Numero 03586/2015 e data 23/12/2015

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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 25 novembre 2015

NUMERO AFFARE 00757/2015

OGGETTO:
Ministero dell'interno - dipartimento pubblica sicurezza.

Quesito in ordine all'applicabilità della legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (L. n. 21 del 1992) e delle conseguenti sanzioni previste dagli artt. 85 e 86 del Codice della Strada alle nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 557/ST/138.022.04/970 del 09/04/2015 con la quale il Ministero dell'interno - Dipartimento pubblica sicurezza ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Francesco Bellomo;

PREMESSO:

Con il quesito in oggetto il Ministero dell'interno chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine all'applicabilità della legge n. 21 del 1992 alle nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi.

La legge n. 21 del 1992 detta la disciplina quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea. La citata legge all'art. 1 individua gli autoservizi pubblici non di linea in quelli dedicati al trasporto, collettivo od individuale, di persone, che viene effettuato a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari secondo orari stabiliti di volta in volta. Gli articoli 2 e 3 descrivono le caratteristiche e le differenziazioni tra il servizio di taxi e quello di noleggio con conducente, stabilendo che il primo si rivolge ad una utenza indifferenziata che richiede il servizio in modo diretto, grazie allo stazionamento in luogo pubblico dei mezzi che hanno caratteristiche di distinguibilità rispetto ad altri autoveicoli e retribuisce lo stesso sulla base di tariffe determinate in via amministrativa; mentre il servizio di noleggio con conducente si rivolge ad un'utenza che richiede in modo specifico tale tipologia di servizio che sarà fornito dal noleggiatore partendo dalla rimessa ove sono ubicati i mezzi – essendo vietato il loro stazionamento sulla pubblica via – e secondo le condizioni economiche che le parti pattuiranno. La prestazione del servizio di trasporto da parte dei noleggiatori con conducente non è obbligatoria. Ulteriori restrizioni sono previste per l'attività di noleggio con conducente, infatti, in via ordinaria, tale attività dovrebbe essere svolta nell'ambito del comune che ha rilasciato la relativa autorizzazione, con possibilità di previsione da parte di altri

comuni di una regolamentazione dell'accesso nel loro territorio, dietro pagamento di una tassa. Analoga possibilità, di esercizio dell'attività fuori del comune che ha rilasciato la licenza, è prevista per il servizio di taxi, sulla base di appositi accordi stipulati dai sindaci dei comuni interessati.

La legge prevede un riparto di competenza tra Regioni e Comuni, riservando alle prime il compito di delineare un quadro integrato del trasporto pubblico non di linea, con gli altri strumenti di mobilità. Tale quadro dovrà essere elaborato nell'ambito della programmazione dello sviluppo economico e territoriale della regione, con il compito di fissare, altresì, i criteri cui i comuni devono attenersi nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. I Comuni provvederanno ad emanare tali regolamenti esercitando in concreto le funzioni amministrative concernenti il rilascio delle licenze per il servizio di taxi e delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, definendo, nel contempo, il numero e la tipologia dei veicoli da adibire a tali servizi, le modalità di svolgimento e i criteri per la determinazione delle tariffe.

Il quadro normativo prevede, quale requisito per l'esercizio dell'attività di autoservizio pubblico non di linea, il conseguimento di un certificato di abilitazione professionale che, consentendo l'iscrizione all'interno di un ruolo istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, costituisce presupposto indispensabile per il rilascio delle licenze e autorizzazioni in parola. La disciplina organica della materia prevede che licenze e autorizzazioni vengano rilasciate dai Comuni attraverso l'emanazione di bandi pubblici di concorso; stabilisce in modo

dettagliato ogni aspetto relativo ai veicoli o natanti da utilizzare; prevede il divieto di cumulo in capo ad un medesimo soggetto di più licenze per l'esercizio del servizio di taxi, o di cumulo di tali licenze con l'autorizzazione per l'esercizio di attività di noleggio con conducente, contemplando delle specifiche ipotesi di deroga.

L'art. 11-bis stabilisce un rigoroso sistema sanzionatorio, per la violazione delle disposizioni relative al solo servizio di noleggio con conducente e gli obblighi di entrambe le tipologie di servizio in esame, prevedendo, in particolare, sospensioni dal ruolo, di un mese per la prima violazione, di due o tre mesi nelle ipotesi di seconda e terza recidiva, fino a giungere alla cancellazione dal ruolo di cui all'art. 6, alla quarta violazionc.

Alla luce di quanto sopra, emerge che le caratteristiche del servizio di taxi sono incentrate sulla loro funzione di servizio di trasporto pubblico, per cui, i relativi mezzi sono dotati di caratteristiche di visibilità, ad essi sono dedicati degli spazi pubblici di sosta e di viabilità resi visibili da appositi accorgimenti, ricevono richieste anche fuori delle piazzole dedicate, la prestazione del servizio è obbligatoria, le tariffe sono determinate in via amministrativa.

Diversamente, il servizio di noleggio con conducente si rivolge a una utenza che richiede in modo specifico quella tipologia di servizio, prestata con mezzi dotati di caratteristiche differenti rispetto ai taxi, e da un soggetto non reperibile sulla pubblica via, che fornirà il proprio servizio partendo dalla rimessa. La prestazione dello stesso non è obbligatoria e il corrispettivo è il frutto dell'accordo delle parti.

L'analisi complessiva della materia consente di compiere una valutazione d'insieme delle due tipologie di trasporto pubblico di persone, che ben fotografavano la situazione al momento in cui la

normazione quadro fu emanata. Infatti, si coglie facilmente che la struttura della stessa è incentrata su tre assi fondamentali costituiti dalla delineazione del perimetro di competenza dei taxi rispetto al nuovo fenomeno (nel 1992) del noleggio con conducente, dalla regolazione dei rapporti patrimoniali interni ai possessori delle licenze ed autorizzazioni, dalla creazione di un contingentamento del mercato dei tassisti e dei noleggiatori attraverso l'istituzione di un albo professionale volto a limitare il numero dei soggetti giuridicamente abilitati a poter aspirare all'ottenimento delle licenze ed autorizzazioni per lo svolgimento della professione, determinando di fatto, un sistema protezionistico della categoria.

La legge quadro in questione parrebbe aver avuto l'intenzione di ricondurre ad unità due fenomeni diversi tra loro, allo scopo di regolamentare il trasporto di persone non di linea e di risolvere le problematiche dovute all'affermarsi del trasporto di persone, con autista, svolto mediante l'utilizzo di mezzi di lusso, quale alternativa al servizio di taxi, qualificando, entrambe le tipologie di trasporto, come pubblico. Questa operazione, oltre alla difficoltà di ricondurre ad unità servizi con caratteristiche differenti, è complicata dalla tecnica legislativa con cui è stata redatta la legge quadro in questione, infatti, l'analisi compiuta nel paragrafo precedente ha posto in luce che, mentre il legislatore si è concentrato nella previsione dettagliata degli aspetti patrimoniali legati alle licenze, autorizzazioni e alle sanzioni, ha fornito pochi elementi di principio da cui possa enuclearsi la nozione generale di trasporto pubblico non di linea.

Pertanto, la disciplina quadro del servizio pubblico di trasporto non di linea, di fronte alle nuove caratteristiche di mobilità che si sono affermate, mostra i segni del tempo e dello sviluppo dell'innovazione

tecnologica, per cui si pone il problema di verificare se, ora come allora, 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 le relative sanzioni – oppure se esse siano espressione della libertà contrattuale delle parti. Tale incertezza perdurerà sino a quando il legislatore non interverrà con una disciplina che sia realmente in grado di ricomprendere sotto la propria vigenza tutta la possibile gamma di servizi di trasporto, siano essi da qualificare come pubblici o privati, in relazione alle proprie concrete modalità di svolgimento.

Tenuto conto degli elementi autoritativi quali il sussidio sul prezzo del carburante acquistato dai tassisti, la concessione di licenze per operare sia sul mercato principale (quello dei taxi) sia sul suo principale sostituto e la fissazione di tariffe per il servizio, sembra possa consentire di giungere alla conclusione (confermativa della legge) di qualificare il servizio di taxi servizio pubblico. Ciò in relazione alle precipue caratteristiche di tale servizio, come l'obbligatorietà della prestazione, la determinazione in via amministrativa della tariffa, la possibilità di stazionamento dei mezzi sulla pubblica via, la creazione di aree pubbliche ad essi riservate sia per lo stazionamento che per la viabilità, l'elevata distinguibilità dei mezzi. Sembrerebbe invece di poter giungere a conclusioni diverse per il servizio di noleggio con conducente. Infatti, quest'ultimo è caratterizzato dalla non obbligatorietà della prestazione, dalla determinazione in via pattizia del prezzo, dal divieto di stazionamento e, in molti casi, anche di circolazione negli spazi riservati ai trasporti pubblici, dalla indistinguibilità dei relativi veicoli, dall'obbligatorietà di sistematica partenza dalla rimessa,

elementi questi che potrebbero indurre in astratto a ritenere più corretto l'inquadramento nell'ambito del trasporto privato non di linea.

Tale quadro normativo è stato di recente oggetto di osservazioni da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha inviato, ai sensi degli artt. 21 e 22 della L. n. 287 del 1990, una segnalazione in merito alla proposta di riforma concorrenziale al Parlamento, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministero dello sviluppo economico, in cui ha rilevato l'inadeguatezza del complesso delle norme vigenti, in considerazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazone tecnologica, che ha determinato l'affermazione di diverse piattaforme on line che agevolano l'incontro tra domanda e offerta del servizio di trasporto di passeggeri non in linea, con effetti positivi sulla dinamica dei prezzi e sulla qualità del servizio.

In tale messaggio anche l'Autorità, in riferimento a queste nuove tipologie di servizi di trasporto, non le qualifica come pubbliche, definendole servizio di trasporto di passeggeri non di linea.

Venendo alla descrizione di tale fenomeno, si tratta di piattaforme informatiche che mettono in relazione soggetti richiedenti e offerenti un servizio di trasporto. Infatti, di fronte alla limitatezza dell'offerta di trasporto pubblico non di linea, si sono diffuse svariate forme di condivisione, o di offerta, del servizio di trasporto utilizzando le potenzialità fornite dalla rete telematica.

Le start-up del settore non si limitano alla creazione di contatti tra richiedenti e fornitori di un servizio di trasporto, ma offrono dei servizi complementari innovativi che caratterizzano e differenziano l'attività esercitata rispetto alla realtà dell'attuale panorama normato.

Infatti, le società emergenti offrono, oltre al servizio di trasporto, anche un servizio finanziario che consente il pagamento elettronico, anche in modo differito, del trasporto, di cui si conosce in anticipo il presuntivo costo, le modalità di prestazione, la geo-localizzazione sia del veicolo che della propria posizione, fornendo anche assistenza legale in caso di inconvenienti.

L'operatività di tali servizi, sia da parte del richiedente che dell'offerente, è mediata dall'installazione sul proprio smartphone di applicazioni informatiche (app) che integrano la conclusione di contratti privatistici tra gli stessi e la società che gestisce la piattaforma. Tale attività non si può ritenere sia di mera mediazione tra prestazione e offerta di lavoro, infatti dalla dinamica contrattuale emerge che la prestazione del trasporto sia un'obbligazione diretta della società, che offre, altresì, dei servizi complementari di tipo finanziario, telematico ed eventualmente legale. La società di gestione introita l'intero corrispettivo di cui, detratta una parte quale compenso per i servizi di competenza, provvede ad accreditare il restante al prestatore del trasporto. Nella prestazione del servizio di trasporto così delineata, non si crea alcun legame contrattuale diretto tra richiedente e prestatore del trasporto, dato che anche il pagamento è mediato dalla società che gestisce la piattaforma. Il sistema informatico rappresenta la struttura portante dell'operatività dell'intero negozio giuridico che risulta atipico rispetto a quelli attualmente regolati, infatti l'attività di geolocalizzazione, la necessità di pagamento in modo elettronico, la facoltà di differimento del pagamento attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici, 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 peculiarità.
Le caratteristiche tecniche e giuridiche necessarie per poter utilizzare il citato servizio di trasporto come la necessità di possedere uno smartphone con collegamento alla rete internet, la disponibilità di un bancomat o carta di credito, la volontà di aderire ad un contratto che impone la propria geolocalizzazione, oltre che il trattamento dei propri dati personali e finanziari, rende opportuna un'attenta analisi circa la qualificazione giuridica del sistema di cui trattasi. Infatti l'utente tipo di questo servizio è profondamente diverso da quello preso in considerazione dalla legge quadro, non si tratta di un soggetto indeterminato che chiede un mero servizio di trasporto ad un fornitore istituzionalizzato, ma di un soggetto assolutamente qualificato che ha socializzato i propri dati ed i propri bisogni di mobilità ad una società di servizi che si avvale della prestazione d'opera di determinati soggetti che non intrattengono rapporti contrattuali diretti con il fruitore del servizio.
Alla luce di quanto esposto, dal punto di vista giuridico, si può descrivere il negozio atipico in questione come una fattispecie doppiamente bilaterale che pone al vertice di due distinti rapporti non legati direttamente tra loro, la società che gestisce la piattaforma informatica, che da un lato è legata da una prestazione sinallagmatica con il fruitore del servizio di trasporto ed annessi servizi telematici e finanziari, dall'altra è legata al trasportatore a cui riconoscerà una parte del compenso ricevuto quale remunerazione dell'attivita in favore di terzi esercitata.
Come il noleggio con conducente, pur essendo rivolto al pubblico, il servizio in questione avrebbe natura giuridica di trasporto privato non di linea.

L'art 85, comma 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*".

L'art. 86, comma 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*".

Tali fattispecie, di recente, hanno posto problematiche applicative agli operatori di polizia che si sono misurati con le nuove situazioni derivanti dall'utilizzo delle applicazioni telematiche sopra descritte. La prima difficoltà che si frappone all'interprete è la corretta qualificazione di tale servizio. Infatti, si ritiene necessario preliminarmente risolvere la problematica attinente alla natura

giuridica del rapporto posto in essere, parendo applicabile la normativa sopra esposta solo qualora si ritenga che la complessa fattispecie descritta, integri una forma di trasporto pubblico non di linea perfettamente aderente alle fattispecie sanzionatorie descritte, sia dal Codice della strada, sia dalla legge quadro. Pur essendo innegabile una certa similitudine tra il servizio offerto attraverso l'utilizzo delle nuove applicazioni ed il servizio di noleggio con conducente, delle differenze non minimali le distinguono, come illustrato in precedenza. Maggiori differenze si evidenziano nel raffronto tra i nuovi servizi atipici ed il servizio di taxi che, in relazione ai caratteristici elementi di distinguibilità delle autovetture, all'obbligo di prestare il servizio di trasporto richiesto, alla possibilità d'imbarco di passeggeri indifferenziati sulla pubblica via, alla disponibilità di piazzole sul suolo pubblico ed alla possibilità di utilizzare le corsie riservate ai mezzi di trasporto pubblici, evidenzia la propria preponderante natura di servizio pubblico.

L'unica pronuncia giurisdizionale, completa di motivazione, avutasi sul punto da parte del giudice di pace ha avuto come oggetto la richiesta di annullamento (accolta) di un verbale di accertamento di violazione al Codice della strada, che ha ritenuto la condotta di un autista parte del complesso negozio giuridico illustrato, non in violazione dell'art. 86 del C.d.S. (servizio di piazza con autovetture con conducente o taxi), come contestato dalla polizia municipale, ma dell'art. 85 del C.d.S., in tema di servizio di noleggio con conducente esercitato da parte di soggetto non avente la relativa autorizzazione (G. di P. Genova sent. n. 509 del 2015), senza mai neppure affrontare il dubbio di fondo circa la possibilità o meno di applicazione in via analogica delle sanzioni previste dal C.d.S. a fattispecie atipiche e

senza dirimere il dubbio in merito alla natura giuridica di trasporto pubblico o meno, in senso ontologico.

A questa prima pronuncia, se ne è, di recente, aggiunta una seconda del giudice di pace di Milano, n. 4907, del 02.04.2015, che invece ha assolto il conducente – aderente al servizio atipico in questione – da qualsivoglia imputazione, sia relativa all'art. 85, che all'art. 86 del Codice della strada, basando la propria motivazione sull'assenza dell'elemento psicologico della colpa nella commissione del fatto contestalo.

Il Ministero formula il quesito circa la correttezza dell'interpretazione che individua nelle fattispecie di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea contemplate dalla legge quadro, le uniche forme possibili di trasporto di persone non di linea, con conseguente applicabilità delle sanzioni previste dal codice della Strada alle ipotesi atipiche descritte, o se, al contrario, siano configurabili delle forme di trasporto non pubblico, regolate dal diritto privato.

CONSIDERATO:

La Sezione condivide la ricostruzione di cui in premessa, che perviene a qualificare il servizio in esame nell'ambito del trasporto privato di persone non di linea, attesa l'evidente incompatibilità con i tratti costitutivi del servizio pubblico e, comunque, con il servizio di taxi, né ciò osta alla rilevanza pubblicistica del medesimo, analogamente a quanto avviene per il servizio di noleggio di autovettura con conducente, collegata agli interessi generali che la stessa incrocerebbe (art. 118, comma 4, Cost.).

La questione relativa all'ammissibilità o meno di tale attività presuppone l'individuazione della ratio del regime autorizzatorio cui

è sottoposto – pur in forma diversa – tanto il servizio di taxi quanto quello di noleggio con conducente, che va ravvisata non già nelle modalità di incontro tra la domanda e l'offerta o nelle prestazioni complementari a quella di trasporto su strada, quanto proprio in quest'ultima. La guida su strada è un'attività pericolosa ma giuridicamente autorizzata per ragioni di utilità sociale, inerenti alla rapidità ed efficienza degli spostamenti di persone e cose accessorie. Tale autorizzazione assume contorni particolari allorquando l'attività non è svolta nel proprio esclusivo interesse, ma viene offerta – dietro corrispettivo – ai terzi. In tali casi, infatti, l'ordinamento prescrive una serie di cautele supplementari, perché lo svolgimento professionale della guida – con il correlato aggravio in termini di usura psico-fisica del conducente – espone a rischio l'incolumità delle persone trasportate e la sicurezza della circolazione stradale. Ulteriori interessi generali rilevanti nella disciplina pubblicistica – e nella limitazione – di tale servizio attengono alla regolamentazione dei flussi del traffico, alla viabilità, alla tutela dell'ambiente.

Rispetto a tali profili non svolgono significativa incidenza le peculiarità della fattispecie in esame, quand'anche si ritenga che la stessa non si esaurisca dalla mediazione tra prestazione ed offerta di lavoro, avendo ad oggetto, altresì, dei servizi complementari di tipo finanziario, telematico ed eventualmente legale. Così pure il ruolo del sistema informatico, che rappresenta la struttura portante dell'operatività dell'intero negozio giuridico, comandando l'attività di geolocalizzazione, il pagamento in modo elettronico, la facoltà di differimento del pagamento attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici, l'eventuale assistenza legale, non costituisce elemento significativo al fine di distinguere il servizio di trasporto da quelli

tipici previsti dalla legge quadro nell'ottica della regolazione pubblicistica.

Le differenze contrattuali – le caratteristiche tecniche e giuridiche necessarie per poter utilizzare il citato servizio di trasporto, come la necessità di possedere uno smartphone con collegamento alla rete internet, la disponibilità di un bancomat o carta di credito, l'adesione del cliente al circuito interno predisposta dalla società di servizi che impone la propria geolocalizzazione, oltre che il trattamento dei propri dati personali e finanziari – sono indicative di una diversa qualificazione sul piano privatistico-negoziale, ma, ancora, non elidono il dato fondamentale ai fini che interessano, ossia la centralità nel rapporto giuridico instaurato della prestazione di trasporto su strada.

Occorre, dunque, tener distinto il profilo della validità dell'atto negoziale, da quello della disciplina dell'attività. Il primo, superato positivamente il vaglio di meritevolezza ex art. 1322 c.c., deve confrontarsi con i limiti di ordine pubblico. Ma, al di là della liceità o meno del contratto stipulato tra le parti, è sulla seconda che verte il quesito.

Nel vigente sistema ordinamentale tali attività paiono ammissibili solo nell'ambito dei presupposti fissati dalla legge per l'esercizio dell'attività di trasporto di passeggeri non di linea, a tutela della sicurezza della circolazione stradale e dell'incolumità dei passeggeri.

La Sezione ha ritenuto di acquisire l'avviso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità di regolazione dei trasporti, domandano altresì al Ministero richiedente di precisare se nelle more siano intervenute decisioni giurisdizionali significative nella materia in esame.

Tutti i soggetti interessati hanno adempiuto all'istruttoria.

Le osservazioni dai medesimi formulate approfondiscono la tematica, confermando o comunque non contrastando l'impostazione seguita dalla Sezione in ordine al quesito sottoposto, e appaiono utili per una regolazione nel prossimo futuro del fenomeno.

Di particolare interesse è il seguente passaggio del parere fornito dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato:

«*Con riferimento a quella tipologia di servizi che, invece, mette in connessione tra loro domanda di mobilità e autisti non professionisti – come avviene nel caso del servizio denominato UberPop offerto dalla società Uber – possono essere svolte le seguenti considerazioni.*

Vale innanzitutto ribadire quanto già rilevato in merito alla legittimità, in assenza di alcuna disciplina normativa, della piattaforma Uber, trattandosi di servizi di trasporto privato non di linea, come riconosciuto anche dal Consiglio di Stato nel parere interlocutorio in oggetto.

Ciò non esclude, tuttavia, la necessità di esaminare la conformità dell'attività in concreto svolta con precise norme pubblicistiche, quali in particolare l'art. 86 del Codice della Strada, in considerazione dell'esigenza di garantire la sicurezza del servizio.

Simili considerazioni sono state svolte dal Tribunale delle imprese di Milano che, nel confermare in sede di reclamo un'ordinanza ex art. 700 c.p.c. con cui era stata inibita l'utilizzazione sul territorio nazionale dell'app UberPop, ha evidenziato che l'attività in questione non puô essere svolta a discapito dell'interesse pubblico primario di tutelare la sicurezza delle persone trasportate, sia con riferimento alla efficienza delle vetture utilizzate e alla idoneità dei

conducenti, che tramite adeguate coperture assicurative per il trasporto di persone.

In una prospettiva de iure condendo, l'Autorità auspica l'adozione di una regolamentazione minima di questo tipo di servizi, alla luce dell'esigenza di contemperare interessi meritevoli di tutela: concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri, anche definendo un "terzo genere" di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi ed agli NCC), ovvero piattaforme on line che connettono i passeggeri con autisti non professionisti».

Di analogo interesse è un passaggio dell'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento,in data 21 maggio 2015 dell'Autorità di regolazione dei trasporti allegato all'avviso trasmesso a questa Sezione:

"[p]rescindendosi in proposito dalle condizioni di esercizio da porsi in forza di disposizioni con finalità pubblicistica, civilistica e fiscale, nella impostazione e per le finalità regolatorie qui proposte, si ritiene che dalla natura commerciale del servizio di trasporto debbano discendere obblighi specifici attinenti ai servizi di intermediazione ed ai requisiti del conducente. Da tali obblighi dovrebbero - sempre per le finalità qui rappresentate - essere esenti i servizi non commerciali "di cortesia". Più specificamente:

a) "Intermediari" potrebbero essere definite le imprese fornitrici di servizi tecnologici per la mobilità che, mediante il ricorso ad una piattaforma tecnologica, mettono in connessione passeggeri e conducenti allo scopo di fornire a richiesta un servizio remunerato di trasporto che si svolge sul territorio nazionale. Gli intermediari sono registrati presso le regioni che, tenuto conto della presumibile natura intercomunale - se non anche interregionale - del servizio, svolgono

nella impostazione proposta anche le relative funzioni amministrative, direttamente o esercitando una apposita delega.

b) Diversi i soggetti che potrebbero essere qualificati come "conducenti": i titolari di licenza per il servizio di taxi, i titolari di autorizzazione al servizio di NCC ed i conducenti privati che utilizzino un veicolo di loro proprietà. In quest'ultimo caso, il conducente privato dovrebbe essere un lavoratore occasionale, tenuto al rispetto di un tetto massimo di reddito annuale e ad un limite di lavoro settimanale non eccedente le quindici ore (laddove i turni dei tassisti professionisti possono raggiungere le dodici ore giornaliere). Tutti i conducenti dovrebbero essere iscritti in un apposito registro costituito su base regionale».

Con riguardo alle decisioni giurisdizionali assunte, oltre a quella citata nel parere dell'Autorità Garante, è segnalata quella del Giudice Mercantile di Barcellona, che, in data 16 luglio 2015, ha emesso un'ordinanza di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea nell'ambito di una causa sollevata da un'associazione di tassisti di Barcellona contro la società Uber System Spain, anche in questo caso con riferimento al servizio denominato UberPop. Le questioni pregiudiziali sottoposte dal giudice spagnolo alla Corte di giustizia riguardano la natura svolta da questa tipologia di piattaforme, in particolare se detta attività debba essere considerata una mera attività di trasporto (da cui deriverebbe il tema dell'interferenza con i servizi tradizionali offerti in regime di obblighi di servizio pubblico e/o soggetti a forme di controllo all'accesso), un servizio elettronico di intermediazione o, infine, un servizio della società dell'informazione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del

Consiglio, del 22 giugno 1998.

Peraltro, come sempre l'Autorità garante della concorrenza e del mercato rileva, dalla diversa qualificazione dell'attività non sembrano poter derivare effetti sulla necessità di verificare in concreto la liceità del servizio svolto dai conducenti delle autovetture.

Poiché la legislazione in materia appare incompleta, va disposta la trasmissione del presente parere al Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 58 del regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato.

P.Q.M.

Nei sensi di cui sopra è il parere del Consiglio di Stato. Dispone la trasmissione del presente parere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 58 del regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato.

L'ESTENSORE
Francesco Bellomo

IL PRESIDENTE
Giuseppe Barbagallo

IL SEGRETARIO
Gabriella Allegrini