

Lo sciopero dei taxisti: *dum Romae consulitur Uber (non) expugnatur*

di Simone Scagliarini*
(21 aprile 2017)

Il blocco dei taxi protrattosi per alcuni giorni di febbraio in alcune grandi città ha riportato all'attenzione il problema della (mancata) regolazione del fenomeno Uber, società che fornisce, come noto, un'attività assimilabile a quella del noleggio con conducente attraverso una piattaforma informatica. Fenomeno che, nel nostro Paese, è "disciplinato", per così dire, soltanto da una pronuncia inibitoria del Tribunale di Milano del 2 luglio 2015, che ha qualificato tale attività come concorrenza sleale nei confronti dei taxi (sulla vicenda v. S. SERAFINI, *La concorrenza sleale per violazione della normativa pubblicistica del trasporto urbano non di linea: il caso Uber*, in *Corr. giur.* 2016, 368 ss.). Certo, la protesta riguardava, più in generale, la ulteriore posticipazione al 31 dicembre 2017, disposta dal d. l. n. 244 del 2016 (cd. decreto milleproroghe), del termine per l'adozione del Decreto ministeriale finalizzato ad impedire le pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi, ma è evidente che ad emergere era (ed è) soprattutto il tema di Uber, contro cui gli strali degli operatori professionali si rivolgono da tempo, di certo non solo in Italia (per una panoramica comparata, basti guardare il documento del Servizio studi della Corte costituzionale *Il servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software*, Roma, settembre 2016). Peraltro, il mese successivo una seconda protesta, proclamata da importanti sigle sindacali, prendeva di mira uno dei criteri direttivi contenuti nella delega inserita al Senato nel ddl concorrenza (invero ancora non approvato in via definitiva), che, nell'affidare al Governo la revisione della disciplina dei servizi di trasporto non di linea risalente al 1992, parla di adeguamento dell'offerta a nuove forme di mobilità che si sviluppano grazie alle applicazioni tecnologiche: un attacco diretto, dunque, proprio a Uber.

A reclamare il rapido intervento del legislatore non sono però soltanto le parti sociali.

Già nel maggio 2015, infatti, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti aveva inviato un atto di segnalazione a Parlamento e Governo sull'autotrasporto non di linea, in cui sollecitava un intervento normativo anche sui «servizi tecnologici per la mobilità», mentre, poco dopo, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, evidenziava l'incompletezza della disciplina normativa, segnalando una situazione di incertezza destinata a perdurare finché non si fosse rivista la vigente normativa, ormai inadeguata.

Più di recente, l'urgenza di adottare una disciplina della materia è stata poi evidenziata con forza, a dicembre 2016, dalla Consulta, che, con la sentenza n. 265, ha dichiarato, sì, incostituzionale la legge della Regione Piemonte che riservava la possibilità di offrire un servizio remunerato di trasporto a chiamata ai soli soggetti in possesso di autorizzazione per taxi o noleggio con conducente (escludendo, in questo modo, le piattaforme telematiche), e tuttavia ha accompagnato la declaratoria di illegittimità, fondata sulla violazione della competenza esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza, con l'auspicio a che venga presto posto mano alla regolazione del fenomeno. Perché – precisa la Corte costituzionale – rispetto alla legislazione vigente «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 [...] Del resto, 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. 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».

Alla Consulta, da ultimo, ha fatto eco l'Antitrust, che nella segnalazione al Parlamento AS 1354 del 10 marzo scorso – ma sviluppando il contenuto di un precedente atto di settembre 2015 – nell'evidenziare i benefici per il consumatore derivanti dall'ingresso nel mercato delle piattaforme *on line*, ha sollecitato il legislatore a non introdurre nuovi vincoli che restringano la possibilità per queste ultime di operare, ma semmai, per ripristinare la concorrenza su un piano di parità, a deregolamentare il settore tradizionale, così da consentire a taxi e noleggiatori di poter concorrere con tali nuovi soggetti.

Peraltro, l'urgenza di regolazione propria dei servizi di trasporto è comune a buona parte delle pratiche che vengono ricondotte al concetto di *sharing economy*, anche per distinguere, come da molti ritenuto opportuno, tra economia di condivisione in senso stretto, dove non avviene uno scambio commerciale, ed attività simili in cui vi è però un corrispettivo per il servizio.

Ora, un inizio di disciplina potrebbe essere rappresentato dal ddl AS 2268, presentato un anno fa ed in attesa dell'inizio dell'esame, il quale si propone di definire la cornice generale per la disciplina del fenomeno, da integrare con normative di settore. In particolare, il pregio che sembra avere il ddl, che andrebbe auspicabilmente integrato alla luce delle indicazioni che emergono dalla Comunicazione della Commissione europea di giugno 2016 recante *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, è il fatto di cogliere il punto fondamentale del problema, cioè la necessità di bilanciare due esigenze in campo. Per un verso, infatti, è opportuno valorizzare questa nuova forma di scambio economico per coglierne i vantaggi, sia in termini di riduzione dei costi dei servizi, sia per le esternalità positive che essa può generare, ad esempio, in tema di sostenibilità, *in primis* ambientale. In questo senso, non sembra troppo ardito richiamare per analogia quanto la Corte scriveva nella sentenza n. 167 del 2009, dove, trattando dei limiti opponibili alla libertà d'impresa (in quel caso agricola) finalizzati ad assicurare la possibilità di raccolta dei tartufi da parte di privati cittadini, essa bilanciava tale situazione soggettiva con un'utilità sociale identificata nell'esigenza «di salvaguardare un patrimonio ambientale di grande valore, specie a favore di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito». Insomma – sembra dire la Corte – le attività imprenditoriali tradizionali devono tollerare limiti in favore di quei privati che svolgono un'attività per certi versi fungibile, e quindi concorrente, allorché ciò porti benefici generali, per esempio appunto in termini ambientali, e costituisca un reddito integrativo per la persona che la svolge, proprio come avviene nella *sharing economy*. Lo stesso auspicio della sentenza n. 265, prima riportato, sembra in effetti escludere una legislazione che vieti tali pratiche, come sarebbe

auspicato dalle organizzazioni dei taxisti, che chiedono appunto la semplice soppressione della disposizione di delega prima citata, sollecitandone invece la regolazione.

Per altro verso, però, l'intervento normativo – e qui il ddl citato offre qualche misura appropriata – deve evitare che la *sharing economy* venga utilizzata come scudo per fornire riparo a fenomeni elusivi della normativa pubblicistica, giuslavoristica e tributaria applicabile alle attività imprenditoriali. Occorre, in sostanza, sottoporre anche l'iniziativa economica "condivisa" a limiti, suscettibili di integrare la nozione di utilità sociale, finalizzati ad assicurare tutela *in primis* al fruitore del servizio, ma anche al prestatore dello stesso (nei confronti del gestore della piattaforma, che potrebbe in realtà essere un datore di lavoro che scarica rischi e costi su lavoratori, privandoli di tutele) nonché dei concorrenti, perché non vi siano attività simili che, se fornite in modalità tradizionale soggiacciono ad una precisa regolazione, e siano invece deregolate se fornite in modalità *sharing*, alterando così la corretta esplicazione della dinamica concorrenziale (sulla necessità di evitare che taxi e Uber possano operare sullo stesso mercato con regole diverse cfr. V. C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Merc. conc. reg.* 2015, 138). Il settore del trasporto, d'altra parte, è emblematico di queste esigenze di regolazione e della necessità di introdurre qualche regime amministrativo, per quanto semplificato e proporzionato al carattere *sharing* dell'attività: basti pensare, a tacer d'altro, al tema centrale della sicurezza del passeggero, e quanto questa dipenda da requisiti di capacità del guidatore e di affidabilità della vettura, che dovrebbero essere in qualche modo assicurati.

Proprio per questo, se, com'è probabile, la difficoltà di regolare *in toto* il fenomeno dell'economia condivisa richiedesse tempi non compatibili con le pressanti esigenze nel settore dei trasporti, nulla vieta che si proceda ad una regolazione di settore autonoma novellando direttamente l'impianto normativo del 1992. In senso analogo, ad esempio, il Parlamento si è indirizzato per quanto riguarda l'attività degli *home restaurant*, per i quali vi è un disegno di legge (AS 2647) già approvato in prima lettura nel mese di gennaio dalla Camera.

Quel che è certo è che quanto più tardi si avrà questo intervento regolatore, facendo cessare la supplenza che, come spesso accade, in prima battuta le Corti, anche costituzionali, sono chiamate a svolgere (come rileva G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. conc. reg.* 2015, 247), tanto più la *sharing economy* rischierà di trasformarsi da opportunità di sviluppo a pericolo di stratagemma evasivo ed elusivo. Laddove, al contrario, un quadro di certezza giuridica, oltre a garantire gli interessi di rilevanza costituzionale poc'anzi rilevati, potrebbe dare nuovo slancio alle (reali) pratiche di condivisione.

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Modena e Reggio Emilia