

Il diritto dell'economia

rivista quadrimestrale
di dottrina, giurisprudenza e documentazione

in collegamento con la
Unione Italiana Camere di Commercio
e con la
Associazione Bancaria Italiana

Promossa da

Università di Bologna
Facoltà di Economia e Commercio;
Giurisprudenza

Università Cattolica di Milano
Facoltà di Giurisprudenza; Economia;
Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicurative

**Università Commerciale
Luigi Bocconi di Milano**

Università di Modena e Reggio Emilia
Facoltà di Economia; Giurisprudenza

Università di Camerino
Facoltà di Giurisprudenza

Università di Parma
Facoltà di Giurisprudenza

Università Statale di Milano
Facoltà di Giurisprudenza

Università di Venezia
Facoltà di Economia e Commercio

vol. 31, n. 95 (1-2018)



Mucchi Editore

Il diritto dell'economia

rivista quadrimestrale
di dottrina, giurisprudenza e documentazione

in collegamento con la
Unione Italiana Camere di Commercio
e con la
Associazione Bancaria Italiana

Promossa da

Università di Bologna
Facoltà di Economia e Commercio;
Giurisprudenza

Università Cattolica di Milano
Facoltà di Giurisprudenza; Economia;
Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicurative

**Università Commerciale
Luigi Bocconi di Milano**

Università di Modena e Reggio Emilia
Facoltà di Economia; Giurisprudenza

Università di Camerino
Facoltà di Giurisprudenza

Università di Parma
Facoltà di Giurisprudenza

Università Statale di Milano
Facoltà di Giurisprudenza

Università di Venezia
Facoltà di Economia e Commercio

vol. 31, n. 95 (1-2018)



Mucchi Editore

Direttore Responsabile: Prof. Fabrizio Fracchia - Università Commerciale L. Bocconi di Milano, Via Röntgen, 1 - 20136 - Milano - tel. 02.583.652.25

La rivista «Il diritto dell'economia», fondata e diretta dal 1954 al 1987 da Mario Longo, ha ripreso le pubblicazioni a partire dal 1987 su iniziativa di Elio Casetta e Gustavo Vignocchi

issn 1123-3036

© STEM Mucchi Editore, via Emilia est, 1741, 41122, Modena

info@mucchieditore.it

info@pec.mucchieditore.it

www.mucchieditore.it

facebook.com/mucchieditore

twitter.com/mucchieditore

instagram.com/mucchi_editore

Pubblicità inferiore al 45 %

Grafica e impaginazione, STEM Mucchi Editore (MO). Stampa, Editografica (BO)

Finito di stampare nel mese di dicembre del 2017.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nel limite del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

La pubblicazione di articoli e contributi proposti alla rivista è subordinata alla seguente procedura:

- Il lavoro (non superiore a 9.000 parole) è sottoposto a un esame preliminare da parte della direzione (o di un suo componente delegato), per rilevare la sua attinenza alle caratteristiche ed ai temi propri della rivista, nonché l'eventuale presenza di evidenti e grossolane carenze sotto il profilo scientifico.
- Il successivo referaggio consiste nella sottoposizione del lavoro alla valutazione di due professori ordinari esperti nella materia, italiani o stranieri, scelti dalla direzione nell'ambito di un comitato di referees o, in casi eccezionali, inerenti alla specificità dell'argomento trattato, all'esterno dello stesso.
- Il sistema di referaggio è quello cieco previsto dalla normativa vigente: lo scritto è inviato in forma anonima a chi deve procedere alla revisione e all'Autore non è comunicato chi procederà alla stessa. Chi effettua la revisione è vincolato a tenere segreto il proprio operato e si impegna a non divulgare l'opera e le relative informazioni e valutazioni, che sono strettamente confidenziali: l'accettazione preventiva di questo vincolo e di questo impegno è preconditione per assumere il compito di referaggio.
- I nomi dei revisori consultati per la valutazione dei lavori pubblicati dalla rivista nel corso dell'anno sono pubblicati in apposito elenco nell'ultimo fascicolo dell'annata senza riferimento ai lavori valutati.
- I revisori invieranno alla direzione (o al componente delegato), la proposta finale, che può essere di: accettazione dello scritto per la pubblicazione (eventualmente con un lavoro di editing); accettazione subordinata a modifiche migliorative, sommariamente indicate dal revisore (in questi casi lo scritto è restituito all'autore per le modifiche da apportare); non accettazione dello scritto per la pubblicazione.
- I revisori, nel pieno rispetto delle opinioni degli autori e a prescindere dalla condivisione del merito delle tesi da essi sostenute, dovranno tenere in specifica considerazione l'originalità e l'utilità pratica delle idee espresse nel lavoro, nonché la conoscenza delle fonti pertinenti, la consapevolezza culturale, la consistenza critica del percorso argomentativo e la correttezza formale.
- La direzione della rivista (o il componente delegato) ha la responsabilità ultima della decisione di pubblicazione o meno del contributo (in particolare quando si tratti di relazioni di convegni o seminari), ferma restando la esclusiva responsabilità dell'autore per il suo contenuto e le opinioni in esso manifestate.

The publication of articles and contributions in the journal is dependent upon compliance with the following procedure:

- The work (not exceeding 9,000 words) is subject to a preliminary examination on the part of the editors or their delegate to assess its relevance to the journal's characteristics and themes, as well as the possible presence of evident and glaring shortcomings of a scientific nature.
- The subsequent peer review involves submitting the work for review by two full professors (Italian or foreign) who are experts in the relevant field, selected by the editors or their delegate from among a committee of referees or exceptionally from outside the committee, depending on the particular expertise required in relation to the subject matter of the work.
- The peer review system is the so-called blind peer review method provided by law: the text is sent to the reviewer in anonymous form and the Author is not told the name of the reviewer. The reviewers are obliged to keep their task confidential and undertake not to divulge the work or the information and evaluations which are considered strictly confidential: prior acceptance of this obligation and undertaking is a necessary condition for accepting the task of carrying out a peer review.
- The names of the referees consulted for assessment of works to be published by the journal during the year are disclosed in a special list in the last issue of the year, without reference to the works reviewed.
- The referees shall send the editors or their delegate the final proposal, which may be: acceptance of the work for publication (possibility after editing); acceptance subject to improvements, indicated in summary form by the referee (in these cases the work shall be sent back to the author in order to make the necessary changes); not to accept the work for publication.
- Referees must also bear in mind the originality and practicality of the ideas expressed in the work, as well as the cultural awareness and critical constancy of the line of argument.
- The journal's editors is ultimately responsible for the decision whether to publish the proposed contribution or not (in particular when it comes to papers presented at conferences or seminars), without prejudice to the author's responsibility for the contents of the work and for the opinions expressed within it.

Norme per la preparazione degli originali destinati alla rivista «Il diritto dell'economia»

L'originale, completo di testo e note (e/o breve nota finale di riferimenti essenziali), deve essere redatto con software 'Word', o equivalente, e inviato per e-mail all'indirizzo del direttore responsabile (fabrizio.fracchia@unibocconi.it).

I riferimenti normativi, giurisprudenziali e dottrinali devono essere conformi alle indicazioni riportate qui sotto e aggiornati, per quanto possibile, al momento dell'invio alla Direzione.

All'originale deve essere allegato un breve riassunto (massimo 20 righe) in italiano e in inglese (tradurre anche il titolo), che verrà pubblicato all'inizio del contributo a stampa e sulla pagina web della Rivista.

Il testo deve essere corretto e completo di: Titolo, Sommario, deve essere suddiviso in Paragrafi numerati progressivamente e deve indicare per ogni paragrafo il titolo (da riportare nel sommario con il numero del paragrafo).

Anche al fine di evitare ritardi nella pubblicazione dei contributi si raccomanda agli Autori la massima cura nella redazione e consegna degli originali in conformità alle presenti indicazioni. Non sono consentite modifiche o nuove versioni dei contributi inviati. La correzione delle bozze avviene di norma in via redazionale.

Nella redazione del testo (e delle note) sono da seguire, di norma, i seguenti criteri:

- evitare di usare, nel testo, abbreviazioni (ad es., è da scrivere: Corte costituzionale, anziché Corte cost., pubblica amministrazione, anziché p.a. ecc.) o acronimi, in specie se inusuali (es. FB in luogo di fondazioni bancarie; AGC, in luogo di autorità per le garanzie delle comunicazioni, ecc.); nel caso di uso di acronimi (soprattutto se non di uso corrente), è sempre bene riportare (almeno la prima volta) anche il testo intero corrispondente: ad es., istituto monetario europeo (IME) etc.
- per le parole straniere usare il corsivo
- per i nomi degli Autori **non** usare il maiuscolo (es.: M. Nigro; F.G. Scoca)
- per le date (anche dei testi normativi) è da scrivere in lettere il mese, e in modo completo l'anno di riferimento (es., 16 aprile 1998, anziché 16.4.98; n. 605 del 2000, anziché 605/00)
- per i testi normativi, valgono di norma le seguenti abbreviazioni: l. (per legge); d.l.; d.lgs.; t.u.; d.P.R.; d.p.c.m.; d.m.; cod. civ., cod. pen. (ecc.); Cost.; c. (per comma o commi); numero va abbreviato con n., anziché con n°

In ogni caso, occorre seguire un criterio di uniformità nel testo e nelle note:

- le note devono essere numerate progressivamente (in corrispondenza del richiamo nel testo)
- deve essere usato il corsivo per il titolo dell'opera citata, nonché della Rivista (abbreviata) o il volume in cui essa è riportato, secondo gli esempi seguenti:

Per le citazioni di dottrina:

- E. Casetta, *Brevi considerazioni sul c.d. diritto amministrativo dell'economia*, in *Dir. econ.*, 1955, 339 ss.;
- F. Merusi, M. Passaro, *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, VI, Agg., Milano, 2002, 143 ss.;
- S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in Id. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, *Dir. amm. gen.*, I, Milano, 2003, 273 ss.;
- F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, 1996.

Per le opere collettanee:

- AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Bologna, 1999; oppure
- E. Paliero, A. Travi, *La sanzione amministrativa*, Milano, 1989.
- Per le citazioni successive alla prima, ad es.: E. Casetta, op. cit., 340; oppure (in caso di più opere dello stesso Autore: E. Casetta, *Brevi considerazioni*, cit., 340.

Per le citazioni di giurisprudenza:

- Cons. Stato, Ad. plen., 1 aprile 2000, n. 1, in *Cons. Stato*, 2000, I, 301 ss.;
- Corte cost., 15 gennaio 1999, n. 12, in *Foro it.*, 1999, I, 267 ss.;
- Cass., SS.UU., 12 marzo 1998, n. 128, in *Giur. it.*, 1999, I, 2, 315 ss.;
- Per le abbreviazioni degli altri collegi, ovvero delle riviste e dei periodici, si può fare riferimento, ad es., all'elenco del repertorio generale del Foro italiano o della Giurisprudenza italiana, **sempre secondo criteri di uniformità**.
- Lo stesso vale per le altre abbreviazioni delle parole più correnti (es.: v., op. cit., cfr., pp., ss., ecc.).

Sono da indicare in calce al contributo o nella mail di accompagnamento:

Cognome, nome, qualifica accademica (con l'indicazione della Facoltà e/o del Dipartimento e della Università di appartenenza) e/o la qualifica professionale; indirizzo (di abitazione e di ufficio), completo di codice postale e numero di telefono; numero di fax e/o recapito di posta elettronica.

Le opinioni espresse nei contributi pubblicati impegnano i soli Autori. La Direzione non assume alcuna responsabilità nemmeno per eventuali errori od omissioni nella correzione delle bozze o per smarrimento degli originali (che, comunque, non vengono restituiti agli Autori).

Indice n. 95 (1-2018)

ARTICOLI E SAGGI

<i>Calogero Miccichè</i> , L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali	pag.	1
<i>Pasquale Pantalone</i> , Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese	»	43
<i>Vittorio Pampanin</i> , "Il postino non suona sempre due volte o non suona affatto": sul mutamento di modello normativo del servizio postale universale	»	89
<i>Francesco Aimerito</i> , Riflessioni sulla sicurezza alimentare in prospettiva storico-giuridica	»	129
<i>Piera Maria Vipiana</i> , I Musei legati al cibo: introduzione ad uno studio giuridico .	»	143
<i>Annalisa Di Giovanni</i> , L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: <i>green public procurement</i> e certificazioni ambientali	»	157
<i>Valentina Giomi</i> , Sponsorizzazioni pubbliche dall'incerto «valore economico»: i rischi del disequilibrio del sinallagma sulla tenuta del rapporto contrattuale e sulla cura dell'interesse pubblico	»	181
<i>Edoardo Caruso</i> , Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber	»	223
<i>Simona Giorgetti</i> , Riflessioni sulle misure anticorruzione nel sistema italiano, partendo dal caso del Ministero dello Sviluppo Economico	»	265
NOTE SUI COLLABORATORI	»	291

Articoli e Saggi

Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber

Edoardo Caruso

SOMMARIO: 1. Premessa: alle radici del conflitto di interessi. – 2. La «riattualizzazione» del conflitto tra taxi e NCC quale conseguenza dell'avvento di Uber. – 3. Le attuali sfide imposte dalle nuove tecnologie. Il caso UberPop. – 3.1. La qualificazione giuridica dell'attività di Uber fra servizi di intermediazione e di trasporto: la posizione delle Istituzioni europee. – 3.2. La natura giuridica dei servizi Uber nel prisma della regolazione nazionale: trasporto pubblico o trasporto privato? – 4. Il regime autorizzatorio e la funzione di contingentamento: ratio e possibili alternative. – 4.1. La rilettura del settore del trasporto pubblico non di linea alla luce della nozione di servizio pubblico ... – 4.2. (*segue*) Limiti e utilità di tale operazione interpretativa. – 5. Riflessioni conclusive su *sharing economy* e trasporto pubblico non di linea.

1. *Premessa: alle radici del conflitto di interessi*

È osservazione diffusa che con la nascita di internet e lo sviluppo delle nuove tecnologie il diritto fa sempre più fatica a tenere il passo della realtà; d'altronde, come è stato autorevolmente affermato, «prima (...) viene la via sociale con i suoi bisogni, i suoi tentativi e le sue risposte, il diritto segue»¹.

La velocità del progresso tecnologico² è talmente rapida da rendere quasi inevitabile una discrepanza fra regole e società, a maggior ragione alla luce dell'attuale tendenza del legislatore ad occupare spazi un tempo riservati alle fonti secondarie o agli atti propriamente amministrativi³.

Si prenda il caso delle piattaforme informatiche, oramai presenti in moltissimi settori economici. La loro rapida diffusione nei settori più diversi ha reso ancor più attuale il tema del rapporto fra innovazione e regolazione, così come quello del difficile equilibrio fra la necessità di assecondare e stimolare il progresso

¹ M. Cartabia, "Nuovi diritti" e leggi imperfette, in *Iustitia*, A. LXIX, 2016 aprile-giugno, 2, 170.

² In generale sul tema v., per tutti, G. Pascuzzi, *Il diritto dell'era digitale. Tecnologie informatiche e regole privatistiche*, Bologna, 2002.

³ S. Cassese, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2016, 13.

sociale conseguente allo sviluppo tecnologico e l'opportunità di un quadro regolatorio certo e ben definito, la cui assenza potrebbe pregiudicare non solo interessi rilevanti della collettività, ma la stessa innovazione e, in ultima istanza, la possibilità di crescita economica⁴.

In alcuni casi, la tecnologia ha reso possibili (nuove) attività completamente estranee alla disciplina vigente o comunque tali da rendere questa del tutto obsoleta con necessità di una completa riscrittura.

In altri casi, invece, le trasformazioni sociali ed economiche, per quanto rilevanti, non sono tali da imporre la completa «rottamazione» della disciplina esistente che – mediante alcuni adattamenti, anche solo interpretativi – potrebbe risultare, almeno in teoria, idonea a disciplinare la nuova realtà. Ed è proprio in tali ipotesi, in cui la scelta diventa prevalentemente politica, che, probabilmente, la tensione con il quadro regolatorio esistente assume tratti evidenti o addirittura esasperati.

Peraltro, in un caso come nell'altro, un buon regolatore è tale nella misura in cui riesce a destreggiarsi (compito evidentemente non facile) tra istanze spesso confliggenti. In particolare, fra lo «Scilla» dell'ostracismo corporativo degli operatori tradizionali, che inevitabilmente provano a difendere consolidate posizioni di privilegio economico e negoziale, a discapito di soluzioni più efficienti e più in linea con l'interesse dei cittadini/consumatori; e il «Cariddi» delle pressioni provenienti dalle «piattaforme informatiche», in alcuni casi gestite da multinazionali refrattarie a qualunque tipo di regolazione e vessilliferi, anche attraverso atteggiamenti particolarmente aggressivi⁵, di istanze di cd. *regulation down* pur in presenza di interessi generali da salvaguardare.

Compito non semplice anche perché si tende a riservare all'intervento pubblico diretto nell'economia uno spazio sempre più ridotto e residuale dal momento che situazioni di «fallimento del mercato», in presenza delle quali si giustifica tale intervento, vengono riconosciute sempre più limitatamente⁶; nonché a preferire, sempre in una logica di *bone regulation*, forme di regolazione alternative al *command and control* (ovvero le cd. *Regulatory alternatives* quali *soft law*, *moral suasion*, *self regulation*, *market incentives*⁷) che, in tal modo, diverrebbero del tutto

⁴ S. Ranchordas, *Does Sharing Mean Caring? Regulating Innovation in the Sharing Economy*, 16, *Minn. J.L. Sci. & Techn.*, 2015, 404 ss.

⁵ Secondo D. Geradin, *Uber and the Rule of Law: Should Spontaneous Liberalization Be Applauded or Criticized?*, in *Competition Policy International*, 2015, le piattaforme informatiche sono costrette a imporre la loro presenza sul mercato «forzando» il quadro regolatorio vigente in quanto per «sopravvivere» devono conquistare il più velocemente possibile ampie fette di mercato.

⁶ In generale, per un critica alla teoria neoliberista, v. C. Crouch, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Bari, 2014; M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Bari, 2014, nonché gli scritti raccolti nel volume a cura di M. Mazzucato, M. Jacobs, *Ripensare il capitalismo*, Bari, 2017. Sul tema v. anche *infra*, § 4.1, nota 113.

⁷ OCSE, *Regulatory Policies in OECD Countries: From interventionism to regulatory Governance*, 2002, in part. si veda *Annex II*.

sostitutive (e non meramente aggiuntive e/o integrative) delle tradizionali misure di *hard law*⁸.

I profili richiamati costituiscono i fenomeni che fanno da sfondo alla ricerca che si concentra sul settore dell'autotrasporto (pubblico) non di linea in Italia e, nello specifico, sulla tensione fra i tradizionali erogatori di tali servizi – taxi e servizio di noleggio con conducente – e Uber, multinazionale statunitense che dal 2009 ha avuto una crescita rapida e costante a livello globale⁹.

Il tema si presterebbe a un taglio di ampio respiro e multidisciplinare, necessario per affrontare i diversi profili controversi che spaziano dal diritto del lavoro alle questioni fiscali, dalle tematiche di *policy* globale a quelle tipicamente societarie e di tutela dei consumatori. L'economia del lavoro non lo consente per cui si prenderanno prevalentemente in considerazione i profili più nitidamente inquadrabili con le lenti dello studioso del diritto amministrativo.

2. La «riattualizzazione» del conflitto tra taxi e NCC quale conseguenza dell'avvento di Uber

Per inquadrare il conflitto fra il vecchio e il nuovo nel settore in questione occorre sin da subito distinguere le due tipologie di servizi di trasporto di persona non di linea offerti dalla piattaforma Uber, distinguendo le due applicazioni UberBlack e UberPop¹⁰.

In entrambi i casi, tramite gli *smartphone* e gli strumenti di geolocalizzazione GPS, vengono messi in collegamento autisti e clienti interessati a un servizio di trasporto; ciò avviene, in particolare, attraverso un'applicazione che individua il cliente, segnala gli autisti disponibili nelle vicinanze e consente di stabilire un contatto diretto con quello più prossimo o con quello più gradito in base alle sue caratteristiche. La piattaforma, inoltre, gestisce il pagamento elettronico della corsa (che viene direttamente effettuato dal cliente a Uber che provvede, poi, a compensare l'autista), il calcolo delle tariffe anche attraverso meccanismi di ade-

⁸ Cfr. M. Mazzamuto, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, 730 ss., che sostiene la necessità di un ridimensionamento di valenze e significati ideologici a volte rintracciabili nella letteratura sulla *soft law* rivolti, in ultima istanza, al superamento della sovranità degli Stati e della relativa forma politica. Sul tema, oltre le interessanti riflessioni di R. Ferrara, *L'incertezza delle regole tra di indirizzo politico e "funzione definitiva"*, in *Dir. amm.*, 2014, 653 ss., *passim*, v. per tutti il volume a cura di A. Somma, *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, e in particolare i contributi di A. Bernardi, R. Bin, R. Cubeddu, M.R. Ferrarese, B. Pastore, A. Somma e R. Volante.

⁹ Cfr. A. R. Sorkin, *Why Uber Keeps Raising Billions*, in *New York Times* del 20 giugno 2016.

¹⁰ Altri servizi offerti dalla multinazionale californiana nel settore della mobilità urbana sono UberX che svolge funzione analoghe a UberBlack ma con auto non di lusso; UberTaxi che svolge le funzioni di un radiotaxi; UberPool che è un servizio di *carpooling* simile al più noto BlaBlaCar e UberEats che è un servizio di consegna di pasti a domicilio.

guamento del prezzo al livello della domanda (cd. *surge pricing*)¹¹, nonché meccanismi reputazionali che consentono all'utente di valutare l'autista mettendo tale giudizio a disposizione dei futuri utenti così da orientarne le scelte.

Tuttavia, mentre nei servizi di UberBlack gli autisti reclutati da Uber sono in possesso dell'autorizzazione per l'attività di NCC, nel caso di UberPop si dà la possibilità al cliente di noleggiare un'auto con autista non professionista, ossia privo di qualunque autorizzazione.

Tale differenza ha grande rilievo nell'ottica di analizzare la tensione fra la piattaforma informatica e il quadro regolatorio vigente: infatti, mentre UberBlack sembra limitarsi a riproporre, attualizzandola, la storica *querelle* tra taxi e noleggio con conducente (*infra*), l'attività di UberPop pone questioni in parte nuove (§ 3).

La disciplina statale di settore è contenuta nella legge 15 gennaio 1992, n. 21, che include fra gli autoservizi pubblici non di linea – ossia fra quei servizi «che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» – il servizio di taxi e il servizio di noleggio con conducente (d'ora in avanti, NCC).

Tale legge, sin dalla sua versione originaria, distingue nettamente le due attività relativamente a profili di rilievo quali i destinatari dell'attività, il costo e le modalità di erogazione del servizio, il suo legame con il territorio di riferimento, gli obblighi del prestatore.

In particolare, la legge 21/1992 precisa che il servizio taxi, pur soddisfacendo le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi, si rivolge a un'utenza indifferenziata con obbligo del tassista di rispettare l'ordine di chiamata e divieto di rifiutare la prestazione richiesta (ad eccezione di quelle con destinazione oltre il limite comunale o comprensoriale, per le quali è necessario l'assenso del conducente). Sempre con riguardo al legame con il territorio di riferimento, oltre a limitazioni all'attività in comuni diversi da quello che ha rilasciato la licenza, si prevede che il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengano con partenza dall'interno dell'area comunale o comprensoriale di riferimento.

Lo stazionamento avviene in luogo pubblico, nell'ambito di spazi pubblici di sosta e di viabilità che sono resi visibili da appositi accorgimenti; lo stesso vale per i mezzi, anch'essi dotati di caratteristiche di visibilità.

La stringente regolazione amministrativa cui è sottoposta l'attività investe anche i profili riguardanti il costo del servizio per gli utenti (le tariffe sono deter-

¹¹ In estrema sintesi, più elevata è la domanda, più alto è il prezzo della corsa; *amplius* sul tema, *infra* § 4.2 e N. Diakopoulos, *How Uber surge pricing really works*, in *The Washington Post* del 17 aprile 2015.

minate amministrativamente dai comuni) e le sue modalità di svolgimento (tipo di veicoli utilizzabili, turni quotidiani, orario di lavoro, regole di comportamento, condizioni di sicurezza, accessibilità per i disabili), nonché il numero di veicoli da adibire a taxi.

A tal proposito va ricordato che l'attività non è liberalizzata ma può essere svolta solamente in presenza di apposito titolo legittimante (licenza) il cui rilascio è subordinato, oltre che al rispetto dei requisiti e delle condizioni previste dal comune, al soddisfacimento di criteri di contingentamento numerico, individuati anche sulla base di analisi effettuate dall'Autorità di regolazione dei trasporti (d'ora in avanti, ART), tramite il confronto con altre realtà europee¹².

Significativamente diverso è il regime giuridico del servizio di NCC.

Esso si rivolge a un'utenza specifica che avanza apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio presso la rimessa, nella quale avviene anche lo stazionamento dei mezzi; gli NCC, infatti, non potendo sostare sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente, non sono reperibili sulla pubblica via, almeno in quei comuni in cui sono state rilasciate licenze taxi¹³.

La prestazione non è obbligatoria e il corrispettivo è frutto dell'accordo delle parti. Seppur in termini meno stringenti che per il servizio taxi, sono invece oggetto di regolazione amministrativa sia le modalità per lo svolgimento del servizio, sia il tipo e il numero di veicoli da adibire al servizio: nemmeno l'attività degli NCC, infatti, può dirsi liberalizzata, ma richiede il rilascio di apposita autorizzazione da parte del comune di riferimento, anche in questo caso con limite numerico¹⁴.

Tali differenze ricavabili dal testo originario della legge 21/1992, sono state accentuate dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, il

¹² È stato l'art. 36, comma 2, lett. m), del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, in l. 24 marzo 2012, n. 27, ad assegnare specifiche funzioni in materia di servizio taxi all'ART; ciò al fine di monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani. È stata prevista, inoltre, una funzione consultiva nei confronti di comuni e regioni nell'ambito del processo di riforma del servizio taxi finalizzato, almeno nell'intenzione del legislatore, a un aumento – a determinate condizioni – del numero delle licenze e della libertà nell'organizzazione del servizio e nella fissazione delle tariffe, nonché a un miglioramento della qualità del servizio attraverso interventi di formazione professionale degli operatori. In precedenza, il legislatore era intervenuto sul settore con il cd. decreto Bersani (d.l. 4 luglio 2006, n. 233, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248) anch'esso rivolto a una maggiore apertura a dinamiche concorrenziali. Per una puntuale descrizione di tale intervento, si rinvia a C. Iaione, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008, 175 ss. Sul tema, v. anche E. Raffiotta, *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 2016, 75 ss.

¹³ Tali previsioni – la cui *ratio* verrà esaminata al § 4.1 – hanno l'obiettivo di riservare ai tassisti l'esclusiva del contatto con il cliente su strada.

¹⁴ Decreto convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14.

quale, nell'inasprire i principi e le regole appena descritte, ha certamente inteso mantenere distinte le clientele delle due tipologie di attività¹⁵.

L'efficacia delle disposizioni introdotte nel 2008 è stata subito sospesa¹⁶, anche a seguito dei dubbi suscitati per la sproporzionata compressione del principio di concorrenza¹⁷.

Nel frattempo, si pensava, si sarebbe giunti all'elaborazione di un intervento complessivo del settore, rideterminando i principi fondamentali della materia, anche al fine di impedire l'esercizio abusivo dei servizi di autotrasporto non di linea¹⁸.

Ciò non è accaduto: alla storica contrapposizione che può definirsi «interna» fra i tradizionali servizi di trasporto non di linea (taxi e NCC), si è aggiunta quella cd. «esterna» fra questi e le nuove forme di autotrasporto non di linea rese possibili dal progresso tecnologico (Uber).

Con il decreto cd. «milleproroghe» 2017 e, da ultimo, con la legge di bilancio 2018, è stato posticipato tanto il termine per la determinazione dei principi fondamentali della legge 21/1992 (già più volte posticipato senza soluzione di continuità), quanto la sospensione dell'efficacia delle modifiche a tale disciplina di settore introdotte nel 2008¹⁹.

La novella del 2008 e la sua immediata sospensione hanno dato vita, nel tempo, a due diversi ordini di problematiche.

Per un verso, come testimonia il formarsi di due indirizzi giurisprudenziali antitetici, ha creato confusione e incertezza la questione relativa alla sua immediata applicabilità, risolta solo di recente con il cd. milleproroghe 2017²⁰.

¹⁵ Oltre a ribadirsi l'obbligo per gli NCC che la prenotazione dell'utente non sia rivolta al conducente ma alla rimessa (situata nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione) e quello per la vettura di tornare nella stessa rimessa dopo aver accompagnato il cliente, si è reso più stringente il divieto per gli stessi di stazionare sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente. Inoltre, sono state inserite alcune previsioni per regolare in senso restrittivo l'accesso di taxi, e soprattutto di NCC, nel territorio di comuni diversi da quelli che hanno rilasciato il titolo abilitativo; infine, si è introdotto un apparato sanzionatorio per il mancato rispetto delle previsioni della presente legge, ulteriore a quello di cui agli artt. 85 e 86 del Codice della strada.

¹⁶ Dall'art. 7-*bis* del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito, con modificazioni, dalla l. 9 aprile 2009, n. 33.

¹⁷ Cfr. le considerazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora in avanti, AGCM) del 20 febbraio 2009, per quanto di alcuni giorni successive all'avvenuta sospensione.

¹⁸ Cfr. art. 2, comma 3, del d.l. 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73.

¹⁹ Con l'art. 9, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, era stato prorogato fino al 31 dicembre 2017 il termine per la rideterminazione dei principi fondamentali della materia di cui al d.l. 40/2010 (nota precedente); con l'emendamento Lanzillotta-Cociancich inserito nella legge di conversione 27 febbraio 2017, n. 19, era stata, invece, prorogata fino alla stessa data la sospensione dell'efficacia delle modifiche introdotte nel 2008, prevista dal d.l. 33/2009 (v. nota 16). Da ultimo, l'art. 1 comma 1136, lett. b della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha posticipato entrambi termini al 31 dicembre 2018.

²⁰ La posizione favorevole all'immediata precettività delle disposizioni introdotte dall'art. 29-*quater* del d.l. 207/2009 si basava, da un lato, sulla mancata previsione – relativamente a specifici e limitati intervalli temporali – dell'esplicita sospensione dell'efficacia di tali previsioni; nello specifico, è stato dubbio il fatto che il d.l. 40/2010, richiamato nella nota 18, potesse essere interpretato nel senso di prorogare la sospensione dell'efficacia

Per altro verso, va dato conto della presa di posizione, per il momento isolata, del Tribunale di Roma che, in sede di reclamo²¹, ha ritenuto che la sospensione dell'efficacia delle disposizioni introdotte nel 2008 non comporta la reviviscenza della precedente disciplina abrogata, bensì la parziale deregolamentazione delle attività interessate. Le conseguenze di tale decisione, se dovesse trovare ulteriori conferme, sarebbero significative: nelle more di una nuova disciplina e fintantoché dura la sospensione della disciplina introdotta nel 2008, si avrebbe una sostanziale equiparazione fra il servizio taxi e quello NCC, con sovrapposizione delle rispettive clientele²².

Più prudenti e più aderenti alla funzione giurisprudenziale erano apparse, invece, le precedenti pronunce sul tema: in questi casi, l'attività di UberBlack era stata valutata alla luce delle disposizioni originarie della legge 21/1992.

In particolare, il Tribunale di Milano²³ – nel riformare una decisione del Giudice di pace che annullava un verbale di contestazione della polizia locale *ex art. 85, comma 4, del Codice della Strada*²⁴ – ha ritenuto che UberBlack realizza, di fatto, «la medesima specifica modalità operativa del servizio di radio-taxi» così violando la legge 21/1992²⁵. Ciò dal momento che l'*app* in questione consente all'utente di richiedere il servizio dal luogo in cui si trova; e permette all'autista più prossimo, individuato attraverso un sistema di geolocalizzazione, di recarsi a prelevare per iniziare il trasporto.

In altri termini, secondo tale giudice con l'utilizzo di UberBlack si elude l'esclusiva del contatto col cliente su strada che, sin dalla sua versione originaria, la legge 21/1992 riserva ai tassisti.

Posizione simile è stata assunta in un'ordinanza del Tribunale di Roma poi ribaltata, come si è detto, in sede di reclamo. Anche in questo caso si è ritenuto che UberBlack consente agli NCC di esercitare, di fatto, un servizio riservato –

dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207. Dall'altro, sulla mancata adozione del decreto interministeriale che avrebbe dovuto definire termini e portata entro cui considerare il fenomeno del c.d. «abusi-vismo» nel settore dell'autotrasporto non di linea (v. sempre nota 18). *Amplius* sul tema, AGCM 10 marzo 2017, AS1354, *Riforma del settore della mobilità non di linea*.

²¹ Trib. Roma, IX sez. civile, 26 maggio 2017, n. 25857.

²² Gli NCC, infatti, sarebbero sollevati dal rispetto di determinati obblighi quali lo stazionamento dei mezzi all'interno della rimessa, dal divieto di stazionamento su suolo pubblico e dall'obbligo di ricevere le prenotazioni presso le rimesse

²³ Trib. Milano, prima sez. civile, 6 luglio 2015, n. 8359.

²⁴ Giudice di pace Milano, 7 novembre 2013, n. 113858. Il verbale si basava sul fatto che la polizia locale avesse accertato che il conducente «effettuava un servizio di noleggio con conducente senza attenersi alle disposizioni delle licenze. Acquisiva un servizio al di fuori della rimessa (...)».

²⁵ In particolare nella parte in cui tale legge impone che «nel caso di noleggio con conducente, il trasporto individuale deve originare presso la sede del vettore e vieta al conducente dei servizi di NCC di sostare sulla pubblica via nell'attesa di clienti». *Amplius* sul tema, E. Mostacci, A. Somma, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, 134-135.

per ragioni di interesse pubblico – ai taxi²⁶. L'attività di UberBlack viene ritenuta illegittima sempre per violazione dell'art. 2598, n. 3, c.c.²⁷, ma l'indebito vantaggio degli «autisti uber» viene configurato non solo nei confronti dei tassisti²⁸, ma anche nei confronti di quelli NCC che non fanno ricorso all'app in questione²⁹.

Tale ultima argomentazione non pare del tutto condivisibile. Come si può evincere anche da una Determinazione dirigenziale del Comune di Milano da cui ha avuto origine la vicenda³⁰, gli strumenti tecnologici di cui Uber è stato veicolo hanno reso possibili comportamenti già prima realizzabili attraverso la telefonia mobile³¹.

Ad ogni modo, anche tale ultima riflessione non fa che confermare ciò che, in modo abbastanza evidente, pare emergere dalle sentenze richiamate. Nel caso specifico di UberBlack, l'innovazione tecnologica pare limitarsi a «riattualizzare» la storica contesa fra taxi e NCC offrendo a questi ultimi un (nuovo) strumento per eludere l'esclusiva, che la legge riserva ai tassisti, del contatto diretto su strada con il cliente.

²⁶ Trib. Roma, sez. IX civile, 7 aprile 2017 «(...) vettori che esercitano servizio di n.c.c., contrariamente a quanto previsto dalla normativa quadro sopra descritta, invece di stazionare le vetture nella rimessa e ricevere prenotazioni da utenza specifica che avanza la prenotazione presso la rimessa medesima, intercettano utenza indifferenziata mentre circolano o sostano sulla pubblica via (...)».

²⁷ «Si ritiene, quindi, che già costituisce indebito vantaggio per i resistenti nei confronti dei ricorrenti, quello di poter accedere ad un'utenza indifferenziata, altrimenti non raggiungibile, tramite modalità di esercizio del trasporto riservati al servizio taxi in violazione di una normativa funzionale a soddisfare l'interesse pubblico di un servizio più razionale e differenziato nell'ambito di una programmazione territoriale, a livello regionale e comunale, del servizio di trasporto non di linea».

²⁸ Indebito vantaggio nei confronti dei tassisti consistente principalmente nel poter modulare l'offerta a seconda delle esigenze del mercato, proponendo prezzi più competitivi nei momenti di minore richiesta e potendo acquisire maggiori profitti, tramite l'aumento della tariffa, nel momento di una maggiore richiesta del servizio di trasporto.

²⁹ Secondo il giudice, infatti, l'app in questione – consentendo la cesura del legame del servizio alla rimessa da costituire nel comune ove è richiesta l'autorizzazione e, più in generale, il superamento del *carattere locale* del servizio NCC ricavabile dalla legge 21/1992 – darebbe la possibilità agli NCC che la usano di intercettare con maggiore facilità «le esigenze dell'utenza nel comune di pertinenza o in comuni diversi a quello a cui è stata richiesta l'autorizzazione».

³⁰ [www.comune.milano.it/dseserver/webcity/comunicati.nsf/d68aa3e55927f9f7c1256c4500573452/e69c6dfde80cd934c1257bb80045a395/\\$FILE/SERVIZIO_DI_AUTONOLEGGIO_DA_RIMESSA_CON_CONDUCENTE.pdf](http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/comunicati.nsf/d68aa3e55927f9f7c1256c4500573452/e69c6dfde80cd934c1257bb80045a395/$FILE/SERVIZIO_DI_AUTONOLEGGIO_DA_RIMESSA_CON_CONDUCENTE.pdf). Per una completa ricostruzione della vicenda v. E. Mostacci, A. Somma, op. ult. cit., 130 ss.

³¹ Si ritiene, infatti, che il rischio della cesura del legame degli NCC fosse concreto già prima dell'avvento di Uber, prescindendo quindi dall'innovazione tecnologica apportata dalla piattaforma. Si pensi, infatti, agli autisti NCC che, tramite la cooperative cui appartengono, possono essere messi in contatto telefonico (diretto o indiretto) con i clienti eludendo così l'obbligo di tornare alla rimessa.

3. Le attuali sfide imposte dalle nuove tecnologie. Il caso UberPop

Tale conclusione non intende certo negare che l'innovazione tecnologica sottesa all'utilizzo degli strumenti su cui si basano i servizi Uber possa portare a un incremento di efficienza nel settore in questione e a un miglioramento del benessere degli utenti (prezzi più bassi e servizi più evoluti).

Infatti, la piattaforma informatica, anche favorendo una maggiore integrazione del settore, consente la riduzione dei costi di transazione sia nel momento dell'incontro tra domanda e offerta, sia in quello della remunerazione della prestazione³².

Persino più significativi sono i vantaggi per ciò che concerne lo scambio di informazioni fra le parti – in termini di quantità di dati disponibili, ma pure di rapidità e semplicità dello scambio – con benefici che, anche in questo caso, riguardano tanto il momento dell'incontro fra domanda e offerta («so chi scelgo come autista oppure so chi prendo come passeggero»), quanto quello successivo alla prestazione («con la valutazione negativa punisco il *driver* maleducato o spericolato oppure il passeggero esagitato»³³).

Ancora, con riguardo all'individuazione del prezzo della prestazione, la disponibilità di informazioni in tempo reale sulle condizioni di mercato e la facilità nelle comunicazioni tra le parti potrebbe consentire il superamento di asimmetrie e inefficienze che fino ad ora hanno caratterizzato il settore³⁴.

Tuttavia, tali aspetti se considerati – in una prospettiva *de iure condito* – rispetto al servizio UberBlack che è erogato da autisti professionisti, non sembrano costituire una rivoluzione copernicana ma, come anticipato, «riattualizzano» il conflitto tra le tradizionali categorie del settore³⁵.

Diverso il discorso con riguardo a UberPop. I medesimi aspetti assumono ben altro significato in quanto, insieme ad altri fattori, rendono possibile la crea-

³² Cfr. B. Rogers, *The social Cost of Uber*, in *Temple University Legal Studies Research Paper*, 28, 2015, 86 ss. Sulla nozione di costi di transazione, cfr. R. H. Coase, *The Nature of the Firm*, 4, *Economica*, 386 ss., ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna, 2006, 73 ss.

³³ Sul tema, v. *infra*, § 4.

³⁴ B. G. Edelman, D. Geradin, *Efficiencies And Regulatory Shortcuts: How Should We Regulate Companies Like Airbnb And Uber?*, in *Stanf. Tec. LR.*, 19, 2016, 301 ss.; sulle ragioni che hanno giustificato tariffe predefinite, v. V. Visco Comandini, S. Gori, F. Violati, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Merc. conc. reg.*, 3, 2004, 515 ss.

³⁵ In tale ipotesi manca, infatti, quella da molti considerata come la nuova sfida per il regolatore: la «condivisione tra pari» ossia la possibilità per soggetti non professionisti di agire sul mercato come attori economici. Trattasi cd. modello *peer-to-peer* (P2P) da distinguere dal modello *business-to-peer* (B2P) e da quello *business-to-business* (B2B). Sul tema, per tutti, cfr. G. Smorto, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, *Merc. conc. reg.*, 2, 2015, 249; dello stesso Autore, sull'evoluzione dell'economia della condivisione, Id., *Economia della condivisione e antropologia dello scambio*, in DPCE, 2017, 119 ss. Sul tema v. anche V. Hatzopoulos, S. Roma, *Caring for Sharing? The Collaborative Economy Under EU*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 2017, 81 ss., in part. 86 per la descrizione dei principali modelli di business caratterizzanti la *sharing economy*.

zione di una categoria di operatori di trasporto non di linea che sta a metà fra l'iniziativa autonoma occasionale e la prestazione professionale. È rispetto a tale applicazione che la sfida per il regolatore si fa davvero complicata in quanto lo porta a confrontarsi con quello che alcuni considerano la «nuova faccia» del capitalismo³⁶.

Nel caso di Uber, forse, non è del tutto proprio parlare di *sharing economy* o di *economia della condivisione* perché l'attività viene posta in essere esclusivamente per finalità lucrativa e di massimizzazione del profitto³⁷ e, soprattutto, perché non si ha condivisione di una propria risorsa sottoutilizzata con altri soggetti³⁸.

Si è comunque in presenza di un fenomeno innovativo che potrebbe portare a una nuova architettura sociale in cui, come osservato dalla Commissione europea, sono «meno nette le distinzioni tra consumatore e prestatore di servizi, lavoratore subordinato e autonomo, prestazione di servizi a titolo professionale e non professionale»³⁹. Non a caso si parla anche di *disaggregation economy* e di *gig economy*, ossia di economia dei lavoretti o di «lavoro alla spina»⁴⁰.

C'è chi esalta le potenzialità offerte da tali piattaforme osservando come grazie al loro utilizzo, non soltanto si avrà un aumento dei consumi e degli scambi e

³⁶ In tal senso A. Sundararajan nelle interviste rilasciate a *La Repubblica e Economy Up* rispettivamente il 24 settembre 2016 e il 3 ottobre 2016.

³⁷ In realtà, il perseguimento di un profitto è considerato incompatibile con la nozione di economia della condivisione solo da un parte degli osservatori. Per quanto, anche nell'ottica di individuare e/o definire il regime giuridico applicabile, sia importante distinguere fra le attività *profit-oriented* e quelle per cui il fine di lucro non costituisce l'obiettivo principale, si è opportunamente osservato che risulterebbe un po' sterile una ricerca volta a individuare quale sia la «vera» *sharing economy*; in tal senso S. Ranchordas, *Does Sharing Mean Caring?*, cit., 435 e G. Smorto, op. ult. cit., 256 cui si rinvia per ulteriori riferimenti dottrinali sul punto. A tal riguardo si consideri, peraltro, che il Comitato economico e sociale europeo, nel parere su «Il consumo collaborativo o partecipativo: un modello di sviluppo sostenibile per il XXI secolo» dell'11 giugno 2014 (2014/C 177/01) fa rientrare nel concetto in questione anche le attività collaborative *lucrative*, considerandole le uniche di cui il legislatore UE dovrebbe occuparsi (p. 4.7). Tale richiamo è significativo dal momento che il Comitato pare far propria una nozione genuinamente cooperativa di consumo partecipativo in cui la componente collaborativa assume un ruolo davvero pregnante. Diversamente, la Commissione europea, nella Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa» del 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final, ha optato per una definizione di economia collaborativa particolarmente ampia e pragmatica, in cui si dà enfasi principalmente ai meccanismi di fluidificazione e ampliamento del mercato resi possibili dalle piattaforme informatiche più che a profili sociali e collaborativi. Su tale documento v. D. Diverio, *La disciplina europea dei servizi delle piattaforme di intermediazione on line nella comunicazione della Commissione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa»*, in *Paper di diritto europeo*, CDE - Università degli Studi di Verona, 2016, 30 ss.

³⁸ Infatti, nella maggior parte dei casi i *driver* utilizzano «a tempo pieno» la vettura per offrire servizio di trasporto. Peraltro, anche nei casi meno frequenti il *driver* è autista Uber solo occasionalmente, ma la vettura è stata acquistata e perlopiù viene utilizzata per scopi personali/privati, manca un elemento decisivo perché possa parlarsi di vera e propria condivisione: l'autista non soddisfa alcun bisogno proprio con il viaggio del quale non stabilisce il tragitto. L'unico interesse proprio del *driver* è quello legato al corrispettivo. Come osservato dall'Avvocato Generale Szpunar nelle conclusioni relative alla causa C-434/15, il concetto risulta ancora più chiaro se si confrontano i servizi Uber con le forme genuine di trasporto condiviso quali il *car sharing*, il *car pooling* o il *ride sharing*, definibili quali forme di «autostop 2.0».

³⁹ Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», citata nella nota 37.

⁴⁰ *Workers on the tap* è l'ormai celebre titolo dell'editoriale e della relativa inchiesta del settimanale *The Economist* del 30 dicembre 2014 che ha aperto il dibattito pubblico sulla *c.d. on – demand economy*.

un rilancio dell'economia così significativo da costituire la soluzione alla crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008, ma si determinerà la trasformazione concettuale del lavoro dandosi risposta a emergenze di solidarietà⁴¹.

Con sfumature e toni diversi, la maggior parte dei sostenitori del cd. *platform capitalism* ritengono che, per favorirne e stimolarne lo sviluppo e la capacità innovativa, le piattaforme dovrebbero essere lasciate il più possibile libere da lacci regolativi⁴². Con specifico riferimento a Uber, nell'ottica di una maggior efficienza del settore e di un vantaggio per i consumatori, si ritiene opportuno limitarsi a una regolazione minima e il meno invasiva possibile⁴³.

Si comprende, quindi, come l'avvento di tali piattaforme dia origine a una situazione di conflitto che non riguarda solo gli operatori già presenti nel settore (i cd. *incumbent*), ma investe tutto il quadro regolatorio esistente anche nella parte in cui questo è genuinamente ed esclusivamente rivolto a tutelare interessi di rilevanza generale, individuali e/o collettivi⁴⁴.

Così è accaduto che sin dai primi momenti di operatività in Italia⁴⁵, l'app UberPop ha generato un clima di tensione solo in parte stemperato dalla decisione Tribunale di Milano di inibirne il funzionamento su tutto il territorio nazionale, ravvisandosi un'ipotesi di concorrenza sleale ex art. 2598, n. 3, c.c.⁴⁶.

Uber, infatti, ha provato a ottenere la revoca di tale ordine inibitorio ma il tentativo fino ad ora non ha avuto successo; con sentenza dell'1 marzo 2017 il Tribunale di Torino ha rigettato tutte le domande e le istanze della parte attrice⁴⁷.

⁴¹ Oltre il parere del Comitato economico e sociale citato nella nota 37, v. A. Perulli, *Lavoro e tecnica al tempo di Uber*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, 195 ss. Su un possibile ruolo della *sharing economy* come strumento di redistribuzione economica, D.E. Rauch, D. Schleicher, *Like Uber, But for Local Governmental Policy: The Future of Local Regulation of the 'Sharing Economy'*, in *George Mason Law & Economics Research Paper N. 15-01*.

⁴² Cfr., per tutti, A. Sundararajan *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, MIT Press, 2016, 142 ss.

⁴³ In tal senso si è in diverse occasioni espressa l'AGCM; cfr. la Relazione annuale sull'attività svolta nel 2016 del 31 marzo 2017, p. 22.

⁴⁴ Il tema verrà ripreso al § 5.

⁴⁵ In Italia UberPop ha iniziato a funzionare a Milano nel 2014 ed è stato poi reso disponibile anche a Torino, Genova e Padova fino all'inibizione in via cautelare, per violazione dell'art. 2598 n. 3 c.c., su tutto il territorio nazionale con l'ordinanza del Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, 25 maggio 2015, R.G. n. 16612/2015. Su tale pronuncia, si veda la nota di L. Giove, A. Comelli, in *Dir. ind.*, 3, 2015, 252 ss.; v. anche i commenti di V.C. Romano, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Merc. conc. reg.*, 2015, 133 ss.; D. Surdi, *Concorrenza sleale e nuove forme di trasporto condiviso: il Tribunale di Milano inibisce «Uber Pop»*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 2015, 375 ss.; V. Turchini, *Il caso Uber tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, in *Munus*, 1, 2016, 115 ss. In senso difforme da tale pronuncia, v. N. Rampazzo, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Dir. inf.*, 6, 2015, 958 che considera Uber un mero intermediario.

⁴⁶ Il riferimento è all'ordinanza monocratica richiamata nella nota precedente, confermata dall'ordinanza collegiale del 2 luglio 2015 del Collegio della sezione specializzata impresa che ha rigettato il reclamo presentato da Uber.

⁴⁷ Trib. Torino, sez. spec. impr., 1 marzo 2017, n. 1553 su cui si v. il commento di G. Resta, *Uber di fronte alla Corti europee*, in *Dir. inf.*, 2017, 330 ss.

Anche in questo caso una parte della strategia processuale di Uber è stata basata sul negare in radice la configurabilità di un comportamento anticoncorrenziale: si è sostenuto che i servizi offerti tramite la piattaforma non possono rientrare nelle fattispecie dell'autotrasporto pubblico non di linea di cui alla legge 21/1992 e che, pertanto, manchi il presupposto principale per l'applicazione dell'art. 2598, n. 3, c.c., ossia la sussistenza di un rapporto di concorrenza fra due soggetti⁴⁸.

Non è stato di questo avviso il giudice torinese secondo cui appare evidente che «il servizio UberPop non differisce molto da quello offerto dagli operatori di taxi e dalle cooperative e dai consorzi che li riuniscono». Si aggiunge, inoltre, come non sia «seriamente contestabile che, in pratica, il sistema Uber funzioni sostanzialmente come il tradizionale servizio di radio taxi, ancorché realizzato con modalità più evolute», precisando, peraltro, che tali differenze spariscono completamente nei casi in cui anche gli esercenti il servizio taxi utilizzano analoghe applicazioni informatiche.

Per giungere a tali conclusioni e superare le prospettazioni della parte attrice, il giudice ha compiuto alcune valutazioni tipiche da diritto antitrust (quale quella volta accertare la sussistenza di una comunanza di clientele fra i due servizi⁴⁹); altre che, invece, toccano questioni di più ampio respiro al centro del dibattito scientifico sui temi in questione.

Oltre alla riconducibilità al fenomeno della cd. *sharing economy* di cui si è accennato, si fa riferimento alla qualificazione dei servizi offerti tramite Uber quali servizi di trasporto o quali servizi di intermediazione elettronica, nonché alla possibilità di considerare tali servizi di «natura privata», in quanto tali non riconducibili alla categoria del trasporto pubblico non di linea.

All'approfondimento di queste due questioni saranno dedicati i successivi paragrafi (3.1 e 3.2). Nella parte successiva del lavoro si proveranno a sviluppare alcune specifiche riflessioni relativamente all'imminente riforma del settore e, più in generale, all'approccio che un regolatore ragionevole dovrebbe mantenere nell'affrontare i fenomeni economici e sociali di cui si discute.

⁴⁸ Per vero, Uber nega che l'attività degli autisti che utilizzano Uber Pop, ammesso che costituisca ipotesi di concorrenza sleale, possa ritenersi riconducibile alla società statunitense. Tale argomentazione viene però respinta dal giudice che dopo un analitica ricostruzione, osserva come risulti «evidente che Uber sia l'organizzatore, il gestore, la causa ed il mezzo attraverso cui l'autista pone in essere la sua prestazione e, dunque, fornisce al cliente la corsa». Sulla questione v. M.R. Nuccio, *La metamorfosi del trasporto non di linea: il caso Uber*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2017, 588 ss.

⁴⁹ Si v., in part., i punti 4.6.1. ss. della sentenza per le argomentazioni con cui il giudice torinese supera le argomentazioni dell'azienda californiana secondo cui UberPop soddisferebbe bisogni differenti rivolgendosi a utenze diverse rispetto ai tradizionali servizi di trasporto pubblico non di linea di cui alla legge 21/1992. Inoltre, per un completo inquadramento della fattispecie di illecito anticoncorrenziale di cui all'art. 2598 n. 3, c.c., compreso il profilo relativo alla violazione di norme pubblicitiche, non sempre di per sé idoneo ad essere inquadrato come concorrenza sleale, si rinvia alla bibliografia richiamata nella nota 45.

3.1. La qualificazione giuridica dell'attività di Uber fra servizi di intermediazione e di trasporto: la posizione delle Istituzioni europee

La questione relativa alla qualificazione giuridica dell'attività di Uber è facilmente sintetizzabile: Uber non possiede le vetture né si occupa della loro manutenzione, ma si «limita» a mettere in contatto potenziali *driver* con potenziali clienti. Da qui la controversa sulla sua qualificazione quale attività di trasporto, ovvero quale servizio elettronico di intermediazione.

Sul punto sono state sollevate due questioni pregiudiziale alla Corte di Giustizia, di cui la prima giunta a decisione con sentenza della Grande Sezione del 20 dicembre 2017⁵⁰.

Tale controversia è sorta dalla richiesta di delucidazioni di un giudice spagnolo in merito alla disciplina europea sulla libertà di circolazione da applicare al caso di specie: se quella (più) stringente di cui alla direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva *Bolkestein*) e/o alla direttiva 2000/31/CE relativa ai servizi della società dell'informazione, ovvero quella meno invasiva del Trattato FUE relativa all'attuazione della politica comune dei trasporti.

La qualificazione giuridica dell'attività ha rilievo nella prospettiva del diritto Ue dal momento che la libera circolazione dei servizi, nella materia in questione, deve essere realizzata nel quadro della politica comune dei trasporti. Invero, i «servizi nel settore dei trasporti» non rientrano nell'ambito dell'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi in generale, bensì dell'articolo 58, par. 1, TFUE, disposizione specifica che rimanda al titolo relativo ai trasporti (artt. 90 ss.)⁵¹.

Tuttavia, l'adozione di norme comuni o di altre misure *ex* articolo 91, par. 1, TFUE non è ancora avvenuta, di guisa che spetta agli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi nel settore dei trasporti, nel rispetto ovviamente delle norme generali del TFUE⁵².

Peraltro, proprio per tale specificità di regime giuridico, i servizi nel settore dei trasporti sono stati espressamente esclusi dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE (cd. *Bolkestein*) attraverso cui è stata realizzata una libera-

⁵⁰ La prima domanda di pronuncia pregiudiziale era stata proposta dal Juzgado Mercantil n° 3 de Barcelona (Spagna) il 7 agosto 2015 – *Asociación Profesional Élite Taxi / Uber Systems Spain, S.L.* Causa C-434/15 (nello specifico, al giudice spagnolo spettava verificare se Uber dovesse o meno possedere una previa autorizzazione amministrativa); la seconda dal Tribunal de grande instance de Lille (Francia) il 6 giugno 2016 – *Uber France SAS*, C-320/16.

⁵¹ Corte giust., 22 dicembre 2009, causa C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs*, 29, e giurisprudenza citata.

⁵² In particolare, l'art. 91, par. 1, lett. b), attribuisce al Parlamento e al Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, la possibilità di individuare le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro.

lizzazione dei servizi nel mercato interno, ulteriore a quella garantita dalle disposizioni del Trattato⁵³.

Diverso è il regime giuridico previsto per i servizi della società dell'intermediazione, fra quali rientrerebbe Uber se fosse considerato un servizio di intermediazione elettronica.

Per questi trovano applicazione le disposizioni generali del Trattato in tema di libera prestazioni di servizi, ma soprattutto la direttiva *Bolkestein* (in particolare il suo art. 9 che restringe la possibilità degli Stati membri di istituire e/o mantenere regimi di autorizzazione) e la direttiva 2000/31/CE, anch'essa rivolta a circoscrivere la libertà degli Stati di «limitare la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro»⁵⁴.

Interessanti spunti sulla questione, in buona parte ripresi dalla recente pronuncia della Corte di giustizia, sono offerti dalle conclusioni dell'Avvocato Generale Szpunar⁵⁵. Il ragionamento prende le mosse dalla definizione di «servizi della società dell'informazione» contenuta nella direttiva 2000/31/CE. Si osserva poi come, affinché sia effettivamente raggiunto l'obiettivo di liberalizzazione cui mira tale documento, è necessario o che l'intero servizio venga trasmesso per via elettronica, oppure che la parte elettronica del servizio abbia un valore economico autonomo. Diversamente, sarebbe inutile liberalizzare esclusivamente una parte secondaria di una prestazione complessa se, poi, la prestazione principale risultasse impossibile in virtù della libertà rimasta in capo agli Stati di regolamentare l'attività principale.

E ciò, a parere dell'Avvocato Generale, è quel che accadrebbe nel caso di Uber dal momento che la messa in contatto di autista e passeggero da parte della piattaforma non è una prestazione «né autonoma, né principale rispetto alla prestazione di trasporto» e «non può pertanto essere qualificata» come «servizio della società dell'informazione».

⁵³ Cfr. art. 2, par. 2, lett. d) e i), considerando 17 e soprattutto 21, secondo cui «I servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi (...), sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva». Stante il tenore di tale previsione, ma pure alla luce di previsto dal Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, redatto dalla Commissione nel novembre 2007, non convince la presa di posizione della Consulta che, nella sentenza 364/2013, ha ricondotto il servizio di noleggio con conducente all'ambito applicativo della direttiva servizi, dichiarando pertanto l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Molise. Tale posizione si scontra con quanto previsto, peraltro, dalla normativa nazionale di recepimento della direttiva servizi (art. 6 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59), che fa espresso riferimento agli NCC, nonché con il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, che esclude tutti i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea dall'applicazione di misure di liberalizzazione. Sulla non applicabilità delle misure di liberalizzazione al trasporto pubblico non di linea, cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2014, n. 166, e Tar Umbria, sez. I, 16 febbraio 2015, n. 68.

⁵⁴ Cfr. art. 3, par. 2 e par. 4, direttiva 2000/31/CE.

⁵⁵ Conclusioni dell'Avvocato Generale Szpunar presentate l'11 maggio 2017, causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite*. Anche la giurisprudenza nazionale sopra richiamata ha affrontato la questione della qualificazione dell'attività di Uber, ma in modo meno approfondito dell'Avvocato Generale e al solo fine di accertare la sussistenza di un rapporto di concorrenza fra la piattaforma e gli operatori tradizionali.

Al contrario, l'«attività di Uber deve essere considerata come un *unicum* che ricomprende sia il servizio di messa in contatto dei passeggeri con i conducenti attraverso l'applicazione per smartphone, sia la prestazione di trasporto stessa che rappresenta, da un punto di vista economico, l'elemento principale»⁵⁶.

Di modo che, riprendendo il filo del ragionamento, anche se si considerasse l'attività di intermediazione di Uber come servizio della società dell'informazione e la si ritenesse liberalizzata ai sensi della direttiva 2000/31/CE, rimarrebbe comunque la possibilità per gli Stati membri di prescrivere regimi autorizzatori per i servizi di trasporto e di sanzionare le eventuali violazioni⁵⁷.

Tali affermazioni sono precedute da un'analisi «sostanzialistica» dell'attività di Uber («cosa in effetti Uber fa») e in particolare del ruolo della piattaforma rispetto a contenuti e modalità della prestazione di trasporto erogata dagli autisti⁵⁸. Si sottolinea come la piattaforma crei essa stessa l'offerta, come sia la piattaforma a organizzare il funzionamento del servizio di trasporto e a disciplinarne le caratteristiche essenziali (requisiti minimi di veicoli e conducenti, condotta dei conducenti e, di fatto, anche il prezzo, meccanismi di controllo e di valutazione⁵⁹).

In altri termini, Uber «esercita un controllo su tutti gli aspetti (economicamente) rilevanti del servizio di trasporto». Per tale ragione non può essere considerato un semplice intermediario fra domanda e offerta ma va qualificato, a tutti gli effetti, come gestore di un servizio di trasporto urbano⁶⁰.

Tale valutazione sostanzialistica, per molti aspetti corrispondente a quella della giurisprudenza italiana richiamata in precedenza⁶¹, troverebbe peraltro conferma nella percezione che di Uber hanno gli utenti, che è diversa da quella relativa ad altre «piattaforme di intermediazione che permettono, ad esempio, di prenotare una stanza d'albergo o di acquistare un biglietto aereo»⁶². Né può dirsi contraddetta dalla circostanza che Uber non sia proprietaria dei veicoli; si precisa, infatti, come «un imprenditore può agevolmente garantire servizi di trasporto

⁵⁶ Cfr. punti 65 e 71 in cui si precisa, infine, come «Tale attività non può pertanto essere scissa in due per ricondurre una parte del suddetto servizio nel novero dei servizi della società dell'informazione. Un servizio siffatto deve pertanto essere qualificato come servizio nel settore dei trasporti».

⁵⁷ Punti 87 ss.

⁵⁸ Punti da 39 a 61.

⁵⁹ In part. punti 50 e 51.

⁶⁰ In tal senso si erano orientati V. Hatzopoulos, S. Roma, *Caring For Sharing?*, cit., 97; *contra*, D. Geradin, *Online Intermediation Platforms and Free Trade Principles – Some Reflections on the Uber Preliminary Ruling Case*, in Ortiz (Ed.), *Internet: Competition & Regulation of Online Platforms*, 2016, 119 ss. e A. Demasi, *Uber: Europe's Backseat Driver for the Sharing Economy*, in *Chreighton international and Comparative Law Journal*, 2016.

⁶¹ Così anche G. Resta, op. ult. cit., 33 con riferimento alle decisioni dei Tribunali di Roma, Milano e Torino, che sono state richiamate *supra* ai § 2 e 3, note 23, 26, 45 e 47.

⁶² Punti 57-60.

attraverso veicoli appartenenti a terzi, soprattutto se si serve di detti terzi per l'erogazione dei servizi di cui trattasi»⁶³.

Essa è genuina attività di gestione anche di personale, continua l'Avvocato Generale, sebbene a differenza dei modelli aziendali tradizionali, il controllo sui fattori economici sia realizzato non attraverso il classico rapporto di subordinazione gerarchica, ma attraverso un controllo indiretto – «fondato su incentivi finanziari e su una valutazione decentrata da parte dei passeggeri, con un effetto di scala» – forse persino più efficace di quello basato «su direttive formali impartite da un datore di lavoro ai suoi dipendenti e sul controllo diretto del rispetto delle medesime»⁶⁴.

Tale posizione è a maggior ragione interessante se confrontata con quella assunta dalla Commissione nella Comunicazione sull'economia collaborativa del 2 giugno 2016, cit., che, se fosse stata seguita in modo pedissequo, avrebbe condotto a conclusioni differenti, nel senso di escludere un'influenza o un controllo significativo della piattaforma sui prestatori di servizi⁶⁵.

Per vero, la Commissione si è limitata a individuare alcuni indici fattuali e giuridici su cui basare tale valutazione⁶⁶, suggerendone però una verifica meramente formale e non sostanzialistica, differente da quella proposta dall'Avvocato Generale.

⁶³ Punto 55.

⁶⁴ Tale posizione più sensibile alla realtà effettiva che a dati formali, è stata confermata dallo stesso Avvocato Generale nelle conclusioni del 4 luglio 2017 relative alla causa C-320/16, *Uber France SAS*, cit.. Con riguardo alla qualificazione del servizio i Uber, si limita a integrare le precedenti conclusioni relativamente a due punti. In primo luogo per evidenziare le differenze con il caso oggetto della sentenza Corte giust., 4 maggio 2017, causa C-339/15, *Vanderborght*, in tema di pubblicità per servizi di cura del cavo orale e dei denti realizzata attraverso sito internet creato dallo stesso professionista; in secondo luogo, per sottolineare la differenza del servizio erogato da Uber rispetto ai contratti di affiliazione commerciale. Ma tali conclusioni contengono anche profili innovativi. Invero, Uber aveva sostenuto che la disciplina francese – che punisce penalmente l'organizzazione di un sistema che mette in contatto clienti con persone che esercitano attività di autotrasporto non di linea in violazione delle norme applicabile – costituisce una regola tecnica non notificata alla Commissione; in quanto tale essa si poneva in contrasto con il diritto Ue. L'Avvocato Generale ritiene, invece, che il legislatore francese si sia limitato a «vietare e punire l'attività di intermediazione nell'esercizio *illegale* dell'attività di trasporto. L'attività di intermediazione nei servizi di trasporto legali rimane completamente al di fuori dall'ambito di applicazione di tale disposizione (...) scopo di tale disposizione (...) è (...) garantire l'efficacia della normativa sui servizi di trasporto». D'altronde, continua l'Avvocato Generale, la norma francese «deve essere valutata nel suo contesto (...) se un'attività è illegale, qualsiasi complicità nell'esercizio di detta attività può altresì essere considerata illegale ai sensi del diritto nazionale. Ciò vale soprattutto laddove detta complicità rivesta il carattere di organizzazione di un sistema e sia svolta con scopo di lucro». In altri termini, una disposizione che sanziona attività illegali non va considerata regola tecnica suscettibile di notificazione alla Commissione da parte degli Stati membri.

⁶⁵ Cfr. D. Diverio, op. ult. cit., 51; v. anche V. Hatzopoulos, S. Roma, op. ult. cit., 98, che parlano di «*pro-sharing attitude*» della Commissione.

⁶⁶ Alcuni indici sono utilizzabili in ogni circostanza (prezzo, altre condizioni contrattuali, proprietà dei beni essenziali), altri invece da considerare caso per caso (assunzione dei rischi e delle spese, sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo).

A parere di chi scrive tali criteri e l'utilizzo discrezionale che ne viene proposto dalla Commissione, sembrano finalizzati a porre in essere un'istantanea in grado di cogliere solo la superficie del fenomeno, consentendo un'analisi meramente epifenomenica della situazione di fatto piuttosto che a metterne in evidenza la sua effettiva sostanza e la sua innovatività.

Per poter meglio comprendere il senso di tale osservazione si pensi al criterio della «proprietà dei beni essenziali» nonché agli altri indici individuati dalla Commissione quali l'«assunzione dei rischi e delle spese» o l'«esistenza di un rapporto di lavoro subordinato».

La possibilità di non farsi carico della proprietà beni essenziali così come delle spese e delle responsabilità legate allo svolgimento dell'attività, l'assenza di rapporti di lavoro subordinato, sono tutti elementi che, in relazione all'applicazione delle nuove tecnologie, sembrerebbero superare, per il profilo formale, lo schema gestionale e decisionale tradizionale, di tipo diretto e gerarchico; ma che se analizzati attraverso la lente dell'effettività e dell'approccio sostanzialistico dell'Avvocato Generale, potrebbero condurre a conclusioni opposte.

Quanto si sostiene sembra trovare conferma, ad esempio, nel modo in cui la Commissione interpreta il criterio del prezzo. Essa afferma che se la piattaforma si limita a raccomandare un prezzo, o se il prestatore dei servizi sottostanti è libero di adeguare il prezzo fissato, questa non può essere ritenuta (anche) fornitore del servizio.

Tale approccio pare inadeguato. Come rilevato anche dall'Avvocato Generale, nel caso di Uber il driver potrebbe in astratto ridurre il prezzo della corsa per il cliente, ma tale eventualità è molto improbabile dal momento che ogni diminuzioni sarebbe integralmente a suo carico⁶⁷.

Dell'opportunità di una lettura sostanzialistica del fenomeno sembra essersi convinta anche la Corte di giustizia.

Con decisione del 20 dicembre 2017 relativa alla causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*, la Grande Sezione ha infatti fatto propria la posizione dell'Avvocato Generale, sebbene con un percorso argomentativo più sintetico e selettivo⁶⁸.

La CGUE ha qualificato l'attività di Uber quale servizio d'intermediazione *non autonomo*, ma parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è il trasporto e la sua tradizionale organizzazione strutturata in forma di impresa di servizio (questo la Corte nel suo incedere ellittico non lo dice ma lo lascia intendere).

⁶⁷ Ciò dal momento che la percentuale a favore della piattaforma è calcolata sul prezzo della corsa individuato dall'applicazione e non su quello effettivamente pagato dal cliente.

⁶⁸ Per un primo commento a tale pronuncia si veda D. Tega, *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in www.federalismi.it.

E ciò in quanto ritiene che la piattaforma *crei* «un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici», organizzandone il funzionamento generale⁶⁹; nonché che la società «Uber esercit(i) (trattandosi di “impresa di servizi di trasporto”) un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione dei conducenti»⁷⁰. Inoltre, a ulteriore supporto, richiama l'*ampia nozione* di «servizio nel settore dei trasporti» sviluppata dalla giurisprudenza europea, ricomprensente «ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto»⁷¹.

Come si è anticipato, l'effetto di tale decisione, riconducendo l'attività di Uber al settore dei trasporti e quindi escludendo la disciplina di maggiore liberalizzazione prevista dalle direttive 2006/123/CE e 2000/31/CE, è quello di permettere agli Stati membri di mantenere la regolamentazione interna sulle condizioni di prestazione di servizi come quello di Uber.

La società Uber ha inteso sdrammatizzare l'effetto di tale decisione, osservando come nella maggior parte degli Stati europei essa agisca già nel rispetto della disciplina sui trasporti⁷². In effetti, in quasi tutti i Paesi membri il servizio con autisti non autorizzati (UberPop) è stato inibito, di norma per via giurisprudenziale.

Tuttavia, tornando al contesto nazionale, alla sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi* sembra potersi attribuire una significativa funzione di indirizzo nei confronti del Governo, delegato a intervenire sul settore del trasporto pubblico non di linea anche per promuovere la concorrenza e per adeguare l'«offerta alle nuove forme di mobilità che si svolgono mediante app che utilizzano piattaforme tecnologiche»⁷³.

Invero, il richiamo all'«influenza determinante esercitata da Uber sulle condizioni della prestazione di siffatti conducenti» con cui la CGUE rafforza la posizione relativa all'inscindibilità dei servizi di intermediazione da quelli di trasporto *stricto sensu*, pare rievocare l'incisivo potere di controllo su cui hanno fatto leva i giudici inglesi per escludere la natura di lavoratori autonomi dei *driver* non

⁶⁹ Cfr. punti 38 e 40. Peraltro, al punto 39 la Corte di giustizia precisa come in assenza dell'applicazione, da un lato i conducenti non sarebbero indotti a fornire servizi di trasporto e, dall'altro, le persone che intendono effettuare uno spostamento nell'area urbana non ricorrerebbero ai servizi di tali conducenti.

⁷⁰ *Ivi*, dove la CGUE mette anche in evidenza il fatto che la società Uber fissa il prezzo massimo della corsa, esercita un controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti, nonché sul loro comportamento, potendo anche decidere la loro esclusione.

⁷¹ Così al punto 41, richiamando anche Corte giust., 15 ottobre 2015, causa C-168/14, *Grupo Itevelesa e a.*, p. 45-46, nonché il parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore) del 16 maggio 2017, p. 61.

⁷² Il comunicato è stato ripreso dai principali organi di stampa; cfr. <https://www.theguardian.com/technology/2017/dec/20/uber-european-court-of-justice-ruling-barcelona-taxi-drivers-ecj-eu> e http://www.repubblica.it/economia/2017/12/20/news/uber_corte_justizia-184659593/.

⁷³ Cfr. art. 1, comma 179, lett. c), legge 4 agosto 2017, n. 124, i cui contenuti sono richiamati al § 4.2, nota 136.

autorizzati che operano utilizzando UberPop⁷⁴. Di guisa che qualora il legislatore delegato nella riforma del settore decidesse di aprire all'utilizzo di tale applicazione, troverebbe nella sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi* quantomeno un'indicazione su come inquadrare giuridicamente il rapporto di lavoro fra la società Uber e i *driver* e sulla relativa disciplina⁷⁵.

3.2. *La natura giuridica dei servizi Uber nel prisma della regolazione nazionale: trasporto pubblico o trasporto privato?*

La questione relativa alla configurabilità delle prestazioni messe a disposizione tramite Uber quali servizi di *trasporto privato* non di linea, diversi e alternativi alle tradizionali forme di *trasporto pubblico* di cui alla legge 21/1992, è stata analizzata dalla giurisprudenza nazionale per stabilire se un'eventuale natura privata dei servizi Uber possa portare all'esclusione di fattispecie sanzionatorie previste dal legislatore statale.

In tale prospettiva verrà affrontata nel presente paragrafo, prendendo a riferimento il contesto regolatorio nazionale. Ciò non toglie, però, che alcune riflessioni possano avere portata generale e contribuire al più ampio dibattito scientifico che, sulla questione, si è sviluppato anche al di fuori dei confini nazionali.

Sulla natura pubblica o privata dei servizi offerti tramite Uber non è stata fatta necessaria chiarezza⁷⁶; nemmeno l'intervento di un parere del Consiglio di Stato può dirsi risolutorio⁷⁷.

⁷⁴ Cfr. Mr Y Aslam, Mr J Farrar and Others -V- Uber, Case Numbers: 2202551/2015 & Others; Uber B.V. and Others v Mr Y Aslam and Others: UKEAT/0056/17/DA. Al di là del caso Uber si v. *Dewhurst v Citysprint UK Ltd*, ET/220512/2016.

⁷⁵ Invero, le autorità giudiziarie britanniche sono pervenute alla qualificazione dei *drivers* Uber quali *workers* – categoria intermedia fra gli status di *employees* (equivalenti UK dei lavoratori subordinati) e di *self-employed/independent contractors* (lavoratori autonomi) – cui il legislatore britannico ha esteso alcuni diritti basilari attribuiti dall'ordinamento ai lavoratori subordinati. Su tali argomenti si rinvia all'intenso dibattito della dottrina gius-lavoristica; per tutti si v. T. Treu, *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona, 136/2017; P. Tullini, *Web e lavoro: Profili evolutivi e di tutela* (a cura di), Torino, 2017; R. Voza, *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona, 336/2017; V. Papa, *Post-industriale o pre-moderno? Economia digitale e lavoratori on demand: nuovi paradigmi organizzativi e vecchie esigenze di tutela*, in corso di pubblicazione. *Contra*, D. Tega, op. ult. cit., 12, secondo cui la decisione della Corte di giustizia «lascia del tutto impregiudicato questo delicatissimo nodo».

⁷⁶ Considerano l'attività di Uber qualificabile quale servizio di trasporto pubblico non di linea il Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, 25 maggio 2015, R.G. n. 16612/2015, cit., e il Trib. Torino, sez. spec. impr., 1 marzo 2017, n. 1553, cit. Diversamente, si parla di servizi di trasporto privato con riguardo ai servizi offerti tramite Uber nella Segnalazione dell'AGCM al Ministro dell'interno del 29 settembre 2015, AS1222, nel parere del Consiglio di Stato richiamato nella nota successiva

⁷⁷ Con. Stato, sez. I, 23 dicembre 2015, n. 3586. Anche D. Tega, «Un'auto a Piazza del Quirinale n. 41»: *la gig economy arriva alla Corte Costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 2017, ha messo in rilievo la poca chiarezza del parere in questione. Nello specifico, ai giudici di Palazzo Spada era stato richiesto dal ministero dell'In-

Nel caso di specie ai giudici di Palazzo Spada è stato chiesto di pronunciarsi sulla natura dei servizi Uber per decidere in merito all'applicabilità delle sanzioni di cui agli artt. 85 e 86 Codice della Strada; diversamente, nei casi sottoposti ai Tribunale di Torino e Milano, la natura di trasporto pubblico o privato di Uber rilevava ai fini della configurabilità di una violazione *ex art.* 2598, n. 3, c.c.

Per analizzare entrambe le situazioni pare necessario un preliminare sforzo definitorio.

Con l'espressione «trasporto di persone mediante autoservizi *pubblici* non di linea» la legge quadro 21/1992 non fa riferimento alla nozione di *pubblico servizio* in senso proprio quale attività rientrante nella titolarità di un soggetto pubblico⁷⁸. Vero che sia i taxi sia gli NCC svolgono «una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei» (art. 1, comma 1), molti dei quali sono pubblici servizi in senso tecnico⁷⁹; tuttavia, come si dirà, se per i taxi tale qualificazione è possibile, per gli NCC è certamente da escludere⁸⁰.

Pertanto, dal momento che anche il servizio NCC – la cui natura privata non è messa in discussione – è qualificato dalla legge 21/1992 quale servizio di trasporto pubblico non di linea, può concludersi che per rientrare nei confini di tale legge e per essere assoggettato alle relative previsioni, nessun peso assume la natura di pubblico servizio in senso tecnico di un'attività.

Ciò che rileva, invece, è la «destinazione al pubblico» della stessa, da intendersi come «idoneità a soddisfare interessi della collettività». È tale destinazione a caratterizzare la nozione di trasporto pubblico di persone non di linea di cui alla legge quadro in questione.

La bontà di tale assunto pare dimostrabile anche tramite altra via, in particolare ricostruendo brevemente l'evoluzione della disciplina di settore.

L'art. 113 del r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740, richiamava il «servizio pubblico da piazza» e i «servizi pubblici da noleggio» per riconoscere ai comuni la facoltà di dettare prescrizioni in ordine a «numero, tipo e caratteristiche» degli autoveicoli. Il riferimento al «servizio pubblico» stava a indicare proprio la destinazione al pubblico dell'attività.

terno di esprimersi in ordine alla riconducibilità delle «nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi» alla legge 21/1992, ai fine di decidere sulla possibilità di applicare a queste le sanzioni previste dagli artt. 85 e 86 del Codice della Strada.

⁷⁸ Sul tema, *infra* § 4.

⁷⁹ Sul trasporto pubblico di linea la bibliografia è molto vasta; per tutti, A. Cabianca, *L'autotrasporto di linea tra servizio pubblico e libertà di impresa*, in *questa Rivista*, 2015, 765 ss.; D.U. Galetta, M. Giavazzi, *Trasporti terrestri*, in G. Greco, M.P. Chiti, *Trattato di diritto amministrativo europeo* (a cura di), *Parte speciale*, Tomo IV, 2007, 2174 ss.; N. Rangone, *I trasporti pubblici di linea*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di), S. Cassese, II, 2003, 2265 ss.; M.A. Carnevale Venchi, *Trasporti pubblici in concessione*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, vol. XLIV, 1101 ss.

⁸⁰ *Infra* § 4.

Ciò poteva facilmente evincersi dalla lettura congiunta dell'art. 113 con l'art. 1, comma 1, n. 15 del r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578. Tale disposizione, infatti, nell'elencare in modo non tassativo i servizi pubblici municipalizzabili, includeva l'«esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni». Si trattava, pertanto, di servizi che potevano diventare di titolarità di un soggetto pubblico, e quindi servizio pubblico in senso tecnico, solo se effettivamente oggetto di municipalizzazione. In caso contrario rimanevano servizi di trasporto pubblico (*rectius*, offerti al pubblico) di natura privata.

Successivamente, con il d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, si introduceva una differenziazione fra taxi e NCC. In particolare, l'art. 57 includeva i primi fra gli autoveicoli a uso pubblico, mentre quelli adibiti a noleggio con conducente erano considerati ad uso privato.

Tale distinzione ha creato non poca confusione. Nello specifico ha portato il Ministero dei trasporti a ritenere che, stante il tenore dell'art. 1, comma 1, n. 15 del r.d. 2578/1925 (il quale nell'elencare i servizi municipalizzabili faceva riferimento alle «pubbliche comunicazioni»), un'azienda pubblica non potesse svolgere l'attività di noleggio con conducente in quanto servizio privato ai sensi dell'art. 57 del d.P.R. 393/1959.

Tale posizione non è stata però accolta dal Consiglio di Stato che, non senza difficoltà argomentative, ha cercato di attenuare la distinzione fra uso pubblico e uso privato precisando come, con essa, il legislatore avesse voluto esclusivamente descrivere l'utilizzazione che può essere fatta dei singoli mezzi; senza con ciò «qualificare l'attività che viene posta in essere attraverso l'approntamento e l'utilizzazione del mezzo» quale servizio pubblico o servizio privato e senza fornire indicazioni riguardo le «finalità e gli interessi che attraverso le diverse utilizzazioni del mezzo si intendono realizzare o perseguire»⁸¹.

In altri termini, anche il noleggio con conducente, benché a uso privato (dal momento che consisterebbe in un rapporto che si attua con un singolo soggetto o un gruppo di soggetti e non è offerto indistintamente alla collettività), è stato considerato dal Consiglio di Stato un servizio (rivolto al) pubblico e, in quanto tale, municipalizzabile. Come espressamente affermato, tale posizione si è basata sull'assunto secondo cui «ai fini della qualificazione in termini di pubblico di un servizio, è sufficiente l'elemento teleologico della sua capacità di rispondere ad un'utilità generale e collettiva (...) interessando in tal modo l'intera collettività»⁸².

Questa ricostruzione, e in particolare tale ultima affermazione dei giudici di Palazzo Spada, aiuta a comprendere il contesto su cui è intervenuto il legislatore-

⁸¹ Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291, poi ripreso da sez. V, 3 aprile 1990, n. 319.

⁸² *Ivi*.

re di inizio anni '90 e, quindi, la *ratio* della disciplina introdotta in quegli anni, tutt'ora vigente.

Si è distinto, di fatto, fra «uso del mezzo», inteso quale sua destinazione economica, e finalità perseguita attraverso l'uso del mezzo.

Quanto al primo profilo, il d.lgs. 286/1992 (cd. Codice della strada) ha previsto che sia i veicoli adibiti a taxi, sia quelli adibiti a NCC, vanno considerati a «uso di terzi» (art. 82)⁸³.

Quanto al profilo della finalità perseguita con l'uso del mezzo, la legge quadro 21/1992 ha recepito la richiamata giurisprudenza amministrativa: superando la distinzione introdotta dall'art. 57 del d.P.R. 393/1959, ha qualificato sia i taxi sia gli NCC quali autoservizi di «trasporto pubblico» non di linea⁸⁴. Di guisa che, come anticipato, tale classificazione sta a indicare che entrambi i servizi sono preordinati a «soddisfare un'utilità generale», a prescindere dalla natura pubblica e/o privata.

Ma se ciò è vero, e pare difficile dimostrare il contrario, come si può sostenere che i servizi offerti da Uber, in quanto servizi di natura privata, siano completamente estranei ai confini della legge quadro? Non può negarsi, infatti, la presenza del presupposto per l'applicazione della legge n. 21/1992, ossia la destinazione al pubblico dell'attività e, quindi, la sua rispondenza all'utilità generale.

Né sul punto pare potersi condividere la posizione del Consiglio di Stato che, facendo leva su alcuni servizi accessori alla prestazione (principale) di trasporto, sembra escludere la riconducibilità dei servizi Uber alla tipologia di trasporto pubblico disciplinate dalla legge 21/1992⁸⁵.

Per concludere, confrontandosi con le specifiche questioni – sopra evidenziate – sottoposte alla giurisprudenza nazionale, pare potersi affermare che le considerazioni svolte siano sufficienti per orientarsi nel senso della configurabilità, almeno in astratto, di un comportamento anticoncorrenziale *ex art.* 2598, n. 3, c.c. di Uber. Lo stesso vale per le previsioni di cui agli art. 85 e 86 del Codice

⁸³ Per l'art. 82 del Codice della strada si ha «uso di terzi» quando il veicolo è «utilizzato, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione».

⁸⁴ Cfr. G. Tamburrino, P. Cialdini, *Art. 85*, in *Commentario al nuovo Codice della strada*, Torino, 715 ss.

⁸⁵ Il Consiglio di Stato nel parere 3586/2015 fa esplicito riferimento al pagamento elettronico, anche differito, alla conoscibilità *ex ante* del presuntivo costo, alla geolocalizzazione del veicolo e della propria posizione, all'assistenza legale in caso di inconvenienti. Non si condivide questo parere nella parte in cui considera tali aspetti quali «elementi costitutivi senza i quali non sarebbe possibile offrire un servizio con quelle peculiarità» e non, come si ritiene, elementi meramente accessori rispetto al servizio di trasporto. La posizione del Consiglio di Stato, peraltro, pare non in linea con quella, più convincente, della giurisprudenza ordinaria richiamata nei precedenti § (in part. si v. note 23, 26, 45 e 47) che ravvisa un rapporto di concorrenzialità diretta fra *diverse* Uber e tassisti che operano nella medesima area geografica. Va detto però come la posizione dei giudici di Palazzo Spada non sia isolata. Nella medesima direzione, infatti, si è orientata anche parte della giurisprudenza statunitense; cfr. sul punto v. A. Boitani, S. Colombo, *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza*, in *Merc. conc. reg.*, 2017, 66 ss.

della Strada: entrambe le disposizioni, nell'inquadrare la fattispecie sanzionabile, rinviano espressamente alla legge quadro, per cui tali sanzioni sembrano applicabili anche ai servizi di trasporto offerti da Uber in quanto gestore di servizi rivolti al pubblico⁸⁶.

4. *Il regime autorizzatorio e la funzione di contingentamento: ratio e possibili alternative*

Appurato che Uber va considerato, pur con alcune peculiarità, un organizzatore e gestore di un trasporto pubblico non di linea, può risultare di interesse considerare la disciplina vigente sotto il profilo degli obiettivi perseguiti e degli strumenti prescelti. Ciò nell'ottica sia di evidenziare le possibili conseguenze del mancato rispetto di tale disciplina, sia di offrire, a chi dovrà intervenire sulla materia, spunti per una consapevole riflessione sull'attualità dei primi (gli obiettivi) e sull'adeguatezza dei secondi (gli strumenti): l'auspicata riforma del settore non può infatti prescindere da un'attenta valutazione di tali profili.

Uno degli istituti centrali della legge 21/1992, è il regime autorizzatorio che regola l'accesso degli operatori al trasporto pubblico non di linea, subordinandolo al rispetto di requisiti tecnico-professionali, nonché di un limite quantitativo stabilito dall'autorità amministrativa, in misura diversa per taxi e NCC⁸⁷.

I sostenitori delle virtù del libero mercato e delle liberalizzazioni, guardano con forte sospetto a tali misure e ne chiedono il superamento, a maggior ragione dal momento che le finalità per cui esse sono state storicamente previste sarebbero, anche grazie al progresso tecnologico, perseguibili altrimenti; posizione di fatto analoga a quella di Uber che le considera ingiustificate restrizioni del mercato, dettate esclusivamente da finalità protezionistiche⁸⁸.

⁸⁶ Semmai, il punto di difficile soluzione concerne quale delle due previsioni sanzionatorie (art. 85 o 86 del Codice della Strada) vada applicata agli autisti UberPop. La problematicità dipende dal fatto che il progresso tecnologico (e in particolare la possibilità di contatto diretto fra utente e *driver* tramite smartphone) ha reso più difficile distinguere da un punto di vista fattuale-teleologico l'attività di taxi da quella di NCC. Tale incertezza ha portato il Ministero dell'interno, con circolare dell'11 marzo 2016, n. 300 («*Intermediari del trasporto. Sistema Uber ed UberPop. Accertamento e contrasto violazioni*»), a ritenere non applicabili agli autisti Uber le due disposizioni richiamate del Codice della Strada, ma solo l'art. 82 laddove venga accertato l'utilizzo del veicolo per una destinazione e un uso diversi da quelli indicati sulla carta di circolazione.

⁸⁷ Per le differenziazioni all'interno della tradizionale categoria dei provvedimenti *lato sensu* autorizzatori, nella quale rientrano anche le licenze, v. A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo* (XV ed.), Napoli, 1989, 616 ss., nonché Id., *Abilitazioni, autorizzazioni, licenze*, in *Rass. dir. pub.*, 1958, 1 ss. Sulle autorizzazioni, per tutti, cfr. A. Orsi Battaglini, *Autorizzazione amministrativa*, in *Dig. Disc. pubbl.*, 1987; F. Fracchia, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 1996.

⁸⁸ Cfr. C. Bentivogli, M. Calderini, *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, in *Ec. pol. ind.*, 2, 2007, 181 ss. e M. Caputi, *Uber: una app da disapplicare?*, in *Foro it.*, 6, 2017, 2139 ss. In generale, sulla tendenza alla liberalizzazione delle attività economiche attraverso il superamento dei regimi autorizzato-

In realtà, regimi autorizzatori contingentati sono storicamente presenti nel settore in questione, e ad essi sono state attribuite le finalità più diverse⁸⁹: correzione, in un'ottica di mera regolazione economica, di mercati altrimenti non efficienti⁹⁰, salvaguardia dell'ambiente e de-congestionamento del traffico urbano⁹¹, tutela dei lavoratori e della sufficienza del loro reddito, nonché tutela della pubblica sicurezza, dell'incolumità e dell'integrità personale degli utenti.

Con specifico riferimento alla tutela della pubblica sicurezza, dell'incolumità e dell'integrità personale degli utenti, va ricordato come la guida su strada sia attività pericolosa giuridicamente autorizzata per ragioni di utilità sociale (rapidità ed efficienza negli spostamenti di cose e persone); pertanto, specie quando questa non è esercitata nel proprio esclusivo interesse ma è offerta al pubblico in cambio di un corrispettivo, l'ordinamento richiede particolari cautele proprio a tutela di tali interessi⁹².

Nel caso di specie, un regime autorizzatorio come quello previsto dalla legge 21/1992 consente all'autorità amministrativa competente di realizzare, al momento del rilascio del titolo e delle successive verifiche periodiche, un control-

ri, si v., *ex multis*, G. Tropea, *Discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Dir. amm.*, 2016, 107 ss.; F. Liguori, C. Acocella, *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo* (a cura di), Napoli, 2015; F. Cortese, *Social Welfare: la difficoltà di liberalizzare e di semplificare*, in *questa Rivista*, 2014, 457 ss.; S. Torricelli, *Libertà economiche europee e regime del provvedimento amministrativo nazionale*, Rimini, 2013 e M. Ramajoli, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta, *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi* (a cura di), Milano 2013, 3 ss.; N. Longobardi, *Liberalizzazioni e libertà di impresa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 603 ss. V. anche, M. D'Alberti, *Il diritto amministrativo fra imperativi economici e interessi pubblici*, in *Dir. amm.*, 1, 2008, 51 ss.

⁸⁹ La non invoca finalità dei provvedimenti di rilascio di nuove licenze veniva utilizzata, in via meramente esemplificativa, dalla tradizionale manualistica tedesca per chiarire la cd. teoria dello scopo (o dell'intento di tutela) della norma ("Schutznormtheorie") che, con diversa terminologia, riproponeva il criterio guicciardiano basato sulla distinzione fra *norme di azione* e *norme di relazione*, a sua volta elaborato muovendo dalla distinzione fra *norme amministrative* e *norme istitutive di diritti*. Invero, nell'ordinamento tedesco la legittimazione a impugnare tali provvedimenti veniva ammessa laddove, in via preliminare, si ritenesse la norma violata finalizzata a tutelare in modo diretto gli amministrati, ovvero l'interesse dei tassisti a impedire una concorrenza eccessiva; non invece, ove la norma fosse ritenuta direttamente rivolta a tutelare l'interesse pubblico a un regolare e adeguato svolgimento del servizio a favore di tutti i cittadini. Sul punto si veda S. Cognetti, *Legge amministrazione e giudice. Potere amministrativo fra storia e attualità*, Torino, 2014, 72; cfr. anche F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, 344 ss.

⁹⁰ Secondo parte delle letterature economica, il mercato in questione non presenterebbe le condizioni classiche di concorrenzialità di guisa che un limite numerico all'ingresso degli operatori, insieme ad altri elementi di regolamentazione pubblica (prezzo, qualità, livelli minimi di offerta), sarebbero soluzioni *second best* in un settore caratterizzato da asimmetrie e fallimenti di mercato; così V. Visco Comandini, S. Gori, F. Violati, *Le licenze dei taxi*, cit., 515 ss.

⁹¹ La questione è ancora aperta: a chi sostiene che la diffusione di Uber porterà a un minor utilizzo di veicoli privati, si contrappone chi ritiene che i servizi Uber farebbero concorrenza ai servizi di trasporto pubblico di linea (bus, metro, treni, etc.). Sul tema, <https://www.theguardian.com/environment/2016/jan/21/uber-lyft-helping-hurting-environment-climate-change>.

⁹² Cfr. parere Cons. Stato, sez. I, 23 dicembre 2015, n. 3586, cit.

lo sull' idoneità fisica e psicologica del conducente, sul casellario giudiziario, nonché sulla sicurezza e sull' affidabilità del veicolo.

Diversamente nei servizi di Uber erogati mediante autisti non professionisti, tali verifiche presentano maglie decisamente più larghe: non solo con riguardo ai profili appena elencati, ma anche relativamente alle stesse modalità di controllo, di fatto rimesse alla volontarietà dell' autista e in assenza di qualsivoglia verifica, anche successiva, di un' autorità terza e imparziale⁹³.

Nell' ottica di un' eventuale riforma del settore nel senso della sua liberalizzazione, con abbandono del numero chiuso e apertura a prestazioni lavorative occasionali tipiche della *gig economy* (economia dei «lavoretti»), risulta dubbia la sostenibilità dei tradizionali controlli «verticali» da parte di un' autorità pubblica, anche solo sotto il profilo degli eccessivi costi richiesti.

Se a ciò si aggiungono le minori garanzie in termini di esperienza e affidabilità che, almeno in una prima fase, offre un autista non professionista, specie se occasionale⁹⁴, è evidente la tensione che l' apertura ad UberPop potrebbe creare rispetto a interessi rilevanti; ciò a meno di non giudicarli – tesi come altre legittima – non più tali, o di considerare la loro tutela non vulnerabile, nemmeno in potenza, dai processi di liberalizzazione⁹⁵.

E in effetti i sostenitori della liberalizzazione di tali prestazioni tramite piattaforme, si pongono il problema, non lo aggirano.

Un prima risposta alle enunciate esigenze di sicurezza, collettiva e individuale, è costituita dai cd. «sistemi reputazionali» i quali, attraverso meccanismi di *feedback* e di *rating*, consentono il monitoraggio e la valutazione degli operatori economici e, in tal modo, il superamento delle asimmetrie informative⁹⁶. Infatti, l' evoluzione tecnologica connessa al *platform capitalism* e ai servizi *on de-demand* mette a disposizione di entrambe le parti dello scambio *peer-to-peer* una serie di informazioni sull' altro contraente che consentono di colmare l' assenza di fiducia che, di norma, contraddistingue tali scambi⁹⁷.

Viene da più parti osservato come tali forme di monitoraggio possano rilevarsi anche più efficaci ed efficienti dei tradizionali meccanismi di controllo⁹⁸.

⁹³ Molto chiaro su tali profili è Trib. Torino, Sez. spec. impr., 1 marzo 2017, n. 1553, cit..

⁹⁴ Sul punto cfr. G. Edelman, D. Geradin, *Efficiencies And Regulatory Shortcuts*, cit., 16, in cui si osserva come le analisi sul servizio Uber non sembrano rivelare un tasso di incidenti più elevato di quello dei tassisti.

⁹⁵ Sul concetto «polisemico» di liberalizzazione sia nel suo significato economico che in quello giuridico/amministrativo, nonché sulle differenze con la connessa nozione di semplificazione, si veda per tutti G. Tropea, op. ult. cit., 118 ss.

⁹⁶ Cfr. A. Thierer, C. Koopman, A. Hobson, C. Kuiper, *How the Internet, the Sharing Economy, and Reputational Feedback Mechanisms Solve the Lemons Problem*, *Mercatus Working Paper*, maggio 2015.

⁹⁷ Cfr. A. Sundararajan *The Sharing Economy*, cit., 142 ss.

⁹⁸ Così G. Smorto, *I contratti della sharing economy*, in *Foro It.*, 2015, 221 ss., ma pure Id., *Reputazione, fiducia e mercati*, in *Eur. dir. priv.*, 1, 2016, 199 ss. Con specifico riferimento a Uber, v. G. Edelman, D. Geradin, op. ult. cit., 22, secondo cui indagini svolte presso gli utenti rivelerebbero una maggiore cortesia e genti-

Esse, tuttavia, non sono esenti da profili problematici sul versante sia della tutela del lavoratore, sia della tutela dell'utente e della collettività.

Per quanto il profilo della tutela del lavoratore sia di assoluta rilevanza, per ragioni di taglio di questa ricerca non verrà affrontato, concentrando l'attenzione direttamente sul secondo⁹⁹.

Innanzitutto, anche per ciò che concerne la sicurezza e l'incolumità (individuale e collettiva), la possibilità di un uso distorto di tali strumenti impone di valutare attentamente la loro idoneità a sostituire le forme di controllo tradizionale; a maggior ragione dal momento che non sono da fronteggiare solo i comportamenti deontologicamente scorretti di chi prova a innalzare in modo disonesto il proprio livello di valutazione, ma anche l'atteggiamento dei consumatori che mostrano una certa reticenza a lasciare giudizi negativi¹⁰⁰.

Inoltre, tali sistemi reputazionali sono del tutto inefficaci rispetto ai pericoli e ai problemi che gli utenti non sono in grado di percepire, patologie per così dire occultabili. Nel caso di specie, un utente Uber potrebbe segnalare la guida poco prudente o la mancanza di cortesia di un autista, mettendo così in guardia i successivi clienti, ma non potrebbe certo avvisarli della cattiva manutenzione delle parti non visibili del veicolo.

È stato osservato, infine, come pur avendo numerose e veritiere informazioni a disposizione, la scelta degli utenti potrebbe risultare affetta da «*cognitive biases*» tali da indurli, ad esempio, a scelte sbagliate, basate su errate valutazioni, magari perché indotte dalla prospettiva di un risparmio economico¹⁰¹.

Alla luce di tali considerazioni e per portare a sintesi il ragionamento compiuto, pare opportuno, pertanto, supportare tali sistemi reputazionali con l'imposizione di *standard* e requisiti da rispettare a garanzia della pubblica sicurezza e dell'incolumità degli utenti (anche con meccanismi di verifica *ex post*)¹⁰².

A tal proposito va richiamato l'esempio della stessa California, Stato in cui Uber ha avuto origine e dove ha la sede. La *California Public Utilities Commission*

lezza degli autisti della piattaforma rispetto ai tassisti tradizionali; v. anche B. Rogers, *The social Cost of Uber*, cit., 92 ss.

⁹⁹ Sulle conseguenze indesiderate per i lavoratori dei sistemi di *feedback*, v. E. Dagnino, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharingon demand economy*, *Adapt Labour Studies*, 6, 2015, e G. Pacella, *Il lavoro nella gig economy e le recensioni on line: come si ripercuote sui e sulle dipendenti il gradimento dell'utenza?*, in *Lab. Law Issues*, 2017.

¹⁰⁰ *Amplius* sul tema, G. Edelman, D. Geradin, op. ult. cit., 22.

¹⁰¹ *Ivi*, 24.

¹⁰² Cfr. G. Smorto, *The Sharing Economy as a Means to Urban Commoning*, in *Comp. L. R.*, 2016, 9 ss. che non condivide l'opinione dominante sulla autosufficienza dei mercati di autoregolarsi, anche attraverso *self-regulatory organization*; in tal senso si veda anche Id., *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, cit., 273 ss., nel quale però l'Autore ritiene preferibili forme di tutela di stampo privatistico (contratti, responsabilità civile, regole assicurative) rispetto a regolazioni *ex ante* di stampo amministrativistico, ritenute troppo rigide per un mercato dinamico e ancora sul nascere. Sull'estensione del ruolo dei privati nelle funzioni di regolazione, v. M. D'Alberti, *Poteri regolatori tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 4, 2013, 607 ss.

ha, infatti, introdotto un apparato regolatorio per imporre il rispetto di determinati requisiti minimi per gli autisti e l'obbligatorietà di controlli annuali sui veicoli, nonché per affrontare la questione assicurativa¹⁰³. Al di là delle perplessità sul riconoscimento della categoria del trasporto privato non di linea¹⁰⁴, rimane il fatto che il rispetto di tali requisiti non è appurato da un soggetto terzo e imparziale, ma interamente affidato alla verifica della stessa piattaforma, rimettendo in tal modo la garanzia di rilevanti interessi della collettività esclusivamente a meccanismi di *self-regulation* e *market incentives* o, paradossalmente, allo stesso soggetto che li offre ancorché tramite terzi.

Con riguardo a profili ulteriori, il regime autorizzatorio e il limite numerico nel rilascio di titoli abilitativi, considerati insieme alle tariffe regolamentate, sembrano svolgere anche una funzione aggiuntiva rispetto a quelle sopra elencate: compensare gli obblighi di pubblico servizio affidati ai tassisti.

Si tratta di un profilo sul quale manca unità di vedute. Probabilmente, a rendere il quadro poco chiaro contribuisce anche l'incertezza sulla qualificazione quale vero e proprio servizio pubblico dell'attività dei taxi, al pari, forse, dell'assenza di una nozione di tale figura da tutti condivisa.

Pare pertanto opportuno soffermarsi sul punto, partendo dall'individuazione di quegli elementi che costituiscono una sorta di nucleo essenziale della categoria del pubblico servizio¹⁰⁵.

¹⁰³ *Amplius* sul punto, E. Mostacci, A. Somma, op. ult. cit., 75 ss.

¹⁰⁴ Sul tema, v. *supra* § 3.2 e *infra* § 5.

¹⁰⁵ In linea con l'insegnamento secondo cui, da un punto di vista sistematico e ricostruttivo, più che l'individuazione di una categoria dai contorni netti, definiti e valida per tutti i fini, risulta utile «raggruppare insieme di elementi con identiche caratteristiche necessarie e sufficienti per l'appartenenza alla categoria»; così F. Fracchia, *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, in *Foro it.*, 4, 2011, 109-110.

4.1. *La rilettura del settore del trasporto pubblico non di linea alla luce della nozione di servizio pubblico...*

La nozione attuale di servizio pubblico viene indicata come «nozione mista» o «soggettiva temperata»¹⁰⁶, caratterizzata dalla necessità di un particolare legame con un soggetto pubblico, non riducibile al mero vincolo nominalistico che caratterizzava la tradizionale concezione soggettiva.

Elemento centrale di tale nozione è che una determinata attività rientri fra i *compiti propri* di una p.a. ovvero che, in virtù di una previsione legislativa o di un atto amministrativo, la *titolarità* di tale attività appartenga a un soggetto pubblico¹⁰⁷.

Da tale titolarità pubblica consegue la doverosità della prestazione che è «il fattore che differenzia il servizio pubblico, il vero servizio pubblico, da un'attività anche oggettivamente analoga, ma che tale non possa essere»¹⁰⁸; da qui la necessità di ulteriori elementi costitutivi che consentano di definire quella di servizio pubblico come nozione dal carattere composito¹⁰⁹.

Innanzitutto si ritiene necessaria la presenza di un complesso organizzativo unitario del servizio mirato ad assicurare specifiche modalità di gestione. In altri termini, sebbene sia sempre più frequente che la gestione dell'attività spetti a soggetti privati, la p.a. che ne è titolare deve aver predisposto «un determinato tipo di organizzazione del servizio mirata ad assicurare specifiche modalità di gestione»¹¹⁰.

Inoltre, rientrando fra i compiti di una p.a., la prestazione non può che essere rivolta al pubblico e finalizzata a soddisfare esigenze della collettività. Il che può esser inteso quale immediata conseguenza della titolarità pubblica dell'attività, ovvero quale componente oggettiva di tale nozione cd. mista.

Si tratta, comunque, di questione meramente terminologica: i servizi pubblici sono sempre rivolti all'utenza (*uti singoli* o *uti associati*) e al perseguimento dell'utilità generale. In ciò si differenziano sia da attività che perseguono fini esclusivamente privati, sia da attività che soddisfano l'interesse generale solo in via indiretta (i cd. «servizi strumentali»), entrambi soggetti a un distinto regime giuridico.

¹⁰⁶ Cfr., per tutti, R. Villata, *Pubblici servizi, discussione e problemi*, Milano, 2008, 6; A. Police, *Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, in *Dir. amm.*, 2007, 79 ss.; A. Romano, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, 4, 1994, 460 ss.; R. Cavallo Perin, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, 1993, 55, ss.; F. Merusi, voce *Servizio pubblico*, in *Noviss. dig. It.*, 1970, XVII, 215 ss.

¹⁰⁷ G. Caia, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo* (a cura di), L. Mazzarolli, G. Pericu, F. Roversi Monaca, F. G. Scoca, Bologna, 2005, 149 ss.; R. Villata, op. ult. cit., 20 ss.

¹⁰⁸ Così A. Romano, op. ult. cit., 460 ss.

¹⁰⁹ G. Caia, op. ult. cit., 157.

¹¹⁰ *Ibidem*. Tale passaggio è ripreso anche da F. Figorilli, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo* (cura di), F.G. Scoca, 655-656, secondo cui «solo una disciplina normativa a contenuto organizzativo consente di cogliere il *discrimen* fra il servizio pubblico ed una mera attività di diritto privato dell'amministrazione, sebbene avente finalità socio-economiche».

Se quelli elencati – titolarità pubblica e doverosità, predisposizione di un apparato organizzativo, perseguimento di un interesse collettivo – sono i tre elementi costitutivi della nozione mista di pubblica servizio attualmente prevalente, la contaminazione con il diritto Ue ha reso necessario il rispetto di una condizione ulteriore¹¹¹.

Si fa riferimento, nello specifico, alla (necessaria) presenza di una situazione di fallimento del mercato inteso come incapacità dello stesso di raggiungere determinati obiettivi di continuità, accessibilità, universalità, capillarità del servizio individuati sulla base di una valutazione politica¹¹². Infatti, il diritto europeo – in una logica tipicamente ordoliberal – ha riscritto l'intervento pubblico diretto nell'economia secondo i caratteri della proporzionalità di guisa che i pubblici poteri non godono più quella libertà che la «*rule of politic*» gli concedeva, ma devono muoversi all'interno dei più ristretti binari della «*rule of law*»¹¹³.

Individuati brevemente i tratti essenziali di tale categoria, può senza alcuna difficoltà osservarsi come l'attività degli NCC certamente non vi rientri¹¹⁴. La questione, peraltro, è assolutamente pacifica. Più controversa, come anticipato, è invece la qualificazione dei taxi quali erogatori di pubblico servizio¹¹⁵.

Chi propende per la soluzione positiva, fa leva sul regime previsto dalla legge 21/1992 per tale attività¹¹⁶. È un'impostazione condivisibile ma, a parere di chi scrive, parziale e meritevole di alcune integrazioni.

¹¹¹ Sul tema, per tutti, G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; E. Scotti, *Il Pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003, in part. 315 ss.; L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Milano, 2001, 303 ss.; F. Giglioni, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per considerare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, 2008.

¹¹² Con l'espressione «fallimento del mercato» si vuole intendere la sua potenziale inadeguatezza al raggiungimento di certi obiettivi, ritenuti cogenti dalla valutazione politica, e che si collocano pertanto in una logica estranea a quella propria del mercato; cfr. F. Trimarchi Banfi, *Considerazioni sui «nuovi» servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. publ. com.*, 2001, 954.

¹¹³ Cfr. H. Schweitzer, *Services of General Economic interest: European Law's Impact on the Role of Markets and of Member States*, in *Market Integration and Public Services in the European Union* (a cura di), M. Cremona, Oxford, 2011, 49. Sul tema v. anche M. Mazzamuto, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, *passim*, in part. 176 ss.

¹¹⁴ Si rinvia alla descrizione del servizio NCC fatta al § 2, in particolare con riguardo all'assenza di doverosità della prestazione e garanzie di continuità del servizio, nonché al prezzo contrattato con cliente.

¹¹⁵ Considerano il taxi servizio pubblico il Consiglio di Stato nel richiamato parere 3586/2015, l'Autorità di regolazione dei trasporti nell'«Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità» del 21 maggio 2015; in dottrina, A. Somma, *Per il lavoro, con i tassisti contro Uber*, in *Micromega* del 25 febbraio 2017; C. Iaione, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, cit., 155 ss. In senso contrario, Tar Toscana, sez. II, 31 maggio 2015, n. 964; Cons. Stato, Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291, cit., precedente alla legge 21/1992 ma con argomentazioni riferibili anche al contesto normativo successivo, tanto che simile pare la posizione di Tar Liguria, sez. II, 10 gennaio 1993, n. 116 e 14 aprile 1993, n. 117; in dottrina, M. Delsignore, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, 2011, 49 ss.; N. Ragnone, *I trasporti pubblici di linea*, cit., 2266, nota 3.

¹¹⁶ Il regime è quello descritto al § 2. In particolare, si fa riferimento alle previsioni relative alla doverosità, obbligatorietà e imparzialità delle prestazioni, offerte a chiunque ne faccia richiesta nel rispetto dell'ordi-

D'altronde, chi nega che i taxi siano servizio pubblico, non può non riconoscere le peculiarità del regime legale di tali servizi, ma le riconduce a fattispecie diverse dalla titolarità di un'attività in capo a un soggetto pubblico. In altri termini, non mette in discussione la natura non meramente privata dell'attività, ma fa riferimento a istituti quali la regolazione, la pianificazione¹¹⁷ o la nozione di servizio pubblico oggettivo¹¹⁸, comunque a fattispecie diverse dalla titolarità pubblica di un'attività.

Tali conclusioni sono tutt'altro che stravaganti. In effetti, nel caso dei taxi non è affatto evidente la presenza di alcune condizioni la cui presenza si è detta necessaria per potersi parlare di servizio pubblico *stricto sensu*; non vi è immediata evidenza, invero, della predisposizione di un apparato organizzativo del servizio da parte della p.a., della sussistenza di una situazione di fallimento del mercato intesa come sua inadeguatezza rispetto a obiettivi politici e, soprattutto, si fa fatica a intravedere un'attività la cui titolarità spetta a un soggetto pubblico.

Chi scrive ritiene, tuttavia, che vi sia spazio per conclusioni diverse da quelle appena prospettate, potendosi considerare il servizio taxi come attività rientrante fra i compiti di un soggetto pubblico di cui questo si assume la diretta responsabilità.

Tale conclusione, se confermata, sarebbe peraltro in linea con le stesse intenzioni del legislatore del 1992: nei lavori parlamentari che hanno portato alla legge quadro si è fatto espreso riferimento a una «licenza-concessione per l'esercizio di un servizio pubblico riservato alla pubblica amministrazione»¹¹⁹.

ne temporale delle stessa; ancora, alla previsione della loro capillarità territoriale e sociale e dell'accessibilità del servizio sotto il profilo economico (almeno nell'intenzione del legislatore), ottenute anche mediante la rigida determinazione pubblica delle tariffe. Nella stessa direzione va letta, inoltre, la regolamentazione delle modalità di svolgimento del servizio e la disciplina sullo stazionamento dell'autovettura adibita a taxi che deve avvenire in luogo pubblico, nonché la circostanza che il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio debbano avvenire all'interno dell'area comunale o comprensoriale.

¹¹⁷ In tal senso M. Delsignore, op. ult. cit., 26, 49 ss. e 191 ss. Cfr. anche S. Busti, *Contratto di trasporto terrestre*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Cicu, Messineo e Mengoni, continuato da P. Schlesinger, XXVI, 1, Milano, 2007, 487 ss., che esclude la riconducibilità al concetto di servizio pubblico dell'obbligo dei tassisti di contrarre con chiunque faccia richiesta. Sul passaggio dalla funzione di programmazione a quella di regolazione, v. P. Lazzara, *La funzione regolatoria: contenuto, natura e regime giuridico*, in L. Ferrara, D. Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi* (a cura di), vol. V, Firenze, 2016, 117 ss.

¹¹⁸ Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291, cit.

¹¹⁹ Cfr. Camera dei Deputati, Commissione IX, Trasporti, poste e telecomunicazioni, seduta del 20 luglio 1988, relazione di Barbalace, 13. A causa dello scioglimento anticipato delle Camere, la legge 21/1992 è stata approvata nella legislatura successiva, in continuità con i lavori parlamentari già avviati. Per quanto non indicativo dal momento che la nozione di servizio pubblico muta con il variare della disciplina di riferimento, si tenga presente che l'attività dei taxi, in via interpretativa, è stata inclusa fra i servizi pubblici essenziali di cui alla legge 146/1990 sull'esercizio del diritto di sciopero in tali servizi; cfr. G. Pino, *Una rilettura della nozione di contemperamento, tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini, nell'attuale complessità sociale*, in *Dir. lav. merc.*, 3, 2017, in corso di pubblicazione.

In primo luogo, proprio il regime autorizzatorio alla base della necessità della licenza – che viene rilasciata dal comune territorialmente competente sulla base di quanto previsto in appositi regolamenti – potrebbe costituire quel momento organizzatorio caratterizzante il servizio pubblico.

D'altronde, non serve nemmeno entrare nel merito della natura giuridica di tale titolo legittimante, dal momento che è oramai superata la corrispondenza biunivoca necessaria tra modello concessorio e riconducibilità a un servizio pubblico in senso proprio di prestazioni rese da un soggetto privato: anche un atto di natura autorizzatoria, in altri termini, può essere idoneo a consentire l'esercizio di un servizio pubblico. Ciò, peraltro, in linea con la giurisprudenza europea, da sempre granitica nel senso dell'irrelevanza della forma giuridica dell'atto di conferimento dell'obbligo di pubblico servizio, purché sia accertata la provenienza da un soggetto pubblico¹²⁰.

Si consideri, in secondo luogo, che la doverosità e l'obbligatorietà che contraddistinguono la prestazione dei tassisti, la necessità di rispettare l'ordine della chiamata, l'esser rivolto il servizio taxi a un'utenza indifferenziata, la fruibilità del servizio per i disabili, nonché le tariffe amministrativamente pre-determinate, non sembrano condizioni previste esclusivamente per evitare qualunque tipo di discriminazioni (basate sul sesso, sulla razza, sulla condizione sociale etc.) e quindi per imparzialità da art. 3, comma 1, della Costituzione, ovvero a rendere funzionante un mercato altrimenti inefficiente.

Al contrario, pare trattarsi di previsioni volte anche alla soddisfazione di esigenze di interesse generale come l'universalità, la continuità, l'accessibilità, la capillarità territoriale e sociale etc., riconducibili al programma normativo dell'art. 3, comma 2, che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini. Infatti, viene imposto ai tassisti di effettuare quelle prestazioni che essi, seguendo logiche di mera convenienza economica, non svolgerebbero affatto o non svolgerebbero con quelle modalità; e lo si fa per il perseguimento di missioni di utilità generale, solidarietà, coesione territoriale e sociale che il potere pubblico ha ritenuto meritevoli di tutela nel settore del trasporto pubblico.

Si è in presenza, in altri termini, di obblighi di pubblico servizio imposti ai tassisti in risposta a una situazione di fallimento del mercato.

Peraltro, in tal senso andrebbero interpretati quegli istituti della legge 21/1992 volti a tenere distinta la clientela dei taxi rispetto a quella degli NCC.

¹²⁰ R. Villata, *op. ul. cit.*, 22. L'irrelevanza della forma giuridica dell'atto di incarico è una costante della giurisprudenza europea, *ex multis*, Corte giust., 27 aprile 1994, causa C-393/92, *Almelo*; 23 ottobre 1997, causa C-159/94, *Commissione c. Francia*.

L'obbligo per questi ultimi di ricevere la richiesta del cliente nella rimessa e iniziare da lì la prestazione e, più in generale, la riserva ai tassisti del contatto su strada con il cliente non sembrano altro, infatti, che misure compensative degli obblighi di servizio pubblico imposti ai tassisti. In altri termini, l'attività degli NCC sarebbe sottoposta a particolari oneri per preservare, attraverso tale limitazione della concorrenza, la sostenibilità economica del servizio taxi (ovvero, di un servizio pubblico)¹²¹.

Ma se questo fosse vero, nulla impedirebbe di considerare anche il contingentamento quale misura compensativa di tali obblighi: d'altronde, è lo stesso diritto Ue a enucleare la concessione di diritti speciali fra le modalità possibili di compensazione a disposizione del livello di governo nazionale¹²².

Infine, ciò implicherebbe una conseguenza ulteriore. Se il legislatore individua delle missioni di interesse generale non garantite dal mercato facendole gravare su operatori privati e si preoccupa di prevedere la relativa compensazione, vuol dire che tali attività rientrano nella diretta responsabilità di un soggetto pubblico.

Il fatto che il legislatore abbia optato, quale modalità di compensazione, per la concessione di diritti speciali (riserva del contatto su strada con il cliente e contingentamento dell'attività) anziché per l'erogazione di contributi diretti mediante risorse pubbliche, fa sì che il regime del servizio pubblico si estende a tutta l'attività dei taxi e non solo alle prestazioni antieconomiche, finendo di fatto per coincidere con il regime dell'attività¹²³.

4.2. (segue) *Limiti e utilità di tale operazione interpretativa*

Tale tentativo di ricostruzione teorica del settore alla luce della nozione di pubblico servizio potrebbe esporsi ad alcuni rilievi critici.

Innanzitutto non tiene conto dei possibili profili di frizione con l'ordinamento sovranazionale. Il diritto Ue, infatti, da un lato, vieta le sovra-compensazioni degli obblighi di pubblico servizio richiedendo una stretta corrispondenza fra i costi sostenuti per le missioni di interesse generale e i vantaggi derivanti dai diritti speciali e/o esclusivi; dall'altro, richiede l'individuazione in modo chiaro e preciso di tali obblighi e la predisposizione di strumenti per verificarne il rispetto¹²⁴.

¹²¹ In tal senso, A. Somma, op. ult. cit. Lo stesso, peraltro, vale per le agevolazioni sul prezzo del carburante.

¹²² Comm. europea, *Libro verde sui servizi di interesse generale*, 21 maggio 2003, COM(2003)270, def.

¹²³ In generale, sul rapporto fra il regime del servizio pubblico e il regime dell'attività, v. G. Fonderico, *Il Comune regolatore. Le privatizzazioni e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012, *passim*.

¹²⁴ Su tale profili si veda il cd. «*Pacchetto Almunia*» sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, in particolare la Comunicazione (2012/C 8/02) e la Disciplina

Il che, peraltro, rimanda al secondo aspetto al quale non si è data evidenza: l'inefficienza e la scarsa funzionalità che attualmente caratterizza il settore, tanto da far ritenere non casuale che la cd. *uberizzazione*, ormai presente in molti gli ambiti economici, sia partita proprio da quello del trasporto non di linea¹²⁵. Oltre l'elevato prezzo delle corse¹²⁶, ne sono testimonianza le difficoltà di reperire un taxi nelle zone e negli orari dove le esigenze di interesse generale sono più stringenti; le lunghe code nei punti strategici (aeroporti, stazioni) anche a causa della rigidità dei turni di lavoro che, più che tutelare la sicurezza del cliente, finiscono per costituire un privilegio per la categoria¹²⁷; la quantità sub-ottimale di licenze rilasciate, ben lontana da una soglia di efficienza, che si trasforma in rendite monopolistiche (ad esempio, la possibilità di lavorare meno ore del previsto e il mantenimento di tariffe piuttosto elevate)¹²⁸.

L'atteggiamento lobbistico e poco collaborativo dei tassisti, oltre che rendere tali inefficienze ancor più intollerabili per l'utenza, è una delle principali cause delle stesse. Solo a titolo di esempio, si pensi alla loro frequente refrattarietà al rispetto degli obblighi di servizio pubblico che, come si è visto, rappresentano l'elemento caratterizzante tale attività che giustifica un regime giuridico differenziato¹²⁹; o alla ancor più emblematica vicenda dell'app *Mytaxi* la cui diffusione – che potrebbe contribuire in modo significativo al miglioramento dei servizi di auto-transporto non di linea tradizionali, colmando in parte il gap di efficienza con i servizi di Uber – viene ostacolata dal sistema taxi (e, in particolare, dalle compagnie di radio-taxi), esclusivamente per resistenza monopolistica¹³⁰.

na (2012/C 8/03). La dottrina sul tema è molto vasta, per tutti si veda E. Szyzszak, J. Willem, J.W. Van de Gronden (a cura di), *Financing Services of General Economic Interest. Reform and Modernization*, L'Aia, 2013.

¹²⁵ Cfr. A. Belloni, *Uberization: Il potere globale della disintermediazione*, Milano, 2017 il quale osserva come il fenomeno attecchisca soprattutto in settori che presentano ampi margini di miglioramento ma che si oppongono al cambiamento.

¹²⁶ Cfr. i dati emersi da una recente ricerca della piattaforma inglese *Carspring* da cui emerge come le tariffe dei taxi a Roma e Milano siano fra le più care a livello mondiale; tali dati sono riportati in http://www.repubblica.it/economia/2017/07/18/news/taxi_tavolo_tecnico_sulla_riforma_roma_e_milano_nel_gruppo_delle_piu_care_al_mondo-171044321/?rss.

¹²⁷ V. Visco Comandini, S. Gori, F. Violati, *Le licenze dei taxi*, cit., 519 ss.

¹²⁸ *Ivi*, 521.

¹²⁹ Ad esempio, quando in giornate particolari (per condizione metereologiche particolari o per scioperi dei trasporti di linea) molti utenti utilizzano i taxi per tratte brevi, è ricorrente la prassi del rifiuto di questo tipo di prestazioni perché non convenienti.

¹³⁰ *Mytaxi* è un app attiva in Italia a Roma e Milano dal 2015 che facilita l'incontro fra domanda e offerta, mettendo in comunicazione diretta tassisti e utenti, attraverso una tecnologia basata sulla stessa logica dell'app utilizzata da Uber. Gli utenti finali, ai quali è offerto un sistema di *rating* del viaggio, possono scaricarla gratuitamente, mentre i tassisti convenzionati pagano a *Mytaxi* una commissione in percentuale sul prezzo della singola corsa. Come è evidente, la diffusione di tale app consentirebbe un miglioramento qualitativo del servizio taxi senza modificarne la natura; essa è però ostacolata dalle società che gestiscono i servizi di radio-taxi, attraverso clausole di esclusiva che impediscono ai tassisti che li utilizzano di avvalersi anche di sistemi alternativi, fra cui *Mytaxi* (che, al contrario, non pone alcuna clausola di esclusiva). La vicenda è finita sotto la lente dell'AGCM. In seguito a una denuncia della società che gestisce *Mytaxi*, l'Autorità ha avviato un'indagine nei

Anche per tali ragioni un intervento di riforma del settore pare improcrastinabile.

Le problematiche appena evidenziate si prestano a risposte e soluzioni diverse e variegate, fra loro alternative e/o cumulative. Esse vanno dall'introduzione di modalità di verifica del rispetto degli obblighi di pubblico servizio, a misure volte favorire un ulteriore aumento di licenze¹³¹, anche aprendo alla possibilità – adeguatamente limitata e disciplinata – di un loro cumulo¹³²; dalla riduzione della discrezionalità delle amministrazioni al momento della decisione sul *quantum* delle licenze (ad esempio rafforzando ancora il ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti), allo spostamento verso l'alto del livello di governo competente su tale decisione in modo da stemperare la pressione lobbistica della categoria¹³³. Ancora, una riconsiderazione delle previsioni del 1992 riguardanti le compensazioni degli obblighi di pubblico servizio potrebbe farle ritenere eccessive e sproporzionate rispetto agli oneri imposti; in tal caso, nulla impedirebbe al legislatore di aprire a una maggiore concorrenza fra taxi e NCC e, finanche, di equipararli¹³⁴, ovvero di optare per la soluzione ancora più estrema superando lo stesso istituto del contingentamento.

In tutti questi casi si tratta di scelte politiche, sindacabili nei limiti e con i parametri con cui si valutano tali scelte. Ciò che rileva è che ogni decisione sia preceduta da una laica e attenta considerazione di tutti gli interessi in gioco, nonché da un equilibrato bilanciamento fra gli stessi.

La riforma del settore – oramai imminente, specie dopo il sollecito della Corte Costituzionale nella sentenza 265/2016¹³⁵ e dopo la delega al Gover-

confronti delle principali società di radio-taxi di Roma e Milano per accertare eventuali condotte anticoncorrenziali. Cfr. AGCM, *Servizio di prenotazione del trasporto mediante taxi - Roma*, Provvedimento n. 26340 - I801A; *Servizio di prenotazione del trasporto mediante taxi - Milano*, Provvedimento n. 26345 - I801B. Sulla questione, in dottrina, v. A. Boitani, S. Colombo, *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza*, cit., 72 ss., che, nella prospettiva della riforma del settore, suggeriscono l'istituzione di un'unica centrale radio-taxi e l'introduzione della possibilità per i tassisti di rispondere alle chiamate collettive, ovvero di organizzare corse raccogliendo più utenti contemporaneamente.

¹³¹ Già il legislatore del 2006, con l'art. 6 della legge n. 248 di conversione, con modificazioni, del decreto Bersani (d.l. 223/2006, v. *supra*, nota 12), aveva esortato i comuni a introdurre idonee forme di controllo del rispetto dei turni di lavoro. Sempre con la riforma del settore del 2006, così come con le novità introdotte dal d.l. 1/2012 (v. *supra*, nota 12), si era cercato di aumentare le licenze dei taxi per aumentare l'efficienza del settore, con risultati poco soddisfacenti.

¹³² Tale soluzione è vista con favore da V. Visco Comandini, S. Gori, F. Violati, *Le licenze dei taxi*, cit., 537 e da ultimo dall'ART nella richiamata Segnalazione del 21 maggio 2015. Va ricordato che l'art. 6 del decreto Bersani aveva aperto a tale possibilità, poi esclusa dalla legge di conversione 248/2006; su tali vicende, v. C. Iaione, op. ult. cit., 178 ss.

¹³³ In tal senso, E. Raffiotta, *Trasporti pubblici non di linea*, cit., 75 ss.

¹³⁴ Cfr. W. Tocci, *Il Taxi e la carrozza a cavalli*, <http://waltertocci.blogspot.it/2017/03/taxi-riforma-mobilita.html>.

¹³⁵ Con tale pronuncia la Consulta ha dichiarato l'illegittimità, per lesione della competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza», dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14. Non del tutto convincente pare la riconducibilità delle disposizioni regionali impugnate a tale materia-funzione

no contenuta nella legge sulla concorrenza dell'agosto 2017¹³⁶ – non potrà certamente trascurare i profili di tutela e promozione della concorrenza¹³⁷, con riguardo sia alla regolamentazione del rapporto interno tra taxi e NCC¹³⁸, sia di quello esterno fra questi e i servizi Uber.

Tuttavia, quelli concorrenziali – e quelli strettamente connessi, consistenti nel benessere economico del consumatore – non sono gli unici valori/interessi da tenere in considerazione. La ricostruzione di cui sopra è finalizzata proprio a far emergere come l'attuale disciplina del trasporto pubblico non di linea persegua interessi di rilevanza generale e collettiva, anch'essi meritevoli di considerazione nei futuri interventi¹³⁹.

Solo a valle di tale valutazione, si potrà ritenere il libero mercato in grado di soddisfare tali interessi, oppure ritenere più adeguati al loro soddisfacimento meccanismi di domanda-offerta come il *surge pricing*, rispetto all'imposizione di

di competenza esclusiva statale: come osservato anche da D. Tega, «Un'auto a Piazza del Quirinale n. 41», cit., 6, con tale previsione il legislatore regionale, più che restringere l'ingresso degli operatori nel settore, è sembrato limitarsi a esplicitare limiti e sanzioni già previste dalla legge quadro. A tal riguardo non pare auspicabile che si ripeta quanto avvenuto con riguardo ad altre discipline (contratti pubblici e, in parte, servizi pubblici locali) per cui la soluzione ricercata per affrontare un problema di competenze legislative, ha finito per appiattire «lungo una sola dimensione un quadro normativo molto più complesso e articolato» in quanto composto da diverse «anime»; cfr. F. Fracchia, *I servizi pubblici*, cit., 112. Sulla giurisprudenza costituzionale in tema di concorrenza nei modelli di gestione di servizi pubblici locali, v. anche F. Trimarchi Banfi, *Ragionevolezza e bilanciamento dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. amm.*, 2015, 623 ss. Per ulteriori commenti sulla sentenza 265/2016, cfr. O. Pollicino, V. Lubello, *Un monito complesso*, cit., 6 ss.; R. De Caria, *Preclusa alle Regioni l'introduzione di un divieto generalizzato all'esercizio di un'attività economica (ovvero: la tutela della concorrenza "salva" Uberpop)*, in *Piemonte delle Aut.*, 2017.

¹³⁶ Art. 1, comma 179, lett. c), della legge 4 agosto 2017, n. 124, «Legge annuale per il mercato e la concorrenza» che delega il Governo a riformare la disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea – cui va sempre riconosciuta una funzione complementare e integrativa rispetto ad altri servizi di trasporto pubblico – nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi, quali la garanzia del diritto alla mobilità di tutti i cittadini, l'adeguamento dell'offerta alle nuove forme di mobilità che si svolgono mediante app che utilizzano piattaforme tecnologiche, la promozione della concorrenza e di più elevati standard qualitativi, la miglior tutela del consumatore anche sotto il profilo informativo, l'armonizzazione delle competenze in materia e l'adeguamento del sistema sanzionatorio anche ai fini di contrasto del fenomeno dell'abusivismo.

¹³⁷ V. nota precedente in merito ai principi che devono ispirare la riforma del settore.

¹³⁸ Il 18 luglio 2017 il Ministro dei trasporti ha presentato una bozza di decreto, redatto di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, riguardante i rapporti tra taxi e NCC (compresi i noleggiatori che utilizzano Uber); per una breve descrizione di tale bozza di decreto, http://www.repubblica.it/economia/2017/07/19/news/registro_per_le_app_e_limiti_agli_ncc_pronto_il_decreto_sul_trasporto_locale-171160847/?rss.

¹³⁹ D'altronde, il primo obiettivo individuato dal legislatore delegante per la riforma del settore è quello garantire «il diritto alla mobilità di tutti i cittadini». Va evidenziato, peraltro, come un ragionamento simile sia stato svolto da E. Mostacci, A. Somma, *Il caso Uber*, cit., in part. 197 ss., con riguardo alla tutela dei lavoratori e del loro diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Nello specifico, si è evidenziata la differenza fra una prospettiva incentrata sul *consumer welfare* – volta cioè a massimizzare l'interesse dei consumatori – e una di cd. *economic welfare* che considera anche questioni ulteriori quali le condizioni di lavoro e la funzionalità complessiva del mercato, in un'ottica di benessere complessivo del sistema economico. Analoga prospettiva pare ravvisabile anche in M.R. Nuccio, *La metamorfosi del trasporto non di linea*, cit., 604-605.

obblighi di servizio pubblico¹⁴⁰. O ancora, si potrebbe persino considerare non più opportuno il perseguimento di missioni di interesse generale diverse da quelle garantite dal mercato, superando così il regime del servizio pubblico e rimettendo il settore interamente all'iniziativa privata¹⁴¹.

Anche in questo caso, si tratta di scelte politiche tutte legittime ma da porre in essere in modo consapevole e soprattutto chiaro e trasparente, senza ridurre tutto a un conflitto fra «il vecchio che difende i suoi privilegi, e il nuovo che avanza verso un futuro radioso»¹⁴².

5. *Riflessioni conclusive su sharing economy e trasporto pubblico non di linea*

Come emerso nel corso della ricerca, la riforma del settore dell'autotrasporto pubblico non di linea si intreccia per certi versi con una questione di più ampio respiro: la regolazione della *sharing economy* o economia della condivisione che, a sua volta, rimanda al tema più generale del rapporto fra regolazione e innovazione¹⁴³. Soffermarsi su tali tematiche pare opportuno anche se una parte degli osservatori ritiene che nel caso di Uber non avrebbe senso parlare di economia della condivisione, trattandosi di semplice evoluzione dell'economia dei servizi, interamente basata su logiche di puro mercato (cd. *rental economy*)¹⁴⁴.

Trattasi di un aspetto sempre più al centro del dibattito scientifico e, soprattutto, dell'agenda istituzionale¹⁴⁵. La difficoltà nell'affrontare un fenomeno che,

¹⁴⁰ L'idea alla base di Uber – ma anche di altre piattaforme informatiche – è che aumentando la tariffa al crescere della domanda, si raggiunga un equilibrio di mercato ottimale: più elevato è il compenso per i *driver*, più cresce l'offerta di servizi. Tale meccanismo – che comunque si presta a critiche di natura ideologica, specie se applicato ad attività comunque connesse a un interesse generale – potrebbe risultare adeguato per determinate situazioni (quelle caratterizzate da una domanda elevata, come i classici esempi della «notte di capodanno» o dell'«evento di massa») ma non per tutte; in particolare, esso non pare risolutivo per quelle situazioni in cui è più pregnante la missione di servizio pubblico (es. servizio in zone periferiche e/o in orari notturni).

¹⁴¹ In tal caso rimarrebbe comunque il tema di come garantire l'accessibilità del servizio ai soggetti disabili, al momento assicurato mediante obblighi specifici ai tassisti e/o il rilascio di licenze speciali per le disabilità più gravi. Alcune soluzioni per assicurare la fruibilità dei servizi Uber ai disabili sono prospettate da G. Edelman, D. Geradin, op. ult. cit., 25 ss.

¹⁴² A. Somma, *Per il lavoro, con i tassisti contro Uber*, cit.

¹⁴³ Sul rapporto fra legge, regolazione e innovazione, S. Ranchordas, *Does Sharing Mean Caring?*, cit., 440. Al tema della *platform economy* è stato dedicato il numero 1/2016, vol. 5, della Rivista *EuCML*; con riguardo al contesto italiano, si v. A. De Franceschi, *The adequacy of Italian law for the platform economy*, 56 ss.

¹⁴⁴ Sul tema v. *supra*, § 3, in particolare la dottrina richiamata nella nota 37. Su tali argomenti e più in generale sul rapporto fra diritto europeo ed economia collaborativa si veda, da ultimo, V. Hatzopoulos, *The Collaborative Economy and EU Law*, Londra, 2018.

¹⁴⁵ Quanto al livello europeo, oltre al parere del Comitato economico e sociale europeo dell'11 giugno 2014 e alla Comunicazione della Commissione, entrambi richiamati nella nota 37, si veda anche la Comunicazione della stessa Istituzione su «Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa» del 25 maggio 2016, COM(2016) 288 final.

anche alla luce della portata che sta assumendo, presenta forti elementi di novità, si accentua allorquando, come nel caso oggetto di studio, l'attività svolta tramite l'utilizzo delle piattaforme informatiche entri in frizione con il quadro normativo vigente.

Volendo semplificare una realtà che si presenta sfumata e imporrebbe ragionamenti più articolati, può dirsi che dal dibattito dottrinale sulla regolazione della *sharing economy* emergono tre possibili approcci.

Ai due poli opposti si collocano quello di *regulation up*, consistente nell'assoggettamento dei servizi erogati tramite le piattaforme informatiche alla disciplina esistente; e quello di *regulation down*, ossia la deregolamentazione della loro attività o comunque l'assoggettamento a una disciplina minima. Il terzo, intermedio, consiste nell'introduzione di una disciplina *ad hoc* per i nuovi servizi, fatta di regole più leggere rispetto a quelle cui sono sottoposti gli operatori tradizionali.

In ogni caso rimane l'impossibilità di prescindere da un approccio *case-by-case* e settoriale che tenga in adeguata considerazione non solo le peculiarità che tradizionalmente caratterizzano il settore di riferimento e lo distinguono dagli altri, ma anche la tipologia di servizi *on demand* affermatasi in quello specifico mercato. In particolare, nelle scelte regolative occorre distinguere fra attività in cui è prevalente la componente collaborativa, principalmente rivolte alla condivisione di risorse inutilizzate o sottoutilizzate, e attività *profited-oriented*, in cui l'elemento innovativo è rappresentato quasi esclusivamente da un nuovo modo di fare impresa e, nello specifico, dal superamento del monopolio di soggetti professionisti nell'erogazione di beni e servizi (cd. *platform capitalism*)¹⁴⁶.

Per contestualizzare tali riflessioni, va ricordato che, se da un lato la condizione di scarsa funzionalità in cui attualmente si trova il settore dell'autotrasporto non di linea è da sola sufficiente a far considerare inopportuna la mera estensione della disciplina vigente ai servizi erogati tramite le piattaforme, dall'altro le attività di UberBlack e UberPop poco o nulla hanno a che fare con l'economia della condivisione intesa quale messa a disposizione di risorse inutilizzate.

Come si è avuto modo di chiarire, infatti, se il rapporto fra UberBlack e il fenomeno della *sharing economy* è ben raffigurato dall'immagine geometrica dei cerchi privi di punti di intersezione, nel caso di UberPop la piattaforma informatica si limita a rendere possibile un nuovo modo di fare impresa caratterizzato dal tendenziale superamento della distinzione fra produttore e consumatore, risultando l'aspetto solidaristico/collaborativo molto limitato se non inesistente. Non si è, in altri termini, in presenza di quel tipo di *sharing economy* meramente collaborativa che, in modo *bipartisan*, si chiede di lasciare il più possibile libera da vincoli regolativi.

¹⁴⁶ *Supra* § 3.

Si tratta, pertanto, di decidere come regolare tale forma di *platform capitalism*, compreso il suo rapporto con l'attività degli operatori tradizionali (taxi e NCC).

A tal proposito pare opportuno introdurre un'ulteriore distinzione che attraversa la stessa modalità di prestazione dei servizi erogati da UberPop: fra i *driver* non professionisti (*rectius*, privi di licenza o autorizzazione) che erogano servizi di trasporto in modo occasionale e quelli, sempre non autorizzati, per cui questa attività diventa la principale occupazione.

È una distinzione che non attiene alle modalità di erogazione del servizio rispetto all'utente finale che rimane del tutto simile; ma che, oltre a presupporre una diversa modalità di rapportarsi del prestatore del servizio con la piattaforma, incide sul rapporto fra operatori Uber e operatori tradizionali.

E invero, nel caso in cui i *driver* (non autorizzati di) UberPop operano in modo continuativo e non occasionale nel mercato, non si condivide la soluzione, da più parti sostenuta, di una disciplina diversa e più leggera rispetto a quelle prevista per gli operatori tradizionali.

Si è detto come, *de iure condito*, non sembrano esservi ragioni per il riconoscimento della categoria del trasporto privato non di linea, distinta da quella tradizionale del trasporto pubblico: perché servizi corrispondenti, operanti in un mercato unitario e rivolti a soddisfare le medesime esigenze di utilità generale, devono essere sottoposti a una disciplina diversa?¹⁴⁷ A prescindere dalla qualificazione giuridica del loro rapporto con la piattaforma¹⁴⁸, tali soggetti – pur in assenza di qualunque licenza e/o autorizzazione – finiscono nella sostanza per essere dei professionisti.

Ma, anche in prospettiva *de iure condendo*, non pare giustificabile una regolazione di favore per il sol fatto che un servizio di trasporto è messo a disposizione del pubblico attraverso le piattaforme elettroniche. Una disciplina in tal senso costituirebbe, a parere di chi scrive, trattamento diverso di situazioni uguali contrario all'art. 3, comma 1, della Costituzione. Inoltre, nella logica del diritto dell'UE, potrebbero persino configurarsi profili di frizione con il divieto di aiuti di Stato: com'è noto, per costante giurisprudenza «aiuti» sono considerati tut-

¹⁴⁷ *Supra* § 3.2.

¹⁴⁸ Per il dibattito lavoristico sul tema, anche in chiave sopranazionale, si rinvia a J. Prassl, M. Risak, *Uber, Taskrabbit, and Co: Platforms as Employers? Rethinking the legal Analysis of Crowdwork*, in *Comp. Lab. Law and Pol. J.*, 2016, 3, 619 ss., ove si procede a una messa a punto della qualificazione del rapporto in ragione della diversità delle piattaforme. Per una analisi della *class action* dei tassisti Uber in California mirata al riconoscimento di alcuni istituti del rapporto di lavoro subordinato e conclusasi con un accordo, cfr. A. Alosi, *Commoditized Workers: Case Study Research on Labor Law Issues Arising from a Set of "on-demand/gig economy" Platforms*, in *Comp. Lab. Law and Pol. J.*, 2016, 3, 653 ss.; v. pure M. Cherry, *Beyond Misclassification: the Digital Transformation of Work*, in *Comp. Lab. Law and Pol. J.*, 2016, 3, 577 ss. Si veda pure il numero 2/2017 della rivista *Transfer*, vol. 23, dedicato al tema.

ti gli interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che di regola gravano sul bilancio di un'impresa¹⁴⁹.

Solo ove la tecnologia di cui le piattaforme sono veicolo sia effettivamente tale da mitigare e/o risolvere alcuni problemi che in passato avevano giustificato una stringente regolazione pubblicistica, si giustificherebbe un proporzionato alleggerimento degli oneri a carico degli operatori¹⁵⁰; fermo restando che la soluzione preferibile sarebbe quella di incentivare l'aggiornamento tecnologico degli operatori tradizionali, anche al fine di poter introdurre una disciplina unitaria per tutti gli operatori del mercato¹⁵¹.

Diverso il discorso quando i *driver* lavorano per UberPop solo occasionalmente. In questo caso anche gli Autori più critici rispetto a soluzioni di *regulation down* e più attenti ad un'adeguata considerazione di tutti gli interessi in gioco, sono favorevoli all'introduzione di una disciplina meno stringente per l'attività della piattaforma¹⁵²; il presupposto di tale posizione è che ha poco senso sottoporre alla stessa disciplina chi svolge un'attività «tutto il giorno/tutti i giorni» rispetto a chi la svolge solo «qualche sera a settimana»¹⁵³.

Alla linearità del ragionamento fa da contraltare la complessità del fenomeno derivante dall'intersecarsi fra profili relativi alle modalità di svolgimento del servizio e quelli relativi alle modalità di prestazione del lavoro. Infatti, la ragionevolezza della posizione favorevole a un alleggerimento della regolazione pubblicistica del servizio per i *driver* occasionali è indiscussa se, quale angolo di visuale, si consideri un elemento fattuale – apparentemente privo di rilievo giuridico per il diritto pubblico – quale quello della natura occasionale del rapporto di lavoro.

¹⁴⁹ In tal senso cfr. V. Hatzopoulos, S. Roma, *Caring For Sharing?*, cit., 112-113.

¹⁵⁰ Si pensi, ad esempio, ai test per gli autisti sulla conoscenza della topografia della città, non più necessari dopo la diffusione dei navigatori GPS oppure alla possibilità di sostituire i tradizionali controlli amministrativi con i cd. sistemi reputazionali; tale ultimo profilo è stato affrontato, in termini critici, *supra* sub § 4.

¹⁵¹ Ciò comunque nella consapevolezza della ritrosia per l'innovazione, anche tecnologica, di chi parte da posizioni di vantaggio; sul tema v. A. Belloni, *Uberization*, cit., che, retoricamente, si chiede come mai non sia stata una compagnia di taxi a sviluppare un'applicazione analoga a quella di Uber dal momento che la tecnologia su cui questa è basata lo avrebbe consentito ben prima del 2009. Si ricollega a tali considerazioni il criticabile atteggiamento tenuto dalle società che gestiscono i radio-taxi nei confronti dell'app *Mytaxi*, la cui diffusione eliminerebbe in gran parte il gap di efficienza con Uber (sul tema, *amplius* § 4.2, nota 130).

Nella direzione dell'aggiornamento tecnologico dei servizi attualmente esistenti pare muoversi la legge sulla concorrenza 124/2017 cit. nella cui versione finale (art. 1, comma 184) è stata riproposta una delega al Governo per disciplinare l'installazione sui mezzi di trasporto – con priorità per quelli che svolgono un servizio pubblico – delle cosiddette «scatole nere» o altri dispositivi elettronici similari, «volti anche a realizzare piattaforme tecnologiche per uno sviluppo urbano integrato multidisciplinare»; ciò pure al fine di favorire, previa individuazione delle informazioni rilevabili, «una più efficace e diffusa operatività delle reti di sensori intelligenti, per una gestione più efficiente dei servizi nelle città e per la tutela della sicurezza dei cittadini». Si individua inoltre, quale obiettivo di fondo della riforma, quello favorire l'offerta di servizi pubblici e privati per la mobilità, l'utilizzo di dati aperti pur nel rispetto di un'effettiva tutela della privacy, lo sviluppo delle *smart city*, nonché l'adozione di piani urbani della mobilità sostenibile.

¹⁵² Cfr. G. Smorto, *The Sharing Economy as a Means to Urban Commoning*, in *Comp. L. R.*, 2016, 9 ss.

¹⁵³ S. Ranchordas, op. cit. ult., 464.

Si tratta di una posizione che tuttavia, nella logica tipicamente «multipolare» della regolazione pubblicistica, non pare del tutto soddisfacente, richiedendosi un maggior grado di pragmatismo e di considerazione del caso di specie; ciò al fine di poter effettivamente distinguere gli interessi non a rischio in ragione del carattere meramente occasionale di una data attività, rispetto a quelli la cui tutela non può variare a prescindere dalla frequenza con cui viene svolta l'attività. È questa una considerazione che ovviamente rimette al centro gli interessi e i diritti esterni e «terzi» rispetto a quelli del conducente della vettura nel suo rapporto di lavoro con la piattaforma.

Per esemplificare, si pensi al caso della sicurezza del passeggero legata ai controlli sull'idoneità fisica e psichica dell'autista e sull'affidabilità della vettura. Dal punto di vista del lavoratore occasionale un controllo meno intenso può certamente risultare ragionevole e comprensibile; ma può dirsi lo stesso nella logica multipolare della regolazione pubblicistica che deve considerare anche interessi «terzi»?¹⁵⁴

Una generalizzata risposta affermativa non pare possibile proprio perché logica e *ratio* della regolazione lavoristica e logica e *ratio* pubblicistica tendono a separarsi, se non proprio a divaricarsi.

Innanzitutto, giustificare controlli meno assidui e meno stringenti solo perché un'attività venga svolta in modo meno frequente vuol dire rimettere valori come la sicurezza e l'incolumità delle persone al gioco delle probabilità.

Inoltre, tale soluzione pare presentare anche profili di contraddittorietà. Per assurdo, riconoscere la possibilità di rispettare *standard* di sicurezza meno stringenti a chi svolge un'attività dietro remunerazione in modo non continuativo, potrebbe finanche legittimare la medesima pretesa avanzata da quegli operatori professionisti che, in quanto poco attrattivi per l'utenza, lavorano meno di altri operatori dello stesso mercato¹⁵⁵.

Tale esempio – ancor più chiaro se pensato in altri settori quale quello della ristorazione o quello dell'ospitalità alberghiera, dove la questione è parimenti dibattuta – è poco più di una provocazione utile, tuttavia, a evidenziare un messaggio di fondo: la *disruptive innovation* delle piattaforme va senz'altro favorita e incoraggiata, ma senza che ciò si traduca in un arretramento nella tutela dei diritti fondamentali.

Il principale destinatario di tale messaggio è nel caso di specie il Governo che è stato delegato a intervenire sul settore per «promuovere la concorrenza» e per «adeguare l'offerta di servizi alle nuove forme di mobilità che si svolgono gra-

¹⁵⁴ Come è evidente, si utilizza il concetto di multipolarità in un'accezione ampia e atecnica.

¹⁵⁵ Tali preoccupazioni non sembrano rinvenibili nella Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa» del 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final, cit., in cui la Commissione giudica con favore sistemi in cui l'applicazione di determinati requisiti dipende dal raggiungimento di «soglie» incentrate sul reddito generato e/o sulla regolarità con cui si fornisce il servizio.

zie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti» ma, innanzitutto, per garantire «il diritto alla mobilità di tutti i cittadini»¹⁵⁶. Ma più in generale tale direttiva di fondo riguarda qualunque decisore politico, nazionale o sovranazionale, che interverrà per regolare la *sharing economy* nel settore in questione.

Il tema meriterebbe senz'altro una trattazione più completa e articolata dal momento che chiama in causa questioni di portata generale – quali, ad esempio, la tipologia e la natura della regolazione (rigida vs. flessibile o a termine, privatistica vs. amministrativistica, composta da regole o di principi) ovvero il ruolo che giocherà il principio di precauzione rispetto al progresso tecnologico¹⁵⁷ – che rendono inevitabilmente insufficienti le lenti dello studioso del diritto amministrativo e, forse, del giurista in generale.

I risultati della presente ricerca, tuttavia, consentono già di affermare la riduttività/parzialità di un approccio che, nel riformare il settore, prendesse in considerazione esclusivamente profili di efficienza, crescita economica, vantaggio economico dei consumatori, omettendo un approccio olistico, che si ritiene il più adeguato per la tutela di interessi ulteriori, di rilevanza sia individuale sia collettiva e/o generale.

¹⁵⁶ Art. 1, comma 179, lett. b), della legge 124/2017 il cui contenuto è stato richiamato al § 4.2, nota 136.

¹⁵⁷ Nel senso che il principio di precauzione non dovrebbe frenare il progresso tecnologico, e quindi secondo una prospettiva in parte diversa da quella assunta in questo lavoro, cfr. A. Thierer, *Permissionless Innovation: The Continuing Case for Comprehensive Technological Freedom*, Arlington (Virginia), 2014. Sulla possibilità di applicare il principio di precauzione allo studio delle libertà economiche, v. S. Torricelli, *Libertà economiche europee e regime del provvedimento*, cit., Rimini, 2013, 43 ss.

Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber

Il saggio esamina le conseguenze dell'ingresso di Uber nel settore dell'autotrasporto non di linea, concentrandosi su alcune questioni dibattute, quali:

- la qualificazione dell'attività della piattaforma (servizi di intermediazione o di trasporto), rilevante allo scopo dell'applicazione della disciplina sulle libertà economiche di movimento;
- la natura pubblica ovvero privata dei servizi Uber, da cui dipende l'applicazione di fattispecie sanzionatorie e anticoncorrenziali;
- la riconducibilità dell'attività dei taxi alla categoria del pubblico servizio. Pur nella consapevolezza delle inefficienze del settore, si muove da tale nozione per poi riflettere su istituti controversi dell'attuale regolamentazione, quali l'autorizzazione contingentata per l'accesso al mercato e la riserva ai taxi del contatto su strada con il cliente.

Le conclusioni sono dedicate alla regolazione della *sharing economy* e all'importanza di un *approccio olistico* che, a fianco delle esigenze di crescita economica e di vantaggio per i consumatori, tenga in adeguata considerazione ulteriori interessi generali (individuali e/o collettivi).

Regulation of non-scheduled public transport and technological innovation. The Uber case

The essay examines the consequences of the entrance of Uber in the non-scheduled public transport system, focusing on a number of thorny questions, such as:

- the qualification of the activity as a platform (of intermediation or transport services), relevant to the aim of the application of the discipline on economic freedoms of movement;
- the public or private nature of Uber services, on which the application of sanctioning and anticompetitive measures depends;
- the reference of the taxi activity to the 'public service' category. Despite awareness of the inefficiencies of the sector, this notion is a starting point from which to reflect on the controversial application of current regulations, such as the restricted authorisation for access to the service and the grounds of the exclusive right for taxis to make contact with clients along the street.

The conclusions are dedicated to the regulation of the 'sharing economy' and the importance of a 'holistic approach' which, alongside the needs for economic growth and advantages for consumers, also takes broader general interests into account (both individual and/or collective).

Comitato di direzione

Carlos Botassi	(Università de La Plata - Argentina)
Elio Casetta †	(Università di Torino)
Andrea Comba	(Università di Torino)
Vittorio Gasparini Casari	(Università di Modena e Reggio Emilia)
Daniel Farber	(University of Berkeley)
Guido Greco	(Università Statale - Milano)
Estanislao Garcia Arana	(Università di Granada - Spagna)
Neville Harris	(University of Manchester)
Michel Prieur	(Université de Limoges)

Direttore responsabile

Fabrizio Fracchia	(Università L. Bocconi - Milano)
-------------------	----------------------------------

Comitato scientifico

Laura Ammannati	(Università Statale - Milano)
Sandro Amorosino	(Università La Sapienza - Roma)
Mario Bertolissi	(Università di Padova)
Cristina Campiglio	(Università di Pavia)
Giovanni Cordini	(Università di Pavia)
Marco Dugato	(Università di Bologna)
Denis Galligan	(University of Oxford)
Marco Gestri	(Università di Modena e Reggio Emilia)
Francesco Marani	(Università di Modena e Reggio Emilia)
Anna Marzanati	(Università Bicocca - Milano)
Giuseppe Morbidelli	(Università La Sapienza - Roma)
Fabio Merusi	(Università di Pisa)
Giorgio Pastori	(Università Cattolica Sacro Cuore - Milano)
Giuseppe Pericu	(Università degli Studi di Milano)
Ornella Porchia	(Università di Torino)
Pierluigi Portaluri	(Università di Lecce)
Margherita Ramajoli	(Università degli Studi Milano - Bicocca)
Giuseppe Restuccia	(Università di Messina)
Franco Gaetano Scoca	(Università La Sapienza - Roma)
Antonello Tancredi	(Università di Palermo)
Francesco Vetrò	(Università del Salento)

Comitato editoriale

Miriam Allena (pres.)
Giovanni Barozzi Reggiani
Lorenzo Bimbi
Lorenzo Caruccio
Elisabetta Codazzi
Michela Colapinto
Letterio Donato
Rosamaria Iera
Annalaura Giannelli
Giuseppe La Rosa
Alberto Marcovecchio
Viviana Molaschi
Clara Napolitano
Pasquale Pantalone
Michela Petrachi
Francesco Scalia
Scilla Vernile
Alice Villari
Patrizia Vipiana