

**AS1222 – LEGGE QUADRO PER IL TRASPORTO DI PERSONE MEDIANTE AUTOSERVIZI PUBBLICI NON DI LINEA**

Roma, 29 settembre 2015

Ministero dell'Interno  
Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ufficio per  
l'Amministrazione Generale

In risposta al quesito posto da codesto Ufficio circa l'applicabilità della legge quadro n. 21 del 1992 per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea e delle conseguenti sanzioni previste dagli artt. 85 e 86 del Codice della Strada, alle piattaforme informatiche presenti sul web, la Prima Sezione del Consiglio di Stato ha inviato un parere interlocutorio con il quale ha chiesto di acquisire, tra l'altro, l'avviso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In ottemperanza a quanto disposto dal Consiglio di Stato, codesto Ufficio ha invitato l'Autorità a far pervenire il proprio avviso.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità), nella sua adunanza del 23 settembre 2015, ha rilevato quanto segue.

L'Autorità intende preliminarmente soffermarsi sul fenomeno della progressiva affermazione di piattaforme digitali, cui si accede tramite specifiche applicazioni per *smartphone*, *tablet* ecc., che mettono in collegamento domanda e offerta di servizi di mobilità (urbana) e che dagli Stati Uniti si è progressivamente esteso su scala globale. Tali piattaforme offrono servizi di mobilità sia tramite operatori tradizionali (taxi e NCC), dotati di licenza e/o autorizzazione, sia tramite autisti non professionali che utilizzano il proprio veicolo dopo essersi registrati sulla piattaforma.

In Italia, la prima tipologia di servizi è offerta dalla società Uber Italy Srl, appartenente al gruppo internazionale UBER, tramite i c.d. servizi *UberBlack* e *UberVan*; la seconda tipologia tramite il servizio *UberPop*. A seguito dell'ingresso nel nostro paese di quest'ultima modalità di servizio, anche il tradizionale servizio radio-taxi si sta evolvendo verso l'adozione di strumenti tecnologici simili, a dimostrazione di come l'introduzione di queste nuove modalità di fruizione dei servizi di trasporto non di linea rappresenti un ampliamento delle modalità di offerta del servizio a vantaggio del consumatore.

In molti paesi europei, tra cui l'Italia, lo sviluppo di questi servizi (in particolare di quello denominato *UberPop*) ha determinato l'insorgere di complesse questioni sull'interferenza tra l'attività di queste piattaforme e i tradizionali servizi di mobilità non di linea (taxi, NCC).

Come conseguenza di ciò si è osservato un crescente coinvolgimento di giudici nazionali ed esteri, che hanno dovuto decidere su ricorsi degli operatori tradizionali che denunciavano forme di concorrenza sleale esercitate dai nuovi servizi di mobilità.

Tra queste, appare assumere indubbio rilievo 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 Europea riguardano, in estrema sintesi, la natura dell'attività svolta da questa tipologia di piattaforme e, 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<sup>1</sup>.

In tale contesto, appare dunque problematico l'inquadramento di tali nuovi servizi di intermediazione quale mera attività di trasporto, potendo piuttosto rappresentare un'applicazione informatica non soggetta ad alcuna disciplina e, dunque, di per sé legittima. Ciò non esclude la necessaria verifica di liceità con riferimento all'attività in concreto svolta dai conducenti delle autovetture.

Per quel che qui rileva, l'Autorità intende sottolineare con forza gli evidenti benefici concorrenziali e per i consumatori finali derivanti da una generale affermazione delle nuove piattaforme di comunicazione fra domanda e offerta di servizi di mobilità non di linea. L'utilizzo di questi strumenti, attraverso un più efficiente uso della capacità di offerta di servizi di mobilità presente in un dato contesto urbano, consente una maggiore facilità di fruizione del servizio di mobilità, una migliore copertura di una domanda spesso insoddisfatta, una conseguente riduzione dei costi per l'utenza, e nella misura in cui disincentiva l'uso del mezzo privato, un decongestionamento del traffico urbano con un miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di trasporto pubblico di linea e di circolazione del traffico privato.

Tali benefici, e il rilevante interesse pubblico a essi sottesi, conducono a formulare le seguenti osservazioni in merito al quesito proposto.

Con riferimento a quella tipologia di servizi che mette in collegamento tramite la piattaforma digitale la domanda da un lato e autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC dall'altro (come avviene per il c.d. servizio *UberBlack e UberVan*), l'Autorità ha più volte segnalato la portata restrittiva degli articoli 3 ed 11 della legge 21/92<sup>2</sup>, in quanto idonei a restringere la concorrenza tra soggetti che offrono i servizi di NCC tra coloro che dispongono di una autorizzazione e di una rimessa nel territorio del comune dove operano e coloro che invece operano in un comune diverso da quello su cui hanno avuto l'autorizzazione. Si tratta tra l'altro di norme che non rispondono in alcun modo a finalità di sicurezza stradale o a tutela della incolumità dei passeggeri ma che appaiono esclusivamente finalizzate a limitare il numero di soggetti che possono operare servizi NCC in ambito urbano.

A maggior ragione, nel caso di operatori NCC che offrono i loro servizi tramite una piattaforma digitale, come avviene nel caso del servizio *UberBlack*, l'Autorità non può non rilevare come gli obblighi di cui agli articoli 3 e 11, comma 4 della legge 21/92 siano di fatto inapplicabili. Una piattaforma digitale che mette in collegamento tramite *smartphone* la domanda e l'offerta di servizi prestati da operatori NCC non può infatti per definizione rispettare una norma che impone agli autisti l'acquisizione del servizio dalla rimessa e il ritorno in rimessa a fine viaggio. Sotto questo profilo, e in un'ottica di giusto bilanciamento tra i vantaggi concorrenziali derivanti dallo sviluppo di questo tipo di piattaforme digitali (e di tutela degli interessi pubblici ad esse connessi) e la tutela di singole categorie di operatori, seguendo un'interpretazione delle norme costituzionalmente orientata rispettosa del principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, si ritiene che ai servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro non vadano applicati gli articoli 3 e 11 della legge 21/92<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. domanda di pronuncia pregiudiziale da parte del Juzgado Mercantil n° 3 de Barcelona nella causa C-434/15, *Asociación Profesional Élite Taxi c. Uber Systems Spain S.L.*

<sup>2</sup> Cfr. 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; AS683 "Disciplina dell'attività di noleggio con conducente"; AS1137, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza- anno 2014*.

<sup>3</sup> In senso conforme, si rinvia anche ad una decisione del Tar per la Lombardia, sez. di Milano, adottata con decreto presidenziale n. 1105 del 10 ottobre 2013, e confermata dal Collegio con ordinanza n. 1131 del 23 ottobre 2013, che aveva sospeso una determina dirigenziale n. 209/2013 del Comune di Milano che ribadiva, *inter alia*, il vincolo dell'obbligo del rientro in rimessa per gli autisti NCC ai fini dell'inizio di un nuovo servizio. Nel decreto cautelare il giudice amministrativo ha considerato "irrazionale alla luce del progresso della tecnica che, dopo la conclusione di una corsa, il conducente, che immediatamente dopo riceve in via telematica altra richiesta, debba necessariamente fare ritorno alla propria rimessa" (principio affermato per il servizio NCC e, quindi, tanto più estensibile al servizio reso da *UberBlack*). Con sentenza n. 1201 dell'8 maggio 2014, il Tar ha poi dichiarato cessata la materia del contendere, considerato che nelle more il Comune di Milano ha adottato un provvedimento di cessazione degli effetti della determina n. 209/2013.

In senso contrario, si veda la sentenza del Tribunale civile di Milano del 6 luglio 2015, n. 8359.

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 può 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<sup>4</sup>.

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.

Al riguardo, in una recente audizione parlamentare il Presidente dell'Autorità ha affermato che: *"le proposte di modifica [della legge n. 21/92] finalizzate alla piena sostituibilità del servizio taxi ed NCC sono ancora attuali e si ripropongono nella loro interezza"* ed ha chiarito che: *"Quanto al tema delle nuove piattaforme (...) appare ormai ineludibile una novella normativa volta ad una regolamentazione di queste nuove figure (piattaforme on line per smartphone e tablet ed autisti non professionisti). La regolamentazione dovrebbe essere tuttavia la meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti. In questo contesto, appare necessario evitare soluzioni che, pur rappresentando una apertura a questi servizi, ne potrebbero sancire, di fatto, un'operatività ridotta, non in grado di aumentare la concorrenza sui servizi di trasporto non di linea"*<sup>5</sup>.

L'auspicio è pertanto che il legislatore intervenga con la massima sollecitudine al fine di regolamentare – nel modo meno invasivo possibile – queste nuove forme di trasporto non di linea, in modo da consentire un ampliamento delle modalità di offerta del servizio a vantaggio del consumatore. Fino a tale momento, non può che ribadirsi la necessità di un'interpretazione delle norme costituzionalmente orientata con riferimento a *UberBlack* e *UberVan* e quanto appena rappresentato con riferimento a *UberPop*.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente parere, precisandone i motivi.

L'Autorità ringrazia per l'attenzione dimostrata nei confronti della propria attività istituzionale.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

<sup>4</sup> Cfr. ordinanza del 25 maggio 2015, R.G. n. 16612/2015, in primo grado; ordinanza del 2 luglio 2015, R.G. nn. 35445/2015 e 36491/2015, in sede di reclamo.

<sup>5</sup> Cfr. l'audizione parlamentare del Presidente del 24 giugno scorso sul disegno di legge per la concorrenza attualmente in discussione.