285/92 Cod. della Strada) che, nell'interpretazione fatta propria dal Tribunale di Milano nell'ordinanza del 9.7.2015, vieta la prestazione di servizi diversi e scindibili dal servizio taxi, forniti attraverso un'applicazione software i cui diritti di proprietà intellettuale sono detenuti da una Società avente sede in uno Stato membro dell'Unione, in tal modo ostacolando lo sviluppo di detti servizi specifici e rafforzando la posizione di mercato dei titolari della licenza di taxi (diritto speciale)».

27 R.G. 76465/2016, 7 aprile 2017. Va detto però che pochi giorni dopo però ha accolto la richiesta di sospensiva della resistente.

28 Parere n. 3586 del 23 dicembre 2015.

29 Sanzioni che si riferiscono ad: attività di NCC in violazione dei limiti legali; attività di taxi senza licenza o in violazione delle norme pertinenti.

mobilità, censurando la Regione Piemonte per essersi voluta sostituire ai tribunali civili nell'imporre una determinata interpretazione della pertinente legislazione statale<sup>30</sup>.

\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Bologna

Forum di Quaderni Costituzionali

---

30 Sebbene, a rigore, questo divieto di interventi interpretativi sia stato affermato solo quando la competenza legislativa spetta esclusivamente allo Stato: vedi da ultimo la sentenza n. 228 del 2016. Nel caso ora in esame, dunque, la Corte avrebbe comunque dovuto ricondurre i principi della legge del 1992 alla materia della tutela della concorrenza, per poi escludere la possibilità di interpretazioni autentiche regionali dei principi stessi.

stituzionali