

GIOVANNA PIZZANELLI

INNOVAZIONE TECNOLOGICA E REGOLAZIONE
INCOMPIUTA: IL CASO DEI SERVIZI DI TRASPORTO
NON DI LINEA*

SOMMARIO: 1. Il contesto giuridico-economico di riferimento – 2. I problemi da risolvere tra contenzioso giurisdizionale e obiettivi di regolazione – 3. Le soluzioni aperte tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo.

1. Il contesto giuridico-economico di riferimento

Il binomio tecnologia/sviluppo offre opportunità di maggior tutela per i consumatori e di sviluppo economico per gli operatori, ma non sempre il Legislatore, non soltanto italiano, ha mostrato la dovuta sensibilità, lasciando così un ruolo importante talvolta alle autorità di regolazione, altre volte al giudice. Uno degli ambiti in cui il suddetto binomio ha trovato recente applicazione è quello dei servizi di trasporto passeggeri non di linea in cui non si è ancora registrata l'integrazione tra il segmento del mercato dei servizi taxi e dei servizi di noleggio con conducente (d'ora in poi, NCC), ma che intanto sta conoscendo, per effetto dell'innovazione tecnologica, un'evoluzione fino a qualche anno fa inaspettata.

Il punto nodale della questione ci porta alla necessità di verificare se l'attuale normativa in materia di servizi di trasporto non di linea consenta, da un lato, ai consumatori di poter godere dei benefici e delle tutele che possono essere offerti da un mercato concorrenziale e innovativo e, dall'altro, agli operatori di esercitare l'attività in un quadro giuridico certo.

Il servizio di trasporto pubblico non di linea è tradizionalmente esercitato da due categorie di imprese: i taxi e gli erogatori di servizi NCC; nel nostro ordinamento, entrambe le categorie sono disciplinate dalla l. 15 gennaio 1992, n. 21¹ e succ. modif. e hanno, ai sensi degli artt. 2 e 3 della nor-

* Testo rielaborato dall'intervento all'incontro del Gruppo San Martino, tenutosi presso l'Università di Pisa su "Giurisdizioni e attività economiche" (Pisa, 24 aprile 2015).

¹ L'art. 1, l. n. 21/1992, individua gli autoservizi pubblici non di linea in quelli dedicati al trasporto, collettivo od individuale, di persone, che viene effettuato a richiesta dei tra-

mativa, caratteri ben distinti seppur accomunati da una spiccata territorialità².

Il servizio di taxi si rivolge ad un'utenza indifferenziata allo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone ed è soggetto ad una forte regolamentazione di carattere territoriale che prevede il rilascio di apposite licenze³ da parte dell'amministrazione comunale presso cui si svolgerà il servizio, l'obbligo di stazionamento delle vetture in luogo pubblico, il prelevamento dell'utente ovvero l'avvio dell'erogazione del servizio all'interno dell'area comunale o comprensoriale in cui peraltro la prestazione del servizio è obbligatoria.

Diversamente, il servizio di NCC si rivolge ad un'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio, secondo condizioni economiche pattuite tra le parti. Anche in questo caso l'attività è soggetta a regolamentazione territoriale, dal momento che la sede del vettore e la rimessa devono essere situate necessariamente nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività e lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse, essendo vietata la sosta in posteggio di stazionamento sul suolo pubblico nel Comune ove sia esercitato il servizio di taxi. Peraltro, la prestazione del servizio di trasporto da parte dei noleggiatori con conducente non è obbligatoria.

Circa la natura dell'attività svolta, tenuto conto degli elementi autoritativi quali l'obbligatorietà della prestazione, la remunerazione con tariffe amministrative, la riconoscibilità della vettura, il sussidio sulle accise per il car-

sportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari secondo orari stabiliti di volta in volta.

² Infatti, in attuazione della l. quadro n. 21/1992, le Regioni sono chiamate ad individuare i criteri cui devono attenersi i Comuni nel prevedere i regolamenti sull'esercizio dei trasporti non di linea e a delegare agli enti locali le relative funzioni amministrative; i regolamenti comunali sono volti a regolare i corrispettivi per il servizio, il numero dei soggetti autorizzati all'attività, i turni quotidiani, le regole di comportamento e le condizioni di sicurezza, nonché i criteri per la determinazione delle tariffe e i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio taxi.

³ Il servizio taxi è svolto in regime di licenza comunale che presuppone la preventiva iscrizione del richiedente in un apposito ruolo provinciale dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea; iscrizione condizionata dal possesso dello specifico certificato di abilitazione professionale rilasciato dall'Ufficio provinciale della motorizzazione civile a seguito di esame. Inoltre l'art. 82, Codice della Strada differenzia i vari tipi di veicoli in base alla loro utilizzazione economica, distinguendo l'uso privato del veicolo da quello in favore di terzi, laddove tra quest'ultimo vi è compreso il servizio taxi di piazza per trasporto di persone, mentre in via generale l'utilizzo di un veicolo per uso diverso da quello indicato della carta di circolazione è vietato e soggetto a sanzione amministrativa (art. 82, c. 8).

burante, la possibilità di accesso alle zone a traffico limitato e lo stazionamento dei mezzi sul suolo pubblico, il diritto a percorrere le corsie preferenziali dei centri urbani e la concessione di licenze per lo svolgimento dell'attività, è possibile qualificare il servizio di taxi quale servizio pubblico⁴.

Sembrerebbe invece di poter giungere a conclusioni diverse per il servizio NCC, che si caratterizza per la non obbligatorietà della prestazione, la determinazione in via pattizia del prezzo, il divieto di stazionamento e, in molti casi, anche di circolazione negli spazi riservati ai trasporti pubblici, per l'indistinguibilità dei veicoli, nonché per l'obbligatorietà della sistematica partenza dalla rimessa: elementi che farebbero supporre un più corretto inquadramento del servizio nell'ambito del trasporto privato non di linea.

Tuttavia, nonostante i due servizi risultino ben distinti dalla normativa di riferimento, alla luce dell'evoluzione tecnologica che l'intero settore del trasporto non di linea sta conoscendo, appare lecito domandarsi se, con riferimento al comparto taxi, non debba essere oggetto di discussione il perimetro dell'area del servizio pubblico⁵, in modo da garantire una regolamentazione più flessibile dei cd. *trasporti intelligenti*. Ciò per il fatto che le due categorie di servizi, una atta a garantire l'universalità, la continuità e la copertura territoriale, l'altra a soddisfare una domanda di trasporto programmabile, a fronte dell'innovazione tecnologica, hanno visto sfumare alcuni dei loro tratti distintivi, ovvero hanno assistito alla nascita di un vero e proprio *tertium genus*.

In particolare, negli ultimi anni il settore NCC ha saputo trarre considerevoli vantaggi dall'innovazione tecnologica che ha favorito la diffusione di servizi di intermediazione tramite applicazione su *smartphone*, *tablet* ed altri supporti tecnologici in grado di mettere in contatto domanda e offerta, consentendo così di individuare la vettura più vicina al luogo di richiesta e più adatta a soddisfare le esigenze dell'utente, anche a prescindere dallo stazionamento in rimessa della vettura prescritto dalla normativa vigente. Ne è risultata una rivitalizzazione del mercato di riferimento che fatica a convivere con la modellistica dei servizi previsti dalla l. n. 21/1992 e, più in generale, con le esigenze di regolamentazione ad essi applicabile.

⁴ Anche la giurisprudenza amministrativa ha sostenuto che le attività di servizio di taxi e di servizio NCC si differenziano soprattutto con riferimento alla natura del servizio prestato, laddove il primo «si configura come servizio di pubblica utilità» e in quanto tale soggetto «ad offerta indifferenziata, ad un regime di rigida determinazione delle tariffe e delle modalità di offerta del servizio, e allo stazionamento in luogo pubblico». Cfr., Tar Liguria, sez. II, 14 aprile 1993, n. 117.

⁵ In questa linea, Tar Toscana, sez. II, 31 maggio 2011, n. 964; Cons. St., sez. V, 11 marzo 1966, n. 430. Sul tema anche, V. Visco Comandini, S. Gori, F. Violati, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2004, 515 ss.

L'applicazione di servizi tecnologici alle esigenze di mobilità avviene tramite apposite *apps* create da intermediari *on-line* attraverso cui l'utente, registrato alla *community*, è in grado di rilevare automaticamente, tramite sistema *GPS*, l'autista a lui più vicino e provvede al pagamento del servizio all'azienda di intermediazione tramite carta di credito e quest'ultima trattiene una commissione sul corrispettivo previsto per il conducente sulla base di tariffe pubblicate sul proprio sito web. È il modello *Uber*, azienda *start-up* californiana nata nel 2009 e attualmente operativa in 150 città in tutto il mondo, entrata nel settore del trasporto non di linea al fine di svolgere la funzione di intermediazione tra utente e fornitore, laddove quest'ultimo rientra generalmente tra i soggetti esercenti servizio di NCC.

Tuttavia, l'evoluzione tecnologica tipica del settore ha dato origine anche ad altre forme di trasporto non di linea che sfuggono alla regolamentazione pubblica, e che pertanto sono oggetto di minaccia per gli operatori tradizionali, la cui diffusione ha condotto a numerosi interventi sul piano giurisdizionale. È il caso della *app Uber Pop* che, non ricorrendo alla fornitura del servizio tramite autisti professionisti del comparto NCC, esprime piuttosto una forma di economia condivisa in cui l'autista (un soggetto privato) condivide con l'utenza i costi di viaggio e la società *Uber* trattiene una commissione per il servizio di intermediazione offerto⁶.

Del resto, anche sul versante della domanda, tale mercato mostra una profonda rivitalizzazione. Infatti, l'utente tipo di questo servizio è profondamente diverso da quello preso in considerazione dalla l. n. 21/1992 e si configura quale soggetto qualificato che condivide i propri dati e bisogni di mobilità con una società di servizi che si avvale della prestazione d'opera di determinati soggetti, i quali non intrattengono rapporti contrattuali diretti con il fruitore del servizio.

Sul versante dell'offerta, con riferimento ad *Uber*, pertanto, occorre diversificare i servizi: da un lato, le *apps* originariamente diffuse *Uber Black* e *Uber Van* (che utilizzano berline fino a 4 posti e minibus da 5 posti), che ricorrono ad autisti NCC disponibili all'erogazione del servizio; dall'altro, la *app Uber Pop*, attraverso cui ogni utente dell'applicazione è potenziale conducente della propria vettura e quindi erogatore del servizio. L'applicazione *Uber Pop*, come detto, non si rivolge esclusivamente ad autisti professionisti e consente a tutti coloro che lo desiderino di mettere a disposizione la propria automobile e la propria guida per offrire un passaggio ad altri, dando

⁶ Sul tema, M. Colangelo, V. Zeno Zencovich, *La intermediazione on-line e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, in *Dir. dell'Informazione e dell'Informatica*, 2015, 43 ss.

vita ad una *smart community* di autisti e passeggeri di cui ancora la legislazione non ha chiarito se vadano considerati alla stregua di servizi offerti dalla *sharing economy*⁷, ovvero servizi a prestazione onerosa offerti in regime di concorrenza sleale.

2. I problemi da risolvere tra contenzioso giurisdizionale e obiettivi di regolazione

Ciò che accomuna i due servizi dalla *start-up Uber* è l'aver innescato, non soltanto in Italia, forti reazioni nei tradizionali operatori del settore che sono assoggettati a una rigida regolamentazione dell'attività, giustificata anche al fine di garantire la tutela dell'utenza. In particolare, a *Uber Black* e *Uber Van*, viene tradizionalmente contestata la violazione dell'obbligo di rientro in rimessa e di partenza dalla stessa per ogni corsa, anche se il giudice tende ad affermarne la legittimità⁸; a *Uber Pop*, invece, sono state mosse diverse

⁷ Si pensi anche agli analoghi servizi offerti tramite le *apps Letz go* e *Blabla car* ovvero, con riferimento ad altri settori economici, ai servizi offerti da *Air Bed & Breakfast* o al *crowd-funding*. Si tratta di fenomeni privi di una copertura normativa nonostante siano un fenomeno sociale condiviso, per i quali occorrerebbe più regolamentazione e meno repressione, se non altro per l'impossibilità di confinare in recinti giuridici l'innovazione tecnologica. In proposito, si ricordino le iniziative volte a favorire la mobilità sostenibile, tra cui la l. n. 340/2000, recante "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999" che, all'art. 22, c. 1, richiama il *car pooling* tra gli strumenti dei Piani di mobilità urbana delle amministrazioni locali; il d. del Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare del 3 agosto 2007, contenente il "Programma di finanziamenti per il miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane per il potenziamento del trasporto pubblico" che, all'art. 2, co. 7, fa riferimento al *car pooling* tra gli strumenti complementari al trasporto pubblico locale a cui possono essere destinati finanziamenti pubblici; il d. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 1° febbraio 2013, recante misure in materia di "Diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) in Italia", adottato in attuazione della dir. 2010/40/UE per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligente che, all'art. 6, co. 1, lett. l), invita gli enti locali a promuovere la diffusione del *car pooling* quale strumento di *smart mobility* nei centri urbani. Si veda anche il disegno di legge C2436, presentato il 6 giugno 2014, contenente "Modifiche all'articolo 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, e altre disposizioni per la promozione dell'uso condiviso di veicoli privati", attualmente in corso di esame al Senato della Repubblica, commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni.

⁸ In Italia, si ricordi l'annullamento della determina dirigenziale n. 209/2013 del Comune di Milano che aveva imposto a servizi come *Uber* di attendere la chiamata del cliente nella propria rimessa, su cui il giudice amministrativo ha concesso la sospensiva (decr. Pres. Tar Lombardia, Milano, 11 ottobre 2013, n. 1105, confermato dal collegio con ordinanza del

censure nel contesto europeo (Belgio, Francia, Germania, Italia, Olanda e Spagna) per il mancato rispetto delle norme atte a proteggere il consumatore sul versante della sicurezza, con particolare riferimento alla tutela della sicurezza della circolazione stradale e dell'incolumità dei passeggeri⁹.

23 ottobre 2013, n. 1131), ritenendo la scelta "irrazionale alla luce del progresso della tecnica". Poi il Comune ha disposto in data 14 febbraio 2014 la cessazione degli effetti della determina dirigenziale oggetto di impugnazione così che è risultata improcedibile per cessazione della materia del contendere (Tar Lombardia, Milano, sez. I, 8 maggio 2014, n. 1201), anche se, data la notevole distanza di tempo dall'adozione del provvedimento impugnato e l'ordinanza cautelare, la p.a. è stata condannata al pagamento delle spese processuali. Anche il *Conseil d'État*, con sentenza del 17 dicembre 2014, ha annullato il decreto ministeriale *Ayraul* n. 2013-1251 del 27 dicembre 2013 che obbligava gli operatori del servizio NCC al ritorno in rimessa al termine di ogni corsa limitando la concorrenza rispetto ai taxi (già definita *preoccupante* dall'*Autorité de la Concurrence*) e ad attendere almeno quindici minuti tra la prenotazione del cliente e l'inizio del servizio effettivo. Il *Conseil d'État*, che aveva già rilasciato sospensiva con ordinanza n. 374524 del 5 febbraio 2014, ha annullato il d.m. affermando che il Governo non è tenuto ad aggiungere al regime NCC nuove condizioni restrittive per la loro attività.

⁹ Il Tribunale di Milano, Sezione specializzata in materia di impresa, ha adottato un'ordinanza nell'ambito del procedimento cautelare iscritto al n. 16612/2015, del 25 maggio 2015, promosso da alcune società che gestiscono i servizi di radio taxi, alcuni operatori del servizio taxi, alcune organizzazioni sindacali e associazioni di categoria del settore taxi a livello locale, attraverso cui era stata richiesta l'inibizione di *Uber* dall'utilizzo del servizio *Uber Pop* con conseguente blocco e/o oscuramento del sito web e dell'applicazione informatica. Ad avviso del giudice la creazione della *app Uber Pop* consisterebbe nell'offerta di un servizio del tutto equiparabile a quello di un radio taxi e qualificabile alla stregua di condotta di concorrenza sleale, posto che la violazione delle norme pubblicistiche consentirebbe alle società resistenti di acquisire un vantaggio concorrenziale, espresso nella possibilità per gli autisti aderenti al servizio di non sostenere determinati costi indispensabili per fornire regolarmente il servizio taxi, e contemporaneamente di offrire nel mercato il medesimo servizio a prezzi inferiori rispetto alle tariffe praticate dagli operatori di servizio pubblico. Così, nonostante la contestazione da parte delle società resistenti dell'equiparazione di *Uber Pop* ad un servizio di trasporto di taxi, in quanto si tratterebbe a loro avviso di un'applicazione informatica utile a favorire forme di trasporto condiviso realizzate direttamente dagli utenti, il Tribunale di Milano ha ritenuto che la predisposizione e l'utilizzazione dell'*app Uber Pop* integri la fattispecie di illecito concorrenziale di cui all'art. 2598, c. 3, c.c., dal momento che l'operatività degli autisti di *Uber Pop* al di fuori del regime amministrato a cui sono sottoposti gli operatori del servizio taxi e di NCC comporta un effettivo vantaggio concorrenziale idoneo a determinare uno sviamento di clientela indebito ed ha emesso provvedimenti di inibitoria che investono l'utilizzazione della *app*. L'ordinanza è stata poi confermata in sede di reclamo il 9 luglio 2015 con cui è stato disposto il blocco del servizio offerto da *Uber Pop* su tutto il territorio nazionale. Ancora, il *Conseil Constitutionnel*, déc. n. 2015-484 del 22 settembre 2015, ha deciso una questione di costituzionalità posta in relazione al caso *Uber*, ritenendo conforme alla Costituzione l'art. L. 3124-13, co. 1, *Code des transports*, come modificato dalla l. 1° ottobre 2014, n. 2014-1104, relativa al settore taxi e NCC che, nel prevedere una

innovazione tecnologica e regolazione incompiuta

Passando dal piano giurisdizionale a quello regolatorio, quanto ai servizi *Uber Black* e *Uber Van*, che come detto si differenziano per la diversa tipologia di conducenti e di veicoli utilizzati, l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato¹⁰ ha confermato la loro legittimità, in assenza di una specifica normativa, ricordando più volte che si tratterebbe di un fenomeno volto a favorire, tramite l'innovazione tecnologica, l'incontro tra la domanda di trasporto privato e l'offerta data da autisti dotati di autorizzazione NCC. La stessa Autorità ha segnalato, inoltre, con riferimento ai suddetti servizi, la portata restrittiva della l. n. 21/1992 (artt. 3 e 11) in quanto, attraverso l'obbligo di acquisizione del servizio dalla rimessa e di ritorno in rimessa a fine corsa, è volta a restringere la concorrenza tra soggetti che offrono servizi di NCC che dispongono di un'autorizzazione e di una rimessa nel territorio del Comune in cui operano e coloro che operano in un Comune diverso.

Invece, con riferimento al servizio offerto tramite l'applicazione *Uber Pop*, che mette in comunicazione domanda di mobilità e autisti non professionisti, già il Consiglio di Stato in sede consultiva¹¹ – rispondendo ad un quesito posto dal Ministero dell'Interno su cui ha chiesto peraltro il rilascio di avviso all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato¹² e all'Auto-

regolamentazione particolare per l'attività di trasporto particolare di persone a titolo oneroso in modo da garantire chiarezza dei diritti ed obblighi delle parti e una concorrenza leale nel mercato, afferma che «Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 300.000 e. d'amende le fait d'organiser un système de mise en relation de clients avec des personnes qui se livrent aux activités mentionnées à l'article L. 3120-1 sans être ni des entreprises de transports routier pouvant effectuer les services occasionnels mentionnés au chapitre II du titre Ier du présent livre, ni des taxis, des véhicules motorisés à deux ou trois roues ou des voitures de transport avec chauffeur au sens du présent titre», ritenendo che il servizio *Uber Pop* lanciato in Francia nel febbraio 2014, consistente nella condivisione di un veicolo guidato da un soggetto non professionista a cui si deve una remunerazione leggermente inferiore alle tariffe proposte dai tassisti, non abbia nulla a che vedere con l'attività NCC – attività svolta da professionisti e soggetta a regolamentazione – e si inquadri quale «activité de taxi clandestin», espressione dell'«économie collaborative» in cui alcune *start-up* provvedono a mettere in relazione domanda e offerta che appartengono alla stessa *community*.

¹⁰ AS501 – *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, del 20 febbraio 2009; AS683 – Disciplina dell'attività di noleggio con conducente, del 27 aprile 2010; AS1137 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2014, del 4 luglio 2014.*

¹¹ Cons. St., sez. I, parere interlocutorio, adunanza di sezione 27 maggio 2015, n. 757. Attesa la poliedricità delle questioni sottese, la Sezione ha ritenuto utile acquisire gli avvisi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità di regolazione dei trasporti, sospendendo l'emanazione del parere in attesa del richiesto adempimento.

¹² AS1222 – *Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*, del 29 settembre 2015.

rità per la regolazione dei trasporti¹³ –, a proposito dell'applicabilità della l. n. 21 del 1992 alle nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi, in assenza di una specifica disciplina, ha riconosciuto la legittimità della *app*, senza con ciò escluderne l'applicazione di norme pubblicistiche (in specie del Codice della strada) al fine di tutelare la sicurezza stradale o l'incolumità dei passeggeri.

Anche l'Autorità di regolazione dei trasporti ha manifestato i primi segnali di insofferenza rendendo nota la propria posizione in più di una occasione: dapprima, ricordando che intende promuovere una regolazione che incentivi lo sfruttamento di economie di scala e di integrazioni intermodali e favorisca l'innovazione tecnologica e lo sviluppo dei mercati, in modo da poter garantire una maggiore protezione dell'utenza¹⁴; poi, proponendo una riforma del comparto del servizio taxi volta a consentire la flessibilità del sistema tariffario (con la possibilità di praticare sconti), la riconduzione alla forma giuridica dell'imprenditore privato (oggi consentita soltanto per gli esercenti del servizio NCC), l'eliminazione del divieto di cumulo di più licenze in capo allo stesso esercente, la rimozione delle restrizioni previste da alcuni regolamenti comunali e atti convenzionali degli organismi di gestione del servizio di radio-taxi (che spesso impongono agli aderenti di acquisire le corse solo tramite la cooperativa o il consorzio di riferimento, piuttosto che godere dei vantaggi offerti dai servizi tecnologici innovativi), nonché una riforma del comparto NCC recante l'abolizione dell'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio¹⁵.

La realizzazione di tali modifiche, secondo quanto segnalato dall'Autorità, deve passare necessariamente attraverso una nuova visione della "territorialità" del servizio, che vada oltre il solo ambito comunale, atta a rimettere alle Regioni l'individuazione di ambiti territoriali ottimali di gestione dei servizi taxi e NCC in ragione dei contesti economici, culturali e turistici dei territori, la previsione del numero di taxi e NCC e i criteri per la determinazione delle tariffe. Del resto, ad avviso dell'Autorità per la regolazione dei trasporti¹⁶, occorre distinguere due diverse formule di condi-

¹³ Autorità per Regolazione dei Trasporti, *Avviso su parere interlocutorio del Consiglio di Stato*, sez. I, n. 757/2015, del 30 settembre 2015.

¹⁴ Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Primo rapporto annuale al Parlamento*, Relazione del Presidente Andrea Camanzi, 16 luglio 2014, p. 12.

¹⁵ Autorità di Regolazione dei Trasporti, *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.

¹⁶ Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Avviso su parere interlocutorio del Consiglio di Stato*, sez. I, n. 757/2015, cit.

innovazione tecnologica e regolazione incompiuta

visione di servizi di trasporto tra privati (*car pooling*): da un lato, quelle di natura non commerciale, “di cortesia”, rese in modo non professionale da conducenti che condividono in tutto o in parte, con una o più persone messe in contatto tramite servizi dedicati forniti da intermediari *on-line*, un itinerario prefissato dal conducente proprietario della vettura; dall’altra, le piattaforme che offrono servizi tecnologici per la mobilità su richiesta e con finalità commerciale. In quest’ultimo caso, anche laddove l’attività di conducente sia svolta in modo non professionale, «il servizio è reso ad un prezzo che non serve esclusivamente a condividere il costo dell’itinerario percorso, definito su richiesta del passeggero, bensì anche ad assicurare un margine di profitto alla piattaforma ed al conducente, per quanto contenuto». L’Autorità giunge dunque a considerare tale fattispecie «più facilmente assimilabile a quella di servizi offerti dal radio-taxi che non a quella dei tradizionali servizi di taxi e NCC di cui alla legge n. 21 del 1992». Infatti i radio-taxi, nell’ambito di un regime di esclusiva del rapporto tra ente associativo – generalmente cooperative – e tassisti aderenti, offrono la possibilità di far incontrare domanda e offerta, smistare le chiamate e localizzare il tassista più vicino. In linea con tale visione anche la pronuncia del giudice amministrativo¹⁷ che, annullando la sospensiva concessa in primo grado ad alcune compagnie di radio taxi che avevano impugnato il bando di un’amministrazione comunale per l’istituzione del numero unico di radio-taxi¹⁸ – uno strumento per garantire parità delle armi agli operatori, cercando così di superare la frammentazione tra i tanti e diversi radio taxi esistenti e di promuovere altresì la concorrenza tra taxi e NCC (*Uber drivers* compresi) –, ha ritenuto che «nel bilanciamento dei contrapposti interessi, risulta *oggettivamente prevalente quello pubblico* sotteso alla necessità di assicurare la tempestiva attivazione da parte dell’Amministrazione del *sistema di ricerca taxi di prossimità*».

Pertanto, nel solo ambito di tali servizi (e non dei primi, espressione della *sharing economy* o, se si preferisce, della sussidiarietà orizzontale), per la natura commerciale degli stessi, debbono discendere obblighi giuridici specifici attinenti ai servizi di intermediazione ed ai requisiti del conducente (rispetto a cui dovrebbero essere esenti i servizi “di cortesia”).

L’Autorità ha poi, con riferimento alle piattaforme tecnologiche volte

¹⁷ Cons. St., sez. V, ord. 15 gennaio 2015, n. 257.

¹⁸ A fronte dell’adozione da parte del Comune di Milano del bando per istituire il numero unico del servizio taxi (ottocentocinquantamila euro di investimento) e della relativa impugnazione da parte di alcune compagnie di radio taxi, è intervenuto il TAR Lombardia, Milano, sez. IV, ord. cautelare 14 novembre 2014, n. 1533, sospendendo il bando, anche se poi il Cons. St., sez. V, ord. 257/2015, ha annullato la sospensiva.

a favorire l'interconnessione tra passeggeri e conducenti, proposto la regolazione dei «servizi tecnologici per la mobilità – STM» all'interno della l. n. 21/1992, applicabile alle sole piattaforme che forniscono servizi remunerativi di natura commerciale (e non anche ai fenomeni di *car pooling* ascrivibili alla *sharing economy*), suggerendo l'obbligo di registrazione nella Regione in cui è erogato il servizio, il ricorso a conducenti non professionisti ma in possesso di determinati requisiti (idoneità professionale, utilizzo di veicoli dotati di determinate caratteristiche e di assicurazione RC auto), la previsione in modo trasparente delle tariffe, l'adesione alla carta dei servizi predisposta secondo criteri stabiliti dall'Autorità di regolazione dei trasporti e a metodi di risoluzione alternativa delle controversie¹⁹.

Anche l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato²⁰, ha richiamato alla necessità di «disciplinare al più presto l'attività di trasporto urbano svolta da autisti non professionisti attraverso le piattaforme digitali per *smartphone* e *tablet*», seppur con una tecnica “meno invasivo possibile”, al fine di regolamentare tali nuove forme di trasporto di linea e consentire un ampliamento delle modalità di offerta del servizio a vantaggio del consumatore. L'Autorità ha auspicato quindi ad una regolamentazione che possa garantire la concorrenza, la sicurezza stradale e l'incolumità dei passeggeri (attraverso il controllo sui requisiti richiesti agli operatori, visite meccaniche di controllo periodiche sui veicoli e la predisposizione di adeguate misure assicurative in caso di danni alla persona), definire un “terzo genere” di autisti oltre a quelli di taxi e degli NCC (attraverso cui potrà essere garantita una migliore copertura di domanda spesso insoddisfatta) e promuovere (nella misura in cui si disincentiva l'uso del mezzo privato) il decongestionamento del traffico urbano.

Nella stessa direzione, in occasione dell'audizione alla Camera dei Deputati sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, il Presidente dell'Autorità *antitrust*²¹, ha ricordato che già «l'Autorità, ha formulato

¹⁹ Tali intermediari, auspica l'Autorità per la regolazione dei trasporti, dovrebbero essere sottoposti ad iscrizione ad un apposito registro su base regionale e ove il conducente non sia sottoposto a regime di licenza o di autorizzazione dovrebbe figurare quale lavoratore occasionale soggetto al rispetto di un tetto massimo di reddito annuale e ad un limite di lavoro settimanale non eccedente le quindici ore. Inoltre, dovrebbero dotarsi di una assicurazione aggiuntiva per la copertura dei danni al trasportato, fissare i corrispettivi in modo chiaro e trasparente ed effettuare verifiche periodiche su autisti e autovetture che non dovrebbero risultare immatricolate da più di sette anni. Cfr., Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Avviso su parere interlocutorio del Consiglio di Stato, sez. I, n. 757/2015*, cit.

²⁰ AS1222 – *Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*, cit.

²¹ Audizione parlamentare alla Camera dei Deputati del Presidente dell'Autorità ga-

innovazione tecnologica e regolazione incompiuta

alcune proposte di modifica della l. 21/1992, che regola il settore dei trasporti non di linea, allo scopo di abolire gli elementi di discriminazione competitiva tra servizio taxi e attività di noleggio con conducente, in una prospettiva di piena sostituibilità tra i due servizi». Più in particolare, l'Autorità ha auspicato l'abrogazione delle limitazioni territoriali previste per l'esercizio del servizio di NCC, formulando altresì valutazioni di carattere generale sulla legge n. 21/1992, volte a rimarcare come l'inadeguatezza del complesso delle norme vigenti emerga anche in considerazione delle nuove possibilità offerte dalle piattaforme di comunicazione *on-line* tra utenti e operatori NCC e taxi, che agevolano la comunicazione tra domanda e offerta di mobilità, consentendo un miglioramento della mobilità di offerta di trasporto di passeggeri non di linea, in termini sia di qualità sia di prezzi», specificando come la legge annuale per la concorrenza rappresenti una occasione unica per modificare in un'ottica pro-concorrenziale la normativa sui servizi di trasporto pubblico non di linea. La stessa richiesta è stata ribadita in occasione dell'audizione al Senato della Repubblica sulla legge annuale per il mercato e la concorrenza²², in cui lo stesso Presidente ha rimarcato la mancanza di una «disposizione tesa a regolamentare la complessa questione dei rapporti tra servizio taxi, NCC e nuove piattaforme di connessione tra domanda e offerta di mobilità», ricordandone la forte necessità, anche per il fatto che alcune amministrazioni comunali, da un lato, continuano ad adottare regolamenti volti ad introdurre ostacoli territoriali all'operatività degli NCC²³ e, dall'altro, disciplinano l'attività dei taxi con mo-

rante per la concorrenza e il mercato sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (n. C3012), del 24 giugno 2015.

²² Audizione parlamentare al Senato della Repubblica del Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (n. S2085), del 28 ottobre 2015.

²³ Si veda il caso della del. della Giunta Capitolina del 30 dicembre 2014, n. 379, come modif. dalla successiva del. 16 marzo 2015, n. 79, con cui è stata subordinata l'entrata nel territorio comunale ai titolari di autorizzazione di NCC rilasciata da enti diversi dal Comune di Roma alla comunicazione preventiva di una serie di dati attestanti il rispetto dei requisiti di legge richiesti per lo svolgimento dell'attività, di dati relativi al singolo servizio e al relativo committente, in AS1187 – *Comune di Roma, Accesso nel territorio comunale dei veicoli NCC autorizzati da altri Comuni*, del 22 aprile 2015. Nella stessa linea, AS501 – *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modif., del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, del 20 febbraio 2009; AS683 – Disciplina dell'attività di noleggio con conducente, del 27 aprile 2010; AS948 – Comune di Roma, disposizioni in materia del servizio di noleggio con conducente, del 17 maggio 2012*. In tali segnalazioni l'Autorità ritiene le delibere comunali fortemente anticoncorrenziali dal momento che ostacolano la possibilità di effettuare il servizio per i titolari di autorizzazione all'esercizio di NCC rilasciate da altri Comuni, depri-

dalità non conformi ai principi *antitrust* circa i profili di organizzazione e svolgimento dei servizi (turni, adesione al servizio radiotaxi, ecc.).

Tuttavia il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza continua a non prestare attenzione alla regolazione dei trasporti pubblici non di linea e a sacrificare ogni tentativo di liberalizzazione²⁴.

La vacanza di un preciso quadro regolatorio nel settore rileva anche ai fini dell'applicabilità dell'apparato sanzionatorio previsto dalla l. n. 21/1992 e dal Codice della Strada²⁵, in particolare a fronte di alcune pronunce giurisprudenziali²⁶ che omettono ogni riferimento alla natura pubblica o pri-

mendo l'offerta nel territorio comunale. Si veda anche AS 1137, *Segnalazione ai fini della l. annuale per il mercato e la concorrenza*, assegnato al Senato il 3 aprile 2015, cit. Tali obblighi sono il frutto delle modifiche apportate alla l. n. 21/1992 dal d.l. n. 207/2008, conv. in l. n. 14/2009, che hanno determinato una diminuzione dell'offerta di servizio NCC proprio quando l'innovazione tecnologica avrebbe consentito una più facile integrazione tra i due servizi a beneficio della domanda. Proprio con riferimento ad alcune restrizioni apportate con delibera di Roma Capitale al settore NCC per le zone a traffico limitato, si ricordi che in merito alla legittimazione a ricorrere dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (art. 21-bis, l. n. 287/1990, introdotto con d.l. n. 201/2011), la prima giurisprudenza amministrativa (Tar Lazio, Roma, sez. II, sent. 6 maggio 2013, n. 4451) ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dall'Autorità perché non preceduto dall'emissione del parere motivato richiesto dalla normativa.

²⁴ Sui tentativi incompiuti di liberalizzazione nel nostro ordinamento, si veda M. Ramajoli, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Il Dir. dell'Economia*, 2012, 507 ss. e la bibliografia ivi citata dall'A.

²⁵ Il d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, "Nuovo Codice della Strada", all'art 85, c. 4, prevede che «chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso ovvero, pur essendo munito di autorizzazione, guida un'autovettura adibita al servizio di noleggio con conducente senza ottemperare alle norme in vigore, ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 168 a euro 674 e, se si tratta di autobus, da euro 419 a euro 1.682. La violazione medesima importa la sanzione amministrativa della sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI". Inoltre, l'art. 86, co. 2, prevede che "Chiunque, senza avere ottenuto la licenza prevista dall'articolo 8 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, adibisce un veicolo a servizio di piazza con conducente o a taxi è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.761 a euro 7.045. Dalla violazione conseguono le sanzioni amministrative accessorie della confisca del veicolo e della sospensione della patente di guida da quattro a dodici mesi, ai sensi delle norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI. Quando lo stesso soggetto è incorso, in un periodo di tre anni, in tale violazione per almeno due volte, all'ultima di esse consegue la sanzione accessoria della revoca della patente. Le stesse sanzioni si applicano a coloro ai quali è stata sospesa o revocata la licenza».

²⁶ Si veda la pronuncia del Giudice di Pace di Genova, sentenza 2 febbraio 2015, n. 509, che ha avuto ad oggetto la richiesta di annullamento (accolta) di un verbale di accertamento di violazione del Codice della strada, secondo cui la condotta di un autista è stata ri-

innovazione tecnologica e regolazione incompiuta

vata del servizio prestato e di fattispecie in cui ad erogare il servizio di trasporto non di linea non sono più soltanto gli operatori del servizio taxi e di NCC.

Pertanto, la disciplina quadro del servizio di trasporto non di linea, messa alla prova dell'innovazione tecnologica, mostra i segni del tempo e richiama alla necessità di verificare se le nuove tipologie di trasporto di persone non di linea siano ammesse o vietate e, nella prima ipotesi, se siano ad esse applicabili i principi della legge quadro – con il relativo apparato sanzionatorio –, ovvero se debbano considerarsi espressione della libertà contrattuale delle parti. Tale incertezza perdurerà sino a quando il Legislatore non interverrà con una disciplina che sia in grado di ricomprendere nel proprio alveo tutta la possibile gamma di servizi di trasporto, a prescindere dalla loro qualifica come pubblici o privati.

3. Le soluzioni aperte tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo

In un tale contesto non stupisce che gli operatori tradizionali del settore si siano spinti a denunciare pratiche di concorrenza sleale richiamando l'intervento dei giudici nazionali e il coinvolgimento della Corte di Giustizia dell'UE. Il punto è che a fronte di incisivi interventi giudiziari e scarsi interventi legislativi, appare lecito chiedersi se non sia necessario invocare una regolamentazione europea di un settore che, da un lato, ha conosciuto forme evolutive di servizi tradizionalmente offerti e, dall'altro, ha dato vita a nuovi servizi espressione della Società dell'informazione²⁷.

tenuta non violativa dell'art. 86, Codice della Strada (servizio di piazza con autovetture con conducente o taxi), come contestato dalla polizia municipale, ma dell'art. 85, Codice della Strada, in tema di servizio di noleggio con conducente esercitato da parte di soggetto non avente la relativa autorizzazione, pur senza affrontare il dubbio di fondo circa la possibilità o meno di applicazione in via analogica delle sanzioni previste dal Codice della strada a fattispecie atipiche e senza dirimere il dubbio in merito alla natura giuridica di trasporto pubblico o meno. Si veda, inoltre, la pronuncia del Giudice di Pace di Milano, 2 aprile 2015, n. 4907, che invece ha assolto il conducente – aderente al servizio atipico in questione – dalle sanzioni previste dagli artt. 85-86, Codice della strada, basando la propria motivazione sull'assenza dell'elemento psicologico della colpa nella commissione del fatto contestato.

²⁷ Il riferimento è alla Strategia definita in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, secondo cui è obiettivo prioritario dell'Unione europea (allora Comunità) «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». La Strategia di Lisbona era stata anticipata dalla

Tali servizi, infatti, a prescindere dalla loro natura giuridica, consentono la realizzazione di fatto di obiettivi cruciali per l'ordinamento europeo: il compimento della libertà di circolazione delle persone e della libertà di stabilimento; l'apertura alla concorrenza di determinati servizi di trasporto non di linea; l'attuazione di uno dei principali strumenti delle *smart cities* promosse dall'Agenda digitale europea²⁸ (i cd. trasporti intelligenti).

Nello spazio giuridico europeo gli intrecci tra ordinamenti nazionali e ordinamento UE sono stati prontamente colti dai giudici nazionali tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale²⁹.

In attesa dell'intervento del giudice interprete dei Trattati, le questioni sollevate dai giudici nazionali riguardano la natura dei servizi tecnologici per la mobilità (nelle fattispecie, il caso della *app Uber Pop*) attraverso cui si realizza un'attività di intermediazione tra il proprietario di un veicolo e la persona che deve effettuare spostamenti all'interno di una città – attività avente fini di lucro e ricorrente all'applicazione di strumenti informatici che consentono di agevolare l'incontro tra domanda e offerta –, ovvero se possano essere ricondotti ad una mera attività di trasporto, per cui ne dovrebbe essere considerata l'interferenza con i servizi tradizionali offerti in regime di obblighi di servizio pubblico (con le dovute forme di controllo sull'accesso al servizio), ovvero un servizio telematico di intermediazione, o ancora un servizio tipico della Società dell'informazione ai sensi della normativa comunitaria.

Tuttavia, posto che la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, all'art. 2, par. 2, lett. *d*), esclude le attività di trasporto dall'ambito di applicazione della stessa³⁰, la questione riporta all'obbligo o

Comunicazione della Commissione europea dell'8 dicembre 1999, "E-Europe – Una Società dell'informazione per tutti", COM (1999) 687 def. e successivamente è stata rilanciata con la Comunicazione della Commissione "Europa 2020. Una Strategia per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva", COM (2010) 2020 def., del 3 marzo 2010.

²⁸ Comunicazione della Commissione europea, "Un'Agenda digitale europea", COM (2010) 245 def., del 19 maggio 2010.

²⁹ CGUE, domanda di pronuncia pregiudiziale del Juzgado de lo Mercantil, n° 3, Barcellona, 7 agosto 2015, in C-434/15, nell'ambito di una causa sollevata da un'associazione di tassisti di Barcellona (*Asociacion Profesional Élite Taxi*) contro la società *Uber System Spain* con riferimento all'applicazione *Uber Pop*; CGUE, domanda di pronuncia pregiudiziale del Tribunal de Commerce, Bruxelles, 5 ottobre 2015, in C-526/15. Tali cause risultano pendenti al momento in cui si scrive. Si ricordi inoltre la decisione della Commissione europea di lanciare, nel settembre 2015, uno studio giuridico attraverso cui indagare il contesto normativo vigente nei vari Stati membri e accertare se i servizi erogati da *Uber* siano qualificabili quali servizi di trasporto ovvero di comunicazione elettronica.

³⁰ Con riferimento alla direttiva servizi, si ricordi che nel nostro ordinamento l'art. 3,

innovazione tecnologica e regolazione incompiuta

meno di considerare tale attività anche solo parzialmente un servizio della Società dell'informazione. Il punto è dirimente dal momento che ove l'attività fosse considerata quale servizio elettronico di intermediazione dovrebbe beneficiare del principio della libera prestazione dei servizi riconosciuto dall'art. 56 TFUE e dalle direttive 2006/123/CE e 2000/31/CE, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della Società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno ("Direttiva sul commercio elettronico") e pertanto ogni limitazione relativa alla libertà di stabilimento e ai regimi autorizzatori sarebbe, in linea generale, da considerarsi restrittiva; tuttavia, nel caso in cui il servizio fosse riconducibile alla dir. 2000/31/CE, si tratterebbe di verificare se le restrizioni imposte da uno Stato membro alla libera prestazione di un servizio elettronico di intermediazione subordinandone l'esercizio al rilascio di un'autorizzazione o licenza, ovvero sotto forma di provvedimento giudiziale di cessazione della prestazione del servizio elettronico di intermediazione basato sulla normativa interna in materia di concorrenza sleale, possano rientrare tra le misure in deroga alla dir. 2000/31/CE (ex art. 3, par. 4)³¹.

Circa la natura del servizio svolto, il Consiglio di Stato ha ricordato come l'operatività di tali servizi da parte del richiedente sia mediata dall'installazione sul proprio *smartphone* di applicazioni informatiche (*apps*) che integrano la conclusione di contratti privatistici tra lo stesso e la società che gestisce la piattaforma e pertanto non si possa ritenere attività di mera mediazione tra prestazione ed offerta di lavoro; tant'è che nella dinamica contrattuale la prestazione del trasporto risulta un'obbligazione diretta della società, che offre altresì servizi complementari di tipo finanziario, telematico

co. 11-bis, l. 148/2011 per la conversione, con modif., del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, ha espressamente previsto che i servizi di taxi e NCC svolti con veicoli di categoria M1 (veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al conducente), sono esclusi dall'abrogazione delle restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento in conformità alla dir. 2006/123/CE, confermando quanto già previsto all'art. 6, d.lgs. 59/2010, per il recepimento della direttiva servizi che, con riferimento ai "servizi di trasporto", aveva già escluso che le disposizioni contenute nel decreto si applicassero anche ai servizi di trasporto urbani di taxi.

³¹ Ai sensi dell'art. 3, par. 4, dir. 2000/31/CE, per quanto concerne i servizi della Società dell'informazione, gli Stati membri possono adottare provvedimenti in deroga in presenza di determinate condizioni, tra cui, la necessità di tutelare la pubblica sicurezza, la salvaguardia della sicurezza e la tutela dei consumatori. A livello politico, si ricordi che già l'ex commissario europeo Neelie Kroes aveva supportato le ragioni della *app* invitando i regolatori nazionali a consentire l'operatività delle innovazioni digitali quali *Uber*, lasciando implicitamente supporre la natura di servizio telematico di intermediazione ovvero di servizio della Società dell'informazione.

ed eventualmente legale³². La società di gestione, infatti, introita l'intero corrispettivo e, detratta una parte che viene trattenuta quale compenso per i servizi di competenza, provvede ad accreditare il restante al prestatore del trasporto. Nella prestazione del servizio di trasporto così delineata, dato che anche il pagamento è mediato dalla società che gestisce la piattaforma, non si creerebbe alcun legame contrattuale diretto tra richiedente e prestatore del trasporto e il sistema informatico verrebbe a rappresentare la struttura portante dell'operatività dell'intero negozio giuridico atipico rispetto a quelli attualmente regolati. Infatti, l'attività di geo-localizzazione, la necessità di pagamento in modo elettronico, la facoltà di differimento del pagamento attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici e l'eventuale assistenza legale, non costituiscono aspetti accessori rispetto al servizio di trasporto, ma elementi costitutivi senza i quali non sarebbe possibile offrire un servizio con quelle peculiarità³³.

Su queste basi, sembrerebbe delinearci una soluzione mediana riconducibile a servizi tecnologici per la mobilità di cui il trasporto costituisce una tra le componenti del servizio offerto.

Il quadro magmatico in cui si muovono ordinamenti nazionali e ordinamento UE, al di là della qualificazione della natura del servizio e quindi della rilevanza acquisita in ambito comunitario, non ci esime da una considerazione di fondo secondo cui dietro al mercato dei servizi di trasporto non di linea si muovono bisogni di regolazione tipici dello spazio economico europeo e obiettivi di realizzazione della Società dell'informazione non certamente disgiunti da interessi sociali. Basti pensare all'obiettivo di realizzare *smart cities*, il cui ambito operativo si basa sull'uso della tecnologia e sull'implementazione dei servizi digitali in una logica di interoperabilità³⁴. Ed invero, è stato ricordato che i «pilastri abilitanti» su cui deve fondarsi la *smart city* sono: «tecnologie e strumenti per l'efficienza ener-

³² Si veda la relazione del Consiglio di Stato presentata ai fini del rilascio del parere richiesto dal Ministero dell'Interno, sez. I, parere interlocutorio, adunanza di sezione 27 maggio 2015, n. 757.

³³ Dal punto di vista giuridico, ha ricordato il Consiglio di Stato in sede consultiva, il negozio atipico in questione si potrebbe descrivere come una fattispecie doppiamente bilaterale che pone al vertice di due distinti rapporti non connessi direttamente tra loro la società che gestisce la piattaforma informatica, che è legata, da un lato, da una prestazione sinallagmatica con il fruitore del servizio di trasporto ed annessi servizi telematici e finanziari e, dall'altro, al trasportatore a cui riconoscerà una parte del compenso ricevuto quale remunerazione dell'attività in favore di terzi esercitata.

³⁴ Sul tema si veda, A. Pensi, *L'inquadramento giuridico delle "città intelligenti"*, in *Giustamm.it*, 9/2015; A. Casinelli, *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 240 ss.

innovazione tecnologica e regolazione incompiuta

getica e integrazione di fonti rinnovabili; diffusione di piattaforme tecnologiche e di connettività per creare i nuovi sistemi di servizi digitali; nuovi servizi digitali per migliorare la qualità di vita e di lavoro di cittadini e imprese; adeguamento delle infrastrutture e *redesign* urbano; educazione e formazione di cittadini, imprese e settore pubblico alle competenze digitali; un modello di sostenibilità economica e finanziaria per gli investimenti”³⁵. Inoltre, risulta essenziale l’aspetto della condivisione: sono *smart* solo le iniziative in cui viene messo in comune un fattore, uno spazio, una prestazione, una risorsa, una tecnologia e, soprattutto, un complesso di informazioni³⁶.

Il ruolo del potere pubblico è pertanto quello non già di organizzare un’offerta di prestazioni sul mercato, bensì, da un lato, di consentire alle spinte che nascono dalla società di esprimersi al meglio, con l’obiettivo di includere, valorizzare il capitale umano e favorire lo sviluppo economico delle città³⁷ e, dall’altro, di favorire e promuovere l’innovazione tecnologica in modo da consentire benefici all’intero settore economico.

Il vero pericolo è che cercando di contenere dentro a determinati steccati lo sviluppo tecnologico, da un lato, e di scongiurare la diffusione di comunità *social*, dall’altro, si rischi di non uscire da un’*impasse* sistemica in cui i consumatori e gli utenti non sono posti, dall’ordinamento giuridico, nelle condizioni di essere pienamente inclusi tra i beneficiari dei vantaggi derivanti dal progresso tecnologico. Come dire, in attesa di regolamentazione, non basta appartenere ad una *community* per essere *smart*!

Abstract

In Italy, as many other countries, the recent widespread use of information technologies applied to passenger mobility has had significant effects on both users’ demand and behavior and the availability of non-scheduled local transport services, highlighting that it would be appropriate to regulate the technology platforms that mediate between supply and demand (the technology mobility services) and remove some of the constraints associated with the provision of taxi and car and driver hire (C&DH) services.

With respect to these new systems, the widespread dissemination of highly com-

³⁵ Parere di iniziativa del Comitato economico e sociale europeo, “Le città intelligenti quale volano di sviluppo e di una nuova politica industriale”, presentato il 1° luglio 2015.

³⁶ Sul punto, F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, 25 novembre 2015, p. 8

³⁷ F. Fracchia, P. Pantalone, *ivi*, p. 11.

petitive technologies allowed to activate specific online and mobile service platforms that interconnect demand and supply and, thanks to geo-localization, identify and make available on demand the closest vehicles means. So essentially, other than taxi services and C&DH services there are also systems based on the flexibility and sharing of resources attributable to the so-called sharing economy, such as technology mobility services and other innovative mobility systems, including bike sharing, car sharing and car pooling.

It is necessary to distinguish two cases in the car pooling formula: on the one hand, platforms promoting forms of shared transport services of a non-commercial, provided in a non-professional manner by drivers who share, in whole or in part, a predetermined route travelled with their own vehicle, with one or more other persons who get in touch through services provided by intermediaries through technological tools; on the other hand, platforms offering technology intermediation services on demand and for commercial purposes. In the latter case, even if the driver's activities are carried out in an unprofessional manner, the service is provided at a price that does not merely covers the cost of the travelled route, defined at the passenger's request, but also ensures a profit margin to platform and driver, albeit at an affordable cost (such as Uber Pop). The spread of the phenomenon caused an increased of the disputes between taxi drivers, C&DH service operators and non-professional drivers.

Moreover these services are also excluded from the scope of the directive 2006/123/EC on services in the internal market. Therefore it needs to be assessed on a case by case basis whether the conditions imposed by national authorities of the Member States for the provision of taxi drivers and C&DH service operators in any way contravene the legislative and regulatory framework.

Moving from the foregoing considerations, it would seem necessary to regulate the sector of non-scheduled road transport passenger services based on the technological innovation and the relevant aspects concerning, inter alia, public order and civil and tax regulations.