



*Senato della Repubblica
X Commissione Industria Commercio e Turismo
Sede*

Oggetto: audizione 2 dicembre 2015 in merito al disegno di legge S2085 in materia di concorrenza.

Spettabile Commissione X^A Industria – Commercio – Turismo - Senato della Repubblica,

in vista della Audizione fissata per il prossimo 9 dicembre 2015 e ringraziando sin d'ora per la convocazione, si intende fornire una serie di documentazione, in particolare, di natura giurisprudenziale, che può essere utile a Codesta Commissione nello svolgimento delle attività e delle valutazioni di sua competenza sul d.d.l. n. S 2085.

Si tratta di una serie di approfondimenti che chiariscono come l'attuale quadro legislativo del settore del TPL non di linea: (i) sia in vigore in tutte le sue parti; (ii) sia conforme alla nostra Carta Costituzionale e al diritto dell'Unione Europea; (iii) possa tranquillamente adattarsi anche all'applicazione delle nuove tecnologie, e anzi come il settore stesso e gli operatori che legittimamente vi operano siano stati oggetto di condotte di concorrenza sleale da parte di operatori che oggi chiedono una radicale revisione della stessa normativa che regola il mercato.

Di seguito trovate un indice della documentazione che si fornisce in allegato.

1) Parere pro veritate avv. Marco Giustiniani dello Studio Legale Pavia e Ansaldo sulla vigenza della legge n. 21/1992, come modificata dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. 207/2008;

2) Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, Cause C-162 e C-163, sentenza 13 febbraio 2014 (sulla questione di compatibilità comunitaria della legge n. 21/1992);

3) *Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, Cause C-419 e C-420, sentenza 13 febbraio 2014 (sulla questione di compatibilità comunitaria della legge n. 21/1992);*

4) *Tar Lazio, Sez. III-Ter, sentenza 8 aprile 2015, n. 5148 (sulla questione di compatibilità comunitaria e di costituzionalità della legge n. 21/1992);*

5) *Tar Lazio, Sez. III-Ter, sentenza 8 aprile 2015, n. 5165 (sulla questione di compatibilità comunitaria e di costituzionalità della legge n. 21/1992);*

6) *Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 22 gennaio 2015, n. 261 (sulla questione di compatibilità comunitaria e di costituzionalità della legge n. 21/1992);*

7) *Tribunale Civile di Milano, Sez. Imprese, ordinanza 25 maggio 2015 (contenzioso UBER-POP);*

8) *Tribunale Civile di Milano, Sez. Imprese, ordinanza presidenziale 9 giugno 2015 (contenzioso UBER-POP);*

9) *Tribunale Civile di Milano, Sez. Imprese, ordinanza collegiale 2-9 luglio 2015 (contenzioso UBER-POP);*

10) *Tribunale Civile di Milano, Sez. I, sentenza 6 luglio 2015, n. 8359 (contenzioso UBER-BLACK).*

Si ringrazia anticipatamente, in fede.

Le Segreterie Nazionali

PAVIA e ANSALDO
STUDIO LEGALE

Via del Lauro, 7 . I - 20121 Milano . Tel. +39.02 8558.1 . Fax +39.02 89011995 . info.milano@pavia-ansaldo.it
Via Bocca di Leone, 78 . I - 00187 Roma . Tel. +39.06 69516.1 . Fax +39.06 6793236/7 . info.roma@pavia-ansaldo.it
www.pavia-ansaldo.it

Spettabile
ASSOCIAZIONE TUTELA LEGALE TAXI
Via Sibari n. 10
00183 ROMA

Roma, 27 luglio 2015

PARERE PRO VERITATE

sulla vigenza delle disposizioni contenute nell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in legge 27 febbraio 2009, n. 14 che ha introdotto modifiche nella legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di servizio di noleggio con conducente - NCC

SOMMARIO: 1. Quesito; 2. Le disposizioni dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008; 3. I rinvii dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008; 4. Il decreto ministeriale di esecuzione; 5. La giurisprudenza maggioritaria sulla vigenza dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008: la giurisprudenza amministrativa; 6. Segue: la giurisprudenza del giudice ordinario; 7. Ulteriori argomenti che militano in favore della attuale vigenza dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008; 8. La giurisprudenza minoritaria in ordine alla non attuale vigenza dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008; 9. Conclusioni.



Associazione professionale tra gli avvocati

Stefano Bianchi - Carlo Del Conte - Enrico Del Guerra - Giuseppe Dell'Acqua - Mario Di Giulio - Gian Paolo Di Santo - Elena Felici
Rocco Ferrari - Stefano Grassani - Ernesto Irace - Vittorio Loi - Francesco Manara - Agostino Migone de Amicis - Nico Moravia - Mia Rinetti
Meritxell Roca Ortega - Marina Santarelli - Maurizio Vasciminni - Sven von Mensenkampff - Roberto Zanchi

Of Counsel: Bruno R. Pavia

C.F. - P.I. (V.A.T. N.) 01771720156

1. Quesito

Mi viene chiesto di esprimere un parere in ordine alla attuale vigenza delle disposizioni contenute nell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in legge 27 febbraio 2009, n. 14 (c.d. Milleproroghe 2008), che ha introdotto modifiche nella legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro sul trasporto pubblico non di linea), in materia di trasporto pubblico non di linea con specifico riferimento al servizio di noleggio con conducente – NCC.

A tale fine, occorre: (i) riassumere quelle che sono le disposizioni che il legislatore del 2008 ha inteso introdurre nel settore del trasporto pubblico svolto mediante noleggio con conducente; (ii) ripercorrere il travagliato *iter* di rinvii che hanno subito, dapprima, le disposizioni in analisi e, poi, i relativi decreti attuativi; (iii) verificare la posizione della giurisprudenza; (iv) infine, trarre le dovute conclusioni.

2. Le disposizioni dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008

Nell'ottica di contrastare il fenomeno dell'abusivismo di settore, il legislatore del 2008 ha inserito una serie di disposizioni volte a garantire la natura locale del servizio di trasporto *de quo* e il principio della territorialità nel suo esercizio da parte dei singoli operatori.

In particolare, con l'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008 è stato previsto che, alla legge n. 21/1992 fossero *«apportate le seguenti modificazioni:*

a) *l'articolo 3 è sostituito dal seguente:*

«Art. 3. - (Servizio di noleggio con conducente). - 1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.

2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco.

3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione»;

b) *dopo l'articolo 5, è inserito il seguente:*

«Art. 5-bis. - (Accesso nel territorio di altri comuni). - 1. Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso nel loro territorio o, specificamente, all'interno delle

aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso»;

c) all' articolo 8, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione»;

d) all' articolo 11, i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

«3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercitato a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi. In detti comuni i veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente possono sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. I comuni in cui non è esercito il servizio taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi. Ai veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente è consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici.

4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelievo e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un 'foglio di servizio' completo dei seguenti dati: a) fogli vidimati e con progressione numerica; b) timbro dell'azienda e/o società titolare della licenza. La compilazione dovrà essere singola per ogni prestazione e prevedere l'indicazione di: 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e km. di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del committente. Tale documentazione dovrà essere tenuta a bordo del veicolo per un periodo di due settimane»;

e) dopo l' articolo 11, è inserito il seguente:

«Art. 11-bis. - (Sanzioni) - 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:

- a) con un mese di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla prima inosservanza;*
- b) con due mesi di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla seconda inosservanza*
- c) con tre mesi di sospensione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla terza inosservanza;*
- d) con la cancellazione dal ruolo di cui all'articolo 6 alla quarta inosservanza»”.*

3. I rinvii dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 29, comma 1- quater, del d.l. n. 207/2008

Le nuove disposizioni introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008, sono state oggetto di plurime sospensioni da parte di successivi decreti legge.

In particolare, con l'art. 7-*bis*, comma 1, del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 (convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33), è stato previsto che *“nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni e agli enti locali, l'efficacia dell' articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30 giugno 2009”*.

In seguito, con l'art. 23, comma 2, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (che ha modificato il testo del richiamato art. 7-*bis*, comma 1, del d.l. n. 5/2009) l'originaria sospensione è stata estesa sino al 31 dicembre 2009.

In terza e ultima battuta, l'art. 5, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194 (che ha nuovamente modificato il testo del richiamato art. 7-*bis*, comma 1, del d.l. n. 5/2009), la sospensione è stata prorogata sino al 31 marzo 2010.

Nessun altro rinvio ha più fatto riferimento al differimento previsto dall'art. 7-*bis* del d.l. n. 5/2009. Ne consegue che, a decorrere dal 1 aprile 2010, le modifiche introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008 nella disciplina del servizio NCC sono entrate in vigore.

4. Il decreto ministeriale di esecuzione.

Con l'art. 2, comma 3, del d.l. 25 marzo 2010, n. 40, il legislatore ha altresì previsto che *“ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21,*

secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi”.

Anche il termine inizialmente previsto per l'adozione del decreto *de quo* (60 giorni) è stato oggetto di plurimi rinvii. In estrema sintesi: (i) con l'art. 51, comma 7, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 il termine è stato prorogato al 31 dicembre 2010); (ii) con l'art. 1, d.P.C.M. 25 marzo 2011 è stata disposta di un'ulteriore proroga di un anno sino al 31 dicembre 2011; (iii) con l'art. 11, comma 3, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216 il termine per l'adozione è stato spostato al 30 giugno 2012; (iv) con l'art. 17 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 la proroga è stata estesa sino al 31 dicembre 2012; (v) con art. 1, comma 388, e Tabella 2, legge 24 dicembre 2012, n. 228, il termine è stato prorogato al 30 giugno 2013; (vi) con l'art. 1, comma 1, d.P.C.M. 26 giugno 2013, la proroga è stata nuovamente estesa sino al 31 dicembre 2013; (vii) con l'art. 4, comma 4, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, il termine è stato prorogato nuovamente al 31 dicembre 2014; e, infine, con l'art. 8, comma 1, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, detto termine è stato definitivamente prorogato al 31 dicembre 2015.

Si chiarisce sin d'ora, tuttavia, che la mancata adozione di un decreto ministeriale (fonte normativa di tipo regolamentare e di rango secondario) non può ostare all'entrata in vigore di disposizioni di rango legislativo che impongono obblighi e/o che comunque prevedono principi immediatamente eseguibili ed applicabili. Allo stesso modo, la scelta compiuta dal legislatore di prorogare un termine per l'esercizio di un potere regolamentare da parte di un Ministero non può incidere direttamente sulla vigenza di disposizioni di legge in assenza di un espresso rinvio operato attraverso un atto del medesimo rango nella gerarchia delle fonti.

5. La giurisprudenza maggioritaria sulla vigenza dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008: la giurisprudenza amministrativa

La giurisprudenza amministrativa maggioritaria ha – in più occasioni – chiarito che la disciplina introdotta dal d.l. n. 207/2008 è attualmente in vigore a partire dal 1 aprile 2010.

Si vedano sul punto: Tar Veneto, Sez. I, 7 ottobre 2014, n. 1266; Cons. Stato, sez. V, ord. 2 luglio 2014, n. 2887 che conferma Tar Abruzzo, l'Aquila, ord. n. 83/2014; Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 3 giugno 2014, nn. 251 e 254; Tar Lombardia, Milano, Sez. I, ord. 24 ottobre 2013, n. 1131; Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, decreto 28 giugno 2013, n. 105; Tar Lazio, Roma, Sez. II, 17 aprile 2013, n. 3865; Tar Lazio, Roma, Sez. II, 4 settembre 2012, nn. 7516 e 7517; Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 29 marzo 2012, n. 566. In via implicita, cfr. anche la recente sentenza Tar Lazio, Roma, Sez. III-*ter*, 25 febbraio 2015, n. 3304.

Da ultimo, infine:

(i) il Consiglio di Stato, con sentenza della Sezione V, 22 gennaio 2015, n. 261, ha dato attuazione alle suddette disposizioni di legge rigettando un appello avverso una sentenza del Tar Abruzzo che aveva a sua volta respinto un ricorso avverso i provvedimenti di un Comune, il quale aveva negato il rinnovo di autorizzazioni NCC in favore di operatori che non avevano rispettato l'obbligo di rimessa nel territorio comunale e l'obbligo di partenza e ritorno alla stessa all'inizio e alla fine di ogni servizio: ossia delle disposizioni introdotte nella legge n. 21/1992 dall'art. 29, comma 1-*quater* del d.l. n. 207/2008.

(ii) sulla stessa linea, il Tar Lazio (Roma, Sez. II-*ter*, 8 aprile 2015, n. 5148 e n. 5165) ha ritenuto legittimi provvedimenti di sospensione di autorizzazioni NCC per violazioni del medesimo obbligo di rimessa, fornendo anche una attenta analisi della normativa di settore e riconoscendone la legittimità sia sotto il profilo del diritto UE, sia sotto quello del diritto costituzionale.

Analizzando alcune delle richiamate pronunce, il Tar Lazio, con la richiamata sentenza della Sezione II, 4 settembre 2012, n. 7516, ha chiaramente respinto tutte le argomentazioni sollevate in corso di giudizio volte a far valere una *non attuale vigenza* della legge quadro n. 21/1992, nel testo modificato dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207.

Nell'ottica che interessa ai fini del presente parere appare utile riportare in modo integrale le argomentazioni svolte sul punto dal giudice amministrativo: "*L'efficacia delle norme poste dell'*

articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è stata "sospesa", in un primo momento, fino al 30 giugno 2009 (art. 7 – bis, d.l. n. 5/2009, introdotto dalla legge di conversione n. 33 del 9 aprile 2009, nel testo originario).

Detto termine è stato dapprima prorogato al 31.12.2009, dall'art. 23, comma 2, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102, e quindi, al 31 marzo 2010, dall'art. 5, comma 3, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25.

Successivamente, l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 40/2010, ha stabilito che "Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il 31 dicembre 2012, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi."

Per quanto occorrer possa si evidenzia che il termine del 31 dicembre 2012, risulta dalle modifiche apportate dall'art. 17, comma 1, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (adottato successivamente al passaggio in decisione del presente gravame), tuttora in fase di conversione.

Il termine precedente, stabilito dall'art. 11, comma 4, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14, era stato fissato al 30 giugno 2012.

Orbene, reputa il Collegio che le disposizioni da ultimo richiamate non possano sortire l'effetto, preteso dai ricorrenti, di rinviare ulteriormente nel tempo l'entrata in vigore delle disposizioni recate dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207.

Esse, infatti, hanno una formulazione ben diversa dal richiamato art. 7 – bis del d.l. n. 5/2009, pur evocando la stessa esigenza di "ridefinizione" della disciplina recata dalla l. n. 21 del 1992, unitamente alla necessità di "disposizioni attuative" e di elaborazione di "indirizzi generali" per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi.

Inoltre, è agevole osservare che alcune delle norme contenute nella legge quadro statale, così come modificata -

di sicuro rilievo ai fini della definizione della presente controversia - sono immediatamente precettive, in quanto, come già in precedenza evidenziato, conformano direttamente l'attività di noleggio con conducente, dettando prescrizioni precise e dettagliate che non necessitano di attuazione alcuna.

Si tratta, in particolare, dell'art. 3, comma 3 ("3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione"); dell'art. 8 comma 3 ("Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione"); dell'art. art. 11, comma 4 ("Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un «foglio di servizio» completo dei seguenti dati: a) fogli vidimati e con progressione numerica; b) timbro dell'azienda e/o società titolare della licenza. La compilazione dovrà essere singola per ogni prestazione e prevedere l'indicazione di: 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e km. di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del committente. Tale documentazione dovrà essere tenuta a bordo del veicolo per un periodo di due settimane".

Infine, di immediata efficacia appare pure l'art. 5 bis, denominato "Accesso al territorio di altri comuni", che consente ai Comuni di regolare l'accesso nel loro territorio o specificamente all'interno delle aree a traffico limitato, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri Comuni, "mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso".

Anche il Tar Lombardia, Milano, nella citata ordinanza della Sezione I, 24 ottobre 2013, n. 1131, ha statuito che, "contrariamente a quanto dedotto dalla società ricorrente, le modifiche normative apportate alla legge 21/1992 dall'art. 29, comma 1 quater del D.L. 207/2008 (convertito nella legge 214/2009) in materia di noleggio con conducente risultano, ad oggi, già in vigore, tenuto conto che: a) la legge di Stabilità n. 228/2012 ha previsto all'art. 1, comma 419, che sia prorogato il termine di efficacia al 31 dicembre 2013 per la regolamentazione prevista dall'art. 26, comma 1 del D.L. 207/2008, che attiene ad un oggetto (proroghe convenzione Tirrenia) del tutto diverso dal noleggio con conducente; b) il D.P.C.M. del

26.06.2013, erroneamente indicato dalla società ricorrente "decreto ministeriale" (cfr. pag. 10), ha previsto all'art. 1 (unico) che "è prorogato al 31 dicembre 2013 il termine di scadenza dei termini e dei regimi giuridici indicati nella tabella 2, punti numeri 2, 3, 4, 5, 6, 8, allegata alla legge 24 dicembre 2012, n. 228"; che da ciò consegue che è stata prorogata non già la disciplina di cui al citato art. 29, comma 1-quater, quanto l'art. 2, comma 3 del D.L. 40/2010, convertito nella legge 73/2010 (in cui si prevede che "ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il 31 dicembre 2012, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi").

6. Segue: la giurisprudenza del giudice ordinario

Anche la giurisprudenza maggioritaria del giudice ordinario è allineata con le conclusioni di quella amministrativa, con argomentazioni assolutamente sovrapponibili.

In merito ci si limita a segnalare due recenti pronunce:

i) Tribunale Penale di Roma, Sezione dei giudici delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare, Uff. 37, sentenza n. 157/15, 3 febbraio – 13 marzo 2015;

ii) Tribunale Civile di Milano, Sez. I, n. 8359/2015 del 6 luglio 2015.

Anche in questo caso, appare necessario ai fini del presente parere riportare integralmente le argomentazioni svolte dal Tribunale di Milano sul punto che qui interessa: "Il primo giudice ha errato laddove non ha ritenuto in vigore le modifiche apportate alla legge 21/1992 dall'art. 29 co 1 quater del D.L. 207/2008.

Come correttamente argomentato dalla difesa del Comune l'efficacia delle suddette norme è stata sospesa, ma solo fino al 31.3.2010.

Invero, l'art. 7-bis del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazione dalla legge 33/2009,

che reca in rubrica "Sospensione dell'efficacia di disposizioni in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea" ha disposto che. "Nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni ed agli enti locali, l'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30.6.2009".

Con successivi tre D.L., convertiti tutti con modificazioni, e sopra meglio indicati, la sospensione è stata prorogata "fino al 31 marzo 2010; circostanza pacifica in causa.

Le leggi successivamente approvate dal Parlamento, aventi ad oggetto la normativa in questione, non hanno più disposto la sospensione dell'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207 che quindi è pacificamente entrato in vigore.

Invero il D.L. 40/2010 convertito con modificazioni dalla L. 73/2010, all'art. 2 co 3 ha disposto che "Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di 60 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi".

Il previsto decreto ministeriale non è stato emanato nel termine di 60 giorni sopra indicato ed il legislatore con ben 10 decreti legge, che si sono succeduti dal 2010 al 2014, ha via via rinviato il termine, prorogandolo, allo stato, fino al 31 dicembre 2015 (cfr. D.L. 192/2014 art. 8).

Dalla lettura della norma da ultimo trascritta si evince che il legislatore non ha più voluto rinviare l'efficacia delle nuove disposizioni del 2008 in quanto nessuna espressione esplicita ne prevede una sospensione. Neppure è possibile giungere in via di interpretazione, atteso che, anzi, il tenore del trascritto articolo 2 co. 3 impone di addivenire alla soluzione opposta. Il legislatore, infatti, pur richiamando l'art. 7 bis che aveva auspicato una ridefinizione della disciplina della legge 21/1992, ha inteso assicurare omogeneità di

applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, esigenza che presuppone che la disciplina de qua sia in vigore, ed ha previsto che venissero emanate con decreto ministeriale disposizioni attuative a conferma della operatività della normativa primaria.

Né può argomentarsi che la mancanza delle disposizioni di attuazione ministeriali possa determinare l'inefficacia della normativa legislativa, atteso che gli artt. 3 e 11 della legge 21/92, come modificati nel 2008, che disciplinano il caso di specie, sono norme immediatamente precettive che dettano prescrizioni precise e dettagliate e che non necessitano di attuazione alcuna. Negli stessi termini si è pronunciato il TAR Lazio con più sentenze del 2012 (nn. 7516, 7517, 2204) ed anche la Corte di Giustizia allorché ha deciso sul rinvio pregiudiziale proposto dal suddetto Tribunale (C - 419 420 162 e 162 del 2912) individuando la normativa nazionale in vigore nella legge 21/1992 come modificata dal D.L. 207/2008”.

Il Tribunale di Milano, inoltre, ha motivatamente disatteso l'opinione espressa dal Ministero dei Trasporti sul punto della vigenza delle modifiche in parola. Infatti, il giudice milanese ha ritenuto né “vincolante, né convincente, il parere dato dal Direttore Generale del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti in data 7.9.2012 alla Camera di commercio di Frosinone (depositato da parte appellata) secondo il quale l'art. 29 più volte citato non sarebbe allo stato in vigore. Trattasi di un mero parere di un funzionario amministrativo e non di un atto normativo, non idoneo pertanto a fornire interpretazioni autentiche della legge”.

Infine, confrontando il previgente testo della legge n. 21/1992 con quello risultante dalle modifiche apportate dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207/2008, sempre il Tribunale ha sottolineato “che la legge del 2008, seppur è intervenuta apportando modifiche alla disciplina del servizio di noleggio con conducente (ncc), lo ha fatto nel rispetto dei principi già espressi dalla legge quadro del 1992 che, già nella originaria formulazione, diversificava il servizio di taxi dal servizio di trasporto di terzi con conducente prevedendo, all'art. 1, con quasi coincidente formulazione, che “Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse” ed all'art. 11 che “I veicoli o natanti adibiti al servizio di taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali ... 3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercito a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi ... 4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso le rispettive rimesse”. Pertanto anche prima della modifica del 2008 la legge operava una sostanziale differenza tra servizio di taxi e ncc prevedendo, nel secondo, la necessità che le auto stazionassero all'interno

delle rimesse, che la richiesta dovesse essere inoltrata presso la sede del vettore/rimessa, che le auto non potessero sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni in cui esiste il servizio taxi”

7. Ulteriori argomenti che militano in favore della attuale vigenza dell’art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008

Ad ulteriore conferma dell’entrata in vigore e dell’attuale vigenza delle disposizioni di cui all’art. 29, comma 1-*quater*, d.l. n. 207/2008 è possibile riportare le seguenti ulteriori considerazioni.

In primo luogo, a livello legislativo, è un dato di fatto che – con il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27 – è stato introdotto un nuovo comma 1-*bis*, all’art. 5-*bis*, della legge n. 21/1992. L’art. 5-*bis* della richiamata legge è appunto una delle nuove disposizioni introdotte a sua volta dall’art. 29, comma 1-*quater*, d.l. n. 207/2008. Pertanto, è logico ritenere che se il Governo e il Parlamento non avessero ritenuto in vigore le modifiche di cui all’art. 29, comma 1-*quater*, non avrebbero agito su (e integrato proprio) delle disposizioni non in vigore (e quindi paragonabili a disposizioni non esistenti).

In secondo luogo, alcune delle disposizioni in esame sono state sottoposte alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea per il vaglio di compatibilità con il diritto comunitario a seguito di rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 T.F.U.E (in precedenza art. 234 T.C.E.) operato dal Tar Lazio con le già citate sentenze della Sezione II, n. 7516/2012 e 7517/2012, nonché con le ordinanze della Sezione II-*ter*, 5 marzo 2012, nn. 2204 e 2205.

Ai sensi della richiamata disposizione del Trattato, *“la Corte di giustizia dell’Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull’interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l’interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell’Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione”* (art. 267, para 1 e 2, T.F.U.E.).

In altri termini, la questione inerente la compatibilità con il diritto comunitario di una norma di legge di uno Stato membro può essere sottoposta alla Corte di Giustizia solo qualora la stessa sia *“necessaria per emanare la [...] sentenza”*: ovvero qualora questa sia essenziale per la soluzione della fattispecie dedotta in giudizio dinanzi al giudice nazionale.

Ne consegue che, se le disposizioni in parola non fossero vigenti, le stesse non potrebbero trovare applicazione ai casi concreti e, quindi, non sarebbero rilevanti per il giudizio del giudice nazionale. Il rinvio sarebbe stato, dunque, impossibile o comunque sarebbe stato dichiarato inammissibile.

Con due sentenze parallele del 13 febbraio 2014 (cause C-162/12 e C-163/12, C-419/12 e 420/12), la Corte di Giustizia ha invece vagliato i rinvii pregiudiziali del Tar Lazio confermando così – in modo indiretto – la vigenza delle disposizioni contenute nell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008. Nel merito, poi, le questioni pregiudiziali sono state ritenute in parte inammissibili e in parte irricevibili per irrilevanza della disciplina di settore nazionale rispetto al diritto dell'Unione Europea e per mancata comprova di violazioni della libera concorrenza da parte delle norme sottoposte al suo esame.

8. La giurisprudenza minoritaria in ordine alla non attuale vigenza dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008

Per completezza dell'esame richiesto, in questa sede si deve dar conto anche di alcune pronunce che si distaccano dalla giurisprudenza maggioritaria sopra citata.

In particolare, si segnalano Tar Campania, Napoli, Sez. III, 8 aprile 2013, n. 1857, e Tar Campania, Napoli, Sez. III, 9 aprile 2013, n. 1898. In entrambe le sentenze il Tar campano – a differenza del Tar Lazio – non motiva in ordine alla diversità tra rinvio del termine di entrata in vigore della norma di legge e quello di adozione del decreto attuativo, limitandosi ad una mera sintesi dei successivi rinvii senza operare una differenziazione tra gli stessi nel senso sopra espresso. Si segnala che in queste sentenze l'Amministrazione resistente non si è costituita in giudizio e, quindi, i giudici non hanno potuto analizzare le difese sul punto che sarebbero state ragionevolmente formulate dalla controparte in giudizio. Le medesime argomentazioni possono essere spese relativamente ad una ordinanza sospensiva del Tar Lazio, Roma, Sez. II-*bis*, n. 4859/2014, in quanto non affronta in modo argomentato la tematica in questione e – quindi – non offre reali spunti per una analisi che possa spingere ad una rivisitazione della giurisprudenza amministrativa citata.

Per mera completezza, si segnala anche la sentenza del Giudice di Pace di Civitavecchia 18 febbraio 2014, n. 59. Anche in questo caso il giudice civile – in assenza di costituzione della Amministrazione resistente – non pare compiere alcuna differenziazione tra le due distinte

tipologie di rinvio e, quindi, opera delle conclusioni in sostanza non pienamente motivate sotto il profilo giuridico che qui interessa.

Il Giudice di Pace richiama, infine, una nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 settembre 2012, prot. n. 20434/0 che avvalorerebbe tale tesi.

In merito, si rileva come:

(i) questo parere sia coevo (*rectius* di poco successivo) alle due sentenze del Tar Lazio, Roma, 4 settembre 2012, nn. 7516 e 7517 che hanno – per la prima volta – affrontato e risolto in modo esplicito la problematica. Di tali sentenze non è dato comunque conto nella nota ministeriale, quindi, si ritiene che il Ministero abbia formulato le proprie conclusioni con un quadro conoscitivo non completo della giurisprudenza formatasi in materia;

(ii) questo parere è probabilmente il medesimo che è stato disatteso e ritenuto non convincente dal Tribunale di Milano con la citata sentenza n. 8359/2015

9. Conclusioni

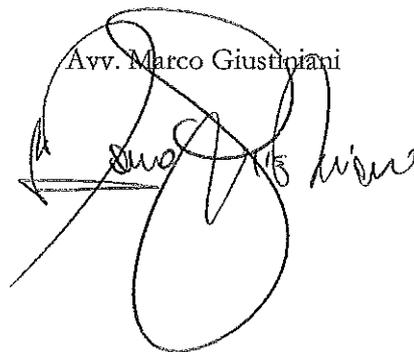
Alla luce di quanto sopra esposto, pare possa concludersi nel senso che la disciplina recata dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008 in materia di trasporto pubblico non di linea – NCC sia definitivamente entrata in vigore in data 1 aprile 2010, a seguito dello spirare dell'ultimo rinvio operato al 31 marzo 2010 dal combinato disposto dell'art. 5, comma 3, del d.l. n. 194/2009 e dell'art. 7-*bis*, comma 1, del d.l. n. 5/2009.

In senso contrario, non si ritiene che possa sostenersi che i successivi rinvii del termine per l'adozione del relativo decreto attuativo previsto dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 40/2010 (da ultimo sino al 31 dicembre 2015) possano aver inciso sull'efficacia delle disposizioni e dei principi immediatamente attuativi ed esecutivi contenuti nel d.l. 207/2008, salvo che per specifiche disposizioni di dettaglio. Del resto, appare pacifico (e non solo ragionevole) che la mancata adozione di disposizioni di natura regolamentare e di rango secondario, non possa incidere sulla validità e la vigenza di disposizioni di natura legislativa e di rango primario nella gerarchia delle fonti normative.

In conclusione, dunque, si ritiene che l'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008 sia attualmente vigente con obbligo di tutte le Amministrazioni statali, regionali e locali di darvi compiuta e puntuale attuazione.

* * *

Si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento dovesse risultare necessario. Con i migliori saluti.

Avv. Marco Giustipiani


СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPEISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPAÏSCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-GUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 febbraio 2014 *

«Rinvio pregiudiziale – Articoli 49 TFUE, 101 TFUE e 102 TFUE – Regolamento (CEE) n. 2454/92 – Regolamento (CE) n. 12/98 – Attività di noleggio autoveicoli con conducente – Normative nazionale e regionale – Autorizzazione rilasciata dai comuni – Presupposti – Situazioni puramente interne – Competenza della Corte – Ricevibilità delle questioni»

Nelle cause riunite C-162/12 e C-163/12,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanze del 19 ottobre 2011 e del 1° dicembre 2011, pervenute in cancelleria il 2 aprile 2012, nei procedimenti

Airport Shuttle Express scarl (C-162/12),

Giovanni Panarisi (C-162/12),

Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl (C-163/12),

Gianpaolo Vivani (C-163/12)

contro

Comune di Grottaferrata,

con l'intervento di:

Federnoleggio,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (relatore), C. Toader e E. Jarašiūnas, giudici,

* Lingua processuale: l'italiano.

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 giugno 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Airport Shuttle Express scarl, G. Panarisi, la Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl, G. Vivani e la Federnoleggio, da P. Troianiello, avvocato;
- per il Comune di Grottaferrata, da M. Giustiniani e N. Moravia, avvocati;
- per la Commissione europea, da J. Hottiaux e F. Moro, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 settembre 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli da 3 TUE a 6 TUE, 49 TFUE, 101 TFUE e 102 TFUE, nonché dei regolamenti (CEE) n. 2454/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro (GU L 251, pag. 1), e (CE) n. 12/98 del Consiglio, dell'11 dicembre 1997, che stabilisce le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro (GU 1998, L 4, pag. 10).
- 2 Tali domande sono state sollevate nell'ambito di due controversie che vedono opporsi al Comune di Grottaferrata, in un caso, l'Airport Shuttle Express scarl (in prosieguo: l'«Airport Shuttle Express») e il sig. Panarisi e, nell'altro, la Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl (in prosieguo: l'«Autonoleggio Piccola») e il sig. Vivani, riguardo alla sospensione delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di noleggio autoveicoli con conducente (in prosieguo: il «noleggio con conducente»). La Federnoleggio, un'associazione che raggruppa imprese di noleggio automobili e autobus con conducente, è intervenuta a sostegno dei ricorrenti nei due procedimenti principali.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Il regolamento n. 2454/92 è stato annullato dalla sentenza del 1° giugno 1994, Parlamento/Consiglio (C-388/92, Racc. pag. I-2067).
- 4 Ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 12/98:

«Qualsiasi vettore che svolga l'attività di trasporto di viaggiatori su strada per conto terzi, titolare della licenza comunitaria (...), è autorizzato, alle condizioni stabilite dal presente regolamento e senza discriminazione a cagione della nazionalità o del suo luogo di stabilimento, ad effettuare, a titolo temporaneo, trasporti nazionali di viaggiatori su strada, per conto terzi, in un altro Stato membro (...), senza disporvi di una sede o di altro stabilimento.

(...».

- 5 Conformemente all'articolo 2, punto 4, del regolamento n. 12/98, s'intendono per «veicoli», ai fini di quest'ultimo, «gli autoveicoli atti a trasportare, per tipo di costruzione ed equipaggiamento, più di nove persone, conducente compreso, e destinati a tale scopo».
- 6 Come risulta dal suo articolo 2, paragrafo 2, lettera d), la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36), non si applica ai servizi nel settore dei trasporti che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo VI della terza parte del Trattato FUE.

Il diritto italiano

La normativa nazionale

- 7 L'articolo 3 della legge del 15 gennaio 1992, n. 21, recante quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (GURI n. 18 del 23 gennaio 1992), come modificata dal decreto legge del 30 dicembre 2008, n. 207 (GURI n. 304 del 31 dicembre 2008), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge del 27 febbraio 2009, n. 14 (Supplemento ordinario alla GURI n. 49 del 28 febbraio 2009; in prosieguo: la «legge n. 21/1992»), prevede quanto segue:

«1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.

2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse (...)

3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

8 Ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 21/1992:

«1. I titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, al fine del libero esercizio della propria attività, possono:

(...)

b) associarsi in cooperative di produzione e lavoro, intendendo come tali quelle a proprietà collettiva, ovvero in cooperative di servizi, operanti in conformità alle norme vigenti sulla cooperazione;

c) associarsi in consorzio tra imprese artigiane ed in tutte le altre forme previste dalla legge;

(...)

2. Nei casi di cui al comma 1 è consentito conferire la licenza o l'autorizzazione agli organismi ivi previsti e rientrare in possesso della licenza o dell'autorizzazione precedentemente conferita in caso di recesso, decadenza od esclusione dagli organismi medesimi.

(...))».

9 L'articolo 8 della medesima legge recita come segue:

«1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono rilasciate dalle amministrazioni comunali, attraverso bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing del veicolo (...), che possono gestirle in forma singola o associata.

2. La licenza e l'autorizzazione sono riferite ad un singolo veicolo (...). È (...) ammesso il cumulo, in capo ad un medesimo soggetto, di più autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (...)

3. Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa (...) situat[e] nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

10 L'articolo 11, paragrafi 2 e 4, della legge n. 21/1992 così dispone:

«2. Il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio sono effettuati con partenza dal territorio del comune che ha rilasciato la licenza per qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni oltre il limite comunale o comprensoriale, fatto salvo quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 4.

(...)

4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni (...).

- 11 Dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che l'articolo 14 bis, paragrafo 2, della legge n. 11 del 4 febbraio 2005, quale introdotto dalla legge n. 88 del 7 luglio 2009, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2008) (Supplemento ordinario alla GURI n. 161 del 14 luglio 2009), stabilisce che «[n]ei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale».

La normativa regionale del Lazio

- 12 L'articolo 5 della legge regionale del Lazio del 26 ottobre 1993, n. 58, recante disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'articolo 6 della legge [n. 21/1992] (*Bollettino ufficiale della Regione Lazio* n. 31 del 10 novembre 1993), come modificata dall'articolo 58 della legge regionale del Lazio del 28 dicembre 2006, n. 27 (Supplemento ordinario n. 5 al *Bollettino ufficiale della Regione Lazio* n. 36 del 30 dicembre 2006; in prosieguo: la «legge regionale n. 58/1993»), dispone:

«Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposta richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Il servizio è effettuato per qualunque destinazione. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse».

- 13 L'articolo 10 della legge regionale n. 58/1993, rubricato «Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente», stabilisce al suo paragrafo 2 quanto segue:

«Fatto salvo quanto previsto (...), il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale».

- 14 L'articolo 17 della legge regionale n. 58/1993 fissa i requisiti per l'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti. Il suo paragrafo 1, lettera a), indica che, per tale iscrizione, occorre «essere cittadini italiani ovvero di un paese della Comunità economica europea».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 15 Con atti del 1° febbraio 2011, il Comune di Grottaferrata disponeva la sospensione, per 30 giorni dal 14 marzo 2011, delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di noleggio con conducente da esso accordate ai sigg. Panarisi e Vivani. Il motivo era la constatata violazione degli articoli 3 e 11, paragrafo 4, della legge n. 21/1992, nonché degli articoli 5 e 10 della legge regionale n. 58/1993, nella parte in cui prevedono l'uso esclusivo e obbligatorio di una rimessa situata sul territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione per il servizio in questione, nonché l'inizio e il termine del servizio in detta rimessa. Ad una verifica sarebbe infatti emerso che i veicoli destinati al servizio oggetto di dette autorizzazioni si avvalevano di rimesse situate sul territorio non del Comune di Grottaferrata, bensì del Comune di Roma, dov'è la sede sociale sia dell'Airport Shuttle Express sia dell'Autonoleggio Piccola, alle quali le medesime autorizzazioni erano state cedute, rispettivamente, dai sigg. Panarisi e Vivani.
- 16 L'Airport Shuttle Express e il sig. Panarisi, da un lato, nonché l'Autonoleggio Piccola e il sig. Vivani, dall'altro, hanno proposto rispettivamente ricorso dinanzi al giudice del rinvio per l'annullamento delle misure di sospensione summenzionate, di cui contestano la legittimità sulla base, segnatamente, della normativa dell'Unione in materia di trasporto, di mercato interno e di concorrenza.
- 17 Il giudice del rinvio rileva che il trasporto non di linea con conducente non costituisce oggetto di una normativa specifica nel diritto dell'Unione. Nondimeno, nella fattispecie, occorrerebbe far riferimento alla normativa dell'Unione sul trasporto di persone. A tal proposito, le norme dell'Unione sul diritto di stabilimento e sulla libera concorrenza troverebbero piena applicazione nel settore dei trasporti. Il medesimo giudice evoca in particolare la liberalizzazione dei trasporti nel mercato unico di cui al regolamento n. 2454/92 e quella che sarebbe stata realizzata, nel settore del trasporto con autobus, dal regolamento n. 12/98. Esso fa altresì riferimento all'articolo 92 TFUE. Quanto alla libera concorrenza, cita gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 3 TUE e 4, paragrafo 3, TUE nonché con gli articoli da 3 TFUE a 6 TFUE.
- 18 Al giudice del rinvio le normative italiane pertinenti, nazionale e regionale, paiono in contrasto con l'articolo 49 TFUE e sembrano inoltre contenere misure che ostacolano la concorrenza effettiva degli operatori nell'ambito del mercato dei trasporti.

19 Ciò considerato, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, redatte in termini identici nelle cause C-162/12 e C-163/12:

«1) Se gli articoli 49 TFUE, [da] 3 [TUE a] 6 [TUE], 101 [TFUE] e 102 TFUE nonché il regolamento [n. 2454/92] e il regolamento [n. 12/98] ostino all'applicazione degli articoli 3, comma 3, e 11 della legge [n. 21/1992] nella parte in cui dispongono rispettivamente che “[l]a sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione” e che “[l]e prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni (...)”.

2) Se gli articoli 49 TFUE, [da] 3 [TUE a] 6 [TUE], 101 [TFUE] e 102 TFUE nonché il regolamento [n. 2454/92] e il regolamento [n. 12/98] ostino all'applicazione degli articoli 5 e 10 della legge regionale [n. 58/1993], nella parte in cui dispongono rispettivamente che “[i]l prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione” e che “[i]l prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale (...)».

20 Con ordinanza del presidente della Corte del 2 maggio 2012, le cause C-162/12 e C-163/12 sono state riunite ai fini delle fasi scritta ed orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulle istanze presentate dopo la chiusura della fase orale

21 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 31 ottobre 2013, completato da un addendum depositato il 21 novembre 2013, l'Airport Shuttle Express, il sig. Panarisi, l'Autonoleggio Piccola, il sig. Vivani e la Federnoleggio hanno chiesto la riapertura della fase orale. A loro avviso, alla luce delle conclusioni dell'avvocato generale, la riapertura si rende necessaria, da un lato, per ovviare a certe lacune di fatto attinenti alla questione della ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale e, dall'altro, per consentire una discussione riguardo all'eventuale incidenza su tale questione della procedura di attribuzione, da parte dei comuni italiani, delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di noleggio con conducente.

- 22 In subordine, detti interessati invitano la Corte a chiedere chiarimenti al giudice del rinvio, conformemente all'articolo 101 del regolamento di procedura della Corte.
- 23 Ai sensi dell'articolo 83 del regolamento di procedura, la Corte, sentito l'avvocato generale, può disporre la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 24 Occorre tuttavia ricordare che, in forza dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale ha il compito di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte, richiedono il suo intervento. Nell'esercizio di tale funzione egli può certamente, se del caso, analizzare una domanda di pronuncia pregiudiziale ricollocandola in un contesto più ampio rispetto a quello strettamente definito dal giudice del rinvio o dalle parti del procedimento principale. Dato che la Corte non è vincolata né dalle conclusioni dell'avvocato generale né dalla motivazione sulla quale esse sono basate, non è indispensabile riaprire la fase orale, conformemente all'articolo 83 del regolamento di procedura, ogniqualevolta l'avvocato generale sollevi una questione di diritto che non sia stata oggetto di discussione tra le parti (v., in particolare, sentenze del 22 maggio 2008, Feinchemie Schwebda e Bayer CropScience, C-361/06, Racc. pag. I-3865, punto 34; dell'11 aprile 2013, Novartis Pharma, C-535/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 31, nonché del 12 dicembre 2013, Carratù, C-361/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19).
- 25 Non vi è luogo, pertanto, ad accogliere l'istanza di riapertura della trattazione orale.
- 26 Per quanto riguarda la facoltà, prevista all'articolo 101 del regolamento di procedura, di chiedere chiarimenti al giudice del rinvio, secondo una giurisprudenza consolidata, che si riflette ormai nell'articolo 94, lettere b) e c), di detto regolamento, siccome la decisione di rinvio costituisce il fondamento del procedimento di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte, è indispensabile che il giudice nazionale espliciti, nella stessa decisione di rinvio, il contesto di fatto e di diritto della controversia oggetto del procedimento principale e fornisca un minimo di spiegazioni sulle ragioni della scelta delle norme di diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione nonché sul rapporto che stabilisce fra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito (v. in tal senso, in particolare, ordinanza del 28 giugno 2000, Laguillaumie, C-116/00, Racc. pag. I-4979, punti 23 e 24, nonché sentenze del 19

aprile 2007, Asemfo, C-295/05, Racc. pag. I-2999, punto 33, e del 21 febbraio 2013, Mora IPR, C-79/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 37).

- 27 Alla luce di quanto sopra la Corte non ritiene opportuno, nell'ambito delle presenti cause, chiedere chiarimenti al giudice del rinvio.

Sulle domande di pronuncia pregiudiziale

- 28 Con le sue questioni il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se varie disposizioni del diritto dell'Unione debbano essere interpretate nel senso che ostano a talune norme nazionali e regionali relative alle condizioni di autorizzazione e di esercizio dell'attività di noleggio con conducente.
- 29 Considerato il tenore delle questioni sollevate, occorre ricordare anzitutto che, nell'ambito dell'articolo 267 TFUE, la Corte non è competente a pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni di legge o di regolamento nazionali né sulla conformità di tali disposizioni al diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze del 18 novembre 1999, Teckal, C-107/98, Racc. pag. I-8121, punto 33, nonché del 23 marzo 2006, Enirisorse, C-237/04, Racc. pag. I-2843, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata).
- 30 Ciò posto, è giurisprudenza costante che la Corte, in caso di questioni formulate in modo improprio o che eccedano l'ambito delle funzioni attribuitele dall'articolo 267 TFUE, deve estrarre dal complesso degli elementi forniti dal giudice nazionale, in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione tenuto conto dell'oggetto della controversia (v., in particolare, sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I-2055, punto 18 e la giurisprudenza ivi citata). In tale ottica è compito della Corte riformulare, se necessario, le questioni sottoposte (v., in particolare, sentenze Attanasio Group, cit., punto 19; del 14 ottobre 2010, Fuß, C-243/09, Racc. pag. I-9849, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 4 ottobre 2012, Byankov, C-249/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 57 e la giurisprudenza ivi citata).
- 31 Conformemente a detta giurisprudenza, si può ritenere che, sebbene per il loro tenore testuale le questioni deferite sembrano perseguire un'applicazione diretta del diritto dell'Unione ai procedimenti principali, il giudice del rinvio chieda, in realtà, un'interpretazione di tale diritto alla luce degli elementi di fatto e di diritto applicabili ai suddetti procedimenti.
- 32 Occorre indi rilevare che, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 20 delle conclusioni, il regolamento n. 12/98 cui si riferiscono le questioni sollevate non disciplina l'attività oggetto dei procedimenti principali, atteso che, ai sensi del suo articolo 2, punto 4, esso si applica unicamente agli autoveicoli atti a trasportare, per tipo di costruzione ed equipaggiamento, più di nove persone,

conducente compreso, e destinati a tale scopo. Quanto al regolamento n. 2454/92, è indicato al punto 3 della presente sentenza che la Corte lo ha annullato.

- 33 Le questioni sollevate menzionano, poi, oltre agli articoli 49 TFUE, 101 TFUE e 102 TFUE, gli articoli da «3 TUE [a] 6 TUE». Riguardo alle norme sulla concorrenza contenute negli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, dalle domande di pronuncia pregiudiziale, per quanto imprecise sul punto, è possibile inferire (v. per analogia, segnatamente, sentenza Byankov, cit., punto 58 e la giurisprudenza ivi citata) che, in realtà, esse perseguono eventualmente, in particolare, l'interpretazione, alla luce dei fatti dei procedimenti principali, di dette disposizioni, in combinato, rispettivamente, con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e con l'articolo 106 TFUE.
- 34 Peraltro, come la Commissione europea ha giustamente rilevato, le questioni sollevate si riferiscono a obblighi, derivanti dalle normative oggetto dei procedimenti principali, ulteriori rispetto a quelli la cui asserita violazione è all'origine delle controversie pendenti dinanzi al giudice nazionale. Infatti, come risulta dal punto 15 della presente sentenza, dette controversie vertono solo sulla violazione degli obblighi, da un lato, di utilizzare esclusivamente rimesse situate sul territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di noleggio con conducente e, dall'altro, di iniziare e di terminare ogni prestazione di trasporto in detta rimessa.
- 35 Le questioni poste, invece, per come sono formulate, sembrano vertere altresì sugli obblighi, in primo luogo, che la sede del vettore si trovi esclusivamente sul territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, in secondo luogo, che le prenotazioni per il noleggio con conducente siano effettuate presso la rimessa utilizzata ai fini di detta attività e, in terzo luogo, che l'utente sia prelevato unicamente all'interno del territorio del comune che ha rilasciato la stessa autorizzazione. Riguardo a detti tre obblighi le questioni sollevate hanno quindi natura ipotetica.
- 36 Ciò considerato, occorre comprendere le questioni poste come dirette, in sostanza, a sapere se l'articolo 49 TFUE ovvero le norme dell'Unione in materia di concorrenza debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali e regionali, come quelle oggetto dei procedimenti principali, a termini delle quali la rimessa utilizzata ai fini dell'attività di noleggio con conducente dev'essere ubicata unicamente sul territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione all'esercizio di detta attività, i veicoli utilizzati ai fini di detta attività devono stazionare all'interno di tale rimessa e l'inizio e il termine di ogni singolo servizio devono avvenire in questa stessa rimessa.
- 37 Al riguardo, per quanto attiene, in primo luogo, alle norme dell'Unione in materia di concorrenza, gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, se è vero che di per sé concernono unicamente il comportamento delle imprese e non misure legislative o regolamentari degli Stati membri, impongono nondimeno a questi ultimi, in

combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, il quale istituisce un dovere di cooperazione, di non adottare o mantenere in vigore misure, vuoi pure legislative o regolamentari, in grado di annullare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese (v. sentenze del 16 novembre 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Racc. pag. 2115, punto 31; del 9 settembre 2003, CIF, C-198/01, Racc. pag. I-8055, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, Racc. pag. I-13927, punto 25).

- 38 Risulta tuttavia da costante giurisprudenza della Corte che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui s'inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Tali condizioni valgono in modo del tutto particolare nel settore della concorrenza, caratterizzato da situazioni di fatto e di diritto complesse (v., in particolare, sentenze Attanasio Group, cit., punto 32 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 10 maggio 2012, Duomo Gpa e a., da C-357/10 a C-359/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 22).
- 39 Orbene, nella fattispecie, le decisioni di rinvio non forniscono alla Corte gli elementi di fatto e di diritto che le consentirebbero di determinare le condizioni in cui normative come quelle in discussione nei procedimenti principali sarebbero riconducibili agli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, in combinato disposto, rispettivamente, con gli articoli 4, paragrafo 3, TUE e 106 TFUE. In particolare, dette decisioni non forniscono alcuna spiegazione del nesso che stabiliscono tra tali disposizioni e i procedimenti principali ovvero l'oggetto dei procedimenti principali.
- 40 Ciò considerato, nella parte in cui chiedano un'interpretazione di dette disposizioni, le questioni deferite devono essere dichiarate irricevibili (v. per analogia, in particolare, sentenza Duomo Gpa e a., cit., punto 24).
- 41 Per quanto attiene, in secondo luogo, all'articolo 49 TFUE, è pacifico che tutti gli elementi dei procedimenti principali sono collocati all'interno di un solo Stato membro. In tali circostanze, occorre che la Corte verifichi la propria competenza nelle presenti cause a pronunciarsi su detta disposizione (v. per analogia, in particolare, sentenze del 31 gennaio 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Racc. pag. I-349, punto 64; del 22 dicembre 2010, Omalet, C-245/09, Racc. pag. I-13771, punti 9 e 10, nonché Duomo Gpa e a., cit., punto 25).
- 42 Infatti, disposizioni come quelle oggetto dei procedimenti principali, le quali, secondo il loro tenore letterale, sono applicabili indistintamente agli operatori stabiliti sul territorio della Repubblica italiana e agli operatori stabiliti negli altri Stati membri, possono, di norma, essere ricondotte alle disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE solo in quanto si applichino a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi fra Stati membri (v. in tal

- senso, in particolare, sentenze del 7 maggio 1997, Pistre e a., da C-321/94 a C-324/94, Racc. pag. I-2343, punto 45; del 5 dicembre 2000, Guimont, C-448/98, Racc. pag. I-10663, punto 21, nonché Duomo Gpa e a., cit., punto 26 e la giurisprudenza ivi citata).
- 43 Riguardo, più in particolare, all'articolo 49 TFUE, risulta dalla giurisprudenza della Corte che tale disposizione non può essere applicata ad attività le quali non presentino nessun elemento di collegamento con una qualsivoglia situazione prevista dal diritto dell'Unione ed i cui elementi rilevanti rimangano confinati, nel loro insieme, all'interno di un unico Stato membro (v. in tal senso, in particolare, sentenze dell'8 dicembre 1987, Gauchard, 20/87, Racc. pag. 4879, punto 12; del 20 aprile 1988, Bekaert, 204/87, Racc. pag. 2029, punto 12; del 1° aprile 2008, Governo della Comunità francese e Governo vallone, C-212/06, Racc. pag. I-1683, punto 33, nonché del 21 giugno 2012, Susisalo e a., C-84/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 18 e la giurisprudenza ivi citata).
- 44 Certo, come risulta dalla giurisprudenza susseguente alla citata sentenza Guimont, una risposta a questioni vertenti sulle libertà fondamentali del diritto dell'Unione potrebbe essere comunque utile al giudice del rinvio anche in una situazione puramente interna, segnatamente nell'ipotesi in cui il diritto nazionale gli imponesse di riconoscere ad un cittadino nazionale gli stessi diritti di cui, nella stessa situazione, beneficerebbe il cittadino di un altro Stato membro in forza del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze del 1° luglio 2010, Sbarigia, C-393/08, Racc. pag. I-6337, punto 23, nonché Susisalo e a., cit., punto 20 e la giurisprudenza ivi citata).
- 45 Nella fattispecie, l'ipotesi evocata nella giurisprudenza citata al punto precedente concerne, nel contesto dei procedimenti principali, i diritti che un cittadino di uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana potrebbe trarre dal diritto dell'Unione se si trovasse nella medesima situazione dei ricorrenti nei procedimenti principali.
- 46 Orbene, risulta dal fascicolo a disposizione della Corte che i ricorrenti nei procedimenti principali sono già stabiliti in Italia e sono autorizzati ad esercitare l'attività di noleggio con conducente a partire dal Comune di Grottaferrata. Le loro autorizzazioni sono state sospese temporaneamente per inosservanza di talune delle condizioni ivi previste. I medesimi ricorrenti non sono intenzionati a stabilirsi altrove, in Italia o in un altro Stato membro. Con i loro ricorsi essi non mettono in questione il sistema generale di regolamentazione dell'attività in parola o le modalità di concessione delle autorizzazioni. Essi intendono unicamente far escludere talune condizioni fissate dalle autorizzazioni di cui già dispongono.
- 47 Pertanto, un cittadino di uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana nella stessa situazione dei ricorrenti nei procedimenti principali eserciterebbe già, per definizione, un'attività economica stabile e continuativa a partire da uno stabilimento situato sul territorio italiano.

- 48 Le controversie oggetto dei procedimenti principali sono dunque analoghe a quella che ha dato luogo alla citata sentenza Sbarigia, dove si trattava di decidere se accordare a una data farmacia una dispensa dall'obbligo di rispettare gli orari di apertura e dove, di conseguenza, nulla denotava che la decisione in questione potesse pregiudicare operatori economici provenienti da altri Stati membri (v. sentenza del 5 dicembre 2013, Venturini e a., da C-159/12 a C-161/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 27).
- 49 In tali circostanze, l'interpretazione dell'articolo 49 TFUE, relativo alla libertà di stabilimento, non è pertinente nel contesto delle controversie pendenti dinanzi al giudice del rinvio.
- 50 La Corte, pertanto, non è competente nella fattispecie a interpretare l'articolo 49 TFUE rispetto ai fatti dei procedimenti principali.
- 51 Tutto ciò considerato, la Corte non è competente a rispondere alle presenti domande di pronuncia pregiudiziale, proposte dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nella parte in cui vertono sull'interpretazione dell'articolo 49 TFUE. Nella parte in cui vertono sull'interpretazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione, tali domande devono essere dichiarate irricevibili.

Sulle spese

- 52 Nei confronti delle parti dei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a rispondere alle domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) con ordinanze del 19 ottobre 2011 e del 1° dicembre 2011, nelle cause riunite C-162/12 e C-163/12, nella parte in cui vertono sull'interpretazione dell'articolo 49 TFUE. Nella parte in cui vertono sull'interpretazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione, tali domande sono irricevibili.

Ilešič

Fernlund

Ó Caoimh

Toader

Jarašiūnas

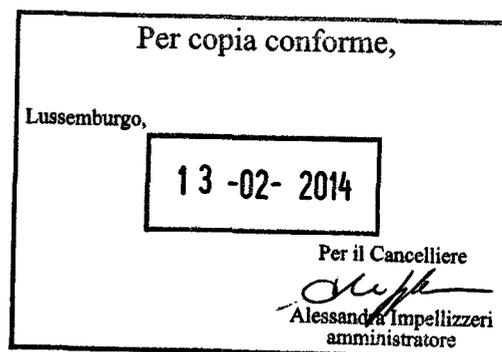
Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 febbraio 2014.

Il cancelliere

Il presidente della Terza Sezione

A. Calot Escobar

M. Ilešič



СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 febbraio 2014 *

«Rinvio pregiudiziale – Articoli 49 TFUE, 101 TFUE e 102 TFUE – Servizi di noleggio autoveicoli con conducente – Situazione puramente interna – Competenza della Corte – Presupposti per la ricevibilità»

Nelle cause riunite C-419/12 e C-420/12,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con sentenze non definitive del 20 giugno 2012, pervenute in cancelleria il 14 settembre 2012, nei procedimenti

Crono Service scarl e altri (C-419/12),

Anitrav – Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori (C-420/12)

contro

Roma Capitale,

Regione Lazio (C-420/12),

con l'intervento di:

UGL Taxi – Unione Generale del Lavoro Taxi e altri,

Codacons – Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (C-420/12),

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (relatore), C. Toader e E. Jarašiūnas, giudici,

* Lingua processuale: l'italiano.

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 giugno 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Crono Service scarl e altri, da P. Troianiello, avvocato;
- per l'Anitrav – Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori, da M. Piancatelli e V. Porro, avvocati;
- per Roma Capitale, da R. Rocchi e A. Rizzo, avvocati;
- per l'UGL Taxi – Unione Generale del Lavoro Taxi e altri, da N. Moravia e M. Giustiniani, avvocati;
- per la Commissione europea, da F. Moro e J. Hottiaux, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 settembre 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 3 TUE, da 3 TFUE a 6 TFUE, 49 TFUE, 101 TFUE e 102 TFUE.
- 2 Tali domande sono state sollevate nell'ambito di due controversie che vedono opporsi, l'una, la Crono Service scarl con altri centoundici ricorrenti a Roma Capitale e, l'altra, l'Anitrav – Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori a Roma Capitale e alla Regione Lazio in merito alla regolamentazione dell'esercizio dell'attività di noleggio autoveicoli con conducente (in prosieguo: il «noleggio con conducente»).

Il diritto italiano

La normativa nazionale

- 3 L'articolo 1 della legge del 15 gennaio 1992, n. 21, recante quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (GURI n. 18 del 23 gennaio 1992), come modificata dal decreto legge del 30 dicembre 2008, n. 207 (GURI n. 304 del 31 dicembre 2008), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge del 27 febbraio 2009, n. 14 (Supplemento ordinario alla GURI n. 49 del 28

febbraio 2009; in prosieguo: la «legge n. 21/1992»), definisce gli «autoservizi pubblici non di linea» come «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea».

4 L'articolo 3 della legge n. 21/1992 così prevede:

«1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.

2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse (...)

3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

5 L'articolo 4 di detta legge enuncia che «[l]e regioni, stabiliti i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, delegano agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative attuative (...), al fine anche di realizzare una visione integrata del trasporto pubblico non di linea con gli altri modi di trasporto, nel quadro della programmazione economica e territoriale», e che, «[n]el rispetto delle norme regionali, gli enti locali delegati all'esercizio delle funzioni amministrative (...) disciplinano l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea a mezzo di specifici regolamenti, anche uniformati comprensorialmente per ottenere una maggiore razionalità ed efficienza».

6 Conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, della medesima legge:

«I comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono:

a) il numero ed il tipo dei veicoli (...) da adibire ad ogni singolo servizio;

(...)

d) i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente».

7 L'articolo 5 bis della legge n. 21/1992, rubricato «Accesso al territorio di altri comuni», consente ai comuni di regolare l'accesso al loro territorio, o specificamente all'interno delle zone a traffico limitato (in prosieguo: le «ZTL»), da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, «mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al

singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso».

8 Ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 21/1992:

«1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono rilasciate dalle amministrazioni comunali, attraverso bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing del veicolo (...), che possono gestirle in forma singola o associata.

2. La licenza e l'autorizzazione sono riferite ad un singolo veicolo (...). È (...) ammesso il cumulo, in capo ad un medesimo soggetto, di più autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (...)

3. Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa (...) situat[e] nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

9 L'articolo 11, paragrafo 4, della legge n. 21/1992 prevede quanto segue:

«Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni (...).

La normativa regionale del Lazio

10 L'articolo 5 della legge regionale del Lazio del 26 ottobre 1993, n. 58, recante disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'articolo 6 della legge [n. 21/1992] (*Bollettino ufficiale della Regione Lazio* n. 31 del 10 novembre 1993), come modificata dall'articolo 58 della legge regionale del Lazio del 28 dicembre 2006, n. 27 (Supplemento ordinario n. 5 al *Bollettino ufficiale della Regione Lazio* n. 36 del 30 dicembre 2006; in prosieguo: la «legge regionale n. 58/1993»), dispone:

«Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Il servizio è effettuato per qualunque destinazione. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse».

- 11 L'articolo 10 della legge regionale n. 58/1993, rubricato «Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio [con] conducente», stabilisce al suo paragrafo 2 quanto segue:

«Fatto salvo quanto previsto (...), il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale».

- 12 L'articolo 13 bis della medesima legge regionale ha stabilito i criteri per il calcolo per territorio del numero di licenze di taxi e di autorizzazioni al servizio di noleggio con conducente. A norma di tale disposizione:

«1. La provincia determina i criteri cui devono attenersi i comuni per calcolare il fabbisogno locale dei servizi di taxi e di noleggio con conducente e per stabilire, nei regolamenti di cui all'articolo 14, il numero dei veicoli (...) necessari per l'espletamento dei servizi stessi.

2. I criteri di cui al comma 1 prendono in considerazione, in particolare: a) la popolazione residente; b) l'estensione territoriale; c) l'intensità dei flussi turistici; d) la presenza di case di cura, di soggiorno, di poli generatori di mobilità; e) l'offerta di altri servizi pubblici di trasporto; f) il numero delle licenze e delle autorizzazioni già rilasciate.

3. La provincia provvede agli adempimenti di cui al comma 1 previa consultazione, nell'ambito di un'apposita conferenza istruttoria, dei comuni e delle rappresentanze delle categorie interessate.

(...)».

- 13 L'articolo 17 della legge regionale n. 58/1993 fissa i requisiti per l'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti. Il suo paragrafo 1, lettera a), indica che, per tale iscrizione, occorre «essere cittadini italiani ovvero di un paese della Comunità economica europea».

La normativa comunale di Roma

- 14 Con la delibera dell'Assemblea capitolina, n. 68 dell'8 e del 9 novembre 2011, è stato approvato il testo emendato del Testo unico del regolamento capitolino per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea (in prosieguo: il «regolamento capitolino»).
- 15 L'articolo 8, comma 3, di detto regolamento dispone, in particolare, che, per il servizio di noleggio con conducente, «il prelevamento dell'utente oppure l'inizio del servizio sono effettuati con partenza dal territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione per qualunque destinazione nel rispetto degli obblighi previsti dall'art. 11) commi 3 e 4 della legge n. 21/1992».

- 16 All'articolo 9, comma 2, lo stesso regolamento indica che, per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, è richiesta la disponibilità nel territorio comunale di una rimessa idonea allo stazionamento dei mezzi di servizio.
- 17 L'articolo 29, comma 1, del regolamento capitolino prescrive che «[l]o stazionamento delle autovetture di [noleggio con conducente], la cui autorizzazione è stata rilasciata da Roma Capitale, avviene esclusivamente all'interno delle rimesse indicate nell'autorizzazione stessa, in cui i veicoli devono sostare a disposizione dell'utenza». Il comma 2 del medesimo articolo enuncia che «l'accesso al territorio di Roma Capitale ed alla ZTL è consentito» ai titolari di autorizzazioni al noleggio con conducente rilasciate da altri comuni solo se autocertificano «l'osservanza» e «la titolarità dei requisiti di operatività» della legge n. 21/1992.
- 18 Al riguardo, la delibera della Giunta capitolina n. 403 del 14 dicembre 2011 [in prosieguo: la «delibera n. 403/2011»] ha disciplinato le modalità e le procedure per il rilascio delle autorizzazioni all'accesso al territorio di Roma Capitale e alle ZTL istituite nel centro della città dei veicoli adibiti al noleggio con conducente autorizzati da altri comuni.
- 19 In virtù di due decisioni pubblicate, rispettivamente, il 12 e il 22 marzo 2012 sui siti Internet di Roma Capitale e dell'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità srl, entrambe in vigore dal 2 aprile 2012, gli operatori che esercitano l'attività di noleggio con conducente sulla base di un'autorizzazione rilasciata da comuni diversi da quello di Roma Capitale devono effettuare, per ogni permesso di accesso alle ZTL di detto comune, un versamento annuo di circa EUR 90.

Procedimenti principali e questione pregiudiziale

- 20 Oggetto dei due procedimenti principali è l'annullamento del regolamento capitolino, della delibera n. 403/2011 nonché delle decisioni del 12 e del 22 marzo 2012 citate al punto 19 della presente sentenza.
- 21 I ricorrenti nei procedimenti principali hanno evocato numerose cause di illegittimità, riguardo tanto al diritto italiano quanto al diritto dell'Unione, della legge n. 21/1992 come attuata in Roma Capitale dagli articoli 8, comma 3, 9, comma 2, e 29 del regolamento capitolino.
- 22 Benché i procedimenti di ricorso nazionali sembrano riguardare la complessiva regolamentazione citata al punto 20 della presente sentenza, risulta dal fascicolo a disposizione della Corte che, ai fini delle domande di pronuncia pregiudiziale, sono messe in questione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio segnatamente le disposizioni degli articoli 8, comma 3, 9, comma 2, e 29, commi 1 e 2, del regolamento capitolino, «in quanto richiamano l'applicazione dell'art. 11, comma 4, della [legge n. 21/1992]».

23 Per il giudice del rinvio, la normativa nazionale controversa nei procedimenti principali, prevedendo che la sede del vettore e la rimessa siano situate necessariamente sul territorio del solo comune che ha rilasciato l'autorizzazione, che le prenotazioni per il servizio di noleggio con conducente siano effettuate presso la rimessa e che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio abbiano necessariamente luogo nella rimessa situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche sul territorio di altri comuni, sembra in contrasto con l'articolo 49 TFUE e con i «principi comunitari in materia di concorrenza».

24 Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale, redatta in termini identici nelle cause C-419/12 e C-420/12:

«Se gli articoli 49 TFUE, 3 TUE, [da] 3 [TFUE a] 6 [TFUE], 101 [TFUE] e 102 TFUE ostino all'applicazione degli articoli 3, comma 3, 8, comma 3 e 11 della legge [n. 21/1992], nella parte in cui dispongono rispettivamente che “[l]a sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione”; che “[p]er poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione” e che “[l]e prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggi con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggi con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri Comuni”».

25 Con ordinanza del presidente della Corte del 5 novembre 2012, le cause C-419/12 e C-420/12 sono state riunite ai fini delle fasi scritta ed orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulle domande di pronuncia pregiudiziale

26 Con la sua questione il giudice del rinvio domanda se varie disposizioni del diritto dell'Unione debbano essere interpretate nel senso che ostano a talune norme nazionali, regionali e comunali relative alle condizioni di autorizzazione e di esercizio dell'attività di noleggio con conducente nel Comune di Roma.

27 Considerato il tenore della questione posta, occorre ricordare anzitutto che, nell'ambito dell'articolo 267 TFUE, la Corte non è competente a pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni di legge o di regolamento nazionali né sulla conformità di tali disposizioni al diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze

del 18 novembre 1999, Teckal, C-107/98, Racc. pag. I-8121, punto 33, nonché del 23 marzo 2006, Enirisorse, C-237/04, Racc. pag. I-2843, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata).

- 28 Ciò posto, è giurisprudenza costante che la Corte, in caso di questioni formulate in modo improprio o che eccedano l'ambito delle funzioni attribuitele dall'articolo 267 TFUE, deve estrarre dal complesso degli elementi forniti dal giudice nazionale, in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione tenuto conto dell'oggetto della controversia (v., in particolare, sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I-2055, punto 18 e la giurisprudenza ivi citata). In tale ottica è compito della Corte riformulare, se necessario, le questioni sottoposte (v., in particolare, sentenze Attanasio Group, cit., punto 19; del 14 ottobre 2010, Fuß, C-243/09, Racc. pag. I-9849, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 4 ottobre 2012, Byankov, C-249/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 57 e la giurisprudenza ivi citata).
- 29 Conformemente a tale giurisprudenza, si può ritenere che, sebbene per il suo tenore testuale la questione deferita sembri perseguire un'applicazione diretta del diritto dell'Unione alle controversie principali, il giudice del rinvio chieda, in realtà, un'interpretazione di tale diritto ai fini della presente controversia.
- 30 Ciò considerato, occorre comprendere la questione posta come diretta, in sostanza, a sapere se l'articolo 49 TFUE ovvero le norme dell'Unione in materia di concorrenza debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni come quelle oggetto dei procedimenti principali, le quali impongono per l'attività di noleggino con conducente gli obblighi dettagliati esposti in detta questione.
- 31 Al riguardo, per quanto attiene, in primo luogo, alle norme dell'Unione in materia di concorrenza, risulta da costante giurisprudenza della Corte che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui s'inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Tali condizioni valgono in modo del tutto particolare nel settore della concorrenza, caratterizzato da situazioni di fatto e di diritto complesse (v., in particolare, sentenze Attanasio Group, cit., punto 32 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 10 maggio 2012, Duomo Gpa e a., da C-357/10 a C-359/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 22).
- 32 Orbene, nella fattispecie, le decisioni di rinvio non forniscono alla Corte gli elementi di fatto e di diritto che le consentirebbero di determinare le condizioni in cui normative come quelle in discussione nei procedimenti principali sarebbero riconducibili alle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla concorrenza. In particolare, dette decisioni non forniscono alcuna spiegazione del nesso che stabiliscono tra tali disposizioni e i procedimenti principali ovvero l'oggetto di detti procedimenti.

- 33 Ciò considerato, nella parte in cui chiede un'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, la questione deferita deve essere dichiarata irricevibile (v. per analogia, in particolare, sentenze Duomo Gpa e a., cit., punto 24, e, in data odierna, Airport Shuttle Express e a., C-162/12 e C-163/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti da 37 a 42).
- 34 Per quanto attiene, in secondo luogo, all'articolo 49 TFUE, è pacifico che tutti gli elementi dei procedimenti principali sono collocati all'interno di un solo Stato membro. In tali circostanze, occorre che la Corte verifichi la propria competenza nelle presenti cause a pronunciarsi su detta disposizione (v. per analogia, in particolare, sentenze del 31 gennaio 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Racc. pag. I-349, punto 64; del 22 dicembre 2010, Omalet, C-245/09, Racc. pag. I-13771, punti 9 e 10, nonché Duomo Gpa e a., cit., punto 25).
- 35 Infatti, disposizioni come quelle oggetto dei procedimenti principali, le quali, secondo il loro tenore letterale, sono applicabili indistintamente agli operatori stabiliti sul territorio della Repubblica italiana e agli operatori stabiliti negli altri Stati membri, possono, di norma, essere ricondotte alle disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE solo in quanto si applichino a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi fra Stati membri (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 7 maggio 1997, Pistre e a., da C-321/94 a C-324/94, Racc. pag. I-2343, punto 45; del 5 dicembre 2000, Guimont, C-448/98, Racc. pag. I-10663, punto 21, nonché Duomo Gpa e a., cit., punto 26 e la giurisprudenza ivi citata).
- 36 Riguardo, più in particolare, all'articolo 49 TFUE, risulta dalla giurisprudenza della Corte che tale disposizione non può essere applicata ad attività le quali non presentino nessun elemento di collegamento con una qualsivoglia situazione prevista dal diritto dell'Unione ed i cui elementi rilevanti rimangano confinati, nel loro insieme, all'interno di un unico Stato membro (v. in tal senso, in particolare, sentenze dell'8 dicembre 1987, Gauchard, 20/87, Racc. pag. 4879, punto 12; del 20 aprile 1988, Bekaert, 204/87, Racc. pag. 2029, punto 12; del 1° aprile 2008, Governo della Comunità francese e Governo vallone, C-212/06, Racc. pag. I-1683, punto 33, nonché del 21 giugno 2012, Susisalo e a., C-84/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 18 e la giurisprudenza ivi citata).
- 37 Nello caso di specie, poiché le controversie principali presentano carattere locale e i fatti che ne sono oggetto sono tutti circoscritti al territorio di un unico Stato membro, gli effetti transfrontalieri delle normative oggetto dei procedimenti principali non possono essere presunti. Orbene, nulla nelle decisioni di rinvio denota che le controversie principali presentino un qualsivoglia interesse transfrontaliero o un collegamento con una delle situazioni previste dal diritto dell'Unione. In particolare, il giudice del rinvio non ha spiegato come le disposizioni controverse nei procedimenti principali possano ostacolare l'esercizio, da parte di operatori cittadini di Stati membri diversi dalla Repubblica italiana, della libertà di stabilimento sancita dall'articolo 49 TFUE.

- 38 Certo, come risulta dalla giurisprudenza susseguente alla citata sentenza Guimont, una risposta a questioni vertenti sulle libertà fondamentali del diritto dell'Unione potrebbe essere comunque utile al giudice del rinvio anche in una situazione puramente interna, segnatamente nell'ipotesi in cui il diritto nazionale gli imponesse di riconoscere ad un cittadino nazionale gli stessi diritti di cui, nella stessa situazione, il cittadino di un altro Stato membro beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze del 1° luglio 2010, Sbarigia, C-393/08, Racc. pag. I-6333, punto 23, nonché Susisalo e a., cit., punto 20 e la giurisprudenza ivi citata).
- 39 Nella fattispecie, l'ipotesi evocata nella giurisprudenza citata al punto precedente concerne, nel contesto dei procedimenti principali, i diritti che un cittadino di uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana potrebbe trarre dal diritto dell'Unione se si trovasse nella medesima situazione dei ricorrenti nei procedimenti principali.
- 40 Orbene, dinanzi al giudice del rinvio i ricorrenti principali sembrano voler conseguire l'accesso, a condizioni diverse da quelle loro attualmente imposte, o addirittura senza alcuna condizione, al territorio di Roma Capitale, in particolare alle sue ZTL, per esercitarvi l'attività di noleggio con conducente. Risulta nondimeno dalle decisioni di rinvio che un siffatto accesso non servirebbe per esercitare tale attività in modo stabile e continuato a partire da detto territorio e in forza di specifica autorizzazione, bensì per esercitarla in modo occasionale e a partire da altri territori, in forza di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, senza però dover rispettare tutte le condizioni previste da queste ultime.
- 41 Pertanto, diversamente che nelle circostanze all'origine di sentenze come le sentenze Attanasio Group, citata, nonché del 1° giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, Racc. pag. I-4629), o del 26 settembre 2013, Ottica New Line (C-539/11, non ancora pubblicata nella Raccolta), la situazione che ha dato luogo ai ricorsi principali è riconducibile non alla libertà di stabilimento bensì, prima facie, alla libera prestazione di servizi.
- 42 Tuttavia, in forza dell'articolo 58 TFUE, in materia di trasporti, la libera prestazione di servizi è disciplinata non dall'articolo 56 TFUE, bensì dal titolo VI della terza parte del Trattato FUE, che concerne la politica comune dei trasporti (v. sentenza del 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, causa C-338/09, Racc. pag. I-13927, punti 29 e 30). Inoltre, come rammenta il giudice del rinvio, in sostanza, le attività di noleggio con conducente come quelle dei procedimenti principali non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni adottate, sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, ai fini della liberalizzazione dei servizi di trasporto.
- 43 Ne consegue che, alla luce delle circostanze specifiche delle controversie principali, un'eventuale interpretazione dell'articolo 49 TFUE non presenterebbe alcun nesso con la realtà o con l'oggetto delle medesime controversie (v., per

analogia, sentenza Sbarigia, cit., punti 23, 24, 27 e 28). Orbene, è giurisprudenza costante della Corte che in un caso del genere essa non è competente a rispondere a una questione pregiudiziale (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 15 dicembre 1995, Bosman, C-415/93, Racc. pag. I-4921, punto 61; del 1° ottobre 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Racc. pag. I-9021, punto 43; Omalet, cit., punto 11, e del 7 giugno 2012, Vinkov, C-27/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 44).

- 44 Tutto ciò considerato, la Corte non è competente a rispondere alle presenti domande di pronuncia pregiudiziale, proposte dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nella parte in cui vertono sull'interpretazione dell'articolo 49 TFUE. Nella parte in cui vertono sull'interpretazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione, tali domande devono essere dichiarate irricevibili.

Sulle spese

- 45 Nei confronti delle parti dei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a rispondere alle domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) con sentenze non definitive del 20 giugno 2012, nelle cause riunite C-419/12 e C-420/12, nella parte in cui vertono sull'interpretazione dell'articolo 49 TFUE. Nella parte in cui vertono sull'interpretazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione, tali domande sono irricevibili.

Ilešič

Fernlund

Ó Caoimh

Toader

Jarašiūnas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 febbraio 2014.

Il cancelliere

Il presidente della Terza Sezione

A. Calot Escobar

M. Ilešič

I - 12

Per copia conforme,

Lussemburgo,

13 -02- 2014

Per il Cancelliere
Alessandra Impellizzeri
Alessandra Impellizzeri
amministratore

N. 05148/2015 REG.PROV.COLL.
N. 02113/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2113 del 2011, proposto da:
Società Coop Scs Autonoleggio Piccola Scarl, in persona del legale rappresentante p.t., e Gianpaolo Vivani, rappresentati e difesi dall'avv. Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso l'avv. Pietro Troianiello in Roma, Via della Giuliana, 58;

contro

Comune di Grottaferrata, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Nico Moravia, Marco Giustiniani, con domicilio eletto presso Nico Moravia in Roma, Via Bocca di Leone 78;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Associazione nazionale delle imprese di noleggio auto e autobus con conducente - Federnoleggio, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso l'avv. Pietro Troianiello in Roma, Via della Giuliana, 58;

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Grottaferrata di cui al prot. n. 4641 dell'1.2.2011, con il quale è stata disposta la sospensione per trenta giorni, a fare data dal 14.3.2011, dell'autorizzazione n. 2 per l'esercizio di noleggio auto con conducente;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali; nonché per il risarcimento dei danni conseguenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Grottaferrata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2015 la dott.ssa Maria Laura Maddalena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti impugnano il provvedimento del Comune di Grottaferrata con il quale è stata disposta la sospensione per trenta giorni, a fare data dal 14.3.2011, dell'autorizzazione n. 2 per l'esercizio di noleggio auto con conducente intestata al sig. Vivani.

Il provvedimento è stato adottato, in base agli artt. 3 e 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, sull'assunto che il noleggiatore deve utilizzare in via esclusiva la rimessa ubicata sul territorio che ha rilasciato l'autorizzazione per il servizio NCC e che l'inizio e il termine del servizio devono avvenire esclusivamente presso detta rimessa. Nel caso di specie invece, il Comune aveva riscontrato che il veicolo di cui

all'autorizzazione n. 2, della quale è titolare il sig. Vivani, non utilizzava la rimessa ubicata sul territorio comunale e pertanto ha disposto la sospensione per 30 giorni dell'autorizzazione.

Ricorrono quindi sia il sig. Vivani, in quanto titolare della autorizzazione in questione, che la S.C.S. Autonoleggio, alla quale detta autorizzazione era stata conferita ex art. 7 della legge n. 21 del 1992.

Espongono i ricorrenti che il servizio di noleggio con conducente è un servizio pubblico non di linea che provvede al trasporto collettivo o individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea.

Nel quadro comunitario, gli artt. 49 e 54 del Trattato di funzionamento dell'UE, aventi efficacia diretta, e la giurisprudenza della Corte di giustizia Ue vietano le restrizioni alla libertà di stabilimento delle imprese in uno Stato membro.

Pertanto, i vettori non residenti stabiliti in uno Stato membro e da questi autorizzati devono poter effettuare il trasporto su strada e qualsiasi misura nazionale, sia legislativa che amministrativa, in tema di trasporto, che crei discriminazioni tra operatori italiani e stranieri, deve essere disapplicata per contrasto con la disciplina comunitaria.

Tale normativa non può che applicarsi anche al servizio di noleggio auto con conducente, in assenza di una disciplina specifica sul punto.

I ricorrenti deducono pertanto l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di sospensione per contrasto con il diritto comunitario, in quanto fondato su norme (artt. 3 e 11 legge n. 21 del 1992 di recente modificate dall'art. 29, comma 1 *quater* D.L. 30.12.2008, n. 2007, convertito con modificazioni dalla legge 27.2.2009, n. 14) che impongono che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente debbano avvenire nella rimessa, necessariamente situata

nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno ad essa. Dette norme, infatti, impedirebbero in sostanza alle imprese costituite in altri Paesi membri di effettuare trasporti nazionali su strada nel territorio di altri Stati membri senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento (c.d. trasporto di cabotaggio).

Essi sottolineano inoltre che al fine di far venir meno il contrasto con il diritto comunitario, è stata presentata una proposta di legge (doc. 7 allegato al ricorso).

I ricorrenti chiedono pertanto l'annullamento del provvedimento impugnato per violazione del diritto comunitario ovvero di rinviare la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Secondo i ricorrenti, inoltre, la normativa regionale (artt. 5 e 10 della l. reg. n. 58/1993) sarebbe in contrasto con le norme comunitarie poste a tutela della concorrenza oltre che per i profili sopra esposti, anche perché essa obbliga il cliente a scegliere il noleggiatore non in base ai criteri tipici di un sistema concorrenziale, ma in base ad un criterio territoriale che favorisce artificiosamente determinati operatori a danno di altri. Essa infatti in sostanza penalizza i noleggiatori con autorizzazioni rilasciate dai comuni del Lazio più piccoli, a favore di quelli più grandi.

Anche in relazione a questo aspetto, i ricorrenti chiedono pertanto l'annullamento del provvedimento impugnato per violazione del diritto comunitario ovvero di rinviare la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Secondo i ricorrenti, il provvedimento sarebbe anche illegittimo a causa della incostituzionalità nelle norme nazionali e regionali in base alle quali esso è stato adottato, per violazione degli artt. 1, 3, 16, 41, 117 e 120 Cost. in quanto:

- la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza esclusiva delle regioni mentre l'unica competenza statale riconosciuta in questo ambito è quella finalizzata alla tutela della concorrenza (si pensi ad esempio alla l. statale n. 218 del 2003 che ha previsto per l'attività di noleggio autobus con conducente che l'autorizzazione non è soggetta a limiti territoriali);
- qualsiasi norma che ponga limiti al libero esercizio del lavoro in qualunque parte del territorio nazionale o che ostacoli in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni deve considerarsi illegittima per violazione in particolare degli artt. 41 e 120 Cost.;
- la legge 21/1992, artt. 3, comma 3 e 11, comma 4, realizza una situazione di arbitraria disparità di condizioni di esercizio dell'impresa basata sul dato geografico.

I ricorrenti chiedono pertanto il rinvio alla Corte costituzionale per tali ragioni.

Essi sostengono inoltre che la normativa regionale (l. n. 58/1993, artt. 5 e 10) sia anche costituzionalmente illegittima sotto altro profilo, in quanto crea una disparità di trattamento tra noleggiatori con autorizzazioni rilasciate da comuni del Lazio e noleggiatori con autorizzazioni rilasciate da altri comuni, a discapito dei primi.

La Costituzione, infatti, impedisce alle Regioni di porre ostacoli allo svolgimento delle attività professionali.

Anche in relazione a tale profilo, i ricorrenti chiedono il rinvio alla Corte costituzionale.

Come ultima doglianza, i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 7 l. 241/90 in relazione alla C.C.S. Autonoleggio, da considerarsi parte necessaria del procedimento, in quanto la comunicazione di avvio del

procedimento è stata fatta unicamente nei confronti del sig. Vivani.

I ricorrenti, in conclusione, hanno anche chiesto il risarcimento dei danni derivanti dalla esecuzione del provvedimento impugnato consistenti nella perdita dei potenziali clienti con il conseguente sviamento di clientela. Non essendo un danno quantificabile, ne chiedono la liquidazione in via equitativa.

L'associazione Nazionale delle Imprese di Noleggio auto e autobus con conducente è intervenuta *ad adiuvandum*, in qualità di associazione di categoria che ha nel suo statuto lo scopo precipuo di tutelare le interessi delle imprese di noleggio auto e autobus con conducente.

L'istanza cautelare è stata accolta con ordinanza del 7 aprile 2011 n. 1223.

Con ordinanza collegiale n. 2204 del 2012, il Collegio ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

a) se gli articoli 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento CEE 2454/1992 e regolamento CE n. 12/1998 ostino all'applicazione degli articoli 3, comma 3, e 11 della legge n. 21 del 1992 nella parte in cui dispongono rispettivamente che "3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione." e che "... Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. ...".

b) se gli articoli 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento CEE 2454/1992 e regolamento CE n. 12/1998

ostino all'applicazione degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58 nella parte in cui dispongono rispettivamente che " ... Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione" e che " ... il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale.".

Il Comune di Grottaferrata si è quindi costituito e ha depositato una memoria, datata 19 aprile 2012.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, III sezione, con sentenza del 13 febbraio 2014 C- 162/12 e C-163/12 ha affermato di non essere competente a rispondere alle domande di pronuncia pregiudiziale nella parte in cui vertono sull'interpretazione dell'art. 49 TFUE e le ha dichiarate per il resto irricevibili.

In sostanza, la Corte ha ritenuto non pertinente la questione di interpretazione dell'art. 49 del Trattato al contesto delle controversie pendenti dinanzi al giudice di rinvio, in quanto non si tratta di operatori economici provenienti da altri Stati membri ma solo di operatori nazionali.

Con memoria del 29.12.2014, i ricorrenti hanno insistito per l'accoglimento del ricorso, facendo riferimento ai principi di divieto di discriminazione, tutela della attività economica tutelati dalla CEDU e alla intervenuta costituzionalizzazione dei principi comunitari. Essi in particolare hanno invocato la direttiva CE del 12.12.2006, n. 123, che conferirebbe il diritto ad accedere liberamente all'attività di noleggio auto con conducente o al suo esercizio, senza che ciò possa essere subordinato a criteri quali il luogo di stabilimento, residenza, domicilio o di prestazione principale dell'attività. Sotto questo profilo, i ricorrenti

hanno formulato una nuova eccezione di costituzionalità per violazione del diritto dell'Unione europea e dell'art. 14 della Convenzione EDU nonché del Protocollo n. 12; art. 1, Protocollo n. 1 e art. 6, par. 1, della Convenzione.

Con memoria del 31.12.2014, depositata in vista della decisione di merito, il Comune di Grottaferrata ha chiesto il rigetto del ricorso alla luce della citata pronuncia della Corte e per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, eccependo la novità delle nuove questioni prospettate.

In particolare, il Comune ha rilevato che, essendo la normativa regionale di identico contenuto rispetto a quella nazionale, nessun vantaggio deriverebbe ai ricorrenti dall'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della fonte statale, in quanto la legge regionale resterebbe perfettamente applicabile.

Inoltre, le disposizioni regionali censurate non pongono alcun limite all'attività di impresa del lavoratore ma disciplinano un determinato servizio che attiene al trasporto pubblico locale, ovvero destinato a rivolgersi alle comunità locali cui si riferiscono le singole licenze e autorizzazioni rilasciate. La natura locale del servizio è dunque garantita dall'obbligo per il veicolo di sostare nella rimessa indicata per la gestione del servizio, sita nel territorio comunale di rilascio dell'autorizzazione e nell'obbligo di partire e ritornare ad essa dopo ogni servizio, ferma restando la possibilità – prevista dalla disciplina statale - di prelievo del cliente utente e di arrivo a destinazione, senza limiti territoriali, anche nel territorio di altri comuni.

Infine, qualora un operatore volesse avviare una attività di impresa strutturata a livello nazionale, il Comune ha rilevato che egli potrebbe farlo mediante il c.d. cumulo delle autorizzazioni, espressamente

consentito dalla l. 21 del 1992.

Infine, in relazione alla censura di violazione dell'art. 7 l. 241/90, il Comune ha invocato l'applicazione dell'art. 21 *octies* l. 241/90.

Tanto i ricorrenti che il Comune hanno quindi depositato memorie di replica, insistendo e meglio argomentando le loro precedenti difese.

All'odierna udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Si controverte nel presente giudizio della legittimità del provvedimento, di cui al n. prot. n. 4641 del 1° febbraio 2011 del Responsabile del III Settore, con cui il Comune di Grottaferrata ha disposto, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. a), della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, la sospensione per trenta giorni, a decorrere dal 14 marzo 2011, dell'autorizzazione n. 2, rilasciata al signor Giampaolo Vivani in data 18 settembre 2003, per l'esercizio di noleggio auto da rimessa con conducente (d'ora in poi anche n.c.c.). Il provvedimento è stato adottato per la riscontrata violazione degli articoli 3 e 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, nella parte in cui prevedono l'uso esclusivo ed obbligatorio della rimessa ubicata nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione per lo svolgimento del servizio di cui trattasi nonché l'inizio e termine del servizio presso la medesima rimessa.

Nella motivazione del provvedimento si evidenzia che, a seguito degli accertamenti effettuati dalla Polizia Municipale, è risultato che il veicolo adibito a n.c.c. di cui alla predetta autorizzazione non utilizzava l'autorimessa ubicata all'interno del territorio comunale, come localizzata ed indicata dal titolare nell'istanza di rilascio del relativo titolo autorizzatorio, bensì la rimessa ubicata presso la sede della società

cooperativa Airport Shuttle Express s.c.a.r.l., cui era stata conferita l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 21 del 1992, e che, pertanto, disponeva totalmente del veicolo adibito al servizio in questione.

Prima di procedere all'esame delle censure dedotte è opportuno brevemente riferire del quadro normativo nazionale sul tema.

L'articolo 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, rubricato "*Servizio di noleggio con conducente*", nel testo sostituito dall'articolo 29, comma 1-quater, lettera a), del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato e di presentazione del ricorso in trattazione, disponeva che "*1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.*

2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco.

3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione."

Il successivo articolo 11, rubricato "*Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente*", nel testo integrato dall'articolo 29, comma 1-quater, lettera d), del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato e di presentazione del ricorso in trattazione, disponeva altresì che "*...4 ... L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. ...*".

La legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, articolo 5, rubricato

“Servizio di noleggio con conducente”, stabilisce, nel testo sostituito dall'articolo 58 della legge regionale Lazio del 28 dicembre 2006, n. 27, che *“Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o a viaggio. Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Il servizio è effettuato per qualunque destinazione. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse”*.

L'articolo 10, rubricato *“Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente”*, dispone, inoltre, nel testo sostituito dall'articolo 10 della legge regionale n. 7 del 14 febbraio 2005, che *“2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2 bis, dall'articolo 5, comma 1 bis, dall'articolo 5 bis e dall'articolo 5 ter, il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale.”*.

Con il primo motivo di ricorso, (rubricato al n. 2) nell'atto introduttivo del giudizio), i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 49 e 54 del Trattato di funzionamento dell'UE, sostenendo che la normativa regionale e statale sopra riferita sarebbero in contrasto con i principi di libertà di stabilimento e di concorrenza nell'Unione.

Dette norme, infatti, impedirebbero in sostanza alle imprese costituite in altri Paesi membri di effettuare trasporti nazionali su strada nel territorio di altri Stati membri senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento (c.d. trasporto di cabotaggio).

Sempre nel primo motivo, i ricorrenti sostengono ancora, come ulteriore profilo di illegittimità comunitaria, che in particolare la

normativa regionale (artt. 5 e 10 della l. reg. n. 58/1993) sarebbe in contrasto con le norme comunitarie poste a tutela della concorrenza, oltre che per i motivi sopra esposti, anche perché essa obbliga il cliente a scegliere il noleggiatore non in base ai criteri tipici di un sistema concorrenziale, ma in base ad un criterio territoriale che favorisce artificiosamente determinati operatori a danno di altri.

Tale disciplina infatti, in sostanza, penalizza i noleggiatori con autorizzazioni rilasciate dai comuni del Lazio più piccoli, a favore di quelli più grandi.

Il Collegio ritiene che alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 13.2.2014, resa nel caso in esame, tali doglianze debbano essere disattese.

In sintesi, infatti, la Corte di giustizia, con riferimento all'art. 49 del Trattato, ne ha escluso l'applicabilità nel caso di specie, trattandosi di procedimenti che non hanno alcun collegamento con scambi tra gli Stati membri e che rimangono confinanti, nel loro insieme, all'interno di uno Stato membro (cfr. par. 42 e 43).

In senso analogo si è peraltro di recente pronunciato il Consiglio di Stato, affermando che: le invocate norme comunitarie a tutela della concorrenza sono poste a presidio della libera circolazione delle imprese da uno Stato membro all'altro, e non all'interno di un solo Stato membro (cfr. Cons. Stato, V sez., 22.1.2015, n. 261)

Tale profilo è dirimente e vale a sgomberare il campo da ogni considerazione circa le ulteriori questioni che la Corte di giustizia UE ha dichiarato irricevibili. Si tratta delle questioni concernenti i seguenti obblighi, sospettati di illegittimità comunitaria nella ordinanza di rimessione: che la sede del vettore sia nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, che le prenotazioni per il noleggio con

conducente siano effettuato presso la rimessa utilizzata ai fini di detta attività e che l'utente sia prelevato unicamente all'interno del territorio del Comune che ha rilasciato la stessa autorizzazione.

Con riferimento anche a questi profili, infatti, non si pongono problemi di applicazione dell'art. 49 del Trattato, in quanto la questione ha unicamente rilevanza all'interno dello Stato membro.

Inoltre, come pure rilevato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza, gli artt. 101 e 102 del TFUE non riguardano la presente fattispecie perché attengono a comportamenti anticoncorrenziali delle imprese e dunque al rapporto tra queste ultime e non tra le stesse e un'autorità pubblica (cfr. Cons. Stato, V sez., 22.1.2015, n. 261).

Infine, dette questioni, a parte quella dell'obbligo di porre la sede della rimessa in ambito comunale, non sono nemmeno rilevanti nel caso in esame, in cui – come si è detto – si discute unicamente della legittimità della previsione dell'obbligo per il noleggiatore di partire dalla rimessa ubicata nel territorio comunale e di tornarvi alla fine del servizio.

Le censure di illegittimità comunitaria devono essere pertanto tutte disattese.

Con il secondo motivo (rubricato al n. 3) nell'atto introduttivo del giudizio), i ricorrenti eccepiscono la questione di legittimità costituzionale sotto vari profili delle norme nazionali e regionali in base alle quali è stato adottato il provvedimento impugnato.

Essi, nelle ultime memorie, hanno inoltre sottolineato che la Corte costituzionale, con sent. n. 264 del 13.11.2013, avrebbe accolto analoga questione.

Si trattava, in quel caso, della questione incidentale di costituzionalità di una legge della regione Molise che prevedeva che i soggetti che intendessero esercitare il servizio di autonoleggio con conducente

dovessero risiedere o avere sede legale dell'impresa nel territorio della regione di cui fa parte il Comune autorizzante.

La Corte costituzionale ha ravvisato in quella occasione una ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato che favorisce i richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale e ne ha perciò dichiarato l'incostituzionalità.

Osserva il Collegio che, come rilevato dalla difesa del Comune di Grottaferrata, il precedente menzionato dai ricorrenti non si attaglia al caso in esame.

In quel caso infatti, si trattava della previsione della residenza nella regione del richiedente da almeno un anno e dell'avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale come condizione necessaria per poter ottenere l'iscrizione al ruolo di conducenti di taxi/NCC.

Nel caso in esame, invece, nessun obbligo di questa natura è richiesto, ma è solo previsto che, una volta autorizzato, il noleggiatore utilizzi la rimessa posta nel territorio comunale, partendo da essa e ritornandovi alla fine di ogni servizio.

E' del tutto evidente che si tratta di situazioni completamente diverse in quanto la previsione della legge regionale molisana era volta a discriminare gli operatori non residenti nella regione per l'ottenimento della iscrizione a ruolo, mentre la normativa in esame nel presente giudizio semplicemente disciplina le condizioni di esercizio della autorizzazione per NCC già rilasciata, in ipotesi, anche ad un operatore proveniente da altra Regione o altro Comune.

Tali considerazioni consentono di disattendere le eccezioni di legittimità costituzionale sollevate nella memoria di discussione del 29.12.2014, con riferimento alla violazione delle norme interposte del diritto europeo (direttiva 123/2006 e art. 49 del Trattato) e della Convenzione

EDU (art. 14 della Convenzione EDU nonché del Protocollo n. 12; art. 1, Protocollo n. 1 e art. 6, par. 1, della Convenzione).

Infatti, in primo luogo va chiarito che i servizi di noleggio con conducente sono espressamente esclusi dalla direttiva n. 123/2006, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. d) e del considerando 21.

Tale conclusione è avallata dalla Corte di giustizia nella sentenza 13.2.2014, C-419/12 e C-163/12 al par. 6 nonché dalla giurisprudenza del TAR Lazio (cfr. sent. II, 4 settembre 2012, n. 7516).

Peraltro, la stessa Commissione europea si è espressa in tal senso nella risposta ad una interrogazione parlamentare del parlamento europeo (v. memoria del Comune di Grottaferrata del 14 gennaio 2015, p.5-7, dove il testo della risposta di tale interrogazione è riportato).

In questi termini si è anche mostrato di recente il Legislatore nazionale. Infatti, il decreto legge 13 agosto 2011, n.138, *“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (c.d. “manovra bis”)*”, all'articolo 3, rubricato *“Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche”*, comma 11 bis, introdotto in sede di conversione del decreto legge, prevede testualmente che *“11-bis. In conformità alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sono invece esclusi dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59”* (art. 1, comma 1, della legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148).

Il citato comma 8 si riferisce appunto alle *“Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente (...)*” mentre la categoria M1 si riferisce ai veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del

conducente, ai quali appunto non si applica il Regolamento comunitario n. 12/98, che riguarda invece solo i veicoli idonei a trasportare più di nove persone.

Inoltre, l'articolo 6 del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (che ha recepito la direttiva 123/2006), rubricato "*Servizi di trasporto*" prevede "*1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente. ...*"

Nessuna violazione del parametro comunitario può dunque essere prospettata sotto il profilo della violazione della direttiva comunitaria n. 123/2006.

Per quanto riguarda le prospettate violazioni della Convenzione EDU, si rinvia a quanto detto sopra circa l'insussistenza di una attitudine discriminatoria nella disciplina in esame, volta invece a contemperare le esigenze del servizio con la dimensione locale del suo ambito di riferimento.

L'eccezione di costituzionalità per violazione degli artt. 1, 3, 16, 41 e 120 Cost. è manifestamente infondata.

Il servizio di NNC, infatti, contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti nell'ultima memoria, è un servizio pubblico locale, finalizzato in primo luogo a soddisfare le esigenze della comunità locale e di coloro che si vengano a trovare sul territorio comunale, anche se ovviamente in modo non esclusivo. Il servizio infatti può essere effettuato senza limiti territoriali. La dimensione locale del servizio, tuttavia, va preservata; e ciò appunto fanno la legge statale e quella della regione Lazio laddove stabiliscono l'obbligo di partenza e di ritorno dopo ogni servizio alla rimessa autorizzata, avente sede nel comune, nonché l'obbligo di usare

detta rimessa.

In questo modo, infatti, si garantisce una “localizzazione” nel servizio in ambito comunale, senza però escludere che il servizio possa svolgersi in qualsiasi ambito territoriale.

Non è dunque condivisibile la tesi dei ricorrenti secondo cui solo il servizio taxi sarebbe al servizio della comunità locale o di coloro che si vengano a trovare sul territorio comunale, mentre il servizio di NNC non lo sarebbe; in caso contrario, infatti, non si comprenderebbe la ragione per cui il servizio di NNC debba essere autorizzato dai singoli comuni anziché con provvedimento dell'Amministrazione centrale.

Peraltro, qualora un operatore intendesse avviare un'attività imprenditoriale di maggiori dimensioni, a livello nazionale, potrebbe farlo mediante il c.d. cumulo delle autorizzazioni NCC espressamente ammesso dall'art. 8, comma 2, della l. n. 21/1992.

Le considerazioni sopra svolte consentono anche di ritenere manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della legge 21/1992, artt. 3, comma 3 e 11, comma 4, per violazione dell'art. 3 Cost. in quanto essa realizzerebbe una situazione di arbitraria disparità di condizioni di esercizio dell'impresa basata sul dato geografico.

Occorre inoltre sottolineare come la questione, pure adombrata nel ricorso, della asserita natura discriminatoria della disposizione regionale che prevede, in senso maggiormente restrittivo della fonte statale, che, salvo le deroghe previste, *“il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale”* non rilevi nel caso di specie, in quanto di detta norma non ha fatto applicazione il provvedimento impugnato. Per mere esigenza di completezza, si ricorda

che l'art. 11 della legge n. 21 del 1992, comma 4, prevede a questo proposito che: *“il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni.”* Pertanto, a livello di normativa statale, la clientela può essere prelevata anche al di fuori dell'ambito comunale.

Va infine rilevato che nonostante effettivamente in molte occasioni in sede parlamentare e da parte di Autorità indipendenti si sia adombrato il rischio di criticità delle disposizioni in esame, in quanto eccessivamente gravose per il noleggiatore, il Legislatore non ha tuttavia fino ad ora provveduto a riformare la disciplina vigente.

Con riferimento alla asserita violazione dell'art. 117, comma 4, Cost. per ingerenza della legge statale in ambito rimesso alla competenza esclusiva delle regioni, osserva il Collegio che, in disparte ogni considerazione sulla riconducibilità della disciplina statale alla materia della tutela della concorrenza, di competenza statale, la questione non appare rilevante.

Infatti, anche qualora dovesse ritenersi l'incostituzionalità della legge statale in questione, rimarrebbe ancora in vigore la normativa regionale, la quale ha, sul punto, identico tenore di quella statale.

Né può avere rilievo, a questi fini, la considerazione espressa dalle ricorrenti a pag. 5 della memoria di replica depositata per l'udienza di discussione, secondo cui *“nelle altre regioni italiane non vi è una norma regionale di tenore analogo e, dunque, è ivi vigente la legge n. 21 del 1992 con evidente ingerenza statale in una materia di competenza regionale”*. Infatti, oggetto del presente giudizio è una controversia che si svolge nell'ambito della regione Lazio e pertanto sono ininfluenti e irrilevanti, ai fini del giudizio di rilevanza della q.l.c., le normative statali applicabili in altre regioni.

In conclusione, il secondo motivo di ricorso (rubricato al n. 3) nell'atto

introduttivo del giudizio), in tutte le sue articolazioni, deve dunque essere respinto.

Va infine esaminato il terzo ed ultimo motivo di ricorso (rubricato al n.4) nell'atto introduttivo del giudizio), con cui si deduce la violazione dell'art. 7 della l. 241/90 per mancata comunicazione alla società C.C.S. Autonoleggio.

La censura va disattesa in applicazione dell'art. 21 *octies* l. 241/90, attesa la natura vincolata del provvedimento impugnato.

In conclusione, il ricorso impugnatorio deve essere respinto.

Nel consegue anche l'infondatezza della domanda risarcitoria per i danni derivanti dal provvedimento.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e respinge la domanda risarcitoria.

Condanna i ricorrenti e l'interveniente Federnoleggio, in solido tra loro, alla rifusione delle spese di lite in favore del Comune di Grottaferrata, che liquida in complessivi euro 2.000, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Rotondo, Presidente FF

Mariangela Caminiti, Consigliere

Maria Laura Maddalena, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/04/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

N. 05165/2015 REG.PROV.COLL.
N. 02112/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2112 del 2011, proposto da:
Società Airport Shuttle Express Scarl , in persona del legale
rappresentante p.t., e Giovanni Panarisi, rappresentati e difesi dall'avv.
Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso l'avv. Pietro Troianiello
in Roma, Via della Giuliana, 58;

contro

Comune di Grottaferrata, in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentato e difeso dall'avv. Marco Giustiniani, con domicilio eletto
presso Nico Moravia in Roma, Via Bocca di Leone 78;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Associazione nazionale delle imprese di noleggio auto e autobus con
conducente - Federnoleggio, in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Troianiello, con domicilio eletto
presso l'avv. Pietro Troianiello in Roma, Via della Giuliana, 58;

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Grottaferrata di cui al prot. n. 4639, datato 1.2.2011, con il quale è stata disposta la sospensione per trenta giorni, a fare data dal 14.3.2011, dell'autorizzazione n. 4 per l'esercizio di noleggio auto con conducente;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali; nonché per il risarcimento dei danni conseguenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Grottaferrata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2015 la dott.ssa Maria Laura Maddalena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti impugnano il provvedimento di cui al prot. n. prot. n. 4639 del 1° febbraio 2011 del Responsabile del III Settore, con il quale il comune di Grottaferrata ha disposto la sospensione per trenta giorni, a fare data dal 14.3.2011, dell'autorizzazione n. 4 per l'esercizio di noleggio auto con conducente intestata al sig. Paranisi.

Il provvedimento è stato adottato sull'assunto che il noleggiatore deve utilizzare in via esclusiva la rimessa ubicata sul territorio che ha rilasciato l'autorizzazione per il servizio NCC e l'inizio e il termine del servizio devono avvenire esclusivamente presso detta rimessa.

Nel caso di specie invece, il comune aveva riscontrato che il veicolo di

cui all'autorizzazione n. 4 della quale è titolare il sig. Paranisi, non utilizzava la rimessa ubicata sul territorio comunale e pertanto ha disposto la sospensione per 30 giorni dell'autorizzazione.

Ricorrono quindi sia il sig. Paranisi, in quanto titolare della autorizzazione in questione, che la Airport shuttle express, alla quale detta autorizzazione è stata conferita *ex art.* 7 della l. 21/1992.

Espongono i ricorrenti che, il servizio di noleggio con conducente è un servizio pubblico non di linea che provvede al trasporto collettivo o individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea.

Nel quadro comunitario, gli artt. 49 e 54 del Trattato di funzionamento dell'UE, aventi efficacia diretta, e la giurisprudenza della Corte di giustizia Ue vietano le restrizioni alla libertà di stabilimento delle imprese in uno Stato membro.

Pertanto, i vettori non residenti stabiliti in uno Stato membro e da questi autorizzati devono poter effettuare il trasporto su strada, sicché qualsiasi misura nazionale, sia legislativa che amministrativa, in tema di trasporto, che crei discriminazioni tra operatori italiani e stranieri, deve essere disapplicata per contrasto con la disciplina comunitaria.

Tale normativa non può che applicarsi anche al servizio di noleggio auto con conducente, in assenza di una disciplina specifica sul punto.

I ricorrenti deducono, pertanto, l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di sospensione per contrasto con il diritto comunitario, in quanto fondato su norme (artt. 3 e 11, L. n. 21 del 1992 di recente modificate dall'art. 29, comma 1 *quater* D.L. 30.12.2008, n. 2007, convertito con modificazioni dalla legge 27.2.2009, n. 14) che impongono che l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente debbano avvenire nella rimessa, necessariamente situata

nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno ad essa.

Dette norme, infatti, impedirebbero in sostanza alle imprese costituite in altri Paesi membri di effettuare trasporti nazionali su strada nel territorio di altri Stati membri senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento (c.d. trasporto di cabotaggio).

Essi sottolineano inoltre che, al fine di far venir meno il contrasto con il diritto comunitario, è stata presentata una proposta di legge (doc. 7 allegato al ricorso).

I ricorrenti chiedono, pertanto, l'annullamento del provvedimento impugnato per violazione del diritto comunitario ovvero di rinviare la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Secondo i ricorrenti, la normativa regionale (artt. 5 e 10 della l. reg. n. 58 del 1993) sarebbe in contrasto con le norme comunitarie poste a tutela della concorrenza, oltre che per i profili sopra esposti, anche perché essa obbliga il cliente a scegliere il noleggiatore non in base ai criteri tipici di un sistema concorrenziale, bensì in base ad un criterio territoriale che favorisce artificiosamente determinati operatori a danno di altri.

Tale disciplina, in sostanza, penalizzerebbe i noleggiatori con autorizzazioni rilasciate dai comuni del Lazio più piccoli, a favore di quelli più grandi.

Anche in relazione a questo aspetto, i ricorrenti chiedono, pertanto, l'annullamento del provvedimento impugnato per violazione del diritto comunitario ovvero di rinviare la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

A dire dei ricorrenti, il provvedimento impugnato sarebbe anche illegittimo a causa della incostituzionalità nelle norme nazionali e regionali in base alle quali esso è stato adottato, per violazione degli artt. 1, 3, 16, 41, 117 e 120 Cost. in quanto:

- la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza esclusiva delle regioni, mentre l'unica competenza statale riconosciuta in questo ambito è quella finalizzata alla tutela della concorrenza (si pensi ad esempio alla legge statale n. 218 del 2003 che ha previsto per l'attività di noleggio autobus con conducente che l'autorizzazione non è soggetta a limiti territoriali);
- qualsiasi norma che ponga limiti al libero esercizio del lavoro in qualunque parte del territorio nazionale o che ostacoli in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni deve considerarsi illegittima per violazione, in particolare, degli artt. 41 e 120 Cost.;
- la legge 21/1992, artt. 3, comma 3 e 11, comma 4, realizza una situazione di arbitraria disparità di condizioni di esercizio dell'impresa basata sul dato geografico.

I ricorrenti chiedono, pertanto, il rinvio delle suddette norme alla Corte costituzionale.

Essi sostengono, altresì, che la normativa regionale (l. n. 58/1993, artt. 5 e 10) sia costituzionalmente illegittima anche sotto altro profilo, in quanto crea una disparità di trattamento tra noleggiatori con autorizzazioni rilasciate da comuni del Lazio e noleggiatori con autorizzazioni rilasciate da altri comuni, a discapito dei primi.

La Costituzione, infatti, impedisce alle Regioni di porre ostacoli allo svolgimento delle attività professionali.

Anche in relazione a tale profilo, i ricorrenti chiedono il rinvio alla Corte costituzionale.

Come ultima doglianza, i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 in relazione alla mancata comunicazione alla cooperativa Airport Shuttle Express, da considerarsi parte necessaria del

procedimento, in quanto la comunicazione di avvio del procedimento è stata fatta unicamente nei confronti del sig. Panarisi.

I ricorrenti, in conclusione, chiedono il risarcimento dei danni derivanti dalla esecuzione del provvedimento impugnato, consistenti nella perdita dei potenziali clienti con il conseguente sviamento di clientela. Non trattandosi di danno quantificabile, essi ne chiedono la liquidazione in via equitativa.

L'associazione Nazionale delle Imprese di Noleggio auto e autobus con conducente è intervenuta *ad adiuvandum*, in qualità di associazione di categoria che ha nel suo statuto lo scopo precipuo di tutelare le interessi delle imprese di noleggio auto e autobus con conducente.

L'istanza cautelare è stata accolta con ordinanza del 7 aprile 2011 n. 1222.

Con ordinanza collegiale n. 2205 del 2012, il Collegio ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

a) se gli articoli 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento CEE 2454/1992 e regolamento CE n. 12/1998 ostino all'applicazione degli articoli 3, comma 3, e 11 della legge n. 21 del 1992 nella parte in cui dispongono rispettivamente che "3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione." e che "... Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. ...".

b) se gli articoli 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6 Trattato UE, 101 e 102

TFUE nonché il regolamento CEE 2454/1992 e regolamento CE n. 12/1998 ostino all'applicazione degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58 nella parte in cui dispongono rispettivamente che " ... Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" e che " ... il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale.".

Il comune di Grottaferrata si è quindi costituito e ha depositato una memoria, datata 19 aprile 2012.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, III sezione, con sentenza del 13 febbraio 2014 C- 162/12 e C-163/12, ha affermato di non essere competente a rispondere alle domande di pronuncia pregiudiziale nella parte in cui vertono sull'interpretazione dell'art. 49 TFUE e le ha dichiarate, per il resto, irricevibili.

In sostanza, la Corte ha ritenuto non pertinente la questione di interpretazione dell'art. 49 del Trattato al contesto delle controversie pendenti dinanzi al giudice di rinvio, in quanto non si tratta di operatori economici provenienti da altri Stati membri ma solo di operatori nazionali.

Con memoria del 29.12.2014, i ricorrenti hanno insistito per l'accoglimento del ricorso, facendo riferimento ai principi di divieto di discriminazione, tutela della attività economica tutelati dalla CEDU e alla intervenuta costituzionalizzazione dei principi comunitari.

Essi, in particolare, hanno invocato la direttiva CE del 12.12.2006, n. 123, che conferirebbe il diritto ad accedere liberamente all'attività di noleggio auto con conducente o al suo esercizio, senza che ciò possa essere subordinato a criteri quali il luogo di stabilimento, residenza,

domicilio o di prestazione principale dell'attività.

Sotto questo profilo, i ricorrenti hanno formulato una nuova eccezione di costituzionalità per violazione del diritto dell'Unione europea e dell'art. 14 della Convenzione EDU nonché del Protocollo n. 12; art. 1, Protocollo n. 1 e art. 6, par. 1, della Convenzione.

Con memoria del 31.12.2014, depositata in vista della decisione di merito, il comune di Grottaferrata ha chiesto il rigetto del ricorso alla luce della citata pronuncia della Corte di giustizia e per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, eccependo la novità delle ulteriori questioni prospettate.

In particolare, il Comune ha rilevato che, essendo la normativa regionale di identico contenuto rispetto a quella nazionale sul punto, nessun vantaggio deriverebbe ai ricorrenti dall'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della fonte statale, in quanto la legge regionale resterebbe perfettamente applicabile.

Inoltre, le disposizioni regionali censurate non pongono alcun limite all'attività di impresa del lavoratore ma disciplinano un determinato servizio che attiene al trasporto pubblico locale, ovvero destinato a rivolgersi alle comunità locali cui si riferiscono le singole licenze e autorizzazioni rilasciate.

La natura locale del servizio è, dunque, garantita dall'obbligo per il veicolo di sostare nella rimessa indicata per la gestione del servizio, sita nel territorio comunale di rilascio dell'autorizzazione, e nell'obbligo di partire e ritornare ad essa dopo ogni servizio; ferma restano la possibilità – prevista dalla normativa statale - di prelevamento del cliente utente e di arrivo a destinazione, senza limiti territoriali, anche nel territorio di altri comuni.

Infine, qualora un operatore volesse avviare una attività di impresa

strutturata a livello nazionale, il Comune ha rilevato che egli potrebbe farlo mediante il c.d. cumulo delle autorizzazioni, espressamente consentito dalla legge n. 21 del 1992.

Infine, in relazione alla censura di violazione dell'art. 7 l. 241/90, il comune ha invocato l'applicazione dell'art. 21 *octies* l. 241/90.

Tanto i ricorrenti che il comune hanno quindi depositato memorie di replica, insistendo e meglio argomentando le loro precedenti difese.

All'odierna udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Si controverte nel presente giudizio del provvedimento di cui al prot. n. prot. n. 4639 del 1° febbraio 2011 del Responsabile del III Settore, con il quale il Comune di Grottaferrata ha disposto, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. a), della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, la sospensione per trenta giorni, a decorrere dal 14 marzo 2011, dell'autorizzazione n. 4 del 21 febbraio 2001 per l'esercizio di noleggio auto da rimessa con conducente (d'ora in poi anche n.c.c.) rilasciata dal medesimo Comune in favore del signor Giovanni Panarisi.

Il provvedimento è stato adottato per la riscontrata violazione degli articoli 3 e 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, nella parte in cui prevedono l'uso esclusivo ed obbligatorio della rimessa ubicata nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione per lo svolgimento del servizio di cui trattasi nonché l'inizio e termine del servizio presso la medesima rimessa.

Nella motivazione del provvedimento si evidenzia che, a seguito degli accertamenti effettuati dalla Polizia Municipale, è risultato che il veicolo adibito a n.c.c. di cui alla predetta autorizzazione non utilizzava l'autorimessa ubicata all'interno del territorio comunale, come

localizzata ed indicata dal titolare nell'istanza di rilascio del relativo titolo autorizzatorio, bensì la rimessa ubicata presso la sede della società cooperativa Airport Shuttle Express s.c.a.r.l., cui era stata conferita l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 21 del 1992, e che, pertanto, disponeva totalmente del veicolo adibito al servizio in questione.

Prima di procedere all'esame delle censure dedotte è opportuno brevemente riferire del quadro normativo nazionale sul tema.

L'articolo 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, rubricato "*Servizio di noleggio con conducente*", nel testo sostituito dall'articolo 29, comma 1-quater, lettera a), del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato e di presentazione del ricorso in trattazione, disponeva che "*1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/ o viaggio.*

2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco.

3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.".

Il successivo articolo 11, rubricato "*Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente*", nel testo integrato dall'articolo 29, comma 1-quater, lettera d), del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato e di presentazione del ricorso in trattazione, disponeva altresì che "...4 ... *L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono*

avvenire anche nel territorio di altri comuni. ...”.

La legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, articolo 5, rubricato “*Servizio di noleggio con conducente*”, stabilisce, nel testo sostituito dall'articolo 58 della legge regionale Lazio del 28 dicembre 2006, n. 27, che “*Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o a viaggio. Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Il servizio è effettuato per qualunque destinazione. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse*”.

L'articolo 10, rubricato “*Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente*”, dispone, inoltre, nel testo sostituito dall'articolo 10 della legge regionale n. 7 del 14 febbraio 2005, che “*2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2 bis, dall'articolo 5, comma 1 bis, dall'articolo 5 bis e dall'articolo 5 ter, il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale.”.*

Con il primo motivo di ricorso, (rubricato al n. 2) nell'atto introduttivo del giudizio), i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 49 e 54 del Trattato di funzionamento dell'UE, sostenendo che la normativa regionale e statale sopra riferita sarebbe in contrasto con i principi di libertà di stabilimento e di concorrenza nell'Unione.

Dette norme, infatti, impedirebbero in sostanza alle imprese costituite in altri Paesi membri di effettuare trasporti nazionali su strada nel territorio di altri Stati membri senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento (c.d. trasporto di cabotaggio).

Sempre nel primo motivo, i ricorrenti sostengono ancora, come ulteriore profilo di illegittimità comunitaria, che la normativa regionale (artt. 5 e 10 della l. reg. n. 58/1993) sarebbe in contrasto con le norme comunitarie poste a tutela della concorrenza, oltre che per i motivi sopra esposti, anche perché essa obbliga il cliente a scegliere il noleggiatore non in base ai criteri tipici di un sistema concorrenziale, ma in base ad un criterio territoriale che favorisce artificiosamente determinati operatori a danno di altri.

Tale disciplina, in sostanza, penalizza i noleggiatori con autorizzazioni rilasciate dai comuni del Lazio più piccoli, a favore di quelli più grandi.

Il collegio ritiene che, alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 13.2.2014, resa nel caso in esame, tali doglianze debbano essere disattese.

Ed invero, la Corte di giustizia, con riferimento all'art. 49 del Trattato, ne ha escluso l'applicabilità nel caso di specie trattandosi di procedimenti che non hanno alcun collegamento con scambi tra gli Stati membri e che rimangono confinati, nel loro insieme, all'interno di uno Stato membro (cfr. par. 42 e 43).

In senso analogo si è peraltro di recente pronunciato il Consiglio di Stato, affermando che: le invocate norme comunitarie a tutela della concorrenza sono poste a presidio della libera circolazione delle imprese da uno Stato membro all'altro, e non all'interno di un solo Stato membro (cfr. Cons. Stato, V sez., 22.1.2015, n. 261)

Tale profilo è dirimente e vale a sgomberare il campo da ogni considerazione circa le ulteriori questioni che la Corte di giustizia UE ha dichiarato irricevibili.

Si tratta delle questioni concernenti i seguenti obblighi, sospettati di illegittimità comunitaria nella ordinanza di rimessione:

- che la sede del vettore sia nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione;
- che le prenotazioni per il noleggio con conducente siano effettuato presso la rimessa utilizzata ai fini di detta attività;
- che l'utente sia prelevato unicamente all'interno del territorio del comune che ha rilasciato la stessa autorizzazione.

Con riferimento anche a questi profili, infatti, non si pongono problemi di applicazione dell'art. 49 del Trattato, in quanto la questione ha unicamente rilevanza all'interno dello Stato membro.

Inoltre, come pure rilevato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza, gli artt. 101 e 102 del TFUE riguardano a profili estranei alla presente fattispecie perché attengono a comportamenti anticoncorrenziali delle imprese e dunque al rapporto tra queste ultime e non tra le stesse e un'autorità pubblica (cfr. Cons. Stato, V sez., 22.1.2015, n. 261).

Infine, dette questioni, a parte quella dell'obbligo di porre la sede della rimessa in ambito comunale, non sono nemmeno rilevanti nel caso in esame, in cui – come si è detto – si discute unicamente della legittimità della previsione dell'obbligo per il noleggiatore di partire dalla rimessa ubicata nel territorio comunale e di tornarvi alla fine del servizio.

Le censure di illegittimità comunitaria devono essere pertanto tutte disattese.

Con il secondo motivo (rubricato al n. 3) nell'atto introduttivo del giudizio), i ricorrenti eccepiscono la questione di legittimità costituzionale sotto vari profili delle norme nazionali e regionali in base alle quali è stato adottato il provvedimento impugnato.

Essi, nelle ultime memorie, hanno inoltre sottolineato che la Corte costituzionale, con sent. n. 264 del 13.11.2013, avrebbe accolto analoga questione.

Si trattava, in quel caso, della questione incidentale di costituzionalità di una legge della regione Molise che prevedeva, per i soggetti che intendessero esercitare il servizio di autonoleggio con conducente, l'obbligo di risiedere o avere la sede legale dell'impresa nel territorio della regione di cui fa parte il comune autorizzante.

La Corte costituzionale ha ravvisato, in quella occasione, una ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato che favorisce i richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale e ne ha perciò dichiarato l'incostituzionalità.

Osserva il collegio che, come rilevato dalla difesa del comune di Grottaferrata, il precedente menzionato dai ricorrenti non si attaglia al caso in esame.

In quel caso infatti, si trattava della previsione della residenza nella regione del richiedente da almeno un anno e dell'avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale come condizione necessaria per poter ottenere l'iscrizione al ruolo di conducenti di taxi/NCC.

Nel caso in esame, invece, nessun obbligo di questa natura è richiesto, ma è solo previsto che, una volta autorizzato, il noleggiatore utilizzi la rimessa posta nel territorio comunale, partendo da essa e ritornandovi alla fine di ogni servizio.

E' del tutto evidente, pertanto, che si tratti di situazioni completamente diverse in quanto la previsione della legge regionale molisana era volta a discriminare gli operatori non residenti nella regione per l'ottenimento della iscrizione a ruolo, mentre la normativa in esame nel presente giudizio semplicemente disciplina le condizioni di esercizio della autorizzazione per NCC già rilasciata, in ipotesi, anche ad un operatore proveniente da altra Regione o altro Comune.

Tali considerazioni consentono di disattendere le eccezioni di legittimità

costituzionale sollevate nella memoria di discussione del 29.12.2014, con riferimento alla violazione delle norme interposte del diritto europeo (direttiva 123/2006 e art. 49 del Trattato) e della Convenzione EDU (art. 14 della Convenzione EDU nonché del Protocollo n. 12; art. 1, Protocollo n. 1 e art. 6, par. 1, della Convenzione).

Va, infatti, chiarito in primo luogo che i servizi di noleggio con conducente sono espressamente esclusi dalla direttiva n. 123 del 2006, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. d) e del considerando 21.

Tale conclusione è avallata dalla Corte di giustizia nella sentenza 13.2.2014, C-419/12 e C-163/12 al par. 6 nonché dalla giurisprudenza del TAR Lazio (cfr. sent. II, 4 settembre 2012, n. 7516).

Peraltro, la stessa Commissione europea si è espressa in tal senso nella risposta ad una interrogazione parlamentare del parlamento europeo (v. memoria del comune di Grottaferrata del 14 gennaio 2015, p.5-7, dove il testo della risposta di tale interrogazione è riportato).

In questi termini si è anche mostrato di recente il Legislatore nazionale.

Il decreto legge 13 agosto 2011, n.138, *“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (c.d. “manovra bis”)*”, all'articolo 3, rubricato *“Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche “*, comma 11 bis, introdotto in sede di conversione del decreto legge, prevede infatti testualmente che *“11-bis. In conformità alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sono invece esclusi dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59”* (art. 1, comma 1, della legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148).

Il citato comma 8 si riferisce, appunto, alle *“ Le restrizioni in materia di*

accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente (...)” mentre la categoria M1 si riferisce ai veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente, ai quali appunto non si applica il Regolamento comunitario n. 12/98, che riguarda invece solo i veicoli idonei a trasportare più di nove persone.

Inoltre, l'articolo 6 del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (che ha recepito la direttiva 123/2006), rubricato “*Servizi di trasporto*” prevede “*1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente. ...*”

Nessuna violazione del parametro comunitario può dunque essere prospettata sotto il profilo della violazione della direttiva comunitaria n. 123/2006.

Per quanto riguarda le prospettate violazioni della Convenzione EDU, si rinvia a quanto già chiarito circa l'insussistenza di una attitudine discriminatoria nella disciplina in esame, volta invece a contemperare le esigenze del servizio con la dimensione locale del suo ambito di riferimento.

Anche l'eccezione di costituzionalità per violazione degli artt. 1,3 16, 41 e 120 Cost. è manifestamente infondata.

Il servizio di NNC, infatti, contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti nell'ultima memoria, è un servizio pubblico locale, finalizzato in primo luogo a soddisfare le esigenze della comunità locale e di coloro che si vengano a trovare sul territorio comunale, anche se ovviamente in modo non esclusivo.

Il servizio, infatti, può essere effettuato senza limiti territoriali.

La dimensione locale del servizio, tuttavia, va preservata; e ciò appunto fanno la legge statale e quella della regione Lazio laddove stabiliscono l'obbligo di partenza e di ritorno dopo ogni servizio alla rimessa autorizzata, avente sede nel comune, nonché l'obbligo di usare detta rimessa.

In questo modo, infatti, si garantisce l'implementazione e la "localizzazione" nel servizio in ambito comunale, senza però escludere che il servizio possa svolgersi in qualsiasi ambito territoriale.

Non è, dunque, condivisibile la tesi dei ricorrenti secondo cui solo il servizio taxi sarebbe al servizio della comunità locale o di coloro che si vengano a trovare sul territorio comunale, mentre il servizio di NNC non lo sarebbe; in caso contrario, infatti, non si comprenderebbe la ragione per cui il servizio di NNC debba essere autorizzato dai singoli comuni anziché con provvedimento dell'amministrazione centrale.

Peraltro, qualora un operatore intendesse avviare un'attività imprenditoriale di maggiori dimensioni, a livello nazionale, potrebbe farlo mediante il c.d. cumulo delle autorizzazioni NCC espressamente ammesso dall'art. 8, comma 2, della legge n. 21 del 1992.

Le considerazioni sopra svolte consentono anche di ritenere manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della legge n. 21 del 1992, artt. 3, comma 3 e 11, comma 4, per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto essa realizzerebbe una situazione di arbitraria disparità di condizioni di esercizio dell'impresa basata sul dato geografico.

Occorre inoltre sottolineare come la questione, pure adombrata nel ricorso, della asserita natura discriminatoria della disposizione regionale - laddove questa prevede, in senso maggiormente restrittivo della fonte statale, che, salvo le deroghe previste, *“il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza*

o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale” - non rilevi nel caso di specie, in quanto di detta norma non ha fatto applicazione il provvedimento impugnato.

Per mere esigenza di completezza, va soggiunto che l'art. 11 della l. 21/1992, comma 4, prevede a tal proposito che: *“il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni.”*: per cui, a livello di normativa statale la clientela può essere prelevata anche al di fuori dell'ambito comunale.

Va, infine, rilevato che nonostante effettivamente in molte occasioni in sede parlamentare e da parte di Autorità indipendenti si sia adombrato il rischio di criticità delle disposizioni in esame, in quanto eccessivamente gravose per il noleggiatore, il Legislatore, non ha tuttavia fino ad ora provveduto a riformare la disciplina vigente.

Con riferimento alla asserita violazione dell'art. 117, comma 4, Cost. per ingerenza della legge statale in ambito rimesso alla competenza esclusiva delle regioni, osserva il Collegio che, in disparte ogni considerazione sulla riconducibilità della disciplina statale alla materia della tutela della concorrenza, di competenza statale, la questione non appare rilevante.

Infatti, anche qualora dovesse ritenersi l'incostituzionalità della legge statale in questione, rimarrebbe ancora in vigore la normativa regionale, la quale ha, sul punto, identico tenore di quella statale.

Né può avere rilievo, a questi fini, la considerazione espressa dalle ricorrenti a pag. 5 della memoria di replica depositata per l'udienza di discussione, secondo cui *“nelle altre regioni italiane non vi è una norma regionale di tenore analogo e, dunque, è ivi vigente la l. 21/1992 con evidente ingerenza statale in una materia di competenza regionale”*.

Infatti, oggetto del presente giudizio è una controversia che si svolge

nell'ambito della regione Lazio e, pertanto, sono ininfluenti e irrilevanti, ai fini del giudizio di rilevanza della questione di costituzionalità, le normative statali applicabili in altre regioni.

In conclusione, il secondo motivo di ricorso (rubricato al n. 3) nell'atto introduttivo del giudizio), in tutte le sue articolazioni, deve essere respinto.

Va esaminato, in ultimo, il terzo ed ultimo motivo di ricorso (rubricato al n.4) nell'atto introduttivo del giudizio), con cui si deduce la violazione dell'art. 7 della l. 241/90 per mancata comunicazione di avvio del procedimento alla società cooperativa Ariport Shuttle Scarl.

La censura va disattesa in applicazione dell'art. 21 *octies* l. 241/90, considerata la natura vincolata del provvedimento.

In conclusione, il ricorso impugnatorio deve essere respinto.

Nel consegue anche l'infondatezza della domanda risarcitoria per i danni derivanti dal provvedimento.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e respinge altresì la domanda risarcitoria.

Condanna i ricorrenti e l'interveniente Federnoleggio, in solido tra loro, alla rifusione delle spese di lite in favore del comune di Grottaferrata, che liquida in complessivi euro 2.000, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Rotondo, Presidente FF

Mariangela Caminiti, Consigliere

Maria Laura Maddalena, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/04/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

N. 00261/2015REG.PROV.COLL.
N. 09974/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 9974 del 2014, proposto dai signori Antonio Evangelisti, Pasquale Zannini, Stefano Trombetta, Giulio Ausili, Alessio Proietti e Louis Sargenti, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Giuliana, n. 58;

contro

Il Comune di Sant'Eufemia a Maiella;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Associazione nazionale delle imprese auto e autobus con conducente - Federnoleggio, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Giuliana, n. 58;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Abruzzo, Sez. di Pescara, Sez. I, n. 251/2014, resa tra le parti, concernente due dinieghi di rinnovo dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio auto con conducente

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di intervento dell'Associazione nazionale delle imprese auto e autobus con conducente – Federnoleggio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2015 il Cons.

Fabio Franconiero e udito per le parti l'avvocato Pietro Troianiello;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli appellanti in epigrafe impugnano nel presente giudizio i dinieghi loro opposti dal Comune di Sant'Eufemia a Maiella al rinnovo delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di noleggio auto con conducente, espressi nei provvedimenti di prot. n. 141 del 16 gennaio 2012 e n. 383 del 1° febbraio 2012.

I dinieghi in questione venivano motivati: il primo, in base all'obbligo stabilito dal regolamento comunale per l'attività di noleggio di autoveicoli con conducente (adottato dal Comune con delibera consiliare n. 37 del 21 dicembre 2006 ed approvato con determinazione regionale n. 35 del 19 marzo 2007) <<di avere autorimessa all'interno del territorio del comune rilasciante il titolo o quantomeno in un ambito limitrofo ragionevole>>, e del consequenziale obbligo di effettuare controlli al fine di evitare l'esercizio continuativo dell'attività <<in un territorio diverso se non addirittura in altre regioni>> (nota n. 141 del 16 gennaio 2012); il secondo, in base alla nota di prot. n. 209 del 23 gennaio 2012 della

sottosezione della Polizia di Stato di Pratola Peligna – anch'essa impugnata - in cui veniva accertata la violazione degli obblighi previsti dalla <<*normativa vigente*>> (nota n. 383 del 1° febbraio 2012).

2. Il TAR Abruzzo – sez. staccata di Pescara, adito in primo grado, ha respinto l'impugnativa, escludendo che le ragioni poste a base dei dinieghi si ponessero in contrasto con le libertà comunitarie e costituzionali di impresa e circolazione delle persone, nonché con le altre norme costituzionali indicate nel ricorso.

Il giudice di primo grado riteneva infatti che le norme della legge n. 21/1991 (“Trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”) che impongono l'obbligo di “territorialità” non impediscono l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente in tutto il territorio nazionale, <<*richiedendo, sul piano della logica giuridica, come unico presupposto, l'autorizzazione comunale, che ciascun Ente locale può rilasciare solo a chi ha una rimessa localizzata sul suo territorio*>>.

Il TAR soggiungeva inoltre che <<*l'inizio del servizio, con partenza dalla rimessa, presso cui si possono accettare le relative prenotazioni e richieste, è del tutto distinto dal prelevamento dell'utente, che può avvenire nello stesso e/o in altro comune (...); quest'ultima circostanza non esime il Ncc dall'osservanza dell'obbligo del rimessaggio*>>.

3. I ricorrenti hanno proposto appello.

Il Comune di Sant'Eufemia a Maiella non si è costituito.

E' intervenuta *ad adiuvandum* la Federnoleggio, associazione nazionale delle imprese di noleggio auto e autobus con conducente.

DIRITTO

1. Preliminarmente si rileva la ritualità della notifica dell'appello nei confronti del Comune resistente, effettuata all'indirizzo di posta elettronica certificata indicato in primo grado dal difensore

dell'amministrazione, di cui è stata rilasciata dall'amministratore del sistema apposita ricevuta (cfr. Ad. plen., ord. 10 dicembre 2014, n. 33).

2. Nel merito, va innanzitutto dichiarata l'inammissibilità ex art. 104, comma 1, cod. proc. amm., delle censure di violazione delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e relativi protocolli addizionali dedotte nel primo motivo d'appello, perché non dedotte nel ricorso di primo grado, ma solo nel presente appello.

3. Nel motivo in esame si deduce anche il contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost. e si invoca la sentenza della Corte Costituzionale n. 264 del 13 novembre 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale che imponeva ai richiedenti l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, condizione necessaria ai sensi della l. n. 21/1992 per l'ottenimento dell'autorizzazione all'attività di noleggio auto con conducente, di essere residenti o avere la sede legale nel territorio regionale.

Peraltro, dalla lettura del motivo non emerge in modo chiaro quali siano le norme di legge sospettate di incostituzionalità, di cui i provvedimenti impugnati in giudizio avrebbero fatto applicazione. La censura è pertanto inammissibile per genericità.

In ogni caso le stesse censure di incostituzionalità sono formulate, unitamente ad altre, nel terzo motivo d'appello, che si tratterà di seguito.

4. Sempre nel motivo in esame sono invece contenuti riferimenti alla direttiva "servizi" 2006/123/CE, la quale, tuttavia, non si applica ai <<servizi nel settore dei trasporti>> [art. 2, par. 2, lett. d)], come chiarito anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza sopra richiamata.

5. Va poi sgomberato il campo dalle censure di violazione delle norme

europee a tutela della concorrenza, di cui si compone anche il secondo motivo d'appello (nel complesso, sono invocati gli artt. 49, 101 e 102 T.f.u.e.).

Queste sono infatti poste a presidio della libera circolazione delle imprese da uno Stato membro all'altro, come fatto palese dalla formulazione dell'art. 49 ora citato, concernente la libertà di stabilimento, valore che non è certo posto in discussione dai provvedimenti impugnati. Infatti, questi ultimi sottopongono a determinate condizioni, legate al singolo Comune, il rilascio o il mantenimento dell'autorizzazione all'attività di noleggio auto con conducente (come del resto statuito dalla Corte di Giustizia nella sentenza 13 febbraio 2013, C-162/12 e C-163/12).

Gli artt. 101 e 102 sono inoltre palesemente estranei alla presente fattispecie anche perché attengono ai comportamenti anticoncorrenziali delle imprese e dunque ai rapporti tra queste ultime, e non già tra le stesse ed un'autorità pubblica.

6. Può dunque passarsi al terzo ed ultimo motivo d'appello, nel quale, come sopra accennato, vengono articolate censure di incostituzionalità della l. n. 21/1992, per violazione degli artt. 1, 3, 16, 41, 117 e 120 Cost., ed in particolare nei confronti dell'obbligo di territorialità del servizio di noleggio auto con conducente ricavabile dagli artt. 3, 11 e 11-*bis* (prevedenti gli obblighi di avere la sede e la rimessa, di iniziare il servizio nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, comminando le relative sanzioni). Gli appellanti chiedono conseguentemente la rimessione della questione alla Corte Costituzionale.

7. Le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza.

Come infatti eccepito in primo grado dal Comune di Sant'Eufemia a

Maiella, gli odierni appellanti non hanno impugnato gli atti presupposti ai dinieghi impugnati, in particolare il regolamento comunale sull'attività di noleggio auto con conducente, da ultimo approvato con la determinazione regionale n. 35 del 19 marzo 2007, contenente le previsioni poi applicate al primo dei dinieghi (nota di prot. n. 141 del 16 gennaio 2012).

La Regione Abruzzo, cui è imputabile giuridicamente l'atto, non è nemmeno stata invocata in giudizio.

8. In replica all'eccezione, gli odierni appellanti avevano evidenziato, sempre nel giudizio di primo grado, che il contrasto con le norme dell'Unione europea della l. n. 21/1992 comporterebbe la conseguente disapplicazione delle disposizioni contenute in quest'ultima.

L'assunto non può essere condiviso.

Nel caso di specie viene infatti dedotto un contrasto tra norme di legge ordinaria e Costituzione, oggetto di sindacato accentrato presso la Corte Costituzionale ex art. 134 Cost. e non già diffuso presso il giudice comune.

Inoltre l'atto presupposto al primo diniego ha natura regolamentare e conseguentemente non è suscettibile né di annullamento per incostituzionalità né tanto meno di disapplicazione.

Il giudizio di costituzionalità ha infatti oggetto esclusivamente le leggi e gli atti aventi forza di legge (art. 134 citato).

Osta invece all'operatività del rimedio della disapplicazione la natura formalmente amministrativa del regolamento, il quale lo rende sottoposto al regime di impugnazione sottoposta a termine di decadenza ex art. 29 cod. proc. amm. proprio degli atti amministrativi, di cui ha lo stesso valore e forza, unitamente agli atti che di esso fanno applicazione al caso concreto (comportandone la concreta attualità della

lesione arrecata dalla disposizione regolamentare e dunque il conseguente onere di impugnazione) .

9. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese del presente grado di giudizio, stante la mancata costituzione dell'amministrazione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 9974 del 2014, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese del secondo grado del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/01/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)



TRIBUNALE DI MILANO

Sezione specializzata in materia d'impresa

Sezione A

Il Tribunale, nella persona del giudice designato Dott. Claudio Marangoni
ha pronunciato la seguente

ordinanza

nel procedimento cautelare iscritto al N. 16612/2015 R.G. promosso da:

TAXIBLU S.C. – Taxiblu Consorzio Radiotaxi satellitare Società Cooperativa;

SOC. COOP. PRONTO TAXI S.C. A R.L.;

COOP RADIO TAXI TORINO S.C.;

COOP RADIOTAXI GENOVA S.C.;

ITALTAXI SERVICE s.r.l.;

Emilio Luigi BOCCALINI;

Claudio SEVERGNINI;

Adriano BIGLIO;

Alberto AIMONE CAT;

Davide AVANZI;

Valter CENTANARO;

**ASS. SINDACALE SATAM/CNA - SINDACATO ARTIGIANO TAXISTI DI MILANO E
PROVINCIA;**

ASS. UNICA MILANO E LOMBARDIA;

T.A.M. - TASSISTI ARTIGIANI MILANESI;

UNIONE ARTIGIANI DELLA PROVINCIA DI MILANO;

FEDERAZIONE NAZIONALE UGL TAXI;

ASSOCIAZIONE TUTELA LEGALE TAXI;

ricorrenti

contro:

UBER INTERNATIONALE BV;

UBER INTERNATIONAL HOLDING BV;

UBER BV;

RASIER OPERATIONS BV;

UBER ITALY s.r.l.;

Roberto NOE';

resistenti

1. Con ricorso *ex art. 700 c.p.c.* depositato in data 20.3.2015, le società che gestiscono i servizi di radio taxi in Milano, Torino e Genova (TAXIBLU s.c. - Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare soc. coop., SOCIETÀ COOPERATIVA PRONTO TAXI s.c. a r.l., COOPERATIVA RADIO TAXI TORINO s.c., COOPERATIVA RADIOTAXI GENOVA s.c., ITALTAXI SERVICE s.r.l.), alcuni operatori del servizio taxi nelle stesse città (Emilio Luigi BOCCALINI, Claudio SEVERGNINI, Adriano BIGLIO, Alberto AIMONE CAT, Davide AVANZI, Valter CENTANARO) alcune organizzazioni sindacali e associazioni di categoria del settore taxi a livello locale (ASSOCIAZIONE SINDACALE S.A.T.M./C.N.A. - Sindacato Artigiano Taxisti di Milano e provincia, ASSOCIAZIONE UNICA MILANO E LOMBARDIA, T.A.M. - Tassisti Artigiani Milanesi, UNIONE ARTIGIANI DELLA PROVINCIA DI MILANO, FEDERAZIONE NAZIONALE UGL TAXI, ASSOCIAZIONE TUTELA LEGALE TAXI) hanno chiesto in via cautelare al Tribunale di inibire a UBER INTERNATIONAL B.V., UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V., UBER B.V., RAISER OPERATIONS B.V., UBER ITALY s.r.l. e alla persona fisica Roberto NOÈ l'utilizzo del servizio *UBER POP*, con conseguente blocco e/o oscuramento del sito *internet* e dell'applicazione informatica, oltre ulteriori domande connesse alla misura inibitoria e tese a dare efficace attuazione alla stessa.

Le parti ricorrenti hanno esposto che le società resistenti avrebbero ideato l'*app UBER POP*, applicazione *on line* facilmente fruibile dall'utente della rete mediante installazione sullo *smartphone* e

attraverso la quale verrebbe offerto un servizio del tutto equiparabile a quello di un radio taxi.

In particolare, una persona interessata a spostarsi da un luogo ad un altro della città – allo stato il servizio *UBER POP* sarebbe disponibile nelle città di Milano, Torino, Genova e Padova – anziché chiamare un tradizionale taxi - *rectius* centrale radio taxi - potrebbe mediante l'*app* messa a punto dalle resistenti servirsi di un autista Uber, che sempre mediante l'*app* verrebbe incaricato di volta in volta di fornire il trasporto. In considerazione della prestazione dell'autista Uber di raggiungere l'utente in un determinato punto della città al fine di condurlo in un altro, scelto unicamente dal passeggero mediante l'*app*, il servizio in questione risulterebbe identico a quello pubblico offerto dai taxi.

Le resistenti, attraverso l'*app*, si occuperebbero di reclutare gli autisti cui affidare di volta in volta la fornitura del trasporto, gestirebbero la fase di messa in contatto delle persone interessate a spostarsi in città con i guidatori e, infine, riceverebbero il pagamento della prestazione di trasporto resa, di cui solo una percentuale minima verrebbe destinata all'autista. Tali aspetti getterebbero pertanto luce sull'essenzialità del ruolo delle resistenti nel funzionamento del metodo Uber, atteso che i singoli guidatori se non esistesse l'*app UBER POP* non potrebbero svolgere il servizio di trasporto, a differenza invece dei tassisti, per i quali il radio taxi costituirebbe una mera modalità di acquisizione del servizio.

Le società resistenti avrebbero dunque ideato e organizzato un sistema in sostanza di radio taxi, attraverso il quale i guidatori reclutati offrirebbero un servizio di taxi abusivo, attesa la violazione di questi ultimi di tutte le regole di natura pubblicistica che disciplinano il settore, tanto quelle che individuerebbero i requisiti soggettivi che devono possedere gli operatori di trasporto pubblico non di linea, quanto quelle che disciplinerebbero le modalità di svolgimento del servizio stesso.

Secondo la tesi delle ricorrenti, dunque, sulla base della violazione delle norme di natura pubblicistica, o, comunque, dell'utilizzo di mezzi – l'*app UBER POP* - non conformi ai principi della correttezza professionale, le attività dei resistenti andrebbero qualificate sul piano giuridico alla stregua di condotte di concorrenza sleale *ex art. 2598 n. 3 c.c.*, posto che la violazione delle norme pubblicistiche consentirebbe alle società resistenti di acquisire un vantaggio concorrenziale, consistente nella possibilità per gli autisti aderenti al servizio di non sostenere determinati costi - indispensabili per fornire regolarmente il servizio dei taxi - e conseguentemente di offrire, nel mercato in cui agiscono i ricorrenti, il medesimo servizio a prezzi, tuttavia, notevolmente inferiori rispetto alle tariffe praticate dagli operatori del pubblico servizio.

Poiché le società resistenti attraverso l'*app* gestirebbero direttamente il servizio di trasporto a fini di lucro, la loro condotta - ancorchè siano i singoli guidatori a violare materialmente le norme

pubblicistiche di settore – dovrebbe ritenersi sul piano giuridico più grave rispetto a quella dei conducenti, con la conseguenza che sarebbero le società resistenti a doversi considerare i principali autori della concorrenza sleale verso le parti ricorrenti.

Sotto il profilo del *periculum in mora*, secondo le ricorrenti l'attività contestata avrebbe quale conseguenza quella di un mancato guadagno per gli operatori dei taxi, a causa dell'idoneità dell'applicazione di *UBER POP* a sviare la clientela, indotta a scegliere il servizio offerto dai resistenti in ragione della sua maggiore economicità, e ad arrecare un danno all'immagine agli operatori del settore.

Inoltre nelle more della presentazione del ricorso la città di Milano si appresta ad ospitare la manifestazione di *Expo 2015*, evento che per l'elevato numero di turisti attesi costituisce una occasione di ottimi guadagni, che in assenza di una inibitoria andrebbero tuttavia condivisi con soggetti concorrenti, che esercitano il servizio di trasporto in maniera abusiva; il conflitto fra i tassisti in possesso di regolare licenza e i conducenti aderenti al sistema *UBER POP* – che sarebbe peraltro in procinto di essere reso disponibile anche in altre città italiane - starebbe acquisendo peraltro crescente rilievo, oltre che sul piano concorrenziale, anche su quello sociale e di ordine pubblico, sia per le tensioni acuitesi in seno alla categoria dei tassisti che in ragione del pericolo per la collettività di incorrere in autisti abusivi.

2. Con memoria congiunta si sono costituite in giudizio tutte le società resistenti, le quali hanno chiesto il rigetto del ricorso e in via subordinata, in caso di accoglimento della domanda di inibitoria, di limitare il blocco del funzionamento dell'applicazione *UBER POP* al solo servizio che riguarda le richieste che provengono dall'Italia e di ordinare *ex art. 669 undecies c.p.c.* ai ricorrenti di prestare congrua cauzione di Euro 500.000,00.

Non si è invece costituito il resistente Roberto NOÈ.

In via preliminare, le società resistenti hanno sollevato un'eccezione di carenza di legittimazione attiva della società ricorrente *ITALTAXI SERVICE s.r.l.*, in quanto non si tratterebbe di una cooperativa di tassisti né di un ente rappresentativo degli stessi, bensì di un mero fornitore di servizi contabili e amministrativi a favore di imprese che esercitano il servizio taxi.

Sempre in via preliminare, è stato eccepito un difetto di legittimazione passiva delle società resistenti *UBER ITALY s.r.l.*, *UBER INTERNATIONAL B.V.* e *UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V.*, in quanto dalla prospettazione delle ricorrenti risulterebbero coinvolte nel servizio oggetto della domanda inibitoria esclusivamente *UBER B.V.* e *RASIER OPERATIONS B.V.* Infatti *UBER ITALY s.r.l.* svolgerebbe unicamente attività di consulenza in favore delle altre società del gruppo, mentre per

quanto riguarda UBER INTERNATIONAL B.V. e UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V., per esse non sarebbero ravvisabili condotte illecite a loro specificamente riconducibili.

Nel merito, le società resistenti hanno contestato che *UBER POP* possa ritenersi un servizio di trasporto di taxi, in quanto si tratterebbe di una applicazione informatica che serve a favorire forme di trasporto condiviso, realizzate direttamente dagli utenti. Sul piano sociale, tale sistema sarebbe, infatti, espressione della nuova concezione di utilizzazione dell'autovettura in maniera condivisa, al fine di abbattere i costi di impiego dell'auto privata e di ridurre l'inquinamento. Attraverso il sistema elaborato dalle resistenti si sarebbe creata una *community*, alla quale prendono parte solo coloro che installano sullo *smarthphone* l'*app* *UBER POP*: tale peculiarità metterebbe in risalto il carattere privato del trasporto, in quanto per usufruire del servizio sia come guidatore che come passeggero è necessario aderire al gruppo Uber. L'ideazione della piattaforma tecnologica sarebbe pertanto volta esclusivamente a dotare di maggiore efficienza forme di condivisione di trasporto privato, allargandone la cerchia dei fruitori.

Ciò varrebbe ad escludere il carattere abusivo di tale forma di trasporto. In particolare, infatti, i guidatori di *UBER POP* condividerebbero volontariamente con gli utenti il tragitto, potendo non accettare la richiesta in arrivo, mentre i taxi offrirebbero un servizio pubblico e senza possibilità di rifiutare la prestazione. Ancora, gli autisti *UBER POP* e le persone che usano tale servizio formerebbero un gruppo chiuso, che interagisce esclusivamente attraverso la *app*, mentre i tassisti svolgerebbero un servizio "di piazza", che prevede lo stazionamento sul luogo pubblico ed implica la destinazione dell'auto all'uso pubblico, in quanto offerta alla collettività senza necessità di pattuizioni. Infine, i guidatori *UBER POP* otterrebbero un mero rimborso delle spese di viaggio e dei costi relativi al veicolo, definito sempre attraverso la piattaforma, mentre i tassisti verrebbero remunerati a titolo di corrispettivo mediante tariffe amministrative.

Dunque il rapporto che si instaura fra i passeggeri e gli autisti attraverso l'applicazione *UBER POP* sul piano giuridico andrebbe qualificato come un contratto atipico, espressione del principio di autonomia negoziale di cui all'art. 1322 c.c. e, di conseguenza, non trattandosi di un servizio di trasporto pubblico, non si profilerebbe alcuna violazione delle norme pubblicistiche.

In ogni caso, secondo le resistenti, la prospettata violazione da parte dei guidatori di *UBER POP* delle norme pubblicistiche non sarebbe comunque di per sé sufficiente ad integrare un illecito anticoncorrenziale.

Infatti, la violazione di norme che impongono all'imprenditore semplici oneri – tra cui, appunto, le norme che subordinano l'esercizio di determinate attività imprenditoriali all'ottenimento di licenze –

non porrebbe l'autore di tale violazione in una posizione di vantaggio concorrenziale a meno che la stessa non sia accompagnata anche dalla violazione di norme che comportano dei costi. A tale riguardo, si osserva come non vi sarebbe una stretta correlazione fra i costi sostenuti dai tassisti per la rivendita della licenza, atteso che essi riguarderebbero un mercato secondario fra privati, e i corrispettivi del servizio di trasporto; inoltre le tariffe amministrative indicherebbero dei massimali che non corrisponderebbero a dei valori fissi e, quindi, consentirebbero l'applicazione di sconti ovvero di prezzi più bassi, opzione che sarebbe contemplata anche dal regolamento tariffario del servizio taxi.

Peraltro non vi sarebbe in realtà alcuno sviamento di clientela, in quanto *UBER POP* sarebbe destinata ad un gruppo chiuso e definito di utenti formatosi sulla piattaforma.

Infine, sempre sotto il profilo del *fumus boni iuris*, le società resistenti offrono una interpretazione dell'art. 2598 c.c. orientata al principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica ex art. 41 Cost, che tenga quindi in considerazione come il servizio *UBER POP* miri a soddisfare l'interesse della collettività, da valutarsi anche secondo una lettura conforme ai principi *antitrust*, ostativi alla formazione di monopoli e pro concorrenziali. L'intento dei ricorrenti di fermare il servizio *UBER POP* confliggerebbe con i principi fondamentali previsti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) di libertà di stabilimento, di libera prestazione di servizi, e della concorrenza, che formando dei vincoli per l'ordinamento interno imporrebbero una ricostruzione evolutiva del quadro normativo nazionale, e segnatamente della legge n. 21/1992 e dell'art. 86 C.d.S.

Per quanto riguarda il *periculum in mora*, hanno infine contestato che vi sarebbe la prova dell'idoneità delle condotte censurate a provocare in concreto un grave danno e del presupposto dell'urgenza, in considerazione del fatto che l'azione cautelare è stata esperita a distanza di un anno dall'inizio dell'attività di *UBER POP*.

Non vi sarebbe in realtà alcuna prova degli effetti dello sviamento di clientela e delle conseguenze negative sull'immagine dei ricorrenti generate dall'attività delle resistenti; nè tanto meno sarebbe possibile riscontrare un collegamento eziologico fra il servizio *UBER POP* e la prospettiva per i tassisti di vedersi erosa la propria quota di mercato, prospettiva che in ogni caso non presenterebbe i connotati del pregiudizio imminente e irreparabile, i quali, invece, devono sussistere per la concessione della misura in via cautelare.

3. Appare necessario premettere all'analisi della concreta fattispecie in esame un sia pur sommario richiamo alla disciplina del particolare settore regolato in via generale dalla L. 21/92 e che attiene agli autoservizi pubblici non di linea, cioè caratterizzati dalla loro complementarietà rispetto agli altri servizi di linea in quanto vengono effettuati, su richiesta del trasportato, in modo non continuativo o

periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta.

In particolare il servizio taxi si rivolge ad una utenza indifferenziata, prevede uno stazionamento in luogo pubblico, comporta tariffe e turnazioni di servizio predeterminate in via amministrativa e l'obbligatorietà della prestazione del servizio in favore della richiesta dell'utente (v. art. 2 L. 21/92).

Trattasi di soggetti operanti in un settore imprenditoriale privato che svolge un servizio pubblico in regime di licenza e il rilascio di tale autorizzazione da parte del comune competente presuppone la preventiva iscrizione del richiedente in un apposito ruolo provinciale dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea. Tale iscrizione è condizionata dal possesso dello specifico certificato di abilitazione professionale rilasciato dall'Ufficio Provinciale della Motorizzazione civile a seguito di esame.

Va altresì rammentato che l'art. 82 del C.d.S. nel differenziare i vari tipi di veicoli in base all'utilizzazione economica di essi, distingue l'uso privato del veicolo da quello in favore di terzi, intendendosi in tale seconda categoria il veicolo utilizzato, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione.

Tra gli usi in favore di terzi è espressamente incluso il servizio di piazza (taxi) per trasporto di persone mentre in via generale l'utilizzazione di un veicolo per un uso diverso da quello indicato nella carta di circolazione è vietato ed assoggettato, ove si verifichi, a sanzione amministrativa (art. 82, comma 8 C.d.S.).

In particolare l'art. 86 C.d.S. regola poi l'ipotesi in cui venga adibito un veicolo a servizio di piazza (taxi) senza il possesso della licenza prevista dall'art. 8 L. 21/92 prevedendo per tale ipotesi l'applicazione di specifica sanzione amministrativa.

Il quadro così rapidamente tracciato – al quale devono essere aggiunti i singoli regolamenti comunali che stabiliscono i requisiti e le condizioni per il rilascio delle licenze, il numero delle stesse, le modalità di svolgimento del servizio e i criteri di determinazione delle tariffe – consente di rilevare con evidenza la sostanziale impossibilità che un servizio analogo a quello svolto dai taxi possa essere svolto da un soggetto privo di licenza.

Tale forma di controllo sull'accesso al mercato nonché la previsione di un regime amministrato attinente principalmente alla regolazione dell'attività (turnazione obbligatoria) ed alla determinazione delle tariffe non pare presentare in sé elementi di effettivo conflitto con principi di libera concorrenza anche a livello comunitario.

Per un verso va osservato che l'art. 41 Cost. prevede che la libera iniziativa economica privata possa essere oggetto di regolazione e di indirizzo, mentre sul piano comunitario in forza dell'articolo

58 TFUE, in materia di trasporti la libera prestazione di servizi è disciplinata non dall'articolo 56 TFUE, bensì dal titolo VI della terza parte del Trattato FUE, che concerne la politica comune dei trasporti (v. Corte Giustizia UE, sentenza 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, causa C-338/09). Tuttavia le attività di taxi e di noleggio con conducente non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni adottate, sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, ai fini della liberalizzazione dei servizi di trasporto.

Infatti l'art. 3, comma 11 *bis*, L. 148/11 (legge di conversione del decreto legge 13 agosto 2011, n.138) ha previsto espressamente che i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1 (veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al conducente) sono esclusi dall'abrogazione delle restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento in conformità alla direttiva 2006/123/CE.

Peraltro l'art. 6 D.Lgs. 59/10 (che ha proceduto al recepimento nell'ordinamento interno della direttiva 123/2006 in materia di libera circolazione dei servizi) rivolto specificamente ai “*Servizi di trasporto*” aveva già escluso che le disposizioni contenute in tale decreto si applicassero, tra l'altro, anche ai servizi di trasporto urbani di taxi.

Nessuna violazione del parametro comunitario potrebbe dunque essere prospettata sotto il profilo della violazione della direttiva comunitaria n. 123/2006, né le parti resistenti hanno peraltro affrontato in maniera compiuta tale specifico profilo.

Evidenti a parere di questo giudice sono invece i profili di pubblico interesse che devono ritenersi a fondamento dell'intervento regolatore pubblico, ove si consideri che il servizio pubblico non di linea appare anch'esso rivolto a soddisfare – in via complementare e integrativa rispetto ai servizi di linea – il pubblico interesse alla garanzia della mobilità, che impone la predisposizione di servizi resi in via indifferenziata alla comunità e con la necessaria continuità e regolarità in ogni luogo e momento della giornata. A ciò si aggiunga anche la necessità di garantire altresì la sicurezza e l'integrità personale degli utenti di tali servizi attraverso il controllo dei requisiti personali – di buona condotta e tecnici – dei soggetti privati ammessi alla licenza, della sicurezza tecnica dei veicoli a tal fine utilizzati (visite meccaniche di controllo periodiche) nonché della predisposizione di adeguate misure assicurative in caso di danni alla persona.

La piena autonomia del legislatore nazionale di applicare a tale settore una specifica regolamentazione implicante la concessione di un titolo autorizzatorio per l'esercizio della stessa appare dunque in sé certa, come sembra potersi anche desumere dalla natura degli interventi svolti dall'AGCM in relazione

a tale settore (v. in particolare la segnalazione AS277 rivolta al Parlamento in data 3.3.2004, ma anche la più recente AS1137 del 4.7.2014) che sono stati rivolti a segnalare esigenze di più accentuata liberalizzazione del settore non già rispetto alla presenza di una barriera all'accesso costituita dalla licenza, bensì evidenziando i diversi profili critici attinenti alle modalità di regolamentazione del servizio (contingentamento delle licenze, maggiore flessibilità dei turni ecc.).

4. Il fondamento concorrenziale dell'azione intrapresa dalle parti ricorrenti impone la verifica dell'effettiva sussistenza di un rapporto di concorrenza, da valutarsi in relazione alla concreta attività svolta dalle parti ed alla effettiva capacità di esse di essere rivolta alla stessa clientela, effettiva o potenziale.

Gli elementi rilevabili in atti ed evidenziati dalle argomentazioni dalle parti sono tali, a parere di questo giudice, da confermare che l'attività svolta dalle società resistenti sia effettivamente ed oggettivamente interferente con il servizio taxi organizzato dalle società, svolto dai titolari di licenze e assistiti dalle organizzazioni sindacali che figurano tra le parti ricorrenti.

Sebbene infatti non vi siano elementi per affermare che gli autisti aderenti al sistema gestito mediante l'applicazione alla libera circolazione dei servizi contattino di loro iniziativa i potenziali clienti stazionando sulla pubblica via, tuttavia la richiesta di trasporto trasmessa dall'utente mediante l'*app UBER POP* oltre ad essere modalità tecnica già utilizzata dalle cooperative dei taxisti appare di fatto del tutto assimilabile al servizio di radio taxi da anni in uso diffuso in tutte le città.

Tramite tale applicazione l'utente richiede il servizio dal luogo in cui si trova – senza doversi spostare sulle aree di stazionamento predisposte – e l'autista più prossimo si reca a prelevare l'utente per iniziare il trasporto, così di fatto realizzandosi la medesima specifica modalità operativa che compone il servizio “su piazza” e che non può essere delimitato alla sola modalità di stazionamento su area pubblica ma esteso a tutte le forme di contatto tra autista ed utente in cui il trasporto individuale non origina – come nel servizio di noleggio con conducente – presso la sede del vettore.

Sussiste altresì l'ulteriore requisito della remunerazione del servizio fornito dall'autista contattato tramite *UBER POP*.

Se già le originarie asserzioni svolte dalle società resistenti quanto alla natura di mero rimborso spese di quanto pagato dall'utente per il trasporto risultavano di incerto fondamento – in quanto tali tariffe risultavano genericamente giustificate come “*orientativamente*” stabilite in relazione alle tariffe ACI, senza ulteriori approfondimenti – la produzione documentale eseguita dalle ricorrenti con la loro memoria di replica sembra dimostrare senza alcun dubbio la natura di vero e proprio corrispettivo che deve essere riconosciuto a tale pagamento.

In effetti il meccanismo del “*Surge*” determina un aumento dei prezzi in connessione di un prevedibile aumento della domanda, sia in relazione a particolari eventi (manifestazioni, scioperi ecc.) che rispetto al livello generale della domanda registrabile in aree diverse della città (doc. 50 fasc. ric.), così sganciandosi obbiettivamente quanto pagato dall’utente da qualsiasi parametrizzazione pertinente ad un presunto rimborso spese che evidentemente non può essere influenzato da tali eventi occasionali ed esterni.

A parere di questo giudice non possono essere ritenuti rilevanti, al fine di escludere che un servizio svolto nelle condizioni innanzi menzionate possa essere equiparato a quello del servizio taxi, le circostanze che gli autisti associati ad *UBER POP* non siano vincolati a turni obbligatori ed all’onere di accettare tutte le richieste di trasporto ad essi rivolte dagli utenti.

In effetti la tesi sostenuta dalle resistenti appare paradossale, ove si osservi che detti obblighi cui sono soggetti i titolari di licenza per servizio taxi costituiscono di fatto la contropartita del fatto che il settore sia ad accesso regolato (numero di licenze predeterminate) e sono funzionali proprio al soddisfacimento dell’interesse pubblico a che l’utenza possa contare su di un servizio anche in periodi ed orari in cui la domanda è meno intensa.

Proprio il fatto di non essere titolari di licenza consente lo svolgimento del servizio evitando di essere soggetti agli oneri in questione, che tuttavia risultano di fatto fondanti la scelta legislativa di assoggettare tale specifico settore di attività di trasporto ad una regolamentazione amministrativa.

Né appare idonea a determinare una effettiva separazione dell’ambito dei consumatori di riferimento l’affermazione svolta dalle società resistenti circa la destinazione di *UBER POP* a soggetti che non utilizzerebbero in nessun caso il servizio taxi.

Tale affermazione è in sé priva di qualsiasi riscontro reale, mentre assume rilevanza al contrario il fatto obbiettivo che l’intento e l’effetto del servizio prestato è quello di offrire un’alternativa più economica al servizio taxi, e cioè di esaudire ad un prezzo minore la medesima esigenza di spostamento dell’utente da qualsiasi punto di partenza fino ad una destinazione da esso prescelta.

Ciò consente di ritenere in tutta evidenza che sussiste con certezza un’area di soggetti comunque interessati al risparmio sul prezzo della corsa di un taxi – che dunque possano essere sviati dall’utilizzazione del servizio pubblico - che consente anche in via potenziale di ritenere integrato il presupposto proprio dell’illecito concorrenziale relativo alla sostanziale comunanza tra le parti della platea dei consumatori, comunque rilevante anche se parziale.

5. Le società resistenti hanno argomentato che l’attività in questione sarebbe in realtà riferibile ad una *community*, alla quale prendono parte solo coloro che installano sullo *smarthphone* l’app *UBER POP*,

così evidenziandosi il carattere privato del trasporto in quanto per usufruire del servizio sia come guidatore che come passeggero è necessario aderire al gruppo Uber.

Richiamato il fatto che – come innanzi sostenuto – il servizio fornito tramite *UBER POP* integra ai sensi dell'art. 82 C.d.S un uso di terzi del veicolo in quanto esso risulta prestato, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione e che un uso siffatto richiede necessariamente un titolo autorizzativo in capo al soggetto che lo esercita (sia per taxi che per noleggio con conducente), la sussistenza di una *community* non pare in sé sulla base della legislazione vigente poter consentire comunque l'esercizio in forma privata dell'attività innanzi descritta, nemmeno in via occasionale.

Peraltro l'offerta del servizio in questione agli utenti viene svolta in maniera del tutto indifferenziata tramite la proposta di scaricare l'*app* né tale offerta risulta contraddistinta da alcuna delimitazione o caratterizzazione che ne circoscriva in partenza il pubblico di riferimento, sicché sostanzialmente il servizio viene poi effettivamente svolto in favore di chiunque scelga di avvalersene, così come accade anche per chi decida di scaricare *app* che organizzano in maniera del tutto analoga il servizio svolto da titolari di licenze taxi o di ricorrere alle centrali telefoniche radiotaxi.

In buona sostanza la richiesta di iscrizione al servizio per gli utenti appare di fatto sostanzialmente finalizzata a dare corso al sistema di pagamento del trasporto mediante carta di credito.

6. Le società resistenti hanno peraltro affermato che in realtà *UBER POP* sarebbe una mera applicazione informatica che serve a favorire forme di trasporto condiviso, realizzate direttamente dagli utenti. Sul piano sociale, tale sistema sarebbe, infatti, espressione della nuova concezione di utilizzazione dell'autovettura in maniera condivisa, al fine di abbattere i costi di impiego dell'auto privata e di ridurre l'inquinamento.

Va qui richiamato quanto già detto rispetto all'impossibilità che soggetti privi di licenza possano svolgere in forma privata un servizio corrispondente a quello di taxi, né peraltro il servizio *UBER POP* potrebbe legittimamente paragonarsi a forme di condivisione di trasporto su strada la cui liceità pare evidente.

Ci si riferisce in particolare alle forme di *car sharing* e di *ride sharing*, già operative da tempo, che in realtà presuppongono che l'autista abbia un suo percorso personale da svolgere – sia in città per andare al lavoro che in occasione di un viaggio verso una specifica destinazione per motivi personali – e che chieda a terzi di condividere il medesimo percorso al fine di dividere le relative spese. La differenza con il servizio *UBER POP* è palese, ove si osservi che l'autista in tali circostanze esegue il tragitto per un interesse proprio e che in genere le quote richieste ai partecipanti si riducono alla divisione del

prezzo della benzina e dei pedaggi autostradali – con conseguente inapplicabilità delle sanzioni previste dall'art. 82 C.d.S., non trattandosi di uso del veicolo nell'interesse di terzi – mentre nel servizio *UBER POP* l'autista non ha un interesse personale a raggiungere il luogo indicato dall'utente e, in assenza di alcuna richiesta, non darebbe luogo a tale spostamento.

Ciò sembra ingenerare per la verità anche un dubbio sull'effettiva attitudine di tale servizio a generare vantaggi alla collettività in termini di riduzione di inquinamento atmosferico e consumo energetico, posto che esso sembra al contrario stimolare l'uso di mezzi privati senza che rispetto a tale uso possano essere poste in essere misure di programmazione e regolazione generale della mobilità che sembrano unanimemente considerate come lo strumento principale di intervento nel settore del trasporto urbano e non.

La circostanza che in concreto *UBER POP* sia un'applicazione informatica non costituisce motivo per escludere la rilevanza della predisposizione e dell'uso della stessa nell'ambito del sistema nel quale essa è inserita.

Invero se le considerazioni innanzi svolte portano a ritenere che l'attività di trasporto urbano non di linea a richiesta di un utente non possano essere svolte che da soggetti titolari di licenza taxi (o di licenza di noleggio con conducente) e che l'autista che svolge tale servizio senza licenza è colui che pone in essere la condotta materiale vietata dal Codice della Strada e dalla normativa statale, regionale e comunale che regolano i servizi pubblici locali non di linea, tuttavia il ruolo delle società resistenti – che viene svolto tramite l'applicazione informatica, nella piena consapevolezza che gli autisti aderenti sono privi di qualsiasi licenza – appare essenziale per l'esistenza del servizio stesso e di fatto incidente sulla stessa organizzazione di esso, in misura tale da escludere che ci si trovi in presenza di un mero intermediario.

In effetti appare certo in primo luogo che le società resistenti hanno determinato la sostanziale nascita di tale fenomeno, nel senso che prima dell'introduzione di tale *app* i soggetti privi di licenza avevano un circoscritto perimetro di attività e di possibilità di contatto con gli utenti – sostanzialmente a livello di contatto personale – mentre *UBER POP* consente in tutta evidenza un incremento nemmeno lontanamente paragonabile al numero di soggetti privi di licenza che si dedicano all'attività analoga a quella di un taxi e parallelamente un'analogo maggiore possibilità di contatto con la potenziale utenza, così determinando un vero e proprio salto di qualità nell'incrementare e sviluppare il fenomeno dell'abusivismo.

Se dunque l'apporto al settore di tale *app* appare di fatto decisiva rispetto alla stessa esistenza del fenomeno in questione, deve altresì darsi rilievo allo stimolo che essa fornisce alla diffusione di autisti

privi di licenza promuovendone il reclutamento principalmente presso soggetti che mai avevano svolto tale attività, alla piena consapevolezza delle resistenti della mancanza di titoli autorizzativi in capo ad essi – desumibile dal fatto che tra i requisiti richiesti agli aspiranti autisti non compare la menzione di tale requisito e i dati rilevabili dalla carta di circolazione del veicolo mostrano la destinazione di esso ad uso proprio o ad uso di terzi – nonché alla complessiva attività di incasso e pagamento che si attua tramite l'intervento attivo delle resistenti che predispongono anche le tariffe e – soprattutto – le variazioni di tale tariffe (v. meccanismo del "Surge" citato, in doc. 50 fasc. ric.).

Il complesso di tali attività sembra dunque oltrepassare l'ambito di operatività di un mero intermediario e involge aspetti direttamente organizzativi e propulsivi del servizio in questione – tanto da doversi approfondire, a parere di questo giudice, anche se il ruolo ricoperto dai responsabili di *UBER POP* possa in realtà inquadarsi in quello di vettore ai sensi degli artt. 1678 e 1681 c.c. anche a prescindere dalle statuizioni contrattuali predisposte – e soprattutto esso appare rilevante sul piano dell'illecito concorrenziale in quanto, proprio perché l'applicazione informatica in questione ha di fatto consentito la nascita o comunque un improvviso ed esteso ampliamento di comportamenti non consentiti dalla legislazione nazionale, la sua predisposizione ed utilizzazione apporta un contributo essenziale e insostituibile allo sviluppo di condotte illecite, idonee ad incidere sul mercato in danno dei soggetti ricorrenti, e dalle quale le stesse resistenti traggono diretti benefici economici.

7. Sulla base delle considerazioni innanzi svolte, ritiene dunque il giudicante che la predisposizione e l'utilizzazione dell'*app UBER POP* integri la fattispecie di illecito concorrenziale di cui all'art. 2598 n. 3 c.c.

Le società resistenti hanno contestato l'applicabilità di tale ipotesi di illecito, connessa alla prospettata violazione da parte dei guidatori di *UBER POP* di norme pubblicistiche, in quanto tale sola condotta non sarebbe comunque di per sé sufficiente ad integrare un illecito anticoncorrenziale.

A tale proposito vale osservare che la giurisprudenza più recente ha precisato che in tema di concorrenza sleale, i comportamenti lesivi di norme di diritto pubblico non necessariamente integrano, di per sé stessi, atti di concorrenza sleale, ai sensi dell'art. 2598, n. 3, c.c., atteso che l'obbiettivo anticoncorrenziale può essere raggiunto anche attraverso comportamenti che, benché non siano previsti dalla legge, siano connotati dallo stesso disvalore di quelli espressamente regolati. In particolare, la violazione delle norme pubblicistiche è sufficiente ad integrare la fattispecie illecita quando essa è stata causa diretta della diminuzione dell'altrui avviamento ovvero quando essa, di per sé stessa, anche senza un comportamento di mercato, abbia prodotto il vantaggio concorrenziale che non si sarebbe avuto se la norma fosse stata osservata (così Cass. 8012/04).

Nel caso di specie il comportamento delle società resistenti – volto ad organizzare e stimolare la presenza di autisti abusivi sulla piazza ed a trarre da detta attività dei proventi – risulta certamente indissolubilmente connesso all'attività dei singoli autisti che con il loro comportamento violano la normativa di legge che regola il servizio di taxi e ne sfrutta, ampliandole in maniera esponenziale, le capacità di alterazione del mercato soggetto a regolamentazione amministrativa anche a livello tariffario.

E' indubbio che la predisposizione dei corrispettivi per i trasporti degli autisti *UBER POP* – come si è visto (meccanismo del "Surge") sostanzialmente eseguita dalle società resistenti – rivela la fissazione di tariffe sensibilmente più basse di quelle proprie degli esercenti il servizio taxi, consentita dall'evidente risparmio di costi che gli operatori sprovvisti di licenza non devono sostenere.

Tali costi sono connessi all'acquisto di un veicolo univocamente dedicato all'uso di terzi (che in relazione al più volte citato art. 82 C.d.S. non può essere destinato ad uso proprio del tassista e quindi costituisce bene direttamente ed unicamente strumentale all'esercizio dell'azienda), all'installazione di apparecchi imposti dalla normativa (tassimetri), alla stipulazione di contratti assicurativi per usi professionali di importo e garanzie ben superiori ad un contratto di assicurazione per veicolo destinato ad uso proprio (le cui garanzie in favore di terzi trasportati peraltro potrebbero essere negate dalla compagnia di assicurazione ove connesse alla prestazione del servizio *UBER POP*), all'associazione a servizi che garantiscano potenzialità di contatto con la clientela analoghe a quelle proprie dell'*app UBER POP* e all'installazione dei relativi apparati (centrale radiotaxi; applicazioni informatiche gestite da cooperative di taxi; impianti radiotrasmettenti e di localizzazione GPS ecc.).

Tali rilievi consentono dunque di confermare che la mancanza di titoli autorizzatori e l'operatività degli autisti di *UBER POP* al di fuori degli oneri imposti dal regime amministrato dell'attività comportano un effettivo vantaggio concorrenziale in capo alle società resistenti che concorrono nel loro insieme a definire un comportamento non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a determinare uno sviamento di clientela indebito.

La mancata soggezione degli autisti *UBER POP* ai costi inerenti al servizio taxi innanzi menzionati consente pertanto l'applicazione di tariffe sensibilmente minori rispetto a quelle del servizio pubblico e non praticabili dal tassista. L'illecito sviamento così determinato di fatto comporta dunque un'alterazione dell'adeguatezza del tariffario imposto ai tassisti in quanto modifica anche il quadro complessivo dei fattori economici che concorrono a determinarlo in concreto (aumento incontrollato dell'offerta) e determina altresì l'ulteriore profili di scorrettezza concorrenziale consistente nella sottrazione degli autisti *UBER POP* dagli altri oneri e limiti cui i tassisti sono vincolati (rispetto di turni

prefissati anche in orari in cui la domanda è minore) e che incidono anch'essi sulla redditività dell'attività economica di questi ultimi.

8. Sussiste altresì anche l'ulteriore presupposto necessario per l'adozione di misure cautelari ed urgenti, consistente nel *periculum in mora*.

Appare evidente che la prestazione del servizio contestato sia legata ad un fenomeno in rapida evoluzione e rispetto al quale le società resistenti hanno programmato un'imminente ulteriore estensione ad altre città italiane.

Tale contesto rivela l'esistenza di un progressivo ma intenso ampliamento della diffusione del servizio stesso, che rende di fatto irrilevante il fatto che esso sia stato lanciato da circa un anno posto che il suo crescente successo e la eccezionale capacità di diffusione che consente la rete telematica in un quadro di intensa promozione del servizio rende attuale e sussistente la necessità di provvedere in via d'urgenza in quanto gli effetti pregiudizievoli nel settore – ove si attendesse l'esito di una causa di merito – risulterebbero non compiutamente risarcibili in termini esclusivamente pecuniari.

Inoltre risulta altresì evidente che tale pregiudizio ha una sua peculiare e stringente attualità in quanto esso appare certamente oggi accentuato per effetto del previsto consistente numero di visitatori della manifestazione *Expo 2015*, che pur interessando direttamente la città di Milano appare suscettibile di ampliare anche l'afflusso turistico in altre città italiane tra le quali anche quelle ove operano parte degli odierni ricorrenti.

9. Quanto agli aspetti soggettivi propri della presente controversia, appare fondata l'eccezione svolta dalle resistenti quanto alla rilevanza nella fattispecie di concorrenza sleale di interessi propri della ITALTAXI SERVICE s.r.l.

Invero appare pacifico che detta società svolga l'attività di fornitura di servizi amministrativi e contabili in favore di imprese che esercitano il servizio taxi. In effetti rispetto all'ipotesi di concorrenza sleale contestata non vi è comunanza di mercato, risultando l'attività contestata svolta invece sul mercato dell'utenza dei servizi di trasporto urbani non di linea.

Lo stato sommario della controversia non consente invece – salvo maggiori approfondimenti in una eventuale sede di merito – di verificare le relazioni intercorrenti tra i vari soggetti giuridici che nel loro complesso risultano comunque coinvolti a vario titolo nell'organizzazione, promozione e diffusione del servizio *UBER POP*. Se i rapporti intragruppo tra le varie società olandesi potranno essere adeguatamente affrontati in sede di merito, può peraltro rilevarsi che la società *UBER ITALY* s.r.l. per ciò che emerge dagli atti e documenti di causa appare invece attivamente partecipe dello sviluppo e della promozione del servizio *UBER POP* nel territorio nazionale, come rilevabile sia dall'assistenza

svolta nei confronti degli autisti che dall'attività svolta dall'amministratore della stessa in occasioni di pubblico confronto.

Le misure cautelari di seguito disposte non possono invece essere rivolte anche nei confronti del resistente non costituito Roberto NOÈ, il quale risulta essere uno degli autisti operanti all'interno del sistema *UBER POP*.

In effetti egli – pur dando luogo personalmente ai trasporti in forma non autorizzata, e dunque di fatto partecipante della complessiva attività di concorrenza sleale – appare del tutto estraneo alla predisposizione ed organizzazione del sistema *UBER POP* e della relativa *app*, sicchè i comandi cautelari richiesti dalle ricorrenti ed incentrati su detta applicazione e sui suoi usi non possono ritenersi effettivamente pertinenti alla posizione del medesimo e dunque privi di effettiva strumentalità rispetto alle domande ipotizzabili nei suoi confronti in sede di merito.

10. In conclusione devono dunque essere emessi provvedimenti di inibitoria che investono sia l'utilizzazione sul territorio nazionale dell'*app* denominata *UBER POP* sia del servizio – comunque denominato e con qualsiasi mezzo promosso e diffuso – che organizzi, diffonda e promuova un servizio di trasporto terzi dietro corrispettivo su richiesta del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta.

A tale inibitoria va associata anche la relativa penale *ex art. 614 bis c.p.c.* nella misura determinata in dispositivo.

Non ritiene il giudicante di applicare anche la cauzione richiesta dalle parti resistenti, atteso il quadro normativo esistente che appare chiaro e coerente rispetto alla regolamentazione dello specifico settore del trasporto pubblico urbano.

Se la natura cautelare del presente procedimento non consente la determinazione e condanna al risarcimento del danno, può essere comunque disposta la pubblicazione del dispositivo del presente provvedimento nei termini specificati in dispositivo.

Devono altresì essere liquidate le spese del procedimento in favore delle parti ricorrenti vittoriose, nella misura determinata in dispositivo, attesa l'idoneità delle misure cautelari adottate alla loro stabilizzazione tra le parti senza la necessità di instaurare la relativa causa di merito.

Quanto alle spese relative Al rigetto delle domande cautelari svolte da ITALTAXI SERVICE s.r.l., esse possono essere compensate tra le parti, mentre la mancata costituzione in giudizio del resistente NOÈ non comporta la liquidazione in suo favore di alcuna somma a titolo di spese.

P.q.m.

visto l'art. 669 *octies* c.p.c.:

- 1) in parziale accoglimento del ricorso cautelare avanzato da TAXIBLU s.c. - Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare soc. coop., SOCIETÀ COOPERATIVA PRONTO TAXI s.c. a r.l., COOPERATIVA RADIO TAXI TORINO s.c., COOPERATIVA RADIOTAXI GENOVA s.c., , Emilio Luigi BOCCALINI, Claudio SEVERGNINI, Adriano BIGLIO, Alberto AIMONE CAT, Davide AVANZI, Valter CENTANARO, ASSOCIAZIONE SINDACALE S.A.T.M./C.N.A. - Sindacato Artigiano Taxisti di Milano e provincia, ASSOCIAZIONE UNICA MILANO E LOMBARDIA, T.A.M. - Tassisti Artigiani Milanesi, UNIONE ARTIGIANI DELLA PROVINCIA DI MILANO, FEDERAZIONE NAZIONALE UGL TAXI, ASSOCIAZIONE TUTELA LEGALE TAXI nei confronti di UBER INTERNATIONAL B.V., UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V., UBER B.V., RAISER OPERATIONS B.V., UBER ITALY s.r.l., accertata la concorrenza sleale posta in essere ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c.c. dalle parti resistenti, inibisce in via cautelare ed urgente alle medesime l'utilizzazione sul territorio nazionale dell'*app* denominata *UBER POP* e comunque la prestazione di un servizio – comunque denominato e con qualsiasi mezzo promosso e diffuso – che organizzi, diffonda e promuova da parte di soggetti privi di autorizzazione amministrativa e/o di licenza un trasporto terzi dietro corrispettivo su richiesta del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta;
- 2) fissa a titolo di penale per il ritardo nell'attuazione dell'inibitoria di cui al capo 1) la somma di € 20.000,00 per ogni giorno di ritardo a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza;
- 3) rigetta le domande svolte dalla ricorrente ITALTAXI SERVICE s.r.l. nonché quelle di tutte le ricorrenti nei confronti del resistente Roberto NOÈ e le altre domande avanzate dalle ricorrenti;
- 4) dispone la pubblicazione del dispositivo del presente provvedimento per giorni trenta sulla *home page* del sito www.uber.com nella sua sezione dedicata al territorio italiano in firma leggibile e diretta (senza necessità di rinvio mediante ulteriori *link*) entro quindici giorni dalla comunicazione della presente ordinanza a cura ed a spese delle resistenti;
- 5) condanna le parti resistenti UBER INTERNATIONAL B.V., UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V., UBER B.V., RAISER OPERATIONS B.V., UBER ITALY s.r.l. in solido tra loro al rimborso delle spese del giudizio in favore delle ricorrenti, liquidate in complessivi € 12.800,00 (di cui € 800,00 per spese ed € 12.000,00 per compensi) oltre rimborso forfettario *ex art. 2, comma 2 D.M. 55/14* ed oneri di legge e dichiara compensate le spese tra le parti resistenti e la ricorrente ITALTAXI SERVICE s.r.l.

Milano, 25 maggio 2015

.il Giudice
Dott. Claudio Marangoni

N. R.G. 35445-1/2015



TRIBUNALE di MILANO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA - SEZ. A

NEL PROCEDIMENTO CAUTELARE n. RG. 35445-1/2015

AI FINI DELLA ISTANZA DI SOSPENSIONE

tra

**UBER INTERNATIONAL HOLDING BV
UBER ITALY SRL
UBER BV
UBER INTERNATIONALE BV
RASIER OPERATIONS BV**

RECLAMANTI

e

**ASSOCIAZIONE TUTELA LEGALE TAXI
EMILIO LUIGI BOCCALINI
ALBERTO AIMONE CAT
TAXIBLU SC
FEDERAZIONE NAZIONALE UGL TAXI
TAM TASSISTI ARTIGIANI MILANESI
CLAUDIO SEVERGNINI
COOP RADIOTAXI GENOVA
DAVIDE AVANZI
VALTER CENTANARO
SOC. COOP. PRONTO TAXI SCARL
UNIONE ARTIGIANI DELLA PROVINCIA DI MILANO
ASS. SINDACALE SATAM/CNA SINDACATO ARTIGIANO TAXISTI DI MILANO E
PROVINCIA
ADRIANO BIGLIO
ASS. UNICA MILANO E LOMBARDIA
COOP RADIO TAXI TORINO**

RECLAMATE

e nei confronti di

ROBERTO NOE' (contumace in prime cure)



Il Presidente dott. Marina Tavassi,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 9 giugno 2015,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

In data 5 giugno 2015 le Società Uber Italy s.r.l., Uber International B.V., Uber International Holding B.V., Uber B.V. e Rasier Operation B.V. proponevano reclamo avverso l'ordinanza cautelare depositata il 25 maggio 2015 dal dott. Claudio Marangoni, formulando contestualmente istanza di sospensione della esecuzione delle misure cautelari adottate con la predetta ordinanza. A seguito del reclamo e di tale istanza, il sottoscritto Presidente, ritenuta la propria competenza a norma dell'ultimo comma dell'art. 669 *terdecies* c.p.c., ritenuto che la peculiarità e complessità del caso consigliasse di stabilire il contraddittorio tra le parti anche limitatamente all'istanza di sospensione, con decreto in data 6-8 giugno 2015 convocava le parti avanti a sé per l'udienza odierna. In tale udienza si sono costituiti i difensori di tutti i reclamati in forza delle procure già rilasciate per il ricorso introduttivo (a margine del ricorso stesso), depositando note di udienza che sono state allegate al verbale. I difensori hanno dibattuto gli argomenti a sostegno dell'una e dell'altra posizione riguardanti la sospensione del provvedimento cautelare, essendosi dato altresì atto che nell'ambito del procedimento di reclamo è nel frattempo intervenuta, svolgendo intervento volontario adesivo a favore delle parti reclamanti, l'Associazione Altroconsumo. Dopo ampia discussione e dopo aver esperito un tentativo di bonaria composizione limitatamente alla esecuzione delle misure cautelari disposte con l'ordinanza reclamata, tentativo che non ha sortito l'esito sperato, questo giudice si è riservato di decidere.

E' noto che l'articolo 669 *terdecies* ultimo comma c.p.c. prevede la possibilità che il presidente del tribunale (da intendersi il presidente della sezione competente) disponga la sospensione del provvedimento reclamato "quando per motivi sopravvenuti il provvedimento arrechi grave danno". La parte reclamante al fine di integrare il previsto requisito ha specificamente dedotto la sussistenza di gravi "motivi di fatto o di diritto che non sono stati valutati dal giudice che ha emanato il provvedimento cautelare" ed ha allegato che l'intervenuta segnalazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (prodotta sub doc. 56 e pubblicata il 4 giugno 2015) costituirebbe "un elemento di fatto e di diritto che il giudice di prime cure non ha potuto vagliare", tale da imporre di sospendere senza indugio l'efficacia di detta ordinanza per consentire un nuovo vaglio che tenga conto anche di tale presa di posizione. Inoltre, la medesima difesa ha ribadito la sussistenza di un grave e irreparabile danno che sarebbe determinato dal blocco del servizio UberPop a causa dell'esecuzione del provvedimento nel tempo necessario a concludere il giudizio di reclamo, realizzandosi sul mercato la sostanziale ed irreversibile disgregazione della *community* formatasi nel corso di oltre un anno di servizio, a vantaggio di piattaforme concorrenti e servizi alternativi, quali ad esempio la concorrente LetzGo, per le ragioni meglio illustrate ai punti tra (i) e (vi) del paragrafo 61 del reclamo.

Le note depositate dai reclamati all'udienza odierna hanno affermato in primo luogo che l'ordinanza cautelare sia da intendersi immediatamente esecutiva, senza che possa parlarsi di alcun rinvio della sua efficacia per la dilazione dei quindici giorni indicati nell'ordinanza medesima ai soli fini del decorso della prevista penale, cosicché la controparte sarebbe già da intendersi inadempiente all'ordine emanato dal tribunale. La medesima difesa ha poi negato la ricorrenza del presupposto cui è subordinata una possibile sospensione ex articolo 669 *terdecies*, non rappresentando la



segnalazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti datata 21 maggio 2015 quel particolare motivo sopravvenuto che, secondo la norma indicata, determinerebbe il grave danno richiesto come condizione per accedere alla sospensione. Tale affermazione risulta meglio illustrata nei punti da (i) a (iii) del paragrafo (B) di dette note. In merito al dedotto danno che deriverebbe alle reclamanti dall'esecuzione del provvedimento, la difesa dei reclamati ha rilevato la mancanza di prova delle allegazioni riguardanti la potenziale perdita di *driver* e utenti e la incalzante concorrenza da parte di società diversa, concorrenza che per altro risulterebbe legittima fino a prova contraria.

Ad avviso di questo giudice si deve premettere che l'ordinanza reclamata è da intendersi come immediatamente esecutiva, nonostante che alcune conseguenze o alcuni provvedimenti abbiamo a valere solo a far tempo dal quindicesimo giorno successivo alla comunicazione della stessa. Depone in tal senso sia l'espressa lettera dell'ultimo comma dell'articolo 669 *terdecies* "il reclamo non sospende l'esecuzione del provvedimento" impugnato, sia la stessa previsione della facoltà per il presidente di disporre la sospensione di detta esecuzione, facoltà che concettualmente presuppone che l'esecuzione sia già effettiva. Ed è questo appunto il caso di specie dal momento che l'ordinanza reclamata si è limitata a fissare il decorso della penale dal quindicesimo giorno successivo alla comunicazione (punto 2), nonché a disporre che il dispositivo del provvedimento medesimo fosse pubblicato sulla *homepage* del sito www.uber.com "entro quindici giorni dalla comunicazione" dell'ordinanza medesima. L'utilizzo della preposizione "entro" lascia quindi intendere che si sarebbe potuto procedere anche immediatamente e comunque non oltre gli indicati quindici giorni.

Quanto alla deduzione dei "motivi sopravvenuti" che determinerebbero il rischio di un "grave danno" conseguente all'esecuzione del provvedimento, si deve concordare con la parte reclamata nel senso che la segnalazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti non integra quell'elemento sopravvenuto che la norma eziologicamente collega alla causazione di un grave danno. Tuttavia sembra doversi osservare che, se è vero che detta segnalazione dà atto della crescente diffusione sul mercato dell'utilizzo di piattaforme informatiche idonee a fornire servizi tecnologici per la mobilità (STM), anche "al di fuori dei settori oggetto dell'attuale regolazione (taxi e NCC)", la stessa si fa carico di segnalare al Governo e al Parlamento una serie di elementi necessari alla regolazione di tale specifica "nuova disciplina", suggerendo appunto l'introduzione di una nuova norma (l'articolo 3 bis alla legge 15 gennaio 1992 n. 21). Del resto, la difesa delle reclamanti non ha ritenuto di allegare l'ottemperanza di tutti i requisiti richiesti nella segnalazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, ma si è limitata ad offrire quale ipotesi transattiva in via interinale di limitare il servizio dei propri *driver* alle 15 ore settimanali.

In merito al dedotto grave danno ricollegabile al diverso "motivo sopravvenuto" rappresentato dalle iniziative poste in essere dalla concorrente LetzGo all'indomani dell'ordinanza reclamata, si deve considerare che detta ordinanza si è già fatta carico di distinguere il servizio di UberPop rispetto alle forme di *car sharing* e di *ride sharing* operative sul mercato, caratterizzate dal fatto che il *driver* offre a terzi di condividere il medesimo percorso da lui già programmato al fine di dividere le relative spese. Non risultano allo stato offerti in causa dalle reclamanti sufficienti elementi per ritenere che LetzGo si proponga nel medesimo ruolo svolto da UberPop. Sembra infatti deporre in senso contrario la presentazione di LetzGo, quale "*carpooling* urbano istantaneo - un nuovo modo per spostarsi in città condividendo i posti liberi delle auto"; ed ancora: "chiedi un passaggio, una volta terminato il viaggio indica il rimborso spese che vuoi riconoscere al driver" (sub documento 63 di parte reclamante). Neppure gli ulteriori documenti indicati a supporto (docc. 62, 64 e 66) valgono - alla sommaria delibazione riservata a questa sede - a sostenere la specifica deduzione articolata da parte reclamante.



D'altra parte, se il grave danno potesse essere integrato dal semplice rischio di veder sottratto, in tutto o in parte, il proprio avviamento (nella specie la *community* di *driver* e clienti indicata dalle reclamanti), dovrebbe essere sospesa l'esecuzione di ogni provvedimento inibitorio, considerato che alla stessa indubbiamente si collegherebbe la possibilità per i concorrenti di riempire quote di mercato lasciate libere dal soggetto sottoposto ad inibitoria.

P.Q.M.

rigetta l'istanza di sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza reclamata;
provvede con separato provvedimento all'assegnazione del reclamo ed alla fissazione dell'udienza di discussione.

Si comunichi.

Milano, 9 giugno 2015.

Il Presidente
dott. Marina A. Tavassi





TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA "A"

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Marina Anna Tavassi	Presidente relatore
dott. Paola Gandolfi	Giudice
dott. Pierluigi Perrotti	Giudice

all'esito dell'udienza del 2 luglio 2015

nei procedimenti per reclamo riuniti, iscritti ai nn. **R.G. 35445/2015 e RG 36491/2015**

tra

UBER INTERNATIONAL HOLDING BV

UBER ITALY SRL

UBER BV

UBER INTERNATIONALE BV

RASIER OPERATIONS BV

tutte in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, con il patrocinio degli Avv.ti Claudio Tesauro, Giovanni Guglielmetti, Monica Iacoviello e Mariangela Di Giandomenico

RECLAMANTI/RECLAMATE NEL PROC. R.G. 36491/2015

contro

TAXIBLU S.C. – TAXIBLU CONSORZIO RADIOTAXI SATELLITARE SOC. COOP.

ASSOCIAZIONE TUTELA LEGALE TAXI

FEDERAZIONE NAZIONALE UGL TAXI

TAM TASSISTI ARTIGIANI MILANESI

COOP RADIOTAXI GENOVA

SOC. COOP. PRONTO TAXI SCARL

UNIONE ARTIGIANI DELLA PROVINCIA DI MILANO

ASS. SINDACALE SATAM/CNA SINDACATO ARTIGIANO TAXISTI DI MILANO E PROVINCIA

ASS. UNICA MILANO E LOMBARDIA

COOP RADIO TAXI TORINO

ITALTAXI SERVICE S.R.L. (solo in prime cure)



EMILIO LUIGI BOCCALINI

ALBERTO AIMONE CAT

CLAUDIO SEVERGNINI

DAVIDE AVANZI

VALTER CENTANARO

ADRIANO BIGLIO

tutti con il patrocinio degli Avv.ti Nico Moravia, Marco Giustiniani, Alessandro Fabbi, Giovanni Gigliotti

RECLAMATI/ RECLAMANTI NEL PROC. R.G. 36491/2015

e con

ALTROCONSUMO

con il patrocinio degli Avv.ti Paolo Martinello, Marco Stucchi, Guido Scorza e Dario Reccia

CASA DEL CONSUMATORE

CODICI ONLUS – CENTRO PER I DIRITTI DEL CITTADINO

ASSOUTENTI

tutte con il patrocinio dell'Avv. Giovanni Ferrari

INTERVENUTE VOLONTARIAMENTE AD ADIUVANDUM NEL PROC. R.G. 35445/2015

e con

ROBERTO NOE'

RECLAMATO NEL PROC. R.G. 36491/2015 - CONTUMACE

Ha emesso la seguente

ORDINANZA

1. L'ORDINANZA RECLAMATA

1.1. Con ordinanza in data 25 maggio 2015 il G.D. Dott. Claudio Marangoni accoglieva parzialmente le istanze cautelari formulate, con ricorso *ex art.* 700 c.p.c. depositato in data 20 marzo 2015, dalle società di gestione dei servizi di radio taxi in Milano, Torino e Genova (TAXIBLU - Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare soc. coop., SOCIETÀ COOPERATIVA PRONTO TAXI s.c. a r.l., COOPERATIVA RADIO TAXI TORINO s.c., COOPERATIVA RADIOTAXI GENOVA s.c., ITALTAXI SERVICE s.r.l.), congiuntamente ad alcuni operatori del servizio taxi nelle stesse città (Emilio Luigi BOCCALINI, Claudio SEVERGNINI, Adriano BIGLIO, Alberto AIMONE CAT, Davide AVANZI, Valter CENTANARO) e ad alcune organizzazioni sindacali e associazioni di categoria del settore taxi a livello locale (ASSOCIAZIONE SINDACALE S.A.T.M./C.N.A. - Sindacato Artigiano



Taxisti di Milano e provincia, ASSOCIAZIONE UNICA MILANO E LOMBARDIA, T.A.M. - Tassisti Artigiani Milanesi, UNIONE ARTIGIANI DELLA PROVINCIA DI MILANO, FEDERAZIONE NAZIONALE UGL TAXI, ASSOCIAZIONE TUTELA LEGALE TAXI). I ricorrenti [di seguito indicati anche come “Gruppo Taxi”] avevano chiesto in via cautelare al Tribunale di inibire a UBER INTERNATIONAL B.V., UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V., UBER B.V., RASIER OPERATIONS B.V., UBER ITALY s.r.l. [di seguito indicate anche come “Gruppo Uber” o “Uber-Rasier”] ed alla persona fisica Roberto NOÈ l'utilizzo del servizio *UBER POP*, con conseguente blocco e/o oscuramento del sito *internet* e dell'applicazione informatica, oltre ulteriori domande connesse alla misura inibitoria e tese a dare efficace attuazione alla stessa, compresa l'imposizione di penali e di pubblicazione del provvedimento.

In sintesi i ricorrenti sostenevano che le società resistenti avevano ideato e organizzato un sistema equivalente al radio taxi, attraverso il quale i conducenti reclutati offrivano un servizio di taxi da ritenersi abusivo, attesa la violazione da parte di questi ultimi di tutte le regole di natura pubblicistica che disciplinavano il settore, tanto quelle che individuavano i requisiti soggettivi che dovevano possedere gli operatori di trasporto pubblico non di linea, quanto quelle che disciplinavano le modalità di svolgimento del servizio stesso. Secondo la tesi dei ricorrenti, dunque, in base alla violazione delle norme di natura pubblicistica, o, comunque, dell'utilizzo di mezzi – l'app *UBER POP* - non conformi ai principi della correttezza professionale, le attività dei resistenti avrebbero dovuto essere qualificate sul piano giuridico come condotte di concorrenza sleale *ex art. 2598 n. 3 c.c.*, posto che la violazione delle norme pubblicistiche avrebbe consentito alle società resistenti di acquisire un vantaggio concorrenziale, consistente nella possibilità per gli autisti aderenti al servizio di non sostenere determinati costi – costi invece indispensabili per fornire regolarmente il servizio taxi - e conseguentemente di offrire, nel medesimo mercato in cui agivano i ricorrenti, lo stesso servizio a prezzi, tuttavia, notevolmente inferiori rispetto alle tariffe praticate dagli operatori regolari del pubblico servizio.

Poiché le società resistenti attraverso l'app gestivano – ad avviso dei ricorrenti - direttamente il servizio di trasporto a fini di lucro, la loro condotta - ancorché fossero i singoli guidatori a violare materialmente le norme pubblicistiche di settore – avrebbe dovuto ritenersi sul piano giuridico più grave rispetto a quella dei conducenti, con la conseguenza che avrebbero dovuto essere proprio le società resistenti ad essere considerate quali principali autori della concorrenza sleale verso le parti ricorrenti. Quanto al requisito del *periculum in mora*, secondo i ricorrenti, l'attività contestata avrebbe avuto quale conseguenza quella di un



mancato guadagno per gli operatori dei taxi, a causa dell'idoneità dell'applicazione di *UBER POP* a sviare la clientela, indotta a scegliere il servizio offerto dai resistenti in ragione della sua maggiore economicità, e ad arrecare un danno all'immagine per gli operatori del settore. La situazione era aggravata dalla circostanza che nelle more della presentazione del ricorso la città di Milano si apprestava ad ospitare la manifestazione di *Expo 2015*.

- 1.2. Si costituivano i resistenti, fatta eccezione per il sig. Roberto Noè che restava contumace, opponendo una serie di argomenti in fatto ed in diritto per contrastare la sussistenza degli elementi del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* a sostegno dell'azione avversaria. Concludevano per il rigetto di tutte le istanze cautelari proposte nei loro confronti. In via subordinata chiedevano che, in caso di accoglimento della domanda di inibitoria, il blocco del funzionamento dell'applicazione *UBER POP* fosse limitata al solo servizio che riguardava le richieste provenienti dall'Italia e fosse ordinato *ex art. 669 undecies* c.p.c. ai ricorrenti di prestare congrua cauzione, per l-ammontare di Euro 500.000,00.

Nessun reclamo per la statuizione che ha riguardato la società *Italservice s.r.l.* per la quale è stata ritenuta la carenza di interesse, nel rilievo che la stessa svolge attività di fornitura di servizi amministrativi e contabili in favore di imprese esercenti il servizio taxi. Parimenti non contestata è stata l'affermazione del primo giudice di dover differire ai successivi accertamenti nel giudizio di merito le relazioni intercorrenti fra i diversi soggetti giuridici coinvolti a vario titolo nell'organizzazione, promozione e diffusione del servizio *Uber Pop*. Il gruppo delle società reclamanti (per tali intendendosi quelle che hanno proposto il primo reclamo, rubricato al n. RG 35445/15) verrà di seguito indicato come "Gruppo *Uber*" ovvero "*Uber-Rasier*".

Il gruppo delle società, associazioni, consorzi, persone fisiche ricorrenti in primo grado (di seguito indicate anche come "Gruppo *Taxi*") ha proposto separato reclamo, che ha radicato il procedimento RG 36491/15. Tale reclamo, proposto nei confronti di tutti gli originari resistenti ed in particolare nei confronti del sig. Roberto Noè, all'udienza del 2 luglio 2015 è stato riunito a quello già pendente promosso da *Uber-Rasier* al n. Rg. 35445/15.

In via preliminare, la difesa delle società resistenti sollevava l'eccezione di carenza di legittimazione attiva della società ricorrente *ITALTAXI SERVICE s.r.l.*, affermando che non si trattava di una cooperativa di tassisti né di un ente rappresentativo degli stessi, bensì di un mero fornitore di servizi contabili e amministrativi a favore di imprese che esercitavano il servizio taxi.

Sempre in via preliminare, eccepiva il difetto di legittimazione passiva delle società resistenti *UBER ITALY s.r.l.*, *UBER INTERNATIONAL B.V.* e *UBER INTERNATIONAL*



HOLDING B.V., in quanto dalla prospettazione delle ricorrenti sarebbero risultate coinvolte nel servizio oggetto della domanda inibitoria esclusivamente UBER B.V. e RASIER OPERATIONS B.V. , dal momento che UBER ITALY s.r.l. svolgeva unicamente attività di consulenza in favore delle altre società del gruppo, mentre per quanto riguardava UBER INTERNATIONAL B.V. e UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V. non sarebbe stato possibile ravvisare condotte illecite a loro specificamente riconducibili.

Nel merito, le società resistenti contestavano che *UBER POP* potesse ritenersi un servizio di trasporto di taxi, in quanto si trattava di una applicazione informatica idonea a favorire forme di trasporto condiviso, realizzate direttamente dagli utenti. Sul piano sociale, tale sistema risultava, infatti, espressione della nuova concezione di utilizzazione dell'autovettura in maniera condivisa, al fine di abbattere i costi di impiego dell'auto privata e di ridurre l'inquinamento. Attraverso il sistema elaborato dalle resistenti si sarebbe creata una *community*, alla quale prendevano parte solo coloro che installavano sul proprio *smartphone* l'*app UBER POP*. Una simile peculiarità valeva a confermare il carattere privato del trasporto, in quanto al fine di usufruire del servizio, sia come guidatore che come passeggero, era necessario aderire al gruppo Uber. L'ideazione della piattaforma tecnologica sarebbe stata volta esclusivamente a dotare di maggiore efficienza forme di condivisione nell'ambito del trasporto privato, allargandone la cerchia dei fruitori.

Tali caratteristiche e le altre peculiarità valorizzate anche in sede di reclamo (sulle quali si tornerà al punto seguente) sarebbero valse ad escludere il carattere abusivo di simile forma di trasporto. Dunque il rapporto che si instaurava fra i passeggeri e gli autisti attraverso l'applicazione *UBER POP* , secondo la difesa delle resistenti sul piano giuridico avrebbe dovuto essere qualificato come un contratto atipico, espressione del principio di autonomia negoziale di cui all'art. 1322 c.c.. Conseguentemente, non trattandosi di un servizio di trasporto pubblico, non si profilava alcuna violazione di norme pubblicistiche.

In ogni caso, secondo le resistenti, la prospettata violazione da parte dei conducenti di *UBER POP* delle norme pubblicistiche non sarebbe stata comunque di per sé sufficiente ad integrare un illecito anticoncorrenziale.

Infatti, la violazione di norme che imponessero all'imprenditore semplici oneri – tra cui, appunto, le norme che subordinavano l'esercizio di determinate attività imprenditoriali all'ottenimento di licenze – non potrebbero porre l'autore di tale violazione in una posizione di vantaggio concorrenziale, a meno che la violazione stessa non fosse accompagnata anche dalla violazione di norme che comportavano dei costi, tale non potendo ritenersi che fossero gli oneri connessi alla licenza.



In ogni caso la difesa delle resistenti contestava che potesse ravvisarsi uno sviamento di clientela, in quanto *UBER POP* era destinata ad un gruppo chiuso e definito di utenti formatosi sulla piattaforma. L'interpretazione dell'art. 2598 c.c. avrebbe dovuto essere orientata al principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica in forza dell'art. 41 Cost, dovendosi considerare che il servizio *UBER POP* mirasse a soddisfare l'interesse della collettività, da valutarsi anche secondo una lettura conforme ai principi *antitrust*, ostativi alla formazione di monopoli e pro- concorrenziali. L'intento dei ricorrenti di fermare il servizio *UBER POP* entrava in conflitto con i principi fondamentali previsti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) di libertà di stabilimento, di libera prestazione di servizi, e della concorrenza. Tali principi, formando dei vincoli per l'ordinamento interno, avrebbero imposto una ricostruzione evolutiva del quadro normativo nazionale, ed in particolare della legge n. 21/1992 e dell'art. 86 C.d.S..

Con riferimento al *periculum in mora*, la difesa delle resistenti contestava che vi fosse prova dell'idoneità delle condotte censurate a provocare in concreto un danno grave ed irreparabile. Non vi era inoltre il presupposto dell'urgenza, in considerazione del fatto che l'azione cautelare era stata esperita a distanza di un anno dall'inizio dell'attività di *UBER POP*. Non era poi stata offerta alcuna prova degli effetti dello sviamento di clientela e delle conseguenze negative sull'immagine dei ricorrenti generate dall'attività delle resistenti; né tanto meno sarebbe stato possibile riscontrare un collegamento eziologico fra il servizio *UBER POP* e la prospettiva per i tassisti di vedersi erosa la propria quota di mercato, prospettiva che in ogni caso non avrebbe presentato i connotati del pregiudizio imminente e irreparabile, presupposto imprescindibile per la concessione della misura in via cautelare.

- 1.3 Dopo ampio dibattito, con ordinanza deposita il 25 maggio (e comunicata il successivo 26) 2015, il giudice di prime cure, accoglieva in parte le domande dei ricorrenti ed accertava la sussistenza di atti di concorrenza sleale posti in essere dai resistenti ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c.c.; in via cautelare inibiva alle medesime società resistenti l'utilizzazione sul territorio nazionale dell'app denominata *UBER POP* e comunque la prestazione di un servizio – comunque denominato e con qualsiasi mezzo promosso e diffuso – che organizzi, diffonda e promuova da parte di soggetti privi di autorizzazione amministrativa e/o di licenza un trasporto terzi dietro corrispettivo su richiesta del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta; a titolo di penale per il ritardo nell'attuazione dell'inibitoria fissava la penale di € 20.000,00 per ogni giorno di ritardo a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla comunicazione dell'ordinanza. Riteneva di non potere accogliere le domande svolte dalla ricorrente ITALTAXI SERVICE s.r.l. stante il



ruolo di tipo puramente amministrativo svolto dalla medesima società; riteneva di non accogliere le domande formulate dai ricorrenti nei confronti del sig. Roberto NOÈ, nonché le ulteriori domande avanzate dai ricorrenti in sede cautelare. Disponeva quindi la pubblicazione del dispositivo del provvedimento per trenta giorni sulla *home page* del sito www.uber.com nella sezione dedicata al territorio italiano in forma leggibile e diretta (senza necessità di rinvio mediante ulteriori *link*) entro quindici giorni dalla comunicazione dell'ordinanza a cura ed a spese delle resistenti.

Infine condannava le resistenti in solido al rimborso delle spese del giudizio in favore delle ricorrenti, liquidate in complessivi € 12.800,00, oltre rimborso forfettario *ex art. 2, comma 2 D.M. 55/14* ed oneri di legge, dichiarando compensate le spese tra le parti resistenti e la ricorrente ITALTAXI SERVICE s.r.l.

A tale riguardo, va premesso che non è stato promosso nessun reclamo per la statuizione che ha riguardato la società ITALTAXI SERVICE, per la quale è stata ritenuta la carenza di interesse ad agire.

Parimenti non è stata contestata l'affermazione del primo giudice di dover differire ai successivi accertamenti nel giudizio di merito le relazioni intercorrenti tra i diversi soggetti giuridici coinvolti a vario titolo nell'organizzazione, promozione e diffusione del servizio Uber Pop.

2. MOTIVI DI RECLAMO SVOLTI DALLA DIFESA UBER-RASIER

Con il proposto reclamo le società del Gruppo Uber-Rasier hanno articolato i seguenti motivi di reclamo avverso l'ordinanza del 25 maggio 2015.

- i. Uber Pop è un servizio diverso da quello assolto dai taxi, costituendo una piattaforma tecnologica,
- ii. In ogni caso tale servizio non può dirsi in concorrenza rispetto ai taxi,
- iii. A torto il primo giudice ha ritenuto che Uber benefici di risparmi di costi,
- iv. Manca comunque il *periculum in mora* perché manca la prova che ci sia stata una diminuzione della domanda di servizio taxi a causa dell'ingresso sul mercato di Uber.

Esaminando in sintesi i predetti motivi di reclamo può rilevarsi quanto segue:

- 2.1. La tesi delle reclamanti si fonda sul rilievo che Uber Pop costituisca solo un'applicazione informatica atta a favorire forme di trasporto condiviso e spontaneo, diverse dai taxi, realizzate direttamente dagli utenti riuniti in un gruppo chiuso definito *community*. Uber sarebbe un servizio di *matching* (un *marketplace*) relativo alla condivisione di mezzi di trasporto privato, all'interno di una *community* privata di utenti, non intervenendo né



nell'allocazione delle opzioni né nella determinazione di volumi e prezzi degli scambi 'se non ex ante tramite appunto la programmazione dell'algoritmo'. L'attività non sarebbe equiparabile a quella di un radiotaxi perché Uber non dispiegherebbe risorse umane nell'esecuzione della transazione, né mezzi materiali per effettuarla.

2.2. L'ordinanza quindi sarebbe errata sia nel momento in cui ha escluso l'ascrivibilità di Uber Pop a forme di *car pooling*, sia ove ha affermato il ruolo di vettore di Uber.

L'ordinanza ha riconosciuto come la normativa sul servizio taxi persegua interessi pubblicistici, quali garantire la mobilità e libera circolazione delle persone e tutelare la salute e sicurezza dell'individuo, senza perseguire finalità di tutela della concorrenza; la medesima ordinanza ha infine ed in ogni caso errato nell'imputare ad Uber Pop un comportamento di concorrenza sleale.

2.3. Con il terzo motivo di reclamo la difesa del Gruppo Uber assume che per i conducenti del proprio servizio non vi sarebbe alcun risparmio di costi. L'ordinanza pertanto avrebbe errato nel considerare che tale risparmio di costi consentirebbe ad Uber Pop di operare tariffe inferiori rispetto a quelle predeterminate dalla normativa vigente per il servizio taxi. Assume la difesa reclamante che il prezzo non sarebbe fissato dalla piattaforma di Uber, ma dipenderebbe "dal punto di incontro tra domanda e offerta e dalle autonome determinazioni delle parti contraenti". I maggiori costi sostenuti dai tassisti per assicurazione, canone di radiotaxi e relativi apparati, compreso il tassmetro, sarebbero di importo modesto e compensati da alcune agevolazioni di cui i tassisti beneficerebbero.

2.4. L'ordinanza del Tribunale avrebbe errato nel ritenere sussistente il *periculum in mora*, in quanto la difesa dei ricorrenti in primo grado (e per le affermazioni di Uber neppure in secondo grado) non avrebbe fornito prova di un effettivo irreparabile pregiudizio collegato alla presenza sul mercato dei *drivers* di Uber Pop. Al contrario, sia le produzioni avversarie (vedi doc. riguardante le dichiarazioni IVA di Taxi Blu), sia l'indagine demoscopica fatta eseguire da parte reclamante (vedi le produzioni ed i riferimenti all'indagine della Società Demoskopea di cui all'udienza del 2 luglio u.s.) avrebbero evidenziato come nel periodo in cui si è sviluppata l'attività di Uber Pop a Milano ci sarebbe stata una riduzione marginalissima del fatturato (nel caso di Taxi Blu) e comunque una riduzione in percentuale molto ridotta dell'utilizzo dei taxi in città. Secondo la difesa di Uber l'ordinanza reclamata avrebbe affermato l'esistenza del *periculum* senza spiegarne le ragioni.

3. GLI INTERVENTI AD ADIUVANDUM DI ALTROCONSUMO E DI CASA DEL CONSUMATORE, CODICI ONLUS, ASSOUTENTI



- 3.1. In data 8 giugno 2015 l'Associazione ALTROCONSUMO ha svolto intervento *ad adiuvandum* per sostenere le ragioni di Uber nell'ambito del crescente fenomeno della *c.d sharing economy*, nella convinzione che i nuovi modelli di business offrano ai consumatori importanti opportunità di ottimizzazione dei bilanci familiari. Sarebbe così possibile condividere con altri consumatori e utenti risorse materiali, tempo e competenze, beneficiando in tal modo di una crescente offerta di beni e servizi spesso a condizioni più vantaggiose di quelle presenti sul mercato tradizionale. Informava ALTROCONSUMO di aver auspicato un tempestivo intervento regolamentare per risolvere le ambiguità presenti nella disciplina vigente, superando anche i dubbi insiti nei consumatori/utenti circa la legittimità e sicurezza del servizio di cui si discute. Manifestava quindi l'Associazione il proprio interesse ad intervenire nel procedimento, indicando i consumatori e utenti come i reali beneficiari dell'atto in questione e affermando che l'ordine di inibitoria di cui all'ordinanza impugnata finirebbe per essere lesivo della autonomia negoziale di utenti e consumatori, comprimendo il libero esercizio della proprietà privata con specifico riferimento alla propria autovettura, nonché privandoli della possibilità di ricorrere a soluzioni di mobilità *peers to peers* a basso costo. Sosteneva il reclamo di Uber con specifico riferimento alla inapplicabilità disciplina in materia di concorrenza sleale ed alla legittimità della condotta degli utenti. Andava pertanto escluso che le società Uber-Rasier ed i loro utenti abbiano violato la disciplina che regola il trasporto pubblico locale non di linea, cosicché parimenti avrebbe dovuto escludersi l'asserita condotta di concorrenza sleale. Al contrario apparirebbe evidente che le condotte delle Società reclamanti e dei loro utenti fossero pro-competitivi, "avendo reso più elastico e concorrenziale un mercato asfittico ed ingessato". Con riferimento al *periculum in mora* si sarebbe dovuto dimostrare che il consistente numero di visitatori per EXPO 2015, cui ha fatto riferimento l'ordinanza reclamata, avrebbe potuto essere assorbito dal servizio taxi, non essendo al contrario stata offerta alcuna prova a tale riguardo.
- 3.2. Analogo intervento è stato svolto dalle Associazioni Nazionali di Consumatori, CASA DEL CONSUMATORE, CODICI ONLUS – Centro per i Diritti del Cittadino, ASSOUTENTI - Associazione Nazionale Utenti di Servizi Pubblici, intervenendo nel procedimento RG. 35455/15 (reclamo introdotto da Uber-Rasier), con atto ex art. 105 c.p.c. in data 1° luglio 2015. Asserivano le nuove Associazioni intervenienti di aver costituito un coordinamento fra di loro denominato "Rete Consumatori Italia" – "RCT". Riferivano che RCT aveva svolto un sondaggio *on line*, durato cinque giorni, ricevendo 147.870 risposte, della quali il 65% (quindi sicuramente una percentuale di maggioranza, ma non certo totalitaria o particolarmente elevata) si erano dichiarate favorevoli all'intervento delle Associazioni nel presente



procedimento a favore di Uber. Dispiegando quindi tale intervento *ad adiuvandum*, le Associazioni indicate premettevano di essere membri del Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti (CNCU), essendo rappresentative a livello nazionale ed avendo, ai sensi dell'art. 137 c. 2 lett. a) del Codice del Consumo, come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti senza fini di lucro. Sostenevano il proprio intervento affermando che tutta la disciplina in materia di concorrenza sleale debba essere interpretata alla luce dell'interesse dei consumatori, dovendo quindi i contrapposti interessi in gioco essere valutati "affinché il beneficio egoistico di una categoria o corporazione non si traduca in un danno per la collettività nazionale e internazionale". Rilevavano inoltre che fra i fruitori di Uber Pop non vi erano solo i consumatori nell'accezione tradizionale di cui all'art. 3 c. 1, lett. a) del Codice del Consumo, ma altresì quei consumatori, che nella nuova accezione del termine acquisita grazie alla *sharing economy*, sono stati di recente definiti come "prosumer", figura intermedia fra il consumatore tradizionale e il professionista, e cioè quei cittadini che producono beni o rendono servizi ad altri privati cittadini.

Sulla base di queste e di altre considerazioni le Associazioni concludevano perché fosse accolto il reclamo proposto da Uber.

- 3.3. Può subito dirsi che questo Collegio ritiene di poter ammettere gli interventi così svolti dalle Associazioni di consumatori sopra indicate in quanto si tratta di semplici interventi *ad adiuvandum* per i quali quindi potrebbe ipotizzarsi l'applicazione, in via analogica della previsione dettata dall'art. 344 c.p.c. per l'appello, con diretto richiamo ai soggetti legittimati a proporre l'opposizione di terzo di cui all'art. 404 c.p.c.. E' vero che il procedimento per reclamo non è in tutto assimilabile all'impugnazione in sede di appello; tuttavia si deve aver presente che il reclamo cautelare ha una propria struttura non meglio regolamentata dalle norme processuali, rispetto alla quale la maggiore elasticità che il Codice del Consumo prevede per l'attività delle Associazioni nell'ambito delle azioni rappresentative (artt. 139, 140 Cod. Consumo) potrebbe consentire una applicazione estensiva della norma sopra ricordata. E' indubbio, e peraltro non specificamente contestato che le Associazioni intervenute siano rappresentative dei consumatori e utenti, nel senso indicato dai già ricordati artt. 139 e 140. La legittimazione di tali Associazioni comprende la possibilità di richiedere al Tribunale di inibire gli atti ed i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti, nonché di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate (art. 140 primo comma lett. a) e b)). In via analogica può quindi ritenersi ammissibile l'intervento adesivo nei termini svolti nel presente procedimento. Può poi affermarsi che, nelle allegazioni delle intervenute e salvi gli ulteriori approfondimenti che



potranno svolgersi in sede di merito, le Associazioni potrebbero dirsi in astratto legittimate a presentare l'opposizione di terzo sulla base del presupposto che la pronuncia intervenuta tra altre persone pregiudichi "i suoi [loro] diritti", o per meglio dire i diritti dei soggetti che dette Associazioni sono legittimate a rappresentare.

4. LE VALUTAZIONI DEL COLLEGIO SUL RECLAMO UBER-RASIER

- 4.1. Va premesso che il Collegio ritiene di ammettere tutte le produzioni offerte dalla difesa delle reclamanti all'udienza del 2 luglio scorso, e ciò sia perché si tratta in parte di giurisprudenza e quindi non di una produzione in senso tecnico, sia perché attinenti a due documenti sopravvenuti, l'uno indipendentemente dalla volontà delle reclamanti (la presentazione del Presidente dell'AGCM intervenuta il 24 giugno 2015), l'altro (questo solo in effetti opposto dalla difesa dei reclamati) di formazione recente, per scelta delle reclamanti: trattandosi tuttavia di un'indagine demoscopica, la stessa avrà necessariamente richiesto un certo periodo di tempo per la raccolta e l'elaborazione dei dati. Ritiene poi il Collegio che l'importanza del caso in esame richieda un ampio esame di tutti i fattori sottoposti dalle difese. Del resto, l'esclusione della produzione materiale di detta indagine non avrebbe impedito alla difesa di fare riferimento ai risultati della stessa, e quindi a parte reclamata di replicare sul punto, come di fatto è avvenuto.
- 4.2. Con il primo motivo di reclamo la difesa delle Società UBER-RASIER contesta la valutazione del primo Giudice che a dire della medesima difesa avrebbe considerato il servizio Uber Pop quale servizio di trasporto, con conseguente applicazione della normativa in materia di trasporto pubblico non di linea. Secondo parte reclamante Uber Pop rappresenterebbe soltanto un'applicazione informatica (un'*app*) idonea a favorire forme di trasporto spontaneo e condiviso, non generalizzato, bensì riservato agli utenti riuniti nell'ambito di una *community* e quindi nell'ambito di un gruppo chiuso di utenti. Uber Pop sarebbe soltanto un *marketplace*, ovvero un servizio di *matching* relativo alla condivisione di mezzi di trasporto privato all'interno di una community privata di utenti. La piattaforma si limiterebbe a realizzare il contatto fra opzioni di acquisto e di vendita tra due gruppi predefiniti di soggetti economici, secondo condizioni dinamiche e non predeterminate. Uber non interverrebbe né nel processo di allocazione delle opzioni, né nella determinazione dei volumi e prezzi degli scambi "se non *ex ante* tramite appunto la programmazione dell'algoritmo".



Inoltre l'attività in questione non sarebbe neppure equiparabile a quella del servizio radiotaxi dal momento che Uber Pop non metterebbe a disposizione risorse umane nella esecuzione della transazione né mezzi materiali per effettuarla.

La parte reclamante ha poi invocato le indicazioni della segnalazione della Autorità di Regolazione dei Trasporti, pubblicata il 4 giugno 2015, che nel formulare una serie di proposte per regolamentare il settore afferma che “già oggi i servizi tecnologici per la mobilità [sono] del tutto distinti e non assimilabili ai servizi di taxi o NCC, e a livello normativo, non riconducibili alle disposizioni della L. 21/1992, ma siano servizi diversi, nuovi, non vietati e da regolamentare”.

- 4.3. Ritiene il Collegio come la lettura dell'ordinanza di primo grado offerta dalle reclamanti non sia pienamente rispettosa della portata del provvedimento. Invero il primo giudice non ha affermato che Uber Pop realizzi un servizio di trasporto o un servizio di radiotaxi, ma ha invece affermato che il ruolo di intermediazione svolto “appare di fatto del tutto assimilabile al servizio di radiotaxi da anni in uso” (pag. 9 dell'ordinanza) e che “il comportamento delle Società resistenti - volto ad organizzare e stimolare la presenza di autisti abusivi sulla piazza e a trarre da detta attività dei proventi - risulta certamente indissolubilmente connesso all'attività dei singoli autisti che con il loro comportamento violano la normativa di legge che regola il servizio di taxi e ne sfrutta, ampliandole in maniera esponenziale, le capacità di alterazione del mercato soggetto a regolamentazione amministrativa anche a livello tariffario” (pag 14). Ritengono questi giudici di dover confermare che la predisposizione della *app*, che a detta della stessa parte reclamante vale a mettere in contatto la domanda e l'offerta del servizio di trasporto, sia effettivamente equiparabile, ancorché realizzata con modalità più moderne, al tradizionale servizio di radiotaxi. A nulla rileva ai fini che qui interessano che il servizio di radiotaxi sia svolto tramite risorse umane, mentre quello di Uber non impieghi simili risorse, ove si osservi che ciò che conta è il servizio che viene reso agli utenti, tramite gli addetti al *call center* ovvero tramite l'algoritmo di cui si avvale la *app* di Uber. Non sembra d'altra parte necessario risolvere il quesito se l'*app* di Uber funzioni o meno esattamente come un servizio di radiotaxi, dal momento che ciò che conta è proprio quell'effetto di messa in contatto fra domanda e offerta che entrambi i servizi assolvono. Non è poi vero che il primo giudice abbia paragonato Uber ad un vettore, dovendosi rilevare che la motivazione svolta è stata ben più complessa ed è pervenuta alla conclusione che il comportamento delle società resistenti, tramite Uber Pop, sia indissolubilmente connesso all'attività dei singoli autisti che - questi certamente - si pongono in concorrenza con i tassisti.



Vi sono nel procedimento diversi elementi che escludono che il servizio di Uber Pop possa essere paragonato al servizio di *car sharing* operato da altri operatori sul mercato. Si deve qui ribadire quanto già evidenziato dall'estensore della presente ordinanza nel provvedimento in data 8 giugno 2015. 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".

Al contrario il sistema di Uber Pop prevede che il *driver* metta a disposizione la propria vettura e la propria attività di guida per recarsi nella esatta destinazione scelta di volta in volta dal cliente (vedi doc. 12 di parte resistente in primo grado, recante le indicazioni "GET TO THE RIDER", "NAVIGATE TO THE RIDER", MORE DRIVER INFO").

Il cliente è poi escluso da ogni meccanismo di negoziazione del costo, essendo escluso da tale negoziazione anche il *driver*. Dalla lettura dei contratti sottoscritti fra Uber (*rectius* Rasier BV) e i propri *drivers* (vedi doc. 9 del fascicolo di Uber) emerge infatti che è la società Rasier a predisporre autonomamente un tariffario (denominato "Piano degli oneri di servizio"), cui il conducente ed il cliente si devono obbligatoriamente attenere. Anche il sistema del c.d. *surge pricing* è condizionato esclusivamente dalle scelte di Uber-Rasier.

Il riferimento al prezzo della corsa quale effetto dell'incrocio fra domanda e offerta, rappresenta un concetto di natura esclusivamente economica, che nulla a che fare con il baratto, richiamato dalle associazioni, o con altre forme di *sharing economy*. Ove ci sia un prezzo e questo si ponga come variabile a seconda dell'incontro fra domanda e offerta si è in presenza di un mercato concorrenziale. Se poi si trattasse, come affermato da Altroconsumo, di un sistema di semplice recupero di costi fissi, allora non dovrebbero esservi aumenti legati a situazioni contingenti, quali l'aumento della domanda in occasione di determinati eventi o di picchi di aumento della domanda.

Nel suo complesso può dirsi che il sistema dei prezzi di Uber Pop non abbia regole predeterminate e trasparenti, ed anche questo elemento non va certo a vantaggio dei consumatori. Inoltre, non è dato comprendere se di questi aumenti si avvantaggino i *drivers* (ed eventualmente in che misura) ovvero, come sembra più probabile leggendo le clausole del contratto imposte da Rasier (vedi il già citato contratto sub doc. 9 delle reclamanti), esclusivamente Uber.



Per completare l'esame delle ragioni sostenute dalle Associazioni si deve anche sottolineare come il risparmio in termini di costi (per altro non sempre sicuro, vedi gli aumenti del 150% e del 500% in caso di *surge pricing*, docc. 50, 72 e 73 di parte resistente), invocato a vantaggio dei consumatori, nell'ambito di un ampliamento dell'offerta di servizi pro-competitiva non può andare a discapito delle ragioni di sicurezza del consumatore, che principalmente motivano la scelta operata da questo Collegio e sulle quali si tornerà in seguito.

Anche la segnalazione del Movimento Consumatori all'AGCM (doc. 49 di parte reclamata) denuncia la scarsa trasparenza dei prezzi operati da Uber poiché con il meccanismo del *surge pricing* il prezzo applicato potrebbe essere suscettibile di variazioni imprevedibili e non supportate da alcuna notizia circa le ragioni dell'aumento.

Appare poi 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* (alcune per altro elettriche). Sorprende quindi che alcune Associazioni di consumatori siano intervenute a sostegno del reclamo proposto da Uber ipotizzando che tale servizio possa valere a ridurre l'inquinamento della città o il livello del traffico.

- 4.4. Le considerazioni svolte valgono anche a confutare il secondo motivo di reclamo, in forza del quale la violazione della disciplina sul servizio pubblico non costituirebbe comunque atto di concorrenza sleale.

Quanto al contestato rapporto di concorrenza, si deve osservare come l'attività direttamente imputabile ad Uber - Rasier si ponga in concorrenza con quella attività di organizzazione del servizio pubblico su strada che, sia pure con modalità diverse, è svolta dalle Società, Cooperative e Associazioni, ricorrenti in primo grado. Non va trascurato che ricorrenti non sono solo i tassisti, ma anche le loro associazioni e organizzazioni. E' innegabile che il mercato accomuna i ricorrenti di prime cure (gruppo Taxi) come le società ivi resistenti (gruppo Uber-Rasier), in quanto il mercato va definito, non con riferimento alle modalità con le quali è assolto il servizio (radiotaxi o *app*), bensì con riferimento alla soddisfazione dei medesimi bisogni e con riferimento alla sostituibilità fra l'offerta di una tipologia di servizio ed un'altra, non rilevando a tale ultimo fine che le modalità di *matching* fra offerta e domanda ed i costi dell'uno e dell'altro servizio possano essere diversi.

- 4.5. Né d'altra parte può sostenersi che, non ritenendosi le società del gruppo Uber vincolate dalle norme sul servizio pubblico di trasporto, le stesse non svolgano un servizio pubblico di



trasporto. Pur accedendosi alla prospettazione che il servizio Uber Pop non sarebbe rivolto ad una utenza indifferenziata (circostanza rispetto alla quale si formulano forti dubbi, dal momento che l'offerta è sicuramente aperta a chiunque voglia iscriversi alla c.d. *community* scaricando la *app*, situazione parificabile, considerati gli idonei mezzi di comunicazione ormai capillarmente diffusi sul mercato, a chi utilizzi il telefono per chiamare il radiotaxi) e pur escludendosi che ci sia uno stazionamento su luogo pubblico delle auto a disposizione del cliente di passaggio, è innegabile che vi sia lo stazionamento su di una piattaforma informatica, tramite la quale si rivolge l'offerta al pubblico e si realizza l'incontro tra offerta e domanda.

Il rapporto di concorrenza va valutato con riferimento al sistema attuato tramite Uber, nel suo complesso: infatti i *drivers* e il gestore dell'*app* costituiscono un sistema integrato (gli uni non potrebbero operare senza l'altra e viceversa) idoneo a rendere il servizio, proprio secondo le modalità spiegate nel reclamo e seguendo la prospettazione di parte reclamante. Ed è questo servizio, così complessivamente strutturato e fornito, che si pone in concorrenza con il trasporto pubblico dei taxi.

In ogni caso il Collegio ritiene di aderire alla prospettazione del primo giudice secondo la quale l'attività posta in essere dal gruppo Uber-Rasier sia indissolubilmente connessa all'attività dei singoli autisti, ed anzi sia del tutto determinante per l'espletamento di tale attività. Il testo del contratto già sopra richiamato fra Rasier e i suoi *drivers* conferma tale valutazione ed offre indizi importanti circa il ruolo centrale di controllo e imposizione dei prezzi svolto da Rasier.

- 4.6. Seppure si volesse escludere un rapporto diretto di concorrenza tra Uber Pop e l'attività dei tassisti, sicuramente un simile rapporto non potrebbe escludersi fra *drivers* di Uber e tassisti. Si è già detto infatti che tali *drivers* non sono equiparabili ai proprietari o conducenti di autovetture che offrono la condivisione della propria auto e mettono a disposizione la propria guida, ma sono sicuramente equiparabili - nelle loro linee essenziali - al servizio assolto dai tassisti: trasporto a richiesta di un cliente dal luogo in cui lo stesso viene prelevato al luogo di destinazione dal medesimo indicato, dietro corresponsione di un compenso. L'intermediazione svolta da Uber-Rasier, già qualificata come elemento essenziale di tale attività (vedi punto precedente), rende le reclamanti pienamente partecipi degli atti di concorrenza sleale posti in essere ai danni dei tassisti.
- 4.7. Affermato il rapporto di concorrenza, si deve poi verificare che nell'ambito del medesimo mercato l'attività di Uber Pop si ponga come concorrente in modo lecito e corretto ovvero in



modo scorretto per violazione delle norme pubblicistiche e/o per violazione dei principi della correttezza professionale.

Laddove il mercato abbia regole etero determinate, come nel caso di specie per i trasporto pubblico non di linea, il mancato rispetto di simili regole da parte di alcuni dei soggetti che operano sul mercato, sia pure per il convincimento (come si vedrà e come già è stato spiegato dal primo giudice, errato) di non essere vincolati da dette regole, non vale certo a giustificare le violazioni, ma al contrario integra comunque una condotta illecita. Ove poi il mancato rispetto di dette regole determini una posizione di indebito vantaggio, con corrispondente pregiudizio dei concorrenti, un simile comportamento può essere qualificato come contrario ai principi della correttezza professionale e sanzionato come atto di concorrenza sleale..

Quanto alla violazione delle norme pubblicistiche si deve confermare l'inquadramento fatto dal primo giudice con riferimento alla Legge n. 21/1992, da ritenersi normativa base nel settore del trasporto pubblico non di linea. L'art. 1 della legge definisce come autoservizi pubblici non di linea "quelli che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persona, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta". La norma prosegue poi precisando che "costituiscono autoservizi pubblici non di linea: a) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozzeria, natante e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozzeria, natante e veicoli a trazione animale". L'art 2 della medesima legge si occupa poi di disciplinare le possibili forme di trasporto di persone indicate nell'art. 1, prevedendo i requisiti che devono essere rispettati per esercitare l'attività di tassista. La difesa della reclamante ha asserito che per l'attività assolta dai *drivers* di Uber Pop rileverebbe il solo art. 1, non dovendo quindi essere assolti i requisiti che disciplinano l'attività di taxi e NCC. Sul punto il Collegio concorda con la indicazione della difesa di parte resistente, la quale ha rilevato come per l'esercizio dell'attività rientrante nella nozione di trasporto pubblico non di linea siano ammesse - *de iure condito* - due sole distinzioni: quella di operatore di taxi e quella di operatore di NCC. Si trae conferma di tale limitazione anche nella segnalazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) invocata a proprio favore da parte reclamante (doc. 56, prodotto all'udienza del 2 luglio scorso). La stessa Autorità infatti ha colto la necessità di una modifica legislativa con l'inserimento di un'apposita norma idonea a disciplinare le nuove tipologie di offerta del servizio quale quella di cui si discute (art. 3 bis alla legge 15 gennaio 1992 n. 21, articolo dedicato ai c.d. "Servizi tecnologici per la mobilità", nell'acronimo



“STM”, anche questa dizione assolutamente nuova), definendo tale inserimento con l’espressa indicazione “nuova disciplina” (vedi pag. 1 dell’Allegato 1 alla Segnalazione, indicato come “Proposte di modifica della normativa vigente”).

Non può revocarsi in dubbio che l’indicazione dell’esigenza di una modifica legislativa (tramite l’aggiunta di una norma, completamente nuova ed articolata, ad un testo legislativo già esistente), pur a fronte della presa d’atto da parte della ART delle innovazioni del settore, sia univoco segnale verso la necessità che le possibili nuove modalità del servizio debbano essere regolate tramite uno specifico intervento del legislatore.

Il Collegio condivide pienamente l’inquadramento normativo fatto dal primo giudice (pagg. 7 e 8 dell’ordinanza) sia con richiamo agli artt. 82-86 del Codice della Strada, sia con richiamo alla normativa europea di cui agli artt. 56 e 58 TFUE.

Non ritiene il Collegio che i rilievi di parte reclamante, secondo cui si dovrebbe offrire un’interpretazione costituzionalmente o comunitariamente orientata delle disposizioni in argomento valgano a far pervenire a conclusioni diverse.

Operando una lettura di dette norme costituzionalmente orientata non si supera in ogni caso il rilievo che proprio l’art. 41 della Costituzione, nello stabilire il principio di tutela e libertà dell’iniziativa economica privata, prevede (al secondo comma) che la stessa non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, proseguendo (al terzo comma) con l’indicare che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali”. Non va trascurato quindi che la tutela della sicurezza è elemento prioritario rispetto a quello della libertà di iniziativa economica.

Parimenti la Carta fondamentale dei diritti dell’Unione Europea pone la persona al centro della sua azione, istituendo la cittadinanza dell’Unione e creando uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”. L’art. 95 della Carta, occupandosi della “protezione della salute” stabilisce come principio generale che “Nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”.

Sul piano comunitario può ancora rilevarsi come il settore dei trasporti pubblici non di linea sia allo stato espressamente escluso da qualsiasi obbligo di liberalizzazione (Direttiva 2006/123/CE, come parimenti a livello nazionale D.lgs. n. 59/2010; DL n. 138/2011 e n. 1/2012). Del resto la CGUE con le sentenze del 13.2.2014 (cause riunite C 162/12 e C-163/12, e cause riunite C-419/12 e C-420/12) si è già pronunciata nel senso di escludere che la regolamentazione nazionale del trasporto pubblico non di linea sia lesiva della libertà di



stabilimento e di circolazione dei servizi invocati dalla difesa reclamante e dalle Associazioni intervenute.

La richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea appare a questo Collegio non necessaria nel caso di specie, non ravvisandosi alcuna ragione per dover richiedere (dopo le già richiamate pronunce della Corte) un intervento al fine di chiarire se gli artt. 49 e 56 del TFUE sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione di servizi e gli artt. 3 e ss. sulla concorrenza debbano interpretarsi nel senso che ostino all'introduzione e applicazione di vincoli da parte di uno Stato membro - anche attraverso una interpretazione estensiva delle norme che regolano i servizi pubblici di trasporto non di linea - all'utilizzo di un'applicazione software (*app*) mobile, i cui diritti di proprietà intellettuale sono detenuti da una Società avente sede in uno Stato membro dell'Unione, attraverso la quale si crea un collegamento tra utenti iscritti alla piattaforma al fine di ottenere un passaggio in auto con previsione di un onere economico per il percorso/viaggio svolto condividendo il veicolo" (pag. 17 del reclamo).

Con riferimento alla prima norma invocata, l'art. 49, che si occupa della libertà di stabilimento ("Il diritto di stabilimento - *"Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali."*), basta rilevare che la legislazione nazionale e l'applicazione che della stessa è stata data dal primo giudice non discriminano fra cittadini italiani e cittadini di altro Stato membro, ma si applicano indistintamente agli uni e agli altri. La norma in esame del resto prevede espressamente che l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, la costituzione e gestione di imprese e società sia liberamente attuabile, ma alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. E così è appunto nel caso di specie.

Tale considerazione è confermata anche a seguito dell'esame dell'art. 56 TFUE il quale stabilisce che *"le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia*



quello del destinatario della prestazione”. Nessuna discriminazione è attuata anche sotto tale profilo.

Né a diverse valutazioni si perviene in base ai principi di cui agli artt. 3 e ss del TFUE, dettando tali norme principi di portata assolutamente generale in tema di concorrenza, che non possono prevalere rispetto alle ragioni di sicurezza dei cittadini e dei consumatori in genere (molti sono gli stranieri che si possono avvalere del servizio Uber, soprattutto in periodo di EXPO).

Il quesito proposto, poi, non può considerarsi in modo puntuale riferito al caso di specie, in quanto sembra presupporre che il servizio tramite Uber Pop sia una condivisione dell’auto e del trasporto da un luogo ad un altro, in una sorta di *car sharing* che - come già si è detto - va invece escluso per le modalità con le quali il servizio di cui al presente procedimento è attuato.

Non ritiene quindi il Collegio di dover disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, né sulla base del quesito proposto né per diverse ragioni.

- 4.8. In merito al profilo della violazione delle norme pubblicistiche, si deve concordare con la difesa di parte reclamante che detta situazione non basta da sola a determinare un comportamento di concorrenza sleale (vedi giurisprudenza citata a pag. 18 del reclamo e le numerose pronunce di questa Sez. specializzata in tal senso), né la concorrenza sleale può essere individuata a fronte della determinazione di una diminuzione dell’avviamento altrui, o a fronte dell’applicazione di prezzi inferiori da parte del concorrente per il medesimo servizio. E’ vero tuttavia che laddove l’omesso rispetto della normativa di settore consenta al *competitor* di realizzare risparmi di costo e di semplificare in maniera sostanziale la propria attività organizzativa e di vigilanza - proprio in conseguenza della mancata ottemperanza ai vari adempimenti previsti dalla legge a carico di coloro che invece siano tenuti e ritengano di doversi conformare a tale normativa - in tal caso il comportamento debba essere sanzionato come atto di concorrenza sleale sul mercato, in presenza dell’ulteriore requisito dell’idoneità a danneggiare l’altrui azienda. La riferita violazione delle norme pubblicistiche può avere un effetto distorsivo sul mercato, e questo nel caso specifico appare altresì idoneo a determinare un danno di natura irreparabile in capo ai concorrenti.

Né può condividersi l’assunto della difesa reclamante - esposto con il terzo motivo di reclamo - a proposito della insussistenza di un risparmio di costi a favore di Uber. E’ incontestabile che il non dover sottoporre a ripetute verifiche e controlli le vetture ed i *drivers*, il non imporre a questi ultimi l’adesione a specifiche polizze assicurative (i maggiori costi dei *drivers* costringerebbero Uber a negoziare con questi tariffe diverse, posto che per quanto



riguarda i conducenti questi dovrebbero sopportare maggiori oneri per procurarsi un'auto più nuova, garantirsi le forme assicurative dedicate, sottoporsi essi stessi a test psico-attitudinali), il realizzare con ogni probabilità (stante la scarsa trasparenza del settore) risparmi fiscali, sono tutti fattori idonei a far beneficiare di un risparmio dei costi ed a rendere l'organizzazione estremamente semplificata. L'attività in tal modo organizzata (sottraendosi al rispetto delle norme di legge) diventa così facilmente un *asset* puramente remunerativo. I risparmi realizzati quindi sono sia economici che organizzativi. Di tutti tali risparmi i tassisti non possono certo beneficiare e al confronto gli sconti sulla benzina di cui possono fruire sono ben poca cosa. Gli asseriti sconti per i premi assicurativi sono poi legati ad un'offerta che sembra occasionale e connessa alla installazione della scatola nera (vedi doc. 61 di parte reclamante). Tale disequilibrio, oltre a realizzare nella situazione attuale un effetto distorsivo della corretta concorrenza sul mercato, rappresenta un fatto ingiusto, foriero di conseguenze negative per i tassisti in termini di perdita di clientela sul mercato e quindi di perdita dell'avviamento. Si tornerà in seguito su tale punto, ove si esaminerà il requisito del *periculum in mora*. Quanto al profilo del *fumus boni iuris*, alla luce delle considerazioni fin qui esposte, deve confermarsi l'affermazione di responsabilità a carico di Uber per atti di concorrenza sleale a norma dell'art. 2598 n. 3 c.c., sia per violazione di norme pubblicitiche, sia per comportamenti contrari alla correttezza professionale.

5. GLI ALTRI ARGOMENTI DIFENSIVI DELLE RECLAMANTI E DELLE ASSOCIAZIONI INTERVENUTE

5.1. Gli aspetti valorizzati dalle difese delle reclamanti e delle associazioni intervenute circa la libertà di concorrenza e circa il possibile vantaggio in termini di costi per i consumatori dovranno essere tenuti nella giusta considerazione dall'intervento del legislatore e ciò anche alla luce dell'audizione del Presidente dell'AGCM di fronte alle Camere riunite e della segnalazione dell'ART.

Allo stato tuttavia la materia è tale da non consentire disapplicazioni della normativa interna proprio a tutela di quegli interessi dei consumatori che si pongono come primari rispetto all'esigenza di riduzione dei costi rappresentata da reclamanti e associazioni intervenute. Interessante sul punto è rilevare come non tutte le associazioni dei consumatori siano schierate su identiche posizioni, tanto vero che il Movimento Consumatori ha inviato una segnalazione all'AGCM concernente pratiche commerciali scorrette addebitate ad Uber (vedi doc. 49 di parte reclamata). Invero appare di interesse pubblico primario tutelare la sicurezza delle persone trasportate sia tramite garanzie di efficienza delle autovetture utilizzate (collaudi



periodici, rinnovo del veicolo, precisazione delle caratteristiche dello stesso; tutti requisiti richiesti per i taxi), sia tramite garanzie di idoneità, serietà ed equilibrio dei conducenti (limiti di età, esclusione di condanne penali, esclusione di utilizzo di sostanze stupefacenti ed alcoliche, periodiche verifiche psico-attitudinali; anche queste già imposte ai taxi), sia infine tramite adeguate coperture assicurative, in primo luogo in termini di operatività delle stesse per il trasporto di persone, nonché in termini di adeguati massimali di assicurazione r.c.a..

Non va certo trascurato che il trasporto operato da Uber non è a titolo di pura cortesia, ma è invece remunerato e quindi di carattere commerciale, situazione in cui le normali garanzie assicurative delle polizze r.c.a. non operano. Se si parte da tale considerazione e si leggono le clausole di esonero da responsabilità di qualsiasi genere (e quindi soprattutto per danni alle persone e alle cose) che Uber-Rasier fa sottoscrivere ai propri *drivers*, non può ignorarsi la forte preoccupazione che deve insorgere a tutela degli ignari passeggeri trasportati, ai quali per altro nessuna informazione di tal genere viene fornita al momento in cui utilizzano il servizio. Nessuna avvertenza in tal senso è infatti contenuta nelle informazioni poste sul sito di Uber, né tantomeno viene fornita all'atto della richiesta o dell'accettazione del passaggio offerto dalla *app*.

Né al potenziale cliente vengono fornite notizie circa lo stato dell'auto che passerà a prenderlo (vetustà, pregressi incidenti, revisioni) e neppure circa la persona che sarà alla guida, con particolare riferimento alla sua età, anzianità e status della sua licenza di guida, integrità psico-fisica. Uber non si preoccupa di eseguire essa stessa verifiche iniziali e ripetute periodicamente nel tempo, neppure a campione: tutto è affidato alla volontarietà di colui che si offre come autista e alle dichiarazioni e assunzioni di responsabilità autonomamente rese dallo stesso all'inizio del suo rapporto con il Gruppo Uber.

5.2. Tutte tali considerazioni assumono un peso ancor maggiore ove si consideri che il pubblico di Uber è un pubblico notoriamente giovane, ai cui occhi queste preoccupazioni possono apparire esageratamente pessimistiche, rendendo quindi l'uso di tale sistema ancora più rischioso e rendendo ancora più facile per alcuni approfittare della fiducia ingenuamente riposta nella sicurezza del sistema stesso e nell'affidabilità del conducente.

Si è, infatti, soliti dire che internet prima o poi smaschera chi ha reso false dichiarazioni, chi non si comporta correttamente, chi non ha un'auto in buone condizioni, chi non sa guidare o peggio guida in stato di ebbrezza o confusionale. Certamente ciò è possibile, ma una simile evidenza sarà trasmessa dalla rete solo dopo che qualcuno sia incorso in una situazione pericolosa o quantomeno incresciosa e magari abbia messo a repentaglio la propria vita; oppure allorché sia stato coinvolto in un incidente stradale, riportando lesioni e scoprendo che



Uber non risponde in nessun modo e che l'assicurazione del proprietario dell'auto non copre il trasporto a carattere commerciale. A tal proposito la situazione potrà assumere un duplice risvolto: o si tace dell'esistenza del contratto di trasporto concluso fra passeggero ed Uber, o fra passeggero ed autista con l'intermediazione di Uber, ed in tal caso si concorre in una frode o truffa ai danni dell'assicurazione, o si dichiara la situazione reale ed allora si rischia che l'assicurazione non copra l'infortunio e non intervenga a risarcire i danni.

Queste sono le ragioni ad esclusiva tutela del consumatore (ed anche del *driver*), di assoluta evidenza, che non possono non essere da tutti comprese e che, da un lato, prevalgono sulle esigenze della libera concorrenza sul mercato e, dall'altro, devono indurre il legislatore ad intervenire per disciplinare il settore. L'Autorità di regolazione si è posta il problema ed ha già formulato le sue proposte. Il Presidente dell'AGCM ha convenuto anch'egli sull'esigenza che il mercato sia regolamentato per legge. Fino a tale momento il sistema non può che essere inibito.

- 5.3. Questo Collegio prende atto degli sviluppi delle nuove tecnologie e delle rinnovate esigenze del mercato; prende atto altresì – senza alcuna intenzione di precluderla – dell'esigenza della libera concorrenza che la normativa europea e quella nazionale richiedono. Tuttavia ritiene che la libera concorrenza debba esplicarsi a parità di armi; senza che possano esservi indebiti vantaggi a carico di alcuni, derivanti dal mancato rispetto di regole imposte al settore. Tanto più se tali regole siano finalizzate alla tutela del consumatore, ponendosi così come prioritarie ed imprescindibili.

Si deve ancora ribadire - in replica alle argomentazioni svolte anche dalle Associazioni intervenute - 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 di Uber), ma tale risultato non può essere conseguito a discapito delle garanzie di sicurezza e di qualità del servizio, nell'interesse dei consumatori.

La stessa difesa di parte reclamante (vedi verbale d'udienza del 9 giugno 2015) individua nella segnalazione dell'ART il riconoscimento dell'esistenza di una domanda diversa, non soddisfatta dal trasporto pubblico, ma afferma altresì che la segnalazione si sarebbe espressa “non [per] l'introduzione di divieti che non esistono, ma [per] l'introduzione di specifiche forme di regolazione nell'interesse della sicurezza e qualità dei servizi”.

La libera concorrenza sul mercato ed i vantaggi in termini di riduzione dei costi per i consumatori, caldeggiati dalle Associazioni intervenute, non possono andare a discapito della



sicurezza e della trasparenza del servizio, essendo queste caratteristiche rispondenti ad esigenze primarie dell'individuo che superano l'esigenza del risparmio economico.

Del resto, nella città di Milano e nelle altre città ove operano i ricorrenti (ma anche in molte altre fra le più importanti città italiane) il trasporto pubblico è ben organizzato (mezzi di linea, di superficie e sotterranei, biciclette ed auto anche elettriche a disposizione) ed anche a costi contenuti (con tariffe sicuramente inferiori rispetto alle 'corse' con Uber), onde le esigenze di mobilità dei consumatori sono ampiamente soddisfatte.

Con i taxi tradizionali certo non c'è una sicurezza assoluta, ma in ogni caso il sistema nel suo complesso è sottoposto a controllo, per garantire determinati requisiti al fine dell'ottenimento e del mantenimento della licenza e per svolgere il servizio, essendo – come già si è detto - i tassisti soggetti a ripetute verifiche sia alla vettura sia alla persona. E ciò nonostante, si potrebbe obiettare che purtroppo gli episodi di violenza o di disagio per i passeggeri accadono ugualmente. A maggior ragione tali episodi si potrebbero moltiplicare in un sistema privo di alcun controllo.

Del resto Uber Pop allo stato non soddisfa nessuno di quei requisiti che la proposta dell'Autorità regolatrice ha indicato come necessari per la liceità del servizio.

Solo in sede di udienza per la sospensione dell'esecutorietà dell'ordinanza reclamata parte reclamante ha offerto in via transattiva l'ipotesi di limitare le ore complessive di guida dei propri *drivers* a 15 ore settimanali. Mentre nulla ha detto a proposito degli altri requisiti richiesti nella ipotizzata modifica legislativa, e di cui ai commi 5° e 7°, dell'art. 3 bis della legge n. 21/1992, che si vorrebbe *ex novo* introdurre; in particolare, l'obbligo a carico delle imprese fornitrici di dotarsi di un'assicurazione aggiuntiva per la copertura dei danni al trasportato, l'obbligo di fissare i corrispettivi in modo chiaro e trasparente e di effettuare verifiche periodiche su autisti ed autovetture, non potendo queste essere immatricolate da più di sette anni. Solo per ricordarne i più significativi.

6. IL PERICULUM IN MORA

Il quarto motivo di reclamo del Gruppo Uber investe la valutazione del primo giudice a proposito della sussistenza di tale requisito. Come già si è detto sopra (vedi punto 1.3) la difesa reclamante assume che i ricorrenti né in primo grado, né nella presente fase di reclamo avrebbero ottemperato all'onere probatorio, che pure faceva loro carico, di dimostrare la sussistenza del pregiudizio irreparabile loro derivante in relazione alla presenza sul mercato dei *drivers* di Uber Pop. Al contrario, sia le produzioni avversarie (vedi le dichiarazioni IVA di Taxi Blu), sia l'indagine demoscopica fatta eseguire da parte reclamante (vedi l'indagine



della Società Demoskopea prodotta all'udienza del 2 luglio u.s.) avrebbero evidenziato come nel periodo in cui si è sviluppata l'attività di Uber Pop a Milano ci sarebbe stata una riduzione marginalissima del fatturato (nel caso di Taxi Blu) e comunque solo una percentuale molto ridotta attribuisce ad Uber la diminuzione del giro d'affari (4% a Milano; 5% a Roma, dove il servizio Uber Pop per altro non c'è). Secondo la difesa di Uber l'ordinanza reclamata avrebbe affermato l'esistenza del *periculum* senza supportare tale affermazione con adeguate considerazioni.

Il primo giudice ha dedicato al requisito in parola un paragrafo apposito (punto 8 di pag. 15), ma nell'intero testo dell'ordinanza è possibile cogliere riferimenti circa il pregiudizio che la diffusione del sistema di Uber Pop sul mercato a condizioni di sleale concorrenza può determinare per i tassisti.

Il primo giudice ha rilevato la rapida evoluzione del fenomeno e la conseguente diffusione del servizio. Tale crescita rende ininfluyente che Uber Pop sia presente da circa un anno sul mercato, dal momento che per costante giurisprudenza il trascorrere del tempo può far venire meno il requisito del *periculum* solo nel caso in cui si tratti di fattispecie già radicatasi e cristallizzatasi nel passato, non invece ove si tratti di un fenomeno in evoluzione, come è appunto nel caso di specie. Va condiviso pienamente il giudizio (pag. 15 dell'ordinanza reclamata) secondo cui il crescente successo di Uber Pop e la eccezionale capacità di diffusione consentita dalla rete telematica, unitamente ad un'intensa promozione del servizio, rende attuale e sussistente la necessità di un intervento cautelare urgente.

Il pregiudizio appare inoltre attuale ed accentuato in relazione al previsto consistente aumento del numero dei visitatori per Expo 2015, che interessando nello specifico la città di Milano appare suscettibile di ampliare l'afflusso turistico in altre città italiane, tra le quali anche quelle in cui operano parte dei ricorrenti di primo grado.

Parimenti da condividere è la valutazione che, se si attendesse l'esito della causa di merito, i danni subiti dai concorrenti non risulterebbero adeguatamente risarcibili in termini pecuniari.

Assume la difesa del gruppo Uber-Rasier che mancherebbe la prova di simile pregiudizio in considerazione della lievissima flessione documentata per il fatturato della sola Taxi Blu e per i risultati dell'indagine della Società Demoskopea che – secondo quanto riferito all'udienza dalla difesa - avrebbero evidenziato come nel periodo in cui si è sviluppata l'attività di Uber Pop a Milano ci sarebbe stata una riduzione dell'utilizzo dei taxi in città in percentuale molto ridotta (o per alcuni dei rispondenti un lieve aumento), mentre a Roma (dove il servizio Uber Pop non è presente) ci sarebbe stata una flessione ugualmente molto ridotta.



Osserva il Collegio come per quanto riguarda in particolare Milano, se nel periodo in cui in concomitanza di Expo ci si aspettava un notevole ampliamento dell'attività dei taxi, si è registrata una flessione sia pure non elevata, ciò indica che il fattore Uber Pop abbia avuto comunque un peso significativo. Quanto alla circostanza che tale flessione sia comparabile a quella registrata a Roma - ove il servizio di Uber Pop non è operativo - valgono le stesse considerazioni, dal momento che a Milano, con Expo, si sarebbe dovuto registrare un aumento della domanda, quantomeno in questi ultimi due mesi, aumento che invece non sembra esserci stato o non esserci stato nella misura attesa e prevedibile.

In merito alla valutazione offerta dagli intervistati secondo cui la flessione nell'utilizzo dei taxi sia effetto della crisi, si può rilevare, da un lato, come il dato non sia rilevante, dal momento che poco conta la percezione delle cause del fenomeno presso il pubblico; dall'altro, che può essere indubbiamente la crisi ad indirizzare le scelte del consumatore verso tipologie di trasporto più economiche, sacrificando anche le ragioni di sicurezza e di trasparenza che avrebbero consigliato in tempi diversi scelte più sicure.

In conclusione, il Collegio ritiene di dover confermare la sussistenza del requisito del *periculum in mora* e l'esigenza di confermare l'inibitoria per tutte le ragioni fin qui esposte.

7. IL RECLAMO DEL GRUPPO TAXI

7.1. Con atto depositato il 10 giugno 2015 il c.d. Gruppo Taxi presentava reclamo "in parte condizionato ed in parte autonomo rispetto al reclamo avversario" avverso il provvedimento del 25.5.15 che, accogliendo parzialmente le istanze cautelari del Gruppo, aveva ritenuto di escludere le misure disposte nei confronti del sig. Roberto Noé. Questi è un *driver* reclutato da Uber, convenuto anche in prime cure ed ivi rimasto contumace. Del medesimo è stata dichiarata la contumacia anche nel presente grado alla scorsa udienza.

Il primo giudice ha ritenuto che, pur essendo il Noè uno degli autisti operanti nell'ambito del sistema Uber, dando personalmente luogo ai trasporti in forma non autorizzata e risultando così di fatto compartecipe della complessa attività di concorrenza sleale, egli risultava del tutto estraneo all'organizzazione del sistema Uber Pop e della relativa *app*, nei cui confronti si erano incentrate le richieste dei ricorrenti. Dette domande quindi non erano pertinenti al medesimo Noè ed apparivano prive di strumentalità rispetto alle domande ipotizzabili nei suoi confronti in sede di merito.

Rilevano le reclamanti del reclamo qui in esame (RG 36491/15) che le domande formulate in via cautelare in primo grado erano espressamente dirette anche nei confronti del comportamento posto in essere dal Noè, oltre che nei confronti del gruppo Uber-Rasier.



Il Collegio rileva come effettivamente l'intero tenore del ricorso investiva non solo l'organizzazione dell'*app* che gestiva i contatti ma anche i *drivers*, di cui il Noè era emblematicamente rappresentante. E' vero che fra i tantissimi *drivers* il Gruppo Taxi aveva inteso convenire nel procedimento solo detto conducente, ma è anche vero che rispetto a tutti ed a ciascuno di loro l'intento di far cessare il comportamento di trasportare i passeggeri secondo le modalità gestite da Uber era fondatamente espresso. Certo l'ordine inibitorio non può essere esteso a tutta la categoria dei conducenti utilizzati da Uber-Rasier per il tramite del solo Noè, non essendo questi titolato a rappresentare l'intera categoria, ma potendo egli rispondere solo per se stesso.

Ritiene tuttavia questo Collegio che come si è affermato il rapporto di concorrenza fra le organizzazioni dei tassisti e l'organizzazione Uber, parimenti non può ignorarsi l'esistenza di un rapporto di concorrenza fra il sig. Noè ed i tassisti persone fisiche, che pure erano fra i ricorrenti di primo grado e sono ora fra i reclamanti del reclamo qui in esame.

E' inoltre da considerare che questo Collegio (come valutato al punto 4 che precede) ha ritenuto che le società del gruppo Uber-Rasier ed i conducenti fossero tutti compartecipi del medesimo comportamento di concorrenza sleale, essendovi uno stretto vincolo di interdipendenza fra le attività degli uni e degli altri.

- 7.2. Per quanto più specificamente riguarda la figura del Noè, è risultato provato nel procedimento dalle produzioni di parte Uber-Rasier (vedi doc. 40, denuncia-querela presentata il 27.9.14) che lo stesso, quantomeno in un'occasione, ha agito quale *driver* di Uber. Considerato che in forza del modello di contratto depositato sempre da Uber-Rasier il ruolo di *driver* non è una situazione occasionale, di isolata o saltuaria disponibilità, ma nasce in forza di un legame di continuità fra l'organizzazione e la persona che si offre come conducente, si può presumere che il sig. Noè sia a tutti gli effetti uno dei *drivers* di Uber.

L'interesse del Gruppo Taxi a proporre le domande inibitorie anche nei confronti del Noè nasce dal fatto che, laddove Uber avesse deciso di non rispettare l'ordine inibitorio, un analogo ordine nei confronti di Noè avrebbe potuto e potrebbe essere comunque dallo stesso rispettato, facendo venir meno al sistema la disponibilità del *driver*. E' vero che rispetto all'elevato numero dei conducenti aderenti sarebbe effetto estremamente ridotto quello di ottenere l'astensione di un solo *driver*, ma non si può ignorare la ricaduta in termini dissuasivi che l'inibitoria nei confronti del Noè avrebbe anche nei confronti di tutti gli altri *drivers*.

Quanto alla strumentalità delle misure cautelari nei confronti del Noè rispetto al futuro giudizio di merito, le istanze di carattere risarcitorio prospettate dal Gruppo Taxi nei confronti



degli avversari ben potranno essere formulate anche nei confronti di ciascuno e di tutti i suoi *drivers*, eventualmente in proporzione dell'apporto di ciascuno.

- 7.3. Deve quindi essere accolto il reclamo in parte qua, estendendosi l'ordine inibitorio nei confronti del sig. Roberto Noè, sia pure limitando la penale per le violazioni che potessero essere commesse dallo stesso alla somma di €. 50 per ogni giorno di ritardo e di €. 10 per ogni violazione.

Ritiene il Collegio che la pubblicazione del provvedimento di primo grado già disposta con la medesima ordinanza debba essere integrata con la notizia che l'ordine inibitorio è stato esteso anche nei confronti del conducente.

Non mette conto esaminare la parte del reclamo del Gruppo Taxi che ha formulato un'istanza condizionata per l'ipotesi in cui il Collegio avesse ritenuto di accogliere il reclamo di Uber-Rasier.

8. LE STATUZIONI FINALI E LA REGOLAZIONE DELLE SPESE

Non ritiene innanzitutto questo Collegio che vi siano i presupposti per disporre la condanna per lite temeraria richiesta dal Gruppo Taxi nei confronti del Gruppo Uber. La situazione sotto il profilo giuridico presentava indubbiamente incertezze ed in ogni caso coinvolgeva problematiche assolutamente nuove. Inoltre la segnalazione dell'Autorità di Regolamentazione dei Trasporti poteva effettivamente rappresentare un *quid novi* tale da legittimare l'affidamento per una nuova valutazione da parte del Collegio.

Quanto alle spese della presente fase, le stesse non possono che essere poste a carico solidale delle società Uber – Rasier, considerata la soccombenza delle stesse anche in sede di reclamo. Tali spese, in mancanza di nota spese, vengono liquidate come in dispositivo.

Nel rapporto processuale fra il Gruppo Taxi e il sig. Roberto Noè si ritiene che le spese possano essere totalmente compensate fra le parti, stante il ridotto apporto del concorso del Noè nell'economia generale della controversia.

P.Q.M.

Il Collegio della Sezione Specializzata Impresa "A" del Tribunale di Milano, decidendo sul reclamo presentato dalle società UBER INTERNATIONAL B.V., UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V., UBER B.V., RASIER OPERATIONS B.V., UBER ITALY s.r.l., nei confronti di TAXIBLU CONSORZIO RADIOTAXI SATELLITARE SOC. COOP. e ALTRI, come meglio indicato in epigrafe, e sul reclamo presentato da quest'ultimo gruppo nei confronti del primo gruppo e del sig. ROBERTO NOÈ:

rigetta il reclamo proposto dalle società Uber e Rasier, come sopra meglio indicate;



in parziale accoglimento del secondo reclamo, inibisce al sig. Roberto Noè di utilizzare il servizio Uber Pop offrendosi quale conducente per trasporti di persone realizzati per il tramite della suddetta piattaforma;

pone a carico dello stesso la penale di €. 50 per ogni giorno di ritardo nel conformarsi al presente provvedimento e di €. 10 per ogni violazione constatata successivamente alla notifica della presente ordinanza al medesimo Noè a cura della parte reclamante, Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare e altri;

dispone che la pubblicazione del provvedimento di primo grado già disposta con la ordinanza qui reclamata sia integrata con la notizia che l'ordine inibitorio è stato esteso anche nei confronti del conducente sig. Roberto Noè;

rigetta ogni altra domanda;

condanna le società UBER INTERNATIONAL B.V., UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V., UBER B.V., RASIER OPERATIONS B.V., UBER ITALY s.r.l., in via fra loro solidale, alla rifusione delle spese processuali in favore dei reclamati, Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare e altri, spese liquidate in €. 22.000 per compensi, oltre al rimborso spese forfettarie, iva ed accessori come per legge;

dichiara compensate le spese del procedimento cautelare nei due gradi di giudizio fra Gruppo Taxi e Roberto Noè.

Si comunichi.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 2 luglio 2015.

Il Presidente estensore
Dott. Marina A. Tavassi





**TRIBUNALE DI MILANO
SEZIONE PRIMA CIVILE**

VERBALE DELLA CAUSA N. 29325 DELL'ANNO 2014

Oggi 06/07/2015 alle ore 10.00 innanzi al Giudice dott. Anna Cattaneo, sono comparsi:

Per COMUNE DI MILANO l'avv. PALMIERI VINCENZA

E' presente anche l'agente di polizia locale Sergio Augusto Bazzea

LUIGI CARBONE personalmente con l'avv. MANGIAVILLANO SERGIO

I difensori insistono nelle conclusioni come precisate alla scorsa udienza e si rimettono a giustizia per le spese.

Il giudice si ritira in camera di consiglio

Successivamente il giudice alla presenza delle parti come sopra indicate pronuncia sentenza dando lettura del dispositivo e della esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione



N. 29325/14 RG



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI MILANO
IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA
IN FUNZIONE DI GIUDICE DI SECONDO GRADO
SEZIONE I CIVILE
Dott.ssa Anna Cattaneo

ha pronunciato alla odierna udienza del 6.7.2015 mediante lettura del dispositivo e delle ragioni in fatto e di diritto della decisione la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II grado iscritta al numero di ruolo generale sopra indicato, promossa ricorso depositato in data 12.5.2014 e regolarmente notificato il 14.7.2014

DA

COMUNE DI MILANO (C.F. 01199250158), elettivamente domiciliato in Milano in via della Guastalla 6, presso l'avvocatura comunale, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Antonella Frascini e Vincenza Palmieri come da procura generale alle liti del 6.7.2012 n. 46656/19414 notaio Giuseppe Tedone di Milano,

APPELLANTE

CONTRO

CARBONE Luigi (C.F. CRBLGU64M31F205B)

elettivamente domiciliato in via G.B. Pirelli 30 Milano presso lo studio legale Pilato rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Mangiavillano del foro di Bologna come da procura in calce al ricorso introduttivo di primo grado

APPELLATO

OGGETTO: opposizione a sanzione amministrativa per violazione del codice della strada

CONCLUSIONI DELLE PARTI: cfr. atti introduttivi del giudizi che qui si intendono integralmente richiamati,



**CONCISA ESPOSIZIONE DELLE RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO
DELLA DECISIONE**

Premesso che:

il Comune di Milano ha appellato la sentenza n. 113858/2013 pronunciata il 7/11/2013, pubblicata il 12/11/2013 e non notificata, con la quale, il giudice di pace di Milano, in accoglimento dell'opposizione proposta ai sensi dell'art. 204 bis C.d.S. e 7 D. Lgs 150/2011 da CARBONE Luigi annullava il verbale di contestazione n. 7034903-1 del 4.6.2013 elevato dagli agenti della polizia locale di Milano per violazione dell'articolo 85 co 4 del C. d. S. perché *“effettuava un servizio di noleggio con conducente senza attenersi alle disposizioni della licenza. Acquisiva un servizio al di fuori della rimessa”* ed il connesso verbale di fermo amministrativo del veicolo, con compensazione delle spese di lite.

Il giudice di pace aveva errato laddove aveva ritenuto che la Legge 21/1992 non fosse ancora in vigore atteso che la suddetta *“Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”* era in vigore fin dal 7 febbraio 1992, come del resto neppure contestato dal ricorrente. La questione proposta con l'opposizione, invece, aveva ad oggetto l'entrata o meno in vigore delle modifiche successive alla suddetta legge quadro, introdotte con la Legge 14/2009 che aveva convertito con modificazioni il D.L. 207/2008. Contrariamente a quanto erroneamente ritenuto dal primo giudice, anche questa normativa successiva era in vigore al momento della contestazione al Carbone del verbale impugnato. Infatti, se effettivamente l'efficacia delle nuove disposizioni introdotte con l'articolo 29 co.1 *quater* D. L. 207/2008 era stata sospesa, in un primo momento, fino al 30 giugno 2009 (dall'art. 7 bis del D. L. 5/2009 approvato con modifiche dalla Legge 33/2009) e poi ancora fino al 31 dicembre 2009 (dall'art. 23 co. 2 del D. L. 78/2009 convertito con modificazioni dalla Legge 102/2009) ed infine fino al 31 marzo 2010 (dall'art. 5 co. 3 del D. L. 194/2009 convertito con modificazioni nella Legge 25/2010), successivamente, l'efficacia delle suddette norme non era più stata prorogata. Infatti la successiva normativa introdotta dal D.L. 40/2010 non ha più disposto la proroga dell'entrata in vigore della disciplina del 2008, ma ha invece previsto che venissero adottate *“urgenti disposizioni attuative tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia”* prevedendo all'art. 2 co. 3 che dette disposizioni attuative venissero adottate entro e non oltre il 31 dicembre 2012 con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 281/1997. Il legislatore, con successivi ben 10 provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo, dal 2010 al



2014, ha prorogato il termine, originariamente fissato al 31 dicembre 2012 (attualmente prorogato fino al 31 dicembre 2015) entro il quale deve essere adottato il suddetto decreto. Tali successive disposizioni di legge, che hanno prorogato il termine per l'emanazione del decreto attuativo, non hanno il significato che intenderebbe ad esse attribuire parte ricorrente, cioè quello di prorogare l'entrata in vigore della normativa del 2008.

Pertanto, alla luce della normativa in vigore, la condotta posta in essere dall'opponente, come emergente dal verbale di constatazione, dalla relazione dei verbalizzanti e dalle dichiarazioni del Carbone e del soggetto trasportato, integra gli estremi della violazione contestata in quanto è violativa degli artt. 3 e 11 della legge 21/1992 come modificati dall'art. 29 co 1 quater del D.L. 207/2008 che prevedono che nel servizio di noleggio con conducente la richiesta di effettuare una determinata prestazione deve pervenire presso la rimessa, che lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse, che, nei comuni dove vi sia un servizio di taxi, è vietata la sosta delle autovetture in posteggio di stazionamento su suolo pubblico atteso che le vetture devono sostare esclusivamente all'interno della rimessa, e che l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso la rimessa.

L'appellante deduceva, altresì, che il verbale era da ritenersi legittimo anche qualora si fosse ritenuto che le modifiche apportate alla legge quadro del 92 con il D.L. 207/2008 non fossero ancora entrate in vigore, perché anche le disposizioni in vigore fin dal 1992 impedivano nel caso di noleggio con conducente di acquisire il servizio fuori della rimessa con stazionamento in una via della città ed incontrando il cliente attraverso un sistema informatico e in particolare attraverso un'applicazione denominata "UBER" scaricabile gratuitamente da chiunque sul proprio cellulare, mediante la quale le richieste di coloro che necessitano di un servizio di trasporto vengono evase attraverso un sistema di geolocalizzazione che consente di inviare al cliente l'auto più vicina al luogo di prelievo, modalità che sono già quelle fornite dal servizio di radiotaxi operativo nel comune di Milano.

Infondato era anche l'altro motivo di ricorso consistente nella omessa o insufficiente motivazione del verbale attesa la specificità della contestazione elevata dagli agenti della polizia locale che avevano contestato la violazione dell'articolo 85 co. 4 del codice della strada descrivendo la condotta illecita.



Il Comune di Milano chiedeva, pertanto, che, in accoglimento dell'appello ed in riforma della sentenza del giudice di pace, venisse respinta l'opposizione e confermato il verbale di contestazione numero 7034903-1/2013 nonché le sanzioni accessorie ad ogni effetto e conseguenza di legge, con rifusione delle spese e compensi professionali del grado di giudizio.

Si costituiva l'appellato Carbone chiedendo il rigetto dell'appello con condanna al risarcimento dei danni nella misura di giustizia e vittoria di spese.

Ribadiva che la nuova normativa introdotta dall'art. 29 co. quater del D. L. 207/2008 non era entrata in vigore e che il verbale di contestazione era illegittimo per omessa o insufficiente motivazione atteso che i motivi riportati nel verbale erano *“sguarniti di quella sommaria esposizione la cui inesistenza rende nullo il verbale”* ai sensi degli art. 200 e 201 C.d.S. e 384 del Regolamento di attuazione.

Concesse note difensive, depositate dal solo appellato, all'odierna udienza, ultimata la discussione, il giudice pronunciava sentenza dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione.

Considerato in diritto che:

L'appello del Comune è fondato e merita accoglimento.

Il primo giudice ha errato laddove non ha ritenuto in vigore le modifiche apportate alla legge 21/1992 dall'art. 29 co 1 quater del D.L. 207/2008.

Come correttamente argomentato dalla difesa del Comune l'efficacia delle suddette norme è stata sospesa, ma solo fino al 31.3.2010.

Invero, l'art. 7-bis del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazione dalla legge 33/2009, che reca in rubrica *“Sospensione dell'efficacia di disposizioni in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea”* ha disposto che. *“Nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni ed agli enti locali, l'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30.6.2009”*.



Con successivi tre D.L., convertiti tutti con modificazioni, e sopra meglio indicati, la sospensione è stata prorogata *“fino al 31 marzo 2010; circostanza pacifica in causa.*

Le leggi successivamente approvate dal Parlamento, aventi ad oggetto la normativa in questione, non hanno più disposto la sospensione dell'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 che quindi è pacificamente entrato in vigore.

Invero il D.L. 40/2010 convertito con modificazioni dalla L. 73/2010, all'art. 2 co 3 ha disposto che *“Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di 60 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi”.*

Il previsto decreto ministeriale non è stato emanato nel termine di 60 giorni sopra indicato ed il legislatore con ben 10 decreti legge, che si sono succeduti dal 2010 al 2014, ha via via rinviato il termine, prorogandolo, allo stato, fino al *31 dicembre 2015* (cfr. D.L. 192/2014 art. 8).

Dalla lettura della norma da ultimo trascritta si evince che il legislatore non ha più voluto rinviare l'efficacia delle nuove disposizioni del 2008 in quanto nessuna espressione esplicita ne prevede una sospensione. Neppure è possibile giungervi in via di interpretazione, atteso che, anzi, il tenore del trascritto articolo 2 co. 3 impone di addivenire alla soluzione opposta. Il legislatore, infatti, pur richiamando l'art. 7 bis che aveva auspicato una *ridefinizione della disciplina della legge 21/1992*, ha inteso *assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale*, esigenza che presuppone che la disciplina *de qua* sia in vigore, ed ha previsto che venissero emanate con decreto ministeriale *disposizioni attuative* a conferma della operatività della normativa primaria.



Né può argomentarsi che la mancanza delle disposizioni di attuazione ministeriali possa determinare l'inefficacia della normativa legislativa, atteso che gli artt. 3 e 11 della legge 21/92, come modificati nel 2008, che disciplinano il caso di specie, sono norme immediatamente precettive che dettano prescrizioni precise e dettagliate e che non necessitano di attuazione alcuna.

Negli stessi termini si è pronunciato il TAR Lazio con più sentenze del 2012 (nn. 7516, 7517, 2204) ed anche la Corte di Giustizia allorché ha deciso sul rinvio pregiudiziale proposto dal suddetto Tribunale (C - 419 420 162 e 162 del 2912) individuando la normativa nazionale in vigore nella legge 21/1992 come modificata dal D.L. 207/2008 (doc 9 – 14 appellante).

Non si ritiene vincolante, né convincente, il parere dato dal Direttore Generale del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti in data 7.9.2012 alla Camera di commercio di Frosinone (depositato da parte appellata) secondo il quale l'art. 29 più volte citato non sarebbe allo stato in vigore. Trattasi di un mero parere di un funzionario amministrativo e non di un atto normativo, non idoneo pertanto a fornire interpretazioni autentiche della legge.

Giova sottolineare, che la legge del 2008, seppur è intervenuta apportando modifiche alla disciplina del servizio di noleggio con conducente (ncc), lo ha fatto nel rispetto dei principi già espressi dalla legge quadro del 1992 che, già nella originaria formulazione, diversificava il servizio di taxi dal servizio di trasporto di terzi con conducente prevedendo, all'art. 1, con quasi coincidente formulazione, che *“Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse”* ed all'art. 11 che *“I veicoli o natanti adibiti al servizio di taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali ... 3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercito a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi ... 4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso le rispettive rimesse”*.

Pertanto anche prima della modifica del 2008 la legge operava una sostanziale differenza tra servizio di taxi e ncc prevedendo, nel secondo, la necessità che le auto stazionassero all'interno delle rimesse, che la richiesta dovesse essere inoltrata presso la sede del vettore/rimessa, che le auto non potessero sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni in cui esiste il



servizio di taxi. Sicchè non pare dubbio che le modalità di utilizzo della licenza di ncc poste in essere dal Carbone siano incompatibili anche con le previsioni della legge quadro del 1992.

Si sottolinea, ancora sul punto, che eventuali problematiche di contrasto della legge del 1992 e delle successive modifiche con la normativa comunitaria sotto il profilo dei principi della concorrenza, della libera prestazione di servizi, o del diritto di stabilimento, profili sollevati da parte appellata peraltro solo con le note conclusive e in via generale, senza alcuna specificazione nel caso concreto, seppur sottolineate anche dalla relazione illustrativa che ha accompagnato la legge di conversione del D.L. cosiddetto Milleproroghe n. 225 del 2010 che ha evidenziato come la disciplina innovativa *“presenti notevoli elementi di criticità sia per il profilo costituzionale sia per il profilo comunitario”*, non assumono rilevanza nel presente giudizio che non presenta alcun elemento di collegamento con altri Stati e/o cittadini della Unione, avendo il Carbone, cittadino italiano, residenza e rimessa a Milano e non facendosi altresì questione di servizio in ambito territoriale diverso da quello del Comune che ha rilasciato la licenza, essendosi il trasporto svolto a Milano, trattandosi quindi di controversia che presenta un mero carattere locale.

Accertata la piena operatività delle norme di cui alla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, si ritiene che gli operanti abbiano correttamente contestato al CARBONE la violazione dell'art. 85 co. 4 del C.d.S. che stabilisce: *“Chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso, ovvero, pur essendo munito di autorizzazione, guida un'autovettura adibita al servizio di noleggio con conducente senza ottemperare alle norme in vigore, ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di euro da 168 a euro 674. La violazione medesima importa la sanzione amministrativa della sospensione della carta di circolazione per un periodo dal 2 e 8 mesi secondo le norme del capo I, sezione II, dal titolo VI”*.

Invero i fatti accertati e sostanzialmente non contestati dall'opponente, sono i seguenti:

il Carbone, con la propria autovettura Mercedes adibita a noleggio con conducente e abbinata alla licenza di esercizio numero 35/A rilasciata dal Comune di Milano, era in sosta il giorno 4/6/2013 alle ore alle 10:40 in Milano in via Monte Grappa. Alle 10:55 il Carbone si avviava per raggiungere l'hotel Principe di Savoia in piazza della Repubblica dove, dopo pochi muniti, caricava una persona che sedeva sul sedile posteriore. In quel momento intervenivano gli operanti della polizia locale che raccoglievano le dichiarazioni del passeggero il quale dichiarava di essere un membro di UBER, di aver avuto necessità di essere trasportato al consolato americano di Milano,



di aver aperto l'applicazione scaricata sul suo iPhone e di avere richiesto il servizio, quindi il conducente lo aveva prelevato all'hotel Principe di Savoia. Venivano raccolte e verbalizzate anche le dichiarazioni del Carbone il quale dichiarava "ho ricevuto una prenotazione sul mio telefono". Nel ricorso in opposizione si legge "il signor Luigi Carbone riceveva la richiesta mediante un'applicazione denominata UBER direttamente sul proprio cellulare, strumento di lavoro ed effettiva sede operativa. È provato documentalmente che la prenotazione è stata confermata mediante mail. La ratio è la medesima di quella prevista nella norma: la chiamata arriva in sede mediante mail. Uber rappresenterebbe l'intermediario, la segretaria, la segreteria telefonica della sede" (pagina 4).

Così ricostruiti i fatti è indubbio che il comportamento tenuto dal Carbone non è stato conforme alle disposizioni di legge in vigore ed in particolare alle norme di cui agli artt. 3 e 11 della legge quadro del 1992 come modificata nel 2008.

L'art. 3 recita:

1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.
2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco.
3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

L'art. 11, commi 3 e 4 dispone

3. Nel servizio di noleggio con conducente, esercitato a mezzo di autovetture, e' vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio di taxi. In detti comuni i veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente possono sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. I comuni in cui non e' esercito il servizio taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi. Ai veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente e' consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici.
4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. Nel servizio di noleggio con conducente e' previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un "foglio di servizio" completo dei seguenti dati (omissis).

Non è dubbio che, nel caso di specie, il Carbone non fosse in attesa presso la propria rimessa, coincidente con l'abitazione sita a Milano in via De Finetti 13, allorché ha ricevuto la richiesta del



servizio di trasporto, bensì fosse fermo in una via del centro di Milano, che non abbia stazionato il proprio veicolo all'interno della rimessa, che non abbia preso il via per effettuare il servizio richiestogli dal cittadino americano dalla rimessa -punto di partenza e di arrivo di ogni servizio- e che fosse in sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nel comune di Milano ove è esercitato il servizio di taxi.

Non può certo ritenersi, senza stravolgere il senso della normativa, oltre che il buon senso, che la sede operativa/rimessa sia l'iphone e che Uber sia la segretaria che passa le chiamate.

Piuttosto non può che sottolinearsi che, nell'attuale sistema normativo, che non è compito di questo giudice valutare, ma solo applicare, il sistema di noleggio con conducente nelle città in cui è operativo il servizio di taxi, non può effettuarsi con le modalità della applicazione introdotta da UBER che lo assimila al servizio di radio-taxi. La richiesta di trasporto trasmessa dall'utente mediante l'app UBER è di fatto del tutto assimilabile al servizio di radio-taxi da anni in uso a Milano. Tramite tale applicazione, infatti, l'utente richiede il servizio dal luogo in cui si trova e l'autista più prossimo, individuato attraverso un sistema di geolocalizzazione, si reca a prelevarlo per iniziare il trasporto, così di fatto realizzandosi la medesima specifica modalità operativa del servizio di radio-taxi e così violando la norma che impone che, nel caso di noleggio con conducente, il trasporto individuale deve originare presso la sede del vettore e che vieta al conducente del servizio di ncc di sostare sulla pubblica via nell'attesa di clienti.

Infine deve respingersi il motivo di opposizione, peraltro generico, formulato dal CARBONE fin dal ricorso introduttivo e reiterato in questa sede, consistente nella asserita omessa o insufficiente motivazione del verbale di contestazione.

Al contrario il verbale appare pienamente conforme alla normativa dettata per la sua compilazione e contiene, oltre alle generalità del trasgressore, al tipo di veicolo, agli estremi della patente di guida, la citazione della norma violata (art. 85 co 4 C.d.S.), la sommaria esposizione del fatto (*"effettuava un servizio di noleggio con conducente senza attenersi alle disposizioni della licenza. Acquisiva un servizio al di fuori della rimessa"*), le dichiarazioni del Carbone (*"ho ricevuto una prenotazione sul mio telefono"*), in conformità alle disposizioni di cui agli artt. 200 e 201 C.d.S. e 383 Reg. di att.

Nessuna nullità pertanto si riscontra neppure sotto questo profilo.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano, d'ufficio, in assenza di nota spese, come in dispositivo ai sensi del D.M. 55/2014 tenuto conto del valore della causa e degli altri parametri ivi indicati.



P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, in grado di appello, in accoglimento dell'appello del Comune di Milano avverso la sentenza del giudice di pace di Milano n. 113858/2013 pronunciata il 7/11/2013, pubblicata il 12/11/2013, reietta o assorbita ogni altra domanda, eccezione o conclusione, in totale riforma della sentenza,

1. Rigetta l'opposizione proposta da CARBONE LUIGI avverso il verbale di contestazione n. 7034903-1 del 4.6.2013 ed il connesso provvedimento di fermo amministrativo, che per l'effetto conferma integralmente,
2. Condanna il Carbone alla rifusione delle spese del presente grado del giudizio a favore del Comune di Milano che si liquidano in € 55.50 per contributo unificato ed in € 600,00 per compensi professionali, oltre spese generali forfetarie, oltre IVA e CPA come per legge.

Così deciso in Milano, il 6.7.2015

Il Giudice

Dr. Anna Cattaneo

