

*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Diritto dell'Unione europea*

L'AMBIGUITÀ DELLA NATURA GIURIDICA DEL SERVIZIO  
UBER: LA SENTENZA C-434/15 ASOCIACIÓN  
PROFESIONAL ELITE TAXI CONTRA UBER SYSTEMS  
SPAIN SL, 20 DICEMBRE 2017.

**RELATORE:**

Prof. Francesco Cherubini

**CANDIDATO:**

Lucia Angelantoni

Matr. 079422

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

## Indice

<b>Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPITOLO 1 – La problematicità della definizione della natura giuridica del servizio offerto da Uber</b> .....	<b>5</b>
1.1. Il quadro normativo UE: la libera prestazione dei servizi.....	5
1.2. Caratteristiche e funzionamento della piattaforma Uber .....	10
1.3. Le peculiarità del servizio di trasporto offerto da Uber rispetto ai servizi di carpooling, taxi e NCC .....	14
1.4. Qualificazione giuridica nel diritto UE: servizio di trasporto o servizio della società dell'informazione? .....	17
<b>CAPITOLO 2 – LA SENTENZA C-434/15</b> .....	<b>20</b>
2.1. Il contesto normativo di riferimento .....	20
2.2. La controversia principale.....	24
2.3. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla CGUE .....	25
<b>CAPITOLO 3 – L'ARGOMENTO DELLA CORTE: LA QUALIFICAZIONE DI UBER COME SERVIZIO NEL SETTORE DEI TRASPORTI</b> .....	<b>30</b>
3.1. Il servizio di intermediazione informatica offerto da Uber alla luce della direttiva 2000/31: sulle orme dell'approccio delineato dalla Commissione .....	30
3.2. La qualificazione del servizio Uber come servizio nel settore dei trasporti: quali conseguenze? .....	32
3.3. Una prospettiva comparata: il vaglio di legittimità e la natura giuridica del servizio Uber nell'ordinamento italiano .....	36
<b>Conclusioni</b> .....	<b>40</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>42</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>44</b>

## Introduzione

Negli ultimi anni il c.d. fenomeno Uber ha rivoluzionato la natura dei servizi di trasporto urbano, ponendo al centro di un ampio dibattito giurisprudenziale la questione della sua natura giuridica e legittimità all'interno degli ordinamenti in cui la compagnia opera. Quest'ultima è stata coinvolta in una serie di vicende giudiziarie davanti a svariati giudici nazionali europei, i quali hanno in diversi casi chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione di pronunciarsi in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE. Tra questi, figura un tribunale di commercio spagnolo, per esattezza lo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona, la cui domanda di pronuncia pregiudiziale è oggetto della causa C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL*.

L'oggetto di tale causa si inserisce all'interno del dibattito giurisprudenziale sopra citato, occupandovi un posto di rilievo. Difatti, il rinvio operato dal giudice spagnolo mira a chiedere un'interpretazione alla Corte circa la collocazione giuridica del servizio Uber nel diritto dell'Unione, per accertare se esso sia soggetto *tout court* alla disciplina UE in materia di libera prestazione dei servizi o "se esso ricada nella competenza, condivisa, dell'Unione europea e degli Stati membri nell'ambito dei trasporti locali che non è stata ancora esercitata a livello di Unione"<sup>1</sup>. Si tratta di una questione giuridicamente molto rilevante, date le numerose problematiche che l'attività condotta da Uber ha sollevato nell'ambito di varie branche del diritto, in particolare del diritto della concorrenza, del diritto del lavoro e dei consumatori.

Il dibattito sopra citato pone le sue basi nella natura peculiare del servizio Uber e più in particolare della sua variante UberPop, un *unicum* rispetto agli altri servizi di trasporto offerti da Uber. Urge chiarificare che, all'interno di questo elaborato, il termine Uber sarà utilizzato per indicarne specificatamente la variante UberPop. Invero, è proprio quest'ultimo l'oggetto principale della fattispecie che analizzeremo e, più in generale, dell'ampio dibattito giurisprudenziale già richiamato.

Si tratta di un servizio di trasporto *on-demand* basato sulla messa in contatto, attraverso una piattaforma digitale, di conducenti non professionisti che pongono il proprio veicolo a disposizione delle persone che intendono compiere spostamenti urbani. Questo servizio si colloca nel quadro della c.d. economia collaborativa, che definisce un nuovo modello di business fondato sulla mediazione, mediante piattaforme digitali, tra individui che vogliono effettuare scambi diretti di beni o servizi.

Il servizio offerto da Uber si distingue sostanzialmente e innovativamente dai servizi tradizionali regolamentati nell'ambito della categoria dei

---

<sup>1</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar dell'8 febbraio 2011, causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL*, punto 2.

trasporti. Per questo motivo, il suo ingresso nel mercato ha generato molti dubbi sulla natura giuridica dei servizi offerti e sull'applicabilità a tale servizio delle regole che disciplinano i trasporti tradizionali. Oltre che essere il destinatario dei reclami dei tassisti, Uber può dunque essere considerato, sotto una prospettiva giuridica, il simbolo dell' "obsolescenza regolatoria del diritto rispetto all'evoluzione tecnologica applicata al mercato"<sup>2</sup>.

L'obiettivo che questo elaborato si pone è pertanto quello di studiare approfonditamente tutti gli aspetti rilevanti della causa C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL*, che rappresenta il nucleo del presente lavoro. Difatti, alla luce del dispositivo della Corte in tale sentenza, si può considerare quest'ultima un vero e proprio punto di svolta nell'ampio dibattito giurisprudenziale, sia nazionale che europeo, riguardante il fenomeno Uber.

A tal fine è essenziale esaminare la disciplina europea della libera prestazione dei servizi e le caratteristiche della piattaforma Uber. Successivamente, analizzeremo le peculiarità del servizio Uber rispetto a quello offerto dagli operatori tradizionali (taxi e NCC) e rispetto ai servizi privati di carpooling. Questo ci consentirà di comprendere l'inconciliabilità tra la disciplina che regola le categorie professionali tradizionali e quella che, idealmente, dovrebbe regolamentare l'attività del nuovo operatore, attualmente collocata in un vuoto normativo.

Per quanto riguarda l'analisi della sentenza in esame, si inizierà dalle questioni fattuali del caso di specie e dal contesto normativo, per poi arrivare a esaminare il ragionamento della Corte, che in un certo senso riprende *fedelmente* quello dell'Avvocato generale Maciej Szpunar nelle sue conclusioni, presentate l'11 maggio 2017. Vedremo in che modo il ragionamento della Corte abbia portato a collocare Uber al di fuori del campo di applicazione della libera prestazione dei servizi, con tutte le conseguenze giuridiche (e non solo) che ne derivano. Un'analisi approfondita di queste ultime sarà poi indispensabile per comprendere la portata di tale sentenza, ossia la sua influenza sul caso di specie e, più in generale, sulla disciplina di Uber all'interno dei singoli Stati membri.

Data la portata assunta dal dibattito sul fenomeno Uber in Italia, la parte finale del presente elaborato sarà infine dedicata a un'attenta analisi della legittimità e natura giuridica del servizio Uber alla luce dell'ordinamento italiano.

---

<sup>2</sup> BELVISO (2018: 144 ss.).

## Capitolo 1

### La problematicità della definizione della natura giuridica del servizio offerto da Uber

#### 1.1 Il quadro normativo UE: la libera prestazione dei servizi

Nel presente paragrafo si effettuerà una sommaria analisi della disciplina dei servizi nel diritto dell'Unione europea. Tale analisi ci consentirà di capire quali elementi comportino l'esclusione del servizio Uber dall'ambito di applicazione della libertà di prestazione dei servizi. Ciò risulta indispensabile per comprendere l'incertezza alla luce di cui giudici nazionali hanno deciso di optare per il rinvio pregiudiziale nell'ambito di vari procedimenti principali. Il cardine di tale incertezza è rappresentato dall'interrogativo cui la Corte di Giustizia dell'Unione europea ("CGUE") ha fornito risposta nella sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi*: qual è la natura giuridica del servizio Uber? In sostanza, può esso considerarsi un servizio della società dell'informazione (in quanto servizio elettronico di intermediazione che dunque beneficia del principio di libera prestazione dei servizi garantito dall'Unione) o un mero servizio di trasporto?

La libera prestazione dei servizi nel diritto dell'Unione europea costituisce una delle libertà economiche fondamentali che si collocano funzionalmente nell'ottica della piena realizzazione del mercato interno, come definito dall'art. 26 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("TFUE"), a sua volta funzionale all'obiettivo di integrazione contemplato dall'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea ("TUE").

Tale libertà è disciplinata dagli artt. 56-62 del TFUE, che aggiungendosi alle disposizioni riguardanti la libertà di stabilimento, vanno a completare la disciplina riguardante l'attività dei lavoratori autonomi e delle persone giuridiche stabilite nel territorio dell'Unione europea.

La disciplina in esame va distinta da quella relativa ai lavoratori subordinati, regolata dagli artt. 45-48 TFUE. In particolare, quando si parla di lavoratori subordinati ci si rifà a una definizione comunitaria fornita dalla Corte, sulla base di cui si è in presenza di un lavoro subordinato "allorché una persona compie, durante un certo tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di questa, prestazioni in corrispettivo delle quali le spetta la retribuzione"<sup>3</sup>.

A differenza dei lavoratori subordinati, i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi sono soggetti (siano essi persone fisiche o persone giuridiche) che svolgono un'attività lavorativa autonoma, ossia non salariata.

Le disposizioni concernenti la libertà di stabilimento consentono ai soggetti titolari di tale diritto di svolgere le loro attività autonome nel territorio dell'UE trasferendosi fisicamente ed in maniera permanente in un altro Stato membro ("SM"). Questa disciplina è completata dalle disposizioni riguardanti la libera

---

<sup>3</sup> Si veda: sentenza della Corte di Giustizia del 31 maggio 1989, causa C-344/87, *Betray c. Staatssecretaris van Justitie*.

prestazione dei servizi, che consentono ai soggetti titolari di tale diritto di svolgere le loro attività non salariate anche mantenendo la residenza nel proprio Stato quando l'attività sia rivolta a destinatari stabiliti in uno Stato membro diverso.

Urge evidenziare che la libera prestazione dei servizi è residuale rispetto alle altre libertà economiche fondamentali, *in primis* rispetto alla libertà di stabilimento. Il discrimine tra le due non è basato sulla natura dell'attività svolta ma sul suo carattere permanente o temporaneo: nel primo caso si parla di libertà di stabilimento, nel secondo di libertà di prestazione dei servizi. Ciò nondimeno, non esiste un criterio univoco che stabilisca la temporaneità di una prestazione, bensì si tratta di una valutazione da effettuare caso per caso. La Corte ha peraltro dichiarato che il carattere temporaneo dell'attività svolta non esclude la possibilità per il prestatore di dotarsi di sedi o infrastrutture nello Stato membro in cui fornisce il servizio, purché queste siano necessarie per la prestazione del servizio in questione<sup>4</sup>.

Tali disposizioni sono dotate di efficacia diretta, cioè attribuiscono in capo ai singoli il diritto di invocarle in giudizio, fermo restando che non trovano applicazione nelle situazioni meramente interne, cioè che idealmente non comportano alcun passaggio di frontiera. In pratica, per quanto le situazioni meramente interne dovrebbero rimanere di competenza esclusiva dei legislatori nazionali, nella maggior parte dei rinvii pregiudiziali la CGUE finisce per ritenersi competente e dichiarare il rinvio pregiudiziale ricevibile laddove la questione abbia anche solo potenzialmente una rilevanza europea<sup>5</sup>: è il caso della sentenza oggetto della nostra analisi.

L'art. 56 è il cardine della disciplina relativa alla libera prestazione dei servizi all'interno del TFUE. La norma in questione asserisce che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi nell'Unione sono vietate nei confronti di tutti quei cittadini UE stabiliti in uno Stato membro che differisce da quello del destinatario del servizio. Tale articolo è espressione del principio di non discriminazione di cui agli artt. 9 e 18 TFUE<sup>6</sup>, oltre al fatto che definisce i due requisiti necessari per beneficiare della libertà di prestazione dei servizi. Il primo requisito è la cittadinanza europea, che è 'ancillare' rispetto a quella nazionale e le cui condizioni vanno disciplinate da ciascuno SM nel rispetto del principio di proporzionalità e alla luce del diritto dell'Unione europea. Il secondo requisito è che il fornitore sia stabilito in uno Stato membro che differisca da quello in cui è stabilito il destinatario del servizio.

Autorevole dottrina afferma che la regola generale contenuta nell'art. 56, par. 1<sup>7</sup>, "concerne [tra le altre] l'ipotesi in cui il servizio si realizzi senza alcuno spostamento fisico dei soggetti coinvolti, nel senso che è la stessa attività ad attraversare le frontiere di due stati dell'UE"<sup>8</sup>. Questo potrebbe essere il caso del servizio Uber qualora lo si voglia considerare come un mero servizio elettronico di intermediazione. Si tratterebbe infatti di un servizio di intermediazione elettronica

---

<sup>4</sup> Si veda: sentenza della Corte di giustizia del 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*.

<sup>5</sup> MASTROIANNI (2017: 241 ss.).

<sup>6</sup> POCAR, BARUFFI (2014: 418 ss.).

<sup>7</sup> L'art. 56, par. 1, TFUE recita: "[n]el quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione".

<sup>8</sup> MASTROIANNI (2017: 259 ss.).

fornito tramite una piattaforma gestita dalla Uber BV, una società di diritto olandese che esercita la sua attività attraverso società controllate nei diversi Stati membri. Infatti fra i destinatari delle norme relative alla libera prestazione dei servizi sono incluse le persone giuridiche (come la Uber BV). Tale inclusione avviene a norma dell'art. 62 TFUE<sup>9</sup> il quale rinvia all'art. 54 TFUE<sup>10</sup>, rientrando nel Capo riguardante la libertà di stabilimento.

La definizione della nozione di servizi rilevante per il diritto UE si ricava dall'art. 57 TFUE. Quest'ultimo qualifica i servizi come "prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone"<sup>11</sup>. Alla definizione della nozione di servizi segue poi un elenco meramente esemplificativo delle attività che vi sono incluse: vi rientrano le attività di carattere industriale o commerciale, le attività artigiane, quelle delle libere professioni. La prova della non esaustività di questo elenco è fornita dalla copiosa giurisprudenza della Corte, che ha fatto rientrare nell'ambito della disciplina della libera prestazione dei servizi una serie di attività non contemplate dall'elenco di cui all'art. 57 TFUE.

In realtà, si potrebbe estendere la nozione accolta dall'art. 57 TFUE considerando come servizio "qualsiasi attività economicamente rilevante che, non rientrando nel campo di applicazione delle disposizioni che regolano le altre libertà economiche fondamentali, si realizza nel territorio dell'UE con un passaggio di frontiera"<sup>12</sup>, indipendentemente dal fatto che il carattere transnazionale sia proprio dei soggetti coinvolti – siano questi il prestatore o il destinatario – o del servizio stesso.

In entrambe le nozioni di servizio cui si è fatto riferimento si esplicita la già citata natura residuale della libertà di prestazione dei servizi rispetto alle altre libertà economiche fondamentali. Ciò implica che la Corte, nella prassi, valuta se un'attività rientri nell'ambito di applicazione delle altre libertà prima di stabilire se essa rientri nell'ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi. Sebbene non sia sempre facile effettuare tale demarcazione, ciò non è rilevante ai fini della nostra analisi.

Quando si parla di libera prestazione dei servizi, è inoltre immediato il riferimento alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. La "direttiva servizi" è entrata in vigore il 28 dicembre 2006 ed è chiamata direttiva "Bolkestein" dal nome del commissario europeo per il mercato interno in carica quando fu adottata.

L'adozione di questa direttiva è stata conseguenza della necessità della fissazione di disposizioni generali volte ad agevolare la libera circolazione dei servizi e l'esercizio della libertà di stabilimento, al fine di eliminare gli ostacoli rimanenti. Tali ostacoli continuavano invero a permanere nonostante l'efficacia diretta

---

<sup>9</sup> L'art. 62 TFUE recita: "le disposizioni degli articoli da 51 a 54 inclusi sono applicabili alla materia regolata dal presente capo".

<sup>10</sup> L'art. 54 TFUE recita: "le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri. Per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro".

<sup>11</sup> MASTROIANNI (2017: 243 ss.).

<sup>12</sup> Ivi, p. 262.

attribuita agli artt. 49 e 56 TFUE, relativi rispettivamente alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Ciò che preme rilevare in questa sede è l'esclusione dei servizi di trasporto dal suo ambito di applicazione, ulteriore punto richiamato nel rinvio alla CGUE operato dallo Juzgado de lo Mercantil n. 3 di Barcellona. Tale esclusione risulta coerente con quella sostanzialmente identica prevista dall'art. 58 TFUE.

Il principio generale su cui la direttiva servizi si fonda è il “principio del Paese d'origine”, in base a cui il prestatore, nello svolgimento della sua attività nello Stato di destinazione, ha l'obbligo di attenersi esclusivamente alle disposizioni dello Stato membro in cui è stabilito<sup>13</sup>. Tuttavia, l'applicazione di tale principio è in un certo senso ridimensionata dal fatto che la direttiva stabilisce che gli Stati possono imporre ostacoli al prestatore di servizi solo in ragione di motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica e tutela dell'ambiente.

La limitazione delle deroghe a queste quattro esigenze rappresenta un passo importante nella tutela della libera prestazione dei servizi come interpretata dalla Corte alla luce degli artt. 56 e 57 TFUE<sup>14</sup>. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte si evince come quest'ultima abbia tendenzialmente ammesso il richiamo a una gamma più ampia di ‘esigenze imperative’ valide in deroga al divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi, con la logica conseguenza che parecchi ostacoli hanno continuato a permanere.

Per quanto riguarda specificatamente l'attività di intermediazione svolta da Uber, occorre citare un'altra fonte di diritto secondario, che sarà analizzata più approfonditamente nel paragrafo dedicato al contesto normativo della causa in esame. Si tratta della direttiva 2000/31/CE “relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno”<sup>15</sup>, detta anche “direttiva sul commercio elettronico”.

Infatti, nel caso in cui si identifichi il servizio Uber come un mero servizio di intermediazione elettronica, quest'ultimo sarebbe annoverato tra i servizi della società dell'informazione. Ne consegue che sarebbe disciplinato e tutelato da tale direttiva. Godrebbe dunque della tutela delle disposizioni (sia primarie che secondarie) sulla libera prestazione dei servizi sopra analizzate.

Tuttavia, occorre anticipare che, ai fini di definire la nozione di servizio della società dell'informazione valida ai sensi della direttiva sul commercio elettronico, l'art. 2, lett. a), di siffatta direttiva, rinvia all'art. 1, punto 2, della direttiva 98/34/CE<sup>16</sup>. Ai sensi dell'art. 1, punto 2, di quest'ultima, un servizio della società dell'informazione è “qualsiasi servizio che è prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi”<sup>17</sup>. In particolare, la presente disposizione definisce un

---

<sup>13</sup> MASTROIANNI (2017: 241 ss.).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, 2000/31, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

<sup>16</sup> Direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, 98/34, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, come modificata dalla direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, 98/48, relativa ad una modifica della direttiva 98/34/CE.

<sup>17</sup> *Ivi*, art. 1, punto 2.

servizio fornito “per via elettronica” quando “interamente trasmesso, inoltrato e ricevuto mediante fili, radio, mezzi ottici od altri mezzi elettromagnetici”<sup>18</sup>. È proprio tale disposizione che pone molti dubbi circa la riconducibilità del servizio Uber al campo di applicazione della direttiva sul commercio elettronico. In particolare, ciò che lascia dubbiosi è la presenza dell’avverbio “interamente”.

Difatti, il servizio offerto da Uber non è un servizio interamente trasmesso per via elettronica. Esso presenta sia una componente di intermediazione elettronica (fornita mediante la piattaforma Uber) sia una componente di trasporto (fornita dai *drivers* agli utenti). Si tratta dunque di uno dei c.d. servizi misti, ossia quei servizi la cui offerta ha natura composita.

Se dunque, da un lato, l’attività di intermediazione elettronica svolta da Uber attraverso la gestione della piattaforma è facilmente riconducibile alla definizione di servizio prevista dall’art. 1, par. 2, della direttiva 98/34/CE (cui rinvia l’art. 2, lett. a), della direttiva 2000/31/CE), il discorso non è altrettanto scontato per quanto riguarda l’attività di trasporto sottostante, che non è fornita a distanza né tantomeno per via elettronica.

Si vedrà tuttavia che, alla luce delle caratteristiche e del funzionamento della piattaforma Uber, le due componenti paiono essere inscindibili e il servizio complessivo verrà giudicato dalla Corte come un servizio la cui componente principale è il trasporto. Da tale considerazione deriverà il dispositivo finale della CGUE nella sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi*. Infatti, in sede di analisi di quest’ultima, si vedrà come, in presenza di determinati elementi (predisposti dalla Commissione europea<sup>19</sup>), “il prestatore di servizi della società dell’informazione può essere ritenuto offrire anche il servizio sottostante”, vale a dire, nel caso di Uber, il servizio di trasporto che si cela sotto la veste di intermediazione elettronica.

Proprio per quanto concerne i servizi di trasporto, è pertinente ai fini della nostra analisi l’art. 58 TFUE, anch’esso richiamato dallo Juzgado de lo Mercantil n. 3 di Barcellona nell’ambito del rinvio operato alla CGUE. Anche tale articolo prevede, alla stregua della direttiva servizi, che i servizi di trasporto siano esclusi dall’ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi. Ai sensi di tale articolo, questi rientrano piuttosto nell’ambito di applicazione delle disposizioni del Titolo VI del TFUE, relative alla politica comune dell’UE in materia di trasporti.

Dopo aver descritto sommariamente la disciplina europea della libera prestazione dei servizi, vale la pena attuare un’analisi più approfondita delle caratteristiche e delle modalità di funzionamento della piattaforma Uber.

Tale necessaria è infatti necessaria per capire come le due componenti del servizio Uber, ossia quella di intermediazione e quella di trasporto, siano inscindibili l’una dall’altra. È inoltre indispensabile per capire perché il trasporto rappresenti la componente principale del servizio in questione.

È proprio alla luce di ciò che la Corte ha optato per l’esclusione del servizio Uber dall’ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico e della direttiva Bolkestein.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione, del 2 giugno 2016, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2016) 356 final, *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*.

## 1.2 Caratteristiche e funzionamento della piattaforma Uber

Lo studio delle caratteristiche della piattaforma Uber appare *in primis* indispensabile affinché il giurista si misuri da un lato con l'obsolescenza del diritto rispetto all'evoluzione tecnologica<sup>20</sup>, dall'altro con l'esigenza di colmare le lacune della regolazione di questo innovativo intermediario. Il fatto che siano stati coniatati termini come 'Uberizzazione' del mercato e della società dà infatti l'idea della rivoluzione che tale operatore ha portato sul mercato e della tempesta giudiziaria che ha generato con il suo peculiare 'modo d' essere' e 'modus operandi'<sup>21</sup>. *In secundis*, un cenno alle caratteristiche del servizio Uber è necessario per vedere come le due componenti del servizio Uber (il servizio di intermediazione elettronica e la prestazione di trasporto) siano inscindibili l'una dall'altra e come il trasporto rappresenti la componente principale del servizio in questione.

Per quanto riguarda le origini della piattaforma Uber, essa è stata sviluppata dalla società Uber International Inc., una multinazionale di trasporti fondata nel 2009 negli Stati Uniti, più precisamente a San Francisco, e successivamente diventata operativa in numerosi centri urbani in tutto il mondo. Tale società si autodefinisce come una *transportation network company*, e la sua piattaforma è gestita nell'Unione europea dalla Uber BV con sede in Olanda, controllata dalla Uber Technologies<sup>22</sup>.

Lo scopo sociale della Uber International Inc. è, come si è già specificato, l'offerta di un servizio di intermediazione finalizzato al trasporto urbano.

Tale servizio di intermediazione è reso attraverso una piattaforma informatica creata dalla stessa società, che consente di mettere in relazione il *driver* (il conducente) e il passeggero, tramite il *download* di un'*app* su *smartphone*. Attraverso quest'applicazione, disponibile e scaricabile non solo su *smartphone* ma anche su *tablet*, la messa in relazione tra l'offerta e la domanda avviene tramite un avanzato sistema di geo-localizzazione. Grazie a quest'ultimo, i *drivers* e i passeggeri conoscono in tempo reale le distanze e i tempi d'attesa e si possono mettere in contatto per accordarsi sulla prestazione di trasporto urbano.

La società offre diverse tipologie di servizi<sup>23</sup>, tra cui le più note sono UberPop, Uber X, Uber Black e Uber Pool. L'offerta della costellazione di servizi forniti dalla compagnia varia da città a città, e la scelta di uno rispetto all'altro varia in base alle esigenze e alla tariffa che gli utenti sono disposti a pagare. In linea di massima, UberPop rappresenta il servizio più economico offerto da Uber dopo Uber Pool ed Express Pool (una variante di Uber Pool) che, come si può desumere dalla denominazione, sono sostanzialmente servizi di carpooling. Il servizio Uber Black è erogato da autisti professionisti, dunque già titolari di autorizzazione NCC. È il servizio più costoso tra i quattro sopra citati, ed è stato anch'esso oggetto di

---

<sup>20</sup> BELVISO (2018: 144 ss.).

<sup>21</sup> Ivi, p. 146.

<sup>22</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 12.

<sup>23</sup> Ci si riferisce a un'ampia gamma di servizi: UberPop, Uber Black, Uber Pool, Express Pool, Uber Van, Uber X, Uber XL, Uber Lux, Uber Taxi, Uber Select, Uber SUV, Uber Rush, Uber Wav. Tra i servizi offerti c'è anche un servizio conosciuto come Uber Eats, un servizio di *food delivery* già diffuso in Europa e sbarcato in Italia nel 2016.

una serie di vicende giudiziarie<sup>24</sup>, aventi tuttavia poco a che vedere con quelle che hanno coinvolto il servizio UberPop. Al contrario di Uber Black, il servizio UberPop (che è quello rilevante ai fini della nostra analisi) è offerto da autisti non professionisti, ossia sostanzialmente da persone ‘normali’ che mettono a disposizione il proprio veicolo per trasportare gli utenti entro un centro urbano. Uber X è invece un servizio sostanzialmente uguale a quello di UberPop ma più ‘regolato’, nel senso che per diventare *drivers* Uber X è necessario avere una licenza che certifichi al cliente che il driver è un professionista. Uber X ha sostituito UberPop in diversi paesi europei, ciò nonostante continua ad essere vietato in altri, inclusa l’Italia, a causa di un’assente liberalizzazione e della presenza di un mercato delle autorizzazioni a numero chiuso.

Indipendentemente dal servizio di cui trattasi, prima di entrare a far parte della *community* nel ruolo di *drivers* e poter essere abilitati a prestare il servizio di trasporto, i soggetti in questione stipulano un contratto di “servizio fornitore di trasporto”<sup>25</sup> con la società. A questo riguardo, ciò che rileva ai fini della presente trattazione sono gli aspetti riguardanti specificatamente i drivers UberPop, il cui contratto con la società prevede che l’autista soddisfi una serie di requisiti piuttosto elementari. È necessario avere la patente da almeno tre anni (con non meno di quindici punti e senza sospensioni recenti), possedere un’auto in buone condizioni (con almeno quattro posti e 4 porte) immatricolata da meno di dieci anni dalla registrazione e avere la fedina penale ‘pulita’.

Il pagamento della prestazione di trasporto urbano da parte dell’utente avviene attraverso la piattaforma, che media la transazione. L’intera quota è da pagarsi tramite la carta di credito inserita al momento del *download* dell’*app* e della registrazione alla piattaforma. L’ammontare della quota che l’utente deve pagare viene calcolata automaticamente da Uber grazie ad un algoritmo automatizzato secondo il meccanismo del “*surge pricing*”<sup>26</sup>. In base a questo meccanismo, il calcolo della quota, oltre ad essere correlato con il tempo e la distanza percorsa, tiene conto delle caratteristiche della curva di domanda: ciò significa che, qualora la domanda aumentasse, il prezzo della prestazione sarebbe suscettibile di crescere proporzionalmente (fino al 500%)<sup>27</sup>. Una volta determinata la quota, l’importo totale è prelevato da Uber, che ne trattiene circa il 20% per i servizi di propria competenza e in un secondo tempo accredita all’autista la quota restante, ossia l’80% circa dell’importo totale<sup>28</sup>.

È dunque evidente come Uber non solo stabilisca unilateralmente il prezzo del servizio di trasporto offerto dai *drivers* agli utenti, ma anche le condizioni generali della prestazione resa, tramite elementi quali la selezione dei conducenti e la loro identificazione attraverso un *software* creato dalla stessa Uber.

---

<sup>24</sup> Tali vicende giudiziarie riguardavano sostanzialmente il mancato rispetto dell’obbligo di ritornare in rimessa da parte degli autisti professionisti di Uber, la cui condotta è stata ritenuta sleale e volta all’ottenimento di un vantaggio competitivo. Si veda a riguardo l’ordinanza n. 76465/2016, depositata il 7 aprile 2017, del Tribunale Civile di Roma, sez. IX, con cui l’erogazione del servizio Uber Black è stata inibita su tutto il territorio nazionale. Tale ordinanza è stata tuttavia revocata dall’ordinanza n. 25857/2017, del 26 maggio 2017, del Tribunale Civile di Roma, sez. IX.

<sup>25</sup> RESTA (2017: 332 ss.).

<sup>26</sup> BELVISO (2018: 146 ss.).

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

Tutti questi elementi sono volti ad assicurare un controllo preventivo e onnisciente da parte di Uber affinché le prestazioni vengano fornite in condizioni di complessiva sicurezza. Un'altra misura volta a monitorare e migliorare la qualità delle prestazioni fornite è il c.d. sistema di “feedback reputazionale”<sup>29</sup>. Attraverso questo sistema, al termine della corsa gli autisti e i passeggeri possono fornirsi reciprocamente un *feedback*, positivo o negativo. Ciò permette a Uber, qualora lo ritenga opportuno, di disattivare i profili dei membri della *community* aventi un livello di *feedback* inadeguato<sup>30</sup>, escludendo determinati autisti dalla piattaforma ed esercitando in tal modo un persistente controllo, seppur indiretto, sulle prestazioni fornite.

Sulla base di quanto appena detto, emerge un quadro complessivo in cui la società attua, tramite la piattaforma, una continua mediazione che non copre esclusivamente l'incontro della domanda con l'offerta. Al contrario, tale mediazione pare coprire ogni aspetto legato alla prestazione, sia esso finanziario, telematico o legale (è previsto, di fatto, che Uber fornisca parimenti assistenza legale in caso di inconvenienti di vario genere). Come ragionevolmente sostiene Marco Massavelli, “il sistema informatico rappresenta la struttura portante dell'operatività dell'intero negozio giuridico, che risulta atipico rispetto a quelli attualmente regolati”<sup>31</sup>.

È dunque opportuno in questa sede riallacciarsi alla dubbia riconducibilità di Uber nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico. Pare evidente dagli aspetti giustappunto analizzati che Uber, pur occupandosi all'apparenza di un servizio di intermediazione, esercita un'influenza più che decisiva su tutte le condizioni di erogazione del servizio di trasporto sottostante. Alla luce di ciò, la componente di intermediazione e quella di trasporto paiono essere inscindibili.

In presenza di questa condizione di inscindibilità sostanziale, al fine di stabilire se il servizio misto di Uber possa considerarsi interamente trasmesso per via elettronica (e dunque riconducibile all'ambito di applicazione della direttiva 2000/31), si utilizza un particolare criterio.

Tale criterio consiste nel considerare un servizio come interamente trasmesso per via elettronica “quando la prestazione che non è erogata per via elettronica è economicamente indipendente dal servizio fornito secondo tali modalità”<sup>32</sup>.

Nel caso di Uber, questo non accade.

Infatti, a detta dell'Avvocato generale Maciej Szpunar, la fase di messa in contatto tra utenti e *drivers*, che si sostanzia nell'attività di intermediazione condotta tramite la piattaforma, “ha un carattere [...] preparatorio per permettere la realizzazione della prestazione principale alle condizioni migliori”<sup>33</sup>. Tali “condizioni migliori” vengono assicurate dall'onnisciente controllo che Uber esercita sui vari aspetti della prestazione di trasporto. In particolare, ci si riferisce all'avanzato sistema di geo-localizzazione di cui l'*app* dispone, la fissazione delle tariffe, la selezione e l'identificazione degli autisti tramite la piattaforma, la presenza di un sistema di feedback reputazionale.

---

<sup>29</sup> RESTA (2017: 332 ss.).

<sup>30</sup> BELVISO (2018: 146 ss.).

<sup>31</sup> MASSAVELLI (2016: 40 ss.).

<sup>32</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 33.

<sup>33</sup> Ivi, punto 64.

Proprio a tale riguardo, l'Avvocato generale fa un interessante paragone tra il servizio di intermediazione offerto da Uber e quello fornito dalle piattaforme online che permettono di prenotare un albergo o acquistare un biglietto aereo. Si considera tale analogia piuttosto azzeccata ed efficace nel mettere in evidenza gli aspetti per cui Uber potrebbe essere considerato più che un mero fornitore di un servizio di intermediazione elettronica. Egli sostiene che "a differenza dei conducenti di Uber, sia gli alberghi che le compagnie aeree sono imprese che operano in maniera del tutto indipendente da ogni piattaforma"<sup>34</sup>. Difatti, il servizio offerto dagli alberghi e dalle compagnie aeree è economicamente indipendentemente dalla piattaforma di prenotazione perché esiste indipendentemente da quest'ultima. Pertanto, le piattaforme di prenotazione "rappresentano soltanto uno degli strumenti di commercializzazione dei loro servizi"<sup>35</sup>. Il servizio offerto da tali piattaforme può dunque considerarsi interamente trasmesso per via elettronica, e di conseguenza riconducibile all'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico.

Così non è per Uber. Il servizio di trasporto fornito (almeno all'apparenza) indirettamente da Uber, come si è visto analizzandone il funzionamento, può esistere unicamente grazie alla piattaforma. Ciò significa che la prestazione di trasporto non è economicamente indipendente dalla piattaforma che, diversamente dalle piattaforme di prenotazione, rappresenta un elemento indispensabile ai fini della resa della prestazione di trasporto, che è la componente economicamente principale.

Si vedrà, in sede di analisi del dispositivo della Corte nella sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi*, quali aspetti relativi al servizio Uber la CGUE ha messo in evidenza per definire la componente di trasporto come la componente principale. Naturale sviluppo è l'esclusione del servizio Uber *in toto* dall'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico e, più in generale, della libera prestazione dei servizi.

Nel prossimo paragrafo si analizzeranno invece gli aspetti che differenziano il servizio Uber da quelli offerti dagli operatori tradizionali, che sono regolati da contratti tipici, riconducibili ad una realtà bilaterale e non trilaterale e asimmetrica<sup>36</sup> come quella del servizio in questione. In particolare, quando parliamo di operatori tradizionali, non ci riferiamo esclusivamente alla disciplina dell'autotrasporto pubblico non di linea (taxi e NCC), ma anche a forme più innovative di trasporto privato come i servizi di carpooling, con cui UberPop viene spesso erroneamente identificato. Un focus mirato su tali distinzioni ci permetterà di capire in che modo le categorie professionali tradizionali appartengono a un mondo che pare inconciliabile con quello del nuovo operatore.

---

<sup>34</sup> Ivi, punto 59.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> ZENO-ZENCOVICH (2018: 141 ss.).

### 1.3 Le peculiarità del servizio di trasporto offerto da Uber rispetto ai servizi di carpooling, taxi e NCC.

Alla luce di quanto constatato nei precedenti paragrafi, Uber si pone come un operatore basato su un modello economico estremamente innovativo rispetto a quelli tradizionali. Tale operatore è stato accusato nella maggior parte dei Paesi europei di porre in essere, con il suo servizio UberPop (ma non solo), una condotta sleale nei confronti degli operatori dei tradizionali autotrasporti pubblici non di linea, in particolare i taxi. Non sorprende che le associazioni dei tassisti di tutta Europa si siano opposte affinché tale servizio fosse inibito alla luce delle accuse di concorrenza sleale.

La vicenda edificata intorno a Uber e le contestazioni alla sua attività di trasporto per così dire ‘alternativa’ si basano di fatto su una semplice considerazione: il servizio è effettuato da drivers che non possiedono una licenza a norma per il trasporto dei passeggeri e Uber, “pur svolgendo apparentemente un’attività di intermediazione, finisce per soddisfare, con la propria offerta, lo stesso bisogno di mobilità urbana cui è teso il servizio erogato dai tassisti”<sup>37</sup>. Uber sarebbe così intrinsecamente dotato di un vantaggio competitivo poiché non sottoposto a tutti gli oneri cui sono sottoposti invece i tradizionali operatori.

Urge innanzitutto contestualizzare il servizio offerto da Uber all’interno dell’ampio e differenziato contesto dell’Unione europea. In un contesto come quello europeo, il trasporto urbano non di linea è un settore fortemente regolamentato, in quanto caratterizzato da elementi come sistemi di licenze, distinzioni poco flessibili tra taxi e NCC e tariffe amministrative<sup>38</sup>. In Italia, per esempio, l’accesso al mercato nel settore di trasporto pubblico non di linea è limitato prevalentemente da due elementi: il possesso di un regime autorizzatorio e la previsione di una programmazione numerica del numero delle licenze che i comuni possono rilasciare (art. 8 della legge n. 21/1992)<sup>39</sup>. In particolare, la limitazione della concorrenza tramite elementi di questo tipo ha come obiettivo la tutela di una serie di esigenze pubbliche, come per esempio la sicurezza dei passeggeri e la volontà di erogare il servizio “in maniera omogenea in tutte le zone cittadine”<sup>40</sup>.

Alla luce di questa comunanza di forte regolamentazione a livello europeo, l’ingresso di Uber nel mercato ha generato tanta resistenza da parte dei tradizionali operatori e, conseguentemente, l’adozione di una serie di provvedimenti proibitivi da parte di molteplici organi amministrativi nazionali e Corti in tutta Europa<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> BELVISO (2018: 150 ss.).

<sup>38</sup> Ivi, p. 152.

<sup>39</sup> TURCHINI (2016: 128 ss.).

<sup>40</sup> Ivi, p.129.

<sup>41</sup> Tra tutti, esemplare è il caso francese: la Francia è uno dei primi paesi in Europa in cui Uber ha iniziato a operare. Antitetivamente alla datata regolamentazione italiana sul trasporto pubblico non di linea, in Francia l’ultima regolamentazione del settore del trasporto urbano non di linea è relativamente recente: si tratta della legge Thèvenoud del 1° ottobre 2014, n.1104 (“Loi relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur”). Sulla base delle disposizioni di tale legge e di quelle della normativa *antitrust*, la Cour d’Appel de Paris ha inibito l’erogazione del servizio UberPop ritenendolo una forma di concorrenza sleale. Si veda, a riguardo: “Cour d’appel de Paris, pôle 4 – chambre 10, arrêt du 7 décembre 2015”, che ha confermato la decisione di primo grado “Tribunal de Grande instance de Paris – chambre 3112, du 16 octobre 2014”.

Anche con riguardo a quest'ultimo punto, si può notare una comunanza di atteggiamento di chiusura nei confronti del nuovo operatore pressoché da parte di tutte le Corti nazionali europee dinanzi cui UberPop sia finito in giudizio.

In questo paragrafo si intende pertanto rilevare le differenze che esistono tra gli operatori tradizionali che effettuano un servizio di trasporto pubblico non di linea e Uber. Al fine di rilevare tali differenze, prenderemo in esame la relativa disciplina all'interno dell'ordinamento italiano partendo dalla legge n. 21/1992 "recante norme sul trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea". La ragione per cui si ritiene necessario prendere in esame il caso italiano è la rilevanza che il dibattito sul fenomeno Uber ha assunto all'interno del nostro ordinamento. Si argomenta infatti che l'ordinamento italiano rappresenti l'incarnazione più evidente della già citata arretratezza regolatoria rispetto all'evoluzione tecnologica applicata al mercato. La datazione di tale normativa offre tra l'altro uno spunto di riflessione circa la portata assunta dalle proteste dei tassisti: sebbene queste ultime siano 'scoppiate' con l'ingresso nel mercato di Uber, si potrebbe pure pensare che siano espressione di un malcontento che il fenomeno Uber ha solo esacerbato, ossia il malcontento per un'adeguata regolamentazione del settore che, di fatto, non è mai avvenuta. In questa sede pare conveniente limitarsi a specificare che tale regolamentazione non è mai avvenuta per volontà politica dei governi che si sono succeduti ma anche e soprattutto per non incorrere nella procedura di infrazione da parte dell'Unione europea per violazione della libertà di concorrenza prevista dal diritto UE.

Data la consapevolezza che la legge n. 21/1992 costituisce una disciplina ormai datata, sarebbe restrittivo, dal punto di vista della concorrenza, farci rientrare le prestazioni di Uber. Alla luce di ciò, si segnala la necessità di un intervento legislativo che introduca una disciplina applicabile a tutti i possibili servizi di trasporto, indipendentemente dal fatto che si tratti di servizi pubblici o privati, sulla base delle loro specificità.

La legge n. 21/1992 si concentra infatti esclusivamente sugli autoservizi pubblici non di linea. Li definisce come autoservizi che integrano i servizi pubblici di linea attuando il trasporto collettivo o individuale di persone "a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta"<sup>42</sup>. Ai sensi di questa legge, gli autoservizi pubblici non di linea si suddividono in taxi e servizio di noleggio con conducente (NCC).

Pur tuttavia, seppure il taxi sia con assoluta certezza un servizio pubblico non di linea, sorgono dei dubbi limitatamente ai servizi di noleggio con conducente. Si constata ciò alla luce della considerazione di alcuni elementi che differenziano la disciplina applicabile ai taxi e quella applicabile agli NCC, che ora analizzeremo.

La prima fondamentale distinzione tra i taxi e il servizio di noleggio con conducente è il regime sotto cui operano: per i primi, l'assenso amministrativo ad esercitare il servizio è costituito da una licenza, per i secondi da un'autorizzazione. Per quanto riguarda i taxi, l'art. 2 della legge prevede "che i taxi stazionino in luogo pubblico, le tariffe siano determinate amministrativamente e la prestazione del servizio sia obbligatoria"<sup>43</sup>. Il servizio taxi si rivolge a un'utenza indeterminata, a differenza del servizio di noleggio con conducente che, ai sensi dell'art. 3, "si

---

<sup>42</sup> TURCHINI (2016: 127 ss.).

<sup>43</sup> MANZINI (2017: 80 ss.).

rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio"<sup>44</sup>. I mezzi adibiti al servizio di noleggio con conducente possono sostare solo all'interno delle rimesse, essendo soggetti alla c.d. "return to garage" regulation. Ciò significa che essi hanno l'obbligo di tornare in rimessa alla fine di ogni corsa, prima di poter accogliere un'altra richiesta di prestazione del servizio. Inoltre, a differenza dei taxi, le tariffe del servizio di NCC non sono determinate amministrativamente ma concordate prima della prestazione tra il vettore e l'utenza che ha richiesto la prestazione.

Alla luce della disciplina applicabile ai servizi NCC, Marco Massavelli afferma che gli elementi caratterizzanti la disciplina applicabile ai servizi NCC "potrebbero indurre in astratto a ritenere più corretto il loro inquadramento nell'ambito del trasporto privato non di linea"<sup>45</sup>.

Posta la disciplina appena analizzata che regola gli autoservizi pubblici non di linea in Italia, il servizio Uber se ne distacca sostanzialmente per diverse ragioni.

*In primis*, varia la tipologia di contratto che lega l'utente e il fornitore del servizio: nel caso di Uber, il servizio è interamente mediato (sotto ogni aspetto) dalla piattaforma informatica, ciò significa che non si instaura alcun legame contrattuale diretto tra chi richiede e chi fornisce la prestazione di trasporto. Come detto in precedenza, spicca dunque l'atipicità del negozio giuridico in questione, in cui Uber si avvale della prestazione dei suoi *drivers* che, tuttavia, "non intrattengono rapporti contrattuali diretti con il fruitore del servizio"<sup>46</sup> a differenza del servizio taxi e di quello NCC.

Inoltre, si è già accennato che la mediazione da parte della piattaforma elettronica è un elemento indispensabile ai fini della prestazione di trasporto. Se n'è dedotto che, senza la piattaforma, Uber non potrebbe offrire tale servizio.

In terzo luogo, l'utenza cui si rivolge Uber non è un'utenza indeterminata come quella cui si rivolge il servizio taxi, bensì si tratta di soggetti che, tramite la piattaforma elettronica fornita da Uber, "trasmettono i propri dati e i propri bisogni di mobilità ad una società di servizi"<sup>47</sup>. Si tratta di utenti che, a detta di Uber, entrano a far parte di una *community* tramite la registrazione sulla piattaforma.

Tale argomento è stato usato da Uber per affermare che il servizio di trasporto fornito tramite la piattaforma avesse natura privata. Ciò è accaduto in occasione della vicenda *Taxiblu e al. c. Uber*, in cui Uber è stata accusata dal Tribunale di Milano di violare la legge n. 21/1992 e di essere responsabile, congiuntamente ai conducenti ad essa associati, di atti di concorrenza sleale in violazione dell'art. 2598 c.c.<sup>48</sup>. Come sostegno alla tesi della natura privatistica del servizio offerto e al fine di negarne la natura pubblicistica, la società ha affermato che i conducenti di Uber possono rifiutare la richiesta di trasporto (al contrario dei taxi) e che essi non svolgono un servizio 'di piazza' come i tassisti<sup>49</sup>.

La natura privatistica del servizio offerto da Uber, tra l'altro, è stata affermata anche dal Consiglio di Stato, alla luce però della considerazione (ribadita anche

---

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> MASSAVELLI (2016: 39 ss.).

<sup>46</sup> Ivi, p. 40.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> MANZINI (2017: 85 ss.).

<sup>49</sup> *Ibidem*.

dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato) che nell’ordinamento italiano la natura privatistica del servizio di trasporto “non esclude la necessità di esaminare la conformità dell’attività [...] con precise norme pubblicistiche [...] in considerazione dell’esigenza di garantire la sicurezza del servizio”<sup>50</sup>.

Sostenitori della natura privatistica del servizio offerto da Uber sono anche coloro che considerano erroneamente Uber alla stregua delle c.d. piattaforme di carpooling, molto ‘in voga’ nell’ambito della *collaborative economy*. Tale identificazione è errata alla luce del fatto che, come peraltro ha rilevato anche l’Avvocato generale Maciej Szpunar, i *drivers* Uber offrono agli utenti un servizio di trasporto verso una destinazione scelta dall’utente (in cui essi altrimenti non andrebbero) e ricevono un corrispettivo che va oltre la semplice ‘condivisione’ delle spese del viaggio. Al contrario, i servizi di carpooling prevedono la condivisione di un’auto per raggiungere la stessa destinazione e la conseguente condivisione dei costi totali. Pertanto, Uber non offre neanche un servizio paragonabile a servizi di carpooling come, per esempio, BlaBlaCar.

Osservati gli aspetti che differenziano il servizio Uber da quello fornito dagli operatori tradizionali e dalle piattaforme di carpooling, pare opportuno ragionare sull’interrogativo fondante della causa che andremo ad analizzare: la natura giuridica del servizio Uber. Sono già state fatte delle considerazioni circa gli elementi che comportano, a detta dell’Avvocato generale Maciej Szpunar, l’esclusione del servizio Uber nell’ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico.

Alla luce di tali considerazioni e della disciplina della libera prestazione dei servizi precedentemente analizzata, il prossimo paragrafo sarà dedicato a qualche osservazione *en passant* sulle due possibili qualificazioni giuridiche del servizio Uber. Successivamente, l’analisi approfondita del caso e del ragionamento seguito dalla Corte di giustizia dell’UE ci consentiranno di tirare le somme circa la qualificazione giuridica di Uber dettata dalla Corte e di analizzarne, in un secondo momento, le conseguenze.

#### 1.4 Qualificazione giuridica nel diritto UE: servizio di trasporto o servizio della società dell’informazione?

Si è chiarito che dalla qualificazione giuridica attribuibile al servizio Uber dipende la disciplina a esso applicabile nell’ambito del diritto dell’Unione europea, e di conseguenza la possibilità per gli SM di inibire l’attività di UberPop senza violare la libertà di prestazione dei servizi. In particolare, nel caso della sentenza in esame, la qualificazione giuridica di Uber nell’ambito del diritto UE è funzionale al fine di stabilire se sia contemplabile la possibilità di imporre ai conducenti dei veicoli UberPop le autorizzazioni previste dalla normativa spagnola senza ledere la disciplina UE.

Da un lato sussiste la possibilità di classificare Uber come un servizio elettronico di intermediazione, ovvero un servizio della società dell’informazione, ai sensi della direttiva 2000/31/CE.

---

<sup>50</sup> MASSAVELLI (2016: 43 ss.).

In tal caso, la riconducibilità del servizio Uber nell'ambito della direttiva sul commercio elettronico costituirebbe una tutela nei confronti della sua attività. Ne deriverebbe l'impossibilità per gli Stati membri di imporre restrizioni non ammesse ai sensi della medesima direttiva e ai sensi dell'art. 56 TFUE, precedentemente analizzato.

Antitetivamente, qualora tale attività non venga considerata un servizio della società dell'informazione, essa potrebbe essere qualificata come un servizio di trasporto. Tale qualificazione comporterebbe l'assenza della tutela appena descritta. Logica conseguenza è la possibile assoggettabilità del servizio a misure nazionali volte a regolamentarlo: eventuali norme interne agli Stati membri che prevedano specifici requisiti di accesso al mercato (quali licenze o regimi di autorizzazione) sarebbero dunque ammissibili a tutela della concorrenza senza che si leda la disciplina UE.

Difatti, come anche la Corte ha avuto occasione di affermare<sup>51</sup>, i servizi di trasporto sono esclusi dal campo di applicazione dell'art. 56 TFUE sulla libera prestazione dei servizi e rientrano invece nel campo di applicazione dell'art. 58 TFUE. Quest'ultimo, come accennato, afferma che, per quanto riguarda i servizi di trasporto, l'applicazione dei principi della libera prestazione dei servizi dovrebbe essere realizzata tramite l'attuazione della politica comune dei trasporti prevista dall'articolo 90 del TFUE<sup>52</sup>, nel Titolo relativo ai trasporti. Tale politica comune dei trasporti dovrebbe essere perseguita mediante l'adozione di norme comuni che disciplinino i servizi di trasporto, ai sensi dell'art. 91, par. 1, del TFUE<sup>53</sup>. Tuttavia, i servizi quale quello di cui al procedimento principale non hanno ancora portato all'adozione di norme comuni conformemente all'art. 91 TFUE.

Le previsioni delle norme primarie appena descritte sono peraltro compiutamente coerenti con quelle della direttiva servizi, che esclude i servizi di trasporto dal suo ambito di applicazione all'art. 2, par. 2, lett. d), ma anche al 'considerando' 21, che recita: "i servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali, sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva"<sup>54</sup>.

Questa doppia esclusione (tripla, se consideriamo l'art. 58 TFUE) non lascia dubbi sul fatto che, nel caso in cui si consideri Uber come un servizio di trasporto, quest'ultimo sarebbe escluso dall'ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi. Il settore dei trasporti è dunque svincolato da ogni obbligo di liberalizzazione a carico degli Stati membri, che avrebbero l'autonomia di

---

<sup>51</sup> Vedi: sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 1989, causa C-4/88, *Lambregts transportbedrijf*; sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 1991, causa C-17/90, *Pinaud Wieger*; sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, causa C-338/09, *Yellowcab Verkehrsbetriebs GmbH*.

<sup>52</sup> L'art. 90 TFUE recita: "gli obiettivi dei trattati sono perseguiti, per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti".

<sup>53</sup> L'art. 91, par. 1, TFUE recita: "ai fini dell'applicazione dell'articolo 90 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscono: a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti; d) ogni altra utile disposizione".

<sup>54</sup> Direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, 2006/123, relativa ai servizi nel mercato interno.

disciplinare liberamente, tramite apposite normative nazionali, le modalità di accesso al mercato in questione e le stesse modalità di erogazione dei trasporti.

La CGUE, in sede di un contenzioso amministrativo del *Tribunal Supremo* spagnolo<sup>55</sup>, si è spinta ancora oltre. In tale occasione ha affermato che la sostanziale coerenza presente tra l'esclusione dei servizi nel settore dei trasporti dalla direttiva 2006/123 e quanto previsto dall'art. 58 TFUE rappresenta un obiettivo intenzionalmente perseguito in sede dei lavori preparatori della medesima direttiva<sup>56</sup>.

Nell'ambito dello stesso contenzioso, la CGUE ha inoltre stabilito l'estensione e la definizione del concetto di 'servizio nel settore dei trasporti' ai sensi del diritto UE, definendolo come "ogni atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo all'altro [...] ma anche qualsiasi servizio intrinsecamente connesso a un atto di questo tipo"<sup>57</sup>.

Tuttavia, per non estendere eccessivamente la portata dell'ambito di applicazione dell'art. 2, par. 2, lett. d), della direttiva 2006/123 e non privare totalmente quest'ultima del suo scopo, vi è un ulteriore passo da compiere.

Tale passo consta nell'accertarsi che il servizio in questione comporti in via principale il trasporto effettivo, e non che sia semplicemente connesso in qualche modo al trasporto<sup>58</sup>.

Vedremo che la CGUE si è conformata a questo orientamento anche nell'ambito della causa *Asociación Profesional Elite Taxi*. Più specificatamente, al fine di stabilire in che misura il trasporto rappresenti l'elemento principale nell'ambito del servizio Uber, la Corte ha preso in considerazione, come già accennato, una serie di elementi predisposti dalla Commissione all'interno dell'Agenda europea sulla collaborative economy<sup>59</sup>.

La conformazione della CGUE all'orientamento sopra citato, unitamente alle considerazioni fatte circa la riconducibilità del servizio Uber nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico, lascia presumere l'essenza del dispositivo della Corte nella causa in esame.

---

<sup>55</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2015, causa C-168/14, *Grupo Itevelesa SL, Applus Iteuve Technology, Certio ITV SL, Asistencia Técnica Industrial SAE c. OCA Inspección Técnica de Vehículos SA, Generalidad de Cataluña*.

<sup>56</sup> TURCHINI (2016: 133 ss.).

<sup>57</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Grupo Itevelesa SL et al.*

<sup>58</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Wahl del 3 giugno 2015, causa C-168/14, *Grupo Itevelesa SL, Applus Iteuve Technology, Certio ITV SL, Asistencia Técnica Industrial SAE c. OCA Inspección Técnica de Vehículos SA, Generalidad de Cataluña*, punto 28.

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*.

## Capitolo 2

### La sentenza C-434/15

#### 2.1. Il contesto normativo di riferimento

La causa *Asociación Profesional Élite Taxi* rappresenta un punto focale all'interno del dibattito concernente il fenomeno Uber. Difatti, è proprio nell'ambito di tale causa che la sentenza della Corte ha chiarito, una volta per tutte, la questione della natura giuridica del servizio Uber alla luce del diritto dell'Unione europea.

Si è accennato l'interrogativo fondante della causa, quello che ha spinto lo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona ad operare il rinvio alla Corte. Tale interrogativo si sostanzia nell'incerta qualificazione del servizio Uber come servizio della società dell'informazione (in quanto servizio elettronico di intermediazione che dunque beneficia del principio di libera prestazione dei servizi garantito dall'Unione) o piuttosto come mero servizio di trasporto.

Il precedente capitolo è stato dedicato all'analisi della disciplina riguardante la libera prestazione dei servizi nel diritto UE e, successivamente, del funzionamento della piattaforma Uber e delle modalità attraverso cui il servizio di trasporto sottostante viene erogato. Alla luce di tale analisi, abbiamo poi dedicato l'ultimo paragrafo ad una serie di considerazioni circa le due possibili qualificazioni del servizio Uber sopra citate. In particolare, ci si è soffermati sull'incerta riconducibilità del servizio Uber nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico. Tale riconducibilità è dubbia alla luce dell'inscindibilità delle due componenti di cui il servizio Uber si compone e della natura principale del servizio di trasporto rispetto a quello di intermediazione.

Vale ora la pena procedere all'esame della causa *Asociación Profesional Elite Taxi*, partendo dal contesto normativo all'interno di cui essa si colloca.

L'esame delle disposizioni in questione ci consentirà poi di passare all'indagine della fattispecie concreta e delle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice spagnolo. È dinanzi a queste ultime che la sentenza della CGUE, oltre che essere risolutivo nell'ambito della fattispecie in questione, ha occupato un posto determinante all'interno della più generale e dibattuta controversia concernente il servizio offerto da Uber.

Il contesto normativo all'interno di cui la causa in esame si colloca include delle fonti primarie e secondarie del diritto UE e delle fonti secondarie di diritto spagnolo.

Urge iniziare con l'analisi del diritto dell'Unione, che nell'ambito della causa in esame risulta essere più copioso rispetto a quello spagnolo.

Le fonti UE la cui interpretazione è oggetto della domanda pregiudiziale del giudice spagnolo sono state parzialmente analizzate nella prima parte del presente elaborato<sup>60</sup>. Nel presente paragrafo, tali disposizioni verranno riprese e contestualizzate nell'ambito della causa in esame.

---

<sup>60</sup> *Infra*, par. 1.1.

Si tratta, in particolare, degli artt. 56 e 58 TFUE, che sono stati analizzati in precedenza, ma anche di tre importanti fonti di diritto secondario: le direttive 98/34/CE, 2000/31 e 2006/123.

La direttiva 98/34/CE<sup>61</sup> è stata abrogata il 7 ottobre 2015<sup>62</sup>, ma resta applicabile *ratione temporis* alla controversia di cui al procedimento principale della causa in esame. In particolare, si rileva il rinvio all'art. 1, punto 2, di questa direttiva operato dall'art. 2, lett. a), della direttiva sul commercio elettronico. Sulla base di tale rinvio, è riconducibile all'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico "qualsiasi servizio della società dell'informazione, vale a dire qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi"<sup>63</sup>. In particolare, la presente disposizione definisce inoltre un servizio fornito "per via elettronica" quando "interamente trasmesso, inoltrato e ricevuto mediante fili, radio, mezzi ottici od altri mezzi elettromagnetici"<sup>64</sup>. Come accennato, il richiamo a tale disposizione è rilevante nell'ambito della causa in esame perché consente alla Corte di escludere che il servizio Uber ricada nell'ambito di applicazione della medesima direttiva. Tale esclusione è resa possibile dal fatto che Uber non può considerarsi un servizio misto interamente fornito per via elettronica: ciò in ragione del fatto che il servizio di trasporto non è economicamente indipendente rispetto al servizio erogato per via elettronica (il servizio di intermediazione attuato tramite la piattaforma).

Chiarita la nozione di servizio valida ai sensi della direttiva sul commercio elettronico, è opportuno soffermarsi sul suo art. 3, paragrafi 2 e 4.

In particolare, l'art. 3, par. 2, della direttiva sul commercio elettronico, statuisce che "gli Stati membri non possono, per motivi che rientrano nell'ambito regolamentato, limitare la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro"<sup>65</sup>.

Il par. 4, all'interno dello stesso art. 3, prevede invece la possibilità per gli Stati membri di adottare dei provvedimenti in deroga al succitato par. 2, purché tali provvedimenti siano necessari (per motivi di ordine pubblico, tutela della sanità pubblica, pubblica sicurezza o tutela dei consumatori), relativi a un servizio della società dell'informazione che costituisce un rischio serio e grave di pregiudizio agli obiettivi sopra citati e purché siano ad essi proporzionati<sup>66</sup>. Un ulteriore requisito previsto dal par. 4 è che, prima che suddetti provvedimenti vengano adottati, lo Stato membro in questione abbia chiesto allo Stato membro in cui il prestatore è stabilito di prendere provvedimenti e, qualora questo non l'abbia fatto o l'abbia fatto in maniera inadeguata, abbia notificato a quest'ultimo e alla Commissione la sua intenzione di prendere siffatti provvedimenti<sup>67</sup>.

Globalmente, il richiamo all'art. 3, paragrafi 2 e 4, della direttiva sul commercio elettronico, acquista rilevanza esclusivamente nel momento in cui si prende in considerazione l'ipotesi di qualificare Uber come un servizio della società

---

<sup>61</sup> Direttiva 98/34/CE.

<sup>62</sup> Essa è stata abrogata conformemente agli artt. 10 e 11 della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

<sup>63</sup> Art. 1, punto 2, direttiva 98/34/CE.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Art. 3, par. 2, direttiva 2000/31/CE.

<sup>66</sup> Art. 3, par. 4, lett. a), direttiva 2000/31/CE.

<sup>67</sup> Art. 3, par. 4, lett. b), direttiva 2000/31/CE.

dell'informazione. In tal caso, infatti, tale disposizioni costituirebbero una forma di tutela dell'attività di Uber. Tale tutela consiste nel divieto per gli SM di limitare la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro, con l'eccezione delle deroghe previste dal par. 4, che rappresentano comunque una forma di tutela poiché pongono dei limiti alle restrizioni imponibili dagli SM.

La terza fonte di rango secondario richiamata nell'ambito del contesto normativo della causa in esame è la direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno. Si evidenziano il "considerando" 21<sup>68</sup> e l'art. 2, par. 2, lett. d)<sup>69</sup>, già analizzati nel primo capitolo. Trattasi di due disposizioni che escludono i servizi di trasporto dall'ambito di applicazione della medesima direttiva. In particolare, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. d), di tale direttiva, e coerentemente con l'art. 58 TFUE, i servizi di trasporto non solo vengono esclusi dalla disciplina della libera prestazione dei servizi, ma vengono altresì fatti rientrare nel campo di applicazione delle disposizioni relative ai trasporti, all'interno dell'attuale Titolo VI della terza parte del TFUE.

Queste disposizioni sono fondamentali perché comportano, qualora si contempra l'ipotesi che il servizio Uber sia un servizio di trasporto, la sua esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva servizi. Difatti, è proprio quello che accade nell'ambito della sentenza in esame.

La qualificazione di Uber come servizio di trasporto, dovuta alla non riconducibilità del servizio Uber nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico, va a privare il servizio Uber della tutela di cui avrebbe goduto qualora lo si fosse considerato un mero servizio elettronico di intermediazione. In tal caso, avrebbe infatti potuto beneficiare della libertà di prestazione dei servizi garantita dall'Unione.

Nella sentenza in esame, vengono richiamati anche l'art. 9 (Capo III) e l'art. 16 (Capo IV) della direttiva servizi. Tuttavia, non si ritiene opportuno focalizzarsi sulla loro analisi in quanto occupano una rilevanza meramente ipotetica nell'ambito della causa in esame. Ciò in ragione del fatto che i presenti articoli vengono portati in causa nell'ambito della terza e della quarta questione pregiudiziale, che divengono prive di oggetto alla luce della risposta fornita dalla Corte alle prime due questioni pregiudiziali.

Si intende ora passare all'analisi del diritto spagnolo rilevante. L'Avvocato generale Maciej Szpunar sostiene che la descrizione del contesto normativo nazionale pertinente fornita dal governo spagnolo appaia in un certo senso confusa. Si tratta di un'affermazione che pare essere confermata dalle numerose osservazioni avanzate da diversi governi, che hanno messo in dubbio la stessa ricevibilità del rinvio pregiudiziale da parte della Corte alla luce del carattere insufficientemente preciso della decisione di rinvio del tribunale spagnolo riguardante la normativa nazionale applicabile. Nonostante ciò, come vedremo più avanti, la Corte di giustizia ha poi dichiarato la domanda di pronuncia pregiudiziale ricevibile alla luce del fatto che "la decisione di rinvio, certamente succinta nel riferirsi alle disposizioni nazionali pertinenti, consente tuttavia di identificare

---

<sup>68</sup> Il 'considerando' n. 21 così recita: "[i] servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali, sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva".

<sup>69</sup> "La presente direttiva non si applica alle attività seguenti: [...] d) i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE".

quelle che possono applicarsi alla fornitura del servizio di cui trattasi nel procedimento principale”<sup>70</sup>.

Il contesto normativo spagnolo include da un lato la disciplina dei trasporti a livello nazionale, dall’altro la disciplina regionale e locale relativa alla comunità autonoma della Catalogna e all’agglomerato urbano di Barcellona. A livello nazionale, ai sensi dell’art. 99 par. 1<sup>71</sup>, della Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres, l’attività di trasporto parte del servizio Uber presuppone “un’autorizzazione al trasporto pubblico di passeggeri”<sup>72</sup>.

Tuttavia, nell’ambito del procedimento principale, Uber ha osservato che la Ley 9/2013 di modifica della Ley 16/1987 ha soppresso tale obbligo di autorizzazione per fornire servizi di intermediazione di trasporto passeggeri. Su questo punto, però, non vi è certezza circa l’attuazione di tale riforma in tutte le regioni spagnole<sup>73</sup>.

La normativa nazionale sopra descritta è integrata, per quanto riguarda i servizi di taxi, da varie regolamentazioni adottate a livello locale. Tra queste, troviamo il Reglamento Metropolitano del Taxi del 2004 e la Ley 19/2003 del Taxi. Quest’ultima, all’art. 4<sup>74</sup>, disciplina il regime di autorizzazione necessario per la fornitura del servizio taxi, mentre il Reglamento Metropolitano del Taxi “impone alle piattaforme come quella in esame nel procedimento principale di disporre, ai fini dell’esercizio dell’attività, delle licenze e delle autorizzazioni amministrative necessarie”<sup>75</sup>.

Si menziona infine, come del resto fa l’Avvocato generale Maciej Szpunar nell’ambito delle sue conclusioni, la Ley 3/1991 de Competencia Desleal, che “definisce come concorrenza sleale la condotta professionale contraria alle regole di buona fede, le pratiche ingannevoli e la violazione delle norme concorrenziali idonea a conferire un vantaggio concorrenziale sul mercato”<sup>76</sup>.

L’analisi del procedimento principale, che sarà oggetto del prossimo paragrafo, sarà indispensabile al fine di cogliere la *ratio* delle questioni pregiudiziali avanzate dallo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona. Vale la pena anticipare che queste ultime vertono solo sulla determinazione della natura giuridica del servizio di cui al procedimento principale (Uber). Difatti, “dalla qualificazione accolta dipenderebbe la possibilità di imporre a Uber l’obbligo di possedere una previa autorizzazione

---

<sup>70</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 26.

<sup>71</sup> L’art. 99, par. 1, della Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres recita: “1. La autorización de transporte público de viajeros habilita tanto para realizar transportes de esta clase, en las condiciones señaladas en el artículo 54, como para intermediar en su contratación. No obstante, los titulares de dicha autorización únicamente podrán prestar alguna de las formas de transporte regular de viajeros definidas en esta ley cuando se cumplan las condiciones legal y reglamentariamente señaladas para ello”.

<sup>72</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale Szpunar *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 9.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> L’art. 4 della Ley 19/2003 del Taxi, recita: “1. La fornitura del servizio di taxi in area urbana è subordinata al previo rilascio della licenza che abilita il titolare per ognuno dei veicoli destinati all’esercizio di tale attività. 2. Le licenze che abilitano a fornire il servizio di taxi in area urbana sono concesse dai comuni o dagli enti locali competenti sul territorio in cui l’attività dev’essere esercitata”. 3. La fornitura del servizio di taxi in area interurbana è subordinata al rilascio dell’autorizzazione corrispondente, concessa dal ministero del governo regionale competente in materia di trasporti”.

<sup>75</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale Szpunar *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 10.

<sup>76</sup> *Ivi*, punto 11.

amministrativa”<sup>77</sup>. È questa l’essenza del rinvio pregiudiziale operato dallo Juzgado de lo Mercantil n.3 de Barcelona alla Corte di giustizia.

## 2.2. La controversia principale

L’oggetto del procedimento principale è, come ribadito più volte nel corso della trattazione, il problematico servizio UberPop.

I reclami contro l’attività condotta dalla Uber Systems Spain sono stati messi in atto dall’*Asociación Profesional Elite Taxi*, ossia l’organizzazione professionale dei conducenti di taxi di Barcellona, in Spagna.

Più precisamente, l’Elite Taxi ha effettuato ricorso dinanzi allo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona il 29 ottobre 2014<sup>78</sup>. Il ricorrente chiedeva al giudice spagnolo di accertare che le attività di Uber Spain violano la normativa vigente poiché “né la Uber Spain, né i proprietari o i conducenti dei veicoli interessati dispongono delle licenze e delle autorizzazioni previste dal regolamento sui servizi di taxi dell’agglomerato urbano di Barcellona”<sup>79</sup>. Difatti, come si è visto nell’analisi del contesto normativo rilevante, il Reglamento Metropolitano del Taxi impone alle piattaforme come Uber di disporre, per poter esercitare la propria attività, delle autorizzazioni amministrative necessarie. Si tratta di un requisito che i conducenti UberPop, per la loro stessa natura, non soddisfano.

Alla luce di ciò, Uber Spain sarebbe responsabile di atti di concorrenza sleale ai sensi della Ley 3/1991 de Competencia Desleal. Abbiamo visto in precedenza che, ai sensi di questa legge, è definibile come concorrenza sleale la violazione di norme concorrenziali idonea a conferire a chi la pone in essere un vantaggio concorrenziale sul mercato. Difatti Uber, “pur svolgendo apparentemente un’attività di intermediazione, finisce per soddisfare, con la propria offerta, lo stesso bisogno di mobilità urbana cui è teso il servizio erogato dai tassisti”<sup>80</sup>. Alla luce di ciò, l’Elite Taxi chiede al giudice spagnolo di far cessare la condotta sleale di UberPop e di inibire *pro futuro* l’esercizio di tale attività nella città di Barcellona.

Davanti a tale accusa, la Uber Spain cerca di esimersi dalle proprie responsabilità riversandole sulla società di diritto olandese Uber BV. Invero, abbiamo già osservato che Uber opera nell’Unione europea tramite la Uber BV, una società di diritto olandese che esercita la sua attività attraverso società controllate nei diversi Stati membri, tra cui per l’appunto la Uber Systems Spain SL. Per questo motivo, la Uber Spain sosterebbe (ribadendolo più volte nell’ambito della causa) di limitarsi a svolgere “attività di promozione per conto della Uber BV”<sup>81</sup>, motivo per cui le accuse del ricorrente dovrebbero ricadere nei confronti della società olandese.

---

<sup>77</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 15.

<sup>78</sup> Ivi, punto 16.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> BELVISO (2018: 150 ss.).

<sup>81</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 17.

Tale argomento è stato accolto dal giudice spagnolo esclusivamente nell'ambito della giustificazione della valutazione dell'operato di Uber a livello dell'Unione europea (mediante il rinvio pregiudiziale operato dal giudice spagnolo). In altri termini, tale argomento è valido nella misura in cui viene utilizzato per affermare la natura transnazionale del servizio in questione e, di conseguenza, per giustificare la competenza della CGUE a intervenire nell'ambito della causa in esame.

Questo ragionamento non è invece valevole davanti all'accusa avanzata dell'Elite Taxi: né la Uber Spain né i conducenti non professionisti proprietari dei veicoli dispongono delle licenze e delle autorizzazioni previste dal Regolamento Metropolitano del Taxi del 2004. Si tratta di una questione di fatto. È innegabile che, nel caso in cui si consideri Uber un servizio di trasporto, la mancanza di autorizzazioni legali conferisce al medesimo operatore un notevole vantaggio concorrenziale sul mercato nei confronti degli altri operatori.

Al contrario, se si prende in considerazione l'ipotesi di qualificare il servizio Uber come un servizio rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico e dunque della libera prestazione dei servizi, le pratiche contro cui l'Elite Taxi ha presentato ricorso non potrebbero essere considerate sleali.

In presenza delle questioni fattuali sopra descritte, la controversia oggetto del procedimento principale è irrisolvibile senza una previa delucidazione circa la natura giuridica del servizio Uber.

Prima di finire al vaglio della CGUE, la questione della natura giuridica di Uber è stata oggetto di una serie di interpretazioni diverse da parte di vari giudici nazionali, primi tra tutti alcuni organi giudiziari (e non solo) italiani. Siffatti organi hanno adottato vari approcci al problema della natura giuridica dell'attività di Uber, che si distinguono anche da quello adottato dalla Commissione europea e, successivamente, dalla CGUE. In particolare, nella parte finale di questo elaborato, analizzeremo la posizione del Tribunale di Milano, del Consiglio di Stato e quella più 'imparziale' dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che hanno esaminato sia la questione della natura giuridica di Uber che quella della sua legittimità ai sensi della già citata legge n. 21/1992.

La domanda di rinvio dello Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona, che, come precisato dallo stesso giudice e specificato al punto 17 della sentenza, "verte solamente sulla qualificazione giuridica del servizio di cui trattasi"<sup>82</sup>, è stata dichiarata ricevibile dalla Corte, seppur in presenza di una serie di osservazioni contrarie.

Nel prossimo paragrafo partiremo dall'analisi di tale aspetto, per poi analizzare le questioni pregiudiziali che sono state presentate alla Corte.

### 2.3. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla CGUE

A sollevare dubbi circa la competenza della Corte di giustizia a statuire nell'ambito della causa in esame è stata, *stranamente*, proprio l'Elite Taxi. A dire di quest'ultima, la qualificazione giuridica del servizio Uber presuppone che la Corte

---

<sup>82</sup> *Ibidem*.

statuisca su questioni di fatto sollevate nell'ambito del procedimento principale<sup>83</sup>. In tal caso, la Corte non sarebbe competente.

Tuttavia, come affermato in chiusura del precedente paragrafo, il giudice del rinvio ha precisato che le questioni pregiudiziali non vertono sulla valutazione dei fatti della controversia principale, bensì sulla qualificazione giuridica del servizio Uber. È alla luce di tale precisazione che la Corte di giustizia ha affermato di essere competente a statuire. Infatti, la qualificazione del servizio Uber all'interno del diritto dell'Unione presuppone la necessità di interpretare quest'ultimo e giustifica dunque la competenza della Corte a statuire sulle questioni sollevate ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Diverse osservazioni contrarie sono state presentate inoltre, come accennato, sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali a causa del carattere insufficientemente preciso della decisione di rinvio. Queste osservazioni contrarie sono state presentate dai governi spagnolo, ellenico, olandese, polacco e finlandese, la Commissione europea e l'Autorità di vigilanza EFTA<sup>84</sup>. Come accennato, si tratta di una questione su cui anche l'Avvocato generale Maciej Szpunar si è espresso, sostenendo che la descrizione del contesto normativo nazionale pertinente fornita dal governo spagnolo appaia "in un certo qual modo confusa"<sup>85</sup>. Tuttavia, la Corte afferma che la descrizione del servizio Uber e i motivi che hanno indotto il giudice ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione presentano un grado di precisione sufficiente. Se ne deduce che la decisione di rinvio contiene tutti gli elementi di fatto e di diritto che permettono alla Corte di fornire una risposta utile al giudice spagnolo e agli altri Stati membri di prendere posizione. Vale infatti la pena rammentare che gli elementi di fatto e di diritto contenuti nella decisione di rinvio non servono solo a valutare la ricevibilità o meno di quest'ultima (e quindi consentire alla Corte di statuire), ma anche a offrire alle parti interessate e agli altri Stati membri la possibilità di presentare osservazioni.

Tra gli Stati membri sopra riportati, peraltro, il governo polacco ha espresso un ulteriore dubbio concernente l'applicabilità dell'art. 56 TFUE alla causa in esame. Tale dubbio si fondava sulla considerazione che la situazione al procedimento principale costituirebbe una situazione puramente interna, su cui la CGUE non sarebbe pertanto competente a statuire. Tuttavia, a detta della Corte, l'applicabilità dell'art. 56 TFUE è giustificata dal fatto che il servizio di cui al procedimento principale è fornito con l'intermediazione di una società di diritto olandese che opera a partire dal territorio di un altro Stato membro<sup>86</sup> (parliamo del territorio olandese, dove è stabilita la Uber BV). Si tratta di un'ulteriore conferma di una giurisprudenza costante della Corte, in cui quest'ultima finisce per ritenersi

---

<sup>83</sup> Ivi, p. 7.

<sup>84</sup> L'Autorità di Vigilanza EFTA è coinvolta nell'ambito della causa in esame alla luce dell'accordo dello Spazio economico europeo (SEE), esistente dal 1° gennaio 2014. Tale accordo è stato stipulato tra i paesi della Comunità europea e i paesi dell'Accordo europeo di libero scambio ("AELS"), in inglese per l'appunto European Free Trade Agreement ("EFTA"). L'accordo SEE prevede infatti l'estensione del mercato interno dell'UE ai paesi dell'EFTA, nonostante non siano SM dell'UE. In particolare, ci si riferisce alle quattro libertà economiche fondamentali e le relative politiche, inclusa quella dei trasporti). Ciò giustifica l'interesse dell'Autorità di Vigilanza EFTA a esprimersi nell'ambito di una causa quale quella al procedimento principale, che verte su un'innovativa tipologia di servizio che sta rivoluzionando il settore dei trasporti.

<sup>85</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 8.

<sup>86</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 31.

competente e dichiarare il rinvio pregiudiziale ricevibile anche laddove la questione abbia solo potenzialmente una rilevanza europea.

Dichiarata la ricevibilità del rinvio pregiudiziale, la Corte si pronuncia nel merito delle questioni pregiudiziali sollevate dallo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona. Trattasi di quattro questioni pregiudiziali la cui analisi verrà condotta alla luce del contesto normativo di riferimento illustrato nel primo paragrafo del presente capitolo.

Le prime due questioni pregiudiziali vertono sulla qualificazione dell'attività di Uber alla luce delle direttive 2000/31 e 2006/123, oltre che delle disposizioni che disciplinano la libera prestazione dei servizi nel TFUE<sup>87</sup>. La terza e la quarta questione riguardano invece le conseguenze da trarre dall'eventuale qualificazione giuridica di Uber come un servizio di intermediazione.

Vale la pena analizzare le prime due questioni pregiudiziali congiuntamente, in maniera coerente con quanto fatto dalla Corte di giustizia.

In sostanza, le prime due questioni pregiudiziali mirano a chiedere l'interpretazione dell'art. 56 TFUE in combinato con l'art. 58, par. 1, TFUE, nonché l'art. 2, par. 2, lett. d), della direttiva 2006/123 e l'art. 1, punto 2, della direttiva 98/34/CE cui rinvia l'art. 2, lett. a), della direttiva 2000/31.

Il giudice spagnolo mira a chiarire se, alla luce dell'interpretazione di queste disposizioni, il servizio di intermediazione come quello di cui al procedimento principale debba essere qualificato come 'servizio nel settore dei trasporti' ai sensi dell'art. 58 TFUE (e quindi escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE, della direttiva 2006/123 e della direttiva 2000/31) o se, invece, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE, della direttiva 2006/123 e della direttiva 2000/31<sup>88</sup>.

Come si è visto, per rispondere a queste due domande pregiudiziali la Corte ha proceduto innanzitutto verificando se Uber, in quanto servizio misto, rientri o meno nella direttiva 2000/31. Difatti, dalla riconducibilità del servizio Uber nell'ambito di applicazione di tale direttiva deriva l'applicabilità o meno delle disposizioni della libera prestazione dei servizi al servizio in questione. La componente di trasporto e quella di intermediazione (che congiuntamente compongono il servizio Uber) paiono essere inscindibili l'una dall'altra. Ma soprattutto, come accennato e come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, la CGUE, in presenza di una serie di elementi, ha ritenuto che la piattaforma è indispensabile ai fini dell'erogazione del servizio di trasporto, il quale rappresenta l'elemento principale del servizio. Proprio alla luce del fatto che il trasporto non è economicamente indipendente dal servizio di intermediazione elettronica, non si può considerare il servizio Uber come un servizio interamente trasmesso per via elettronica. In ragione di ciò, l'attività di Uber non può beneficiare nel suo insieme della liberalizzazione prevista dalla direttiva sul commercio elettronico. Peraltro, a detta dell'Avvocato generale, ciò contrasterebbe con le stesse disposizioni della direttiva, in base a cui il divieto dell'art. 3, par. 2, riguarda solo le prescrizioni relative ai servizi prestati per via elettronica<sup>89</sup>. Se dunque, ipoteticamente, si tentasse di separare le due componenti del servizio Uber (trasporto e intermediazione) per considerare l'attività di intermediazione come un servizio della società dell'informazione, ciò comunque

---

<sup>87</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 22.

<sup>88</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 33.

<sup>89</sup> Ivi, punto 87.

non influenzerebbe la non applicabilità della direttiva 2000/31 al servizio di trasporto. Questo ragionamento evidenzia e anzi è una conferma della già citata inscindibilità delle due componenti del servizio Uber.

Passando all'analisi congiunta delle ultime due questioni pregiudiziali sollevate dal giudice spagnolo, urge chiarificare che queste saranno trattate in maniera circoscritta e complessivamente breve perché divengono prive di oggetto alla luce della risposta fornita dalla Corte alle prime due questioni pregiudiziali.

La terza questione pregiudiziale concerne infatti proprio l'ipotesi in cui il servizio prestato da Uber Spain non sia considerato un servizio di trasporto, bensì un servizio rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123. Il giudice spagnolo si chiede, in particolare, se il contenuto dell'articolo 15<sup>90</sup> della Ley 3/1991 de Competencia Desleal sia contrario all'articolo 9 della direttiva servizi (relativo alla libertà di stabilimento e ai regimi di autorizzazione) laddove rinvia a leggi o a norme giuridiche interne che prevedono un regime per il rilascio delle autorizzazioni<sup>91</sup>.

Si è visto che, ai sensi dell'art. 15 della Ley 3/1991, è definibile come concorrenza sleale la violazione di norme concorrenziali idonea a conferire a chi la pone in essere un vantaggio concorrenziale sul mercato. In particolare, il par. 2 di questo articolo rinvia a "norme giuridiche che hanno come oggetto la regolamentazione dell'attività concorrente", ossia a norme che prevedono un regime per il rilascio delle autorizzazioni. Il giudice spagnolo si chiede se il rinvio a queste norme sia contrario all'articolo 9 della direttiva servizi, che dispone le condizioni che devono essere soddisfatte per poter subordinare l'accesso e l'esercizio di un servizio ad un regime autorizzatorio. Tra queste condizioni, fondamentale è quella che impone agli Stati membri il divieto di subordinare l'accesso o l'esercizio di un'attività di servizi sul proprio territorio a requisiti che non rispettano i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità<sup>92</sup>.

La quarta questione pregiudiziale verte invece sull'ipotesi in cui la direttiva 2000/31 si ritenga applicabile al servizio Uber. Nella fattispecie, il giudice spagnolo si chiede se le restrizioni imposte da uno Stato membro alla libera prestazione di un servizio elettronico di intermediazione proveniente da un altro Stato membro siano misure valide ai sensi dell'art. 3, par. 4 della medesima direttiva. Quest'ultimo stabilisce infatti che si possono adottare dei provvedimenti in deroga al par. 2<sup>93</sup> del medesimo articolo. Condizione indispensabile è che tali provvedimenti siano necessari (per motivi di ordine pubblico, tutela della sanità pubblica, pubblica sicurezza o tutela dei consumatori), relativi a un servizio della società dell'informazione che costituisce un rischio serio e grave di pregiudizio agli obiettivi sopra citati e purché siano ad essi proporzionati<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> L'art. 15 della Ley 3/1991 recita: "1. Se considera desleal prevalerse en el mercado de una ventaja competitiva adquirida mediante la infracción de las leyes. La ventaja ha de ser significativa; 2. Tendrá también la consideración de desleal la simple infracción de normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial".

<sup>91</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 18.

<sup>92</sup> Art. 9, par. 1, della direttiva 2006/123.

<sup>93</sup> L'art. 3, par. 2, della direttiva 2000/31 afferma: "gli Stati membri non possono, per motivi che rientrano nell'ambito regolamentato, limitare la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro".

<sup>94</sup> Art. 3, par. 4, lett. a), della direttiva 2000/31/CE.

Pur avendo analizzato queste ultime due questioni pregiudiziali per ragioni di completezza, vedremo nel prossimo capitolo che la risposta della Corte alle prime due questioni pregiudiziali farà crollare le fondamenta sia della terza che della quarta questione pregiudiziale, le quali divengono prive di oggetto alla luce della qualificazione giuridica di Uber come servizio di trasporto. Tale qualificazione è conseguenza della non riconducibilità del servizio misto offerto da Uber nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico, accennata più volte nell'ambito della trattazione, che rappresenterà il nostro punto di partenza in sede di analisi del dispositivo della Corte.

## Capitolo 3

### L'argomento della Corte: la qualificazione di Uber come servizio nel settore dei trasporti

#### 3.1. Il servizio di intermediazione informatica offerto da Uber alla luce della direttiva 2000/31: sulle orme dell'approccio delineato dalla Commissione

La già accennata non riconducibilità del servizio Uber nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico è dovuta a una serie di elementi presi in considerazione dalla Corte nell'ambito del suo giudizio. Questi elementi sono stati predisposti dalla Commissione europea all'interno dell'Agenda europea sull'economia collaborativa. Si tratta di una comunicazione del 2 giugno 2016 il cui scopo (tra i tanti) è quello di offrire degli "orientamenti non vincolanti su come il diritto vigente dell'UE dovrebbe essere applicato all'economia collaborativa"<sup>95</sup>. All'interno di questa comunicazione la Commissione, riallacciandosi all'art. 3, par. 2, della direttiva sul commercio elettronico, riafferma il divieto di imporre alle piattaforme di collaborazione autorizzazioni preventive o qualsivoglia tipo di requisito che le riguardi esclusivamente. Sottolinea inoltre che, conformemente all'art. 3, par. 4, della stessa direttiva, "gli Stati membri possono imporre requisiti normativi alle piattaforme di collaborazione che prestano tali servizi a livello transfrontaliero da un altro Stato membro solo in circostanze limitate"<sup>96</sup>. Quanto detto nell'art. 3, paragrafi 2 e 4, della direttiva sul commercio elettronico è già stato analizzato in precedenza in questo elaborato<sup>97</sup>.

Tuttavia, la Commissione riconosce anche che talvolta "il prestatore di servizi della società dell'informazione può essere ritenuto offrire anche il servizio sottostante, ossia l'attività [...] materialmente esercitata da altri soggetti in virtù dell'intermediazione del suddetto prestatore"<sup>98</sup>. Per accertare quando ciò avvenga è necessario verificare il livello di controllo o influenza che la piattaforma collaborativa effettivamente esercita sul prestatore del servizio. Vale a dire che, nella fattispecie in esame, occorre verificare il livello di controllo o influenza che la piattaforma elettronica creata da Uber esercita sui conducenti dei veicoli che materialmente offrono il servizio di trasporto. La Commissione identifica tre criteri volti a verificare questo livello di controllo o influenza. Questi tre criteri mirano a individuare i soggetti che fissano il prezzo del servizio, determinano le altre condizioni contrattuali fondamentali e possiedono i beni utilizzati per fornire il servizio<sup>99</sup>. Vi sono poi ulteriori criteri che possono essere considerati in relazione alla fattispecie in esame: si può considerare, per esempio, la circostanza in cui la piattaforma si assume tutti i rischi della prestazione e sostiene le spese, oppure in cui la piattaforma si occupi direttamente della selezione dei prestatori di servizi, o

---

<sup>95</sup> Comunicazione della Commissione *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, p. 3.

<sup>96</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>97</sup> *Infra*, par. 2.1.

<sup>98</sup> MANZINI (2017: 89 ss.).

<sup>99</sup> Comunicazione della Commissione *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, pp. 6-7.

ancora l'eventuale esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra la piattaforma e il fornitore del servizio sottostante. Quest'ultimo aspetto in particolare, per quanto riguarda il servizio Uber, è molto dibattuto ed è stato già oggetto di alcune decisioni giudiziali nazionali<sup>100</sup>.

Dunque, “più le piattaforme di collaborazione gestiscono e organizzano [...] il modo in cui tali servizi sono forniti [...], più diventa evidente che la piattaforma di collaborazione potrebbe essere considerata anche come prestatrice dei servizi sottostanti stessi”<sup>101</sup>. Difatti, si tratta proprio della conclusione cui è giunta la CGUE nell'ambito della causa in esame.

La Corte ha escluso la riconducibilità del servizio Uber nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico proprio in ragione di alcuni degli elementi predisposti dalla Commissione nella sua comunicazione, sopra analizzati. La CGUE è giunta alla conclusione che Uber, pur occupandosi all'apparenza di un servizio di intermediazione, esercita un'influenza più che decisiva su tutte le condizioni di erogazione del servizio di trasporto sottostante. Ciò è vero alla luce delle modalità di funzionamento del servizio Uber analizzate nel secondo capitolo del presente elaborato.

La Corte indica rigorosamente come Uber eserciti un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione dei conducenti. *In primis*, fissa il prezzo massimo della corsa: si è visto che lo fa mediante un complesso algoritmo basato sul meccanismo del *surge pricing*. In secondo luogo, Uber riceve la somma dovuta dal cliente e si occupa *ex post* di versarne una parte al conducente per la prestazione fornita. Inoltre, seppur Uber non possieda in prima persona i veicoli tramite cui la prestazione di trasporto viene offerta, essa esercita un controllo sulla qualità dei veicoli e soprattutto sui conducenti, la cui identificazione e selezione è posta al vaglio della piattaforma, alla luce di prerequisiti determinati dalla stessa società. Quest'ultima controlla persino il comportamento dei conducenti tramite il c.d. sistema di *feedback* reputazionale, alla luce di cui i conducenti possono essere esclusi dalla piattaforma stessa e dunque dall'erogazione del servizio sottostante.

Considerati tutti questi elementi, la Corte rileva che la componente di intermediazione e quella di trasporto sono inscindibili, in quanto la piattaforma esercita un alto livello di controllo sulla prestazione del servizio sottostante. In presenza di questa condizione di inscindibilità sostanziale, la CGUE stabilisce che il servizio misto offerto da Uber non può considerarsi un servizio interamente trasmesso per via elettronica (e dunque riconducibile all'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico). Ciò non solo in ragione dell'elevato livello di influenza che la piattaforma esercita sull'erogazione del servizio sottostante, ma anche di un altro elemento: la centralità della prestazione di trasporto e la sua indubbia dipendenza economica dal servizio di intermediazione fornito tramite la piattaforma. La Corte evidenzia infatti che, senza la piattaforma elettronica fornita da Uber, “da un lato, tali conducenti non sarebbero indotti a fornire servizi di trasporto e, dall'altro, le persone che intendono effettuare uno spostamento nell'area urbana non ricorrerebbero ai servizi di tali conducenti”<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza del London Employment Tribunal del 28 ottobre 2016, *Aslam, Farrar e a. v. Uber*.

<sup>101</sup> Comunicazione della Commissione *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, p. 7.

<sup>102</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 39.

Tale ragionamento risulta nel complesso coerente con quello fatto dall'Avvocato generale nell'ambito delle sue conclusioni<sup>103</sup>. Sia quest'ultimo che la Corte giungono alla conclusione che il servizio complessivo abbia come elemento principale il servizio di trasporto, nei confronti di cui l'attività di intermediazione offerta da Uber mediante la sua piattaforma elettronica non è necessaria, bensì indispensabile. Alla luce di ciò, la direttiva sul commercio elettronico non è applicabile al servizio di cui al procedimento principale, che è piuttosto da considerarsi un servizio nel settore dei trasporti.

La qualificazione giuridica che la Corte ha accolto nell'ambito della causa in esame è peraltro coerente e anzi confermata, come accennato, dalla giurisprudenza della CGUE alla luce di cui si può considerare un servizio nel settore dei trasporti "ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto"<sup>104</sup>.

Dal momento che il servizio Uber rientra nella nozione di servizio nel settore dei trasporti, esso non rientra neppure nell'ambito di applicazione della direttiva servizi, che esclude espressamente - come si è visto in precedenza<sup>105</sup> - i servizi di trasporto dal suo ambito di applicazione.

Logica conseguenza è che il servizio di cui al procedimento principale non rientra nemmeno nell'ambito dell'art. 56 TFUE relativo alla libera prestazione dei servizi: esso rientra piuttosto nell'ambito di applicazione dell'art. 58 TFUE<sup>106</sup>.

Così la CGUE ha fornito risposta alle prime due questioni pregiudiziali. La risposta alle prime due questioni pregiudiziali, ossia la qualificazione di Uber come servizio nel settore dei trasporti, rende prive di oggetto le altre due questioni pregiudiziali, che si basano sull'ipotesi in cui la direttiva sul commercio elettronico e la direttiva servizi siano applicabili al servizio di cui al procedimento principale.

### 3.2. La qualificazione del servizio Uber come servizio nel settore dei trasporti: quali conseguenze?

La qualificazione del servizio UberPop come servizio nel settore dei trasporti implica, come accennato più volte, che il servizio di cui al procedimento principale non rientra nell'ambito dell'art. 56 TFUE relativo alla libera prestazione dei servizi, bensì in quello dell'art. 58 TFUE. Ciò significa che l'accusa di concorrenza sleale presentata da Elite Taxi nei confronti di Uber Spain deve essere risolta secondo le regole del diritto interno spagnolo, in quanto il servizio nel settore dei trasporti fornito da Uber Spain non può essere considerato un mero servizio della società dell'informazione ed è quindi escluso dall'obiettivo di liberalizzazione della direttiva servizi.

---

<sup>103</sup> *Infra*, par. 1.2.

<sup>104</sup> Sentenza della Corte di giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi*, punto 41. Si veda a riguardo: sentenza della Corte di giustizia *Grupo Itevelesa SL et al.*, punti 45 e 46.

<sup>105</sup> *Infra*, paragrafi 1.1 e 1.4.

<sup>106</sup> L'art. 58, par. 1, TFUE afferma: "[l]a libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti".

A seguito della sentenza della CGUE, lo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona ha respinto l'accusa di concorrenza sleale dell'Asociación Profesional Elite Taxi contro Uber Spain. Il giudice ha così statuito per una serie di motivi.

Nella sentenza n. 38/2018<sup>107</sup>, lo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona evidenzia innanzitutto una serie di elementi che caratterizzano il servizio di cui al procedimento principale. In primo luogo, si evidenzia che Uber Spain non possiede i veicoli tramite cui viene fornito il servizio di trasporto, al di là del fatto che eserciti un certo controllo sui requisiti che tali veicoli devono soddisfare<sup>108</sup>. *In secundis*, lo Juzgado sostiene che il fatto che Uber Spain richieda la soddisfazione di determinati requisiti o condizioni ai conducenti, anche selezionandoli, non implica che essa assuma i conducenti dei veicoli che compaiono nell'applicazione di Uber, nonostante possa essere considerata responsabile per chi fornisce servizi tramite l'applicazione<sup>109</sup>. Inoltre, a detta del giudice spagnolo, Uber Spain non ha un sistema stabile di tariffe per fissare il prezzo dei viaggi, fatto salvo che può dare indicazioni sulla tariffa massima che può essere addebitata e può gestire le tariffe attraverso l'applicazione informatica<sup>110</sup>. Infine, Uber Spain non è la società che ha creato la piattaforma internet che gestisce i servizi forniti, né quella che gestisce l'applicazione scaricabile su dispositivi mobili<sup>111</sup>.

D'altra parte, lo Juzgado richiama quanto evidenziato da Uber Spain nell'ambito della durata dell'intero procedimento: la società ha ritenuto che la sua attività, seppur qualificata dalla CGUE come servizio nel settore dei trasporti, non sarebbe assoggettabile alle norme specifiche previste per i taxi in Catalogna (la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres e il Reglamento Metropolitano del Taxi). Ciò in ragione del fatto che, a detta di Uber Spain, la sua attività sarebbe più propriamente un servizio di intermediazione legato al trasporto, e non un servizio di trasporto equiparabile a quello offerto dai taxi. Difatti, nella misura in cui Uber Spain è posseduta al 100% da Uber BV, la missione della società è semplicemente quella di utilizzare strumenti tecnici, organizzativi e di altro tipo per consentire e facilitare l'uso della piattaforma digitale nel territorio spagnolo.

Tenuti in considerazione tutti questi elementi, il tribunale di commercio spagnolo ha respinto l'accusa di concorrenza sleale presentata dall'Asociación Profesional Elite Taxi contro Uber Spain. Ciò in ragione del fatto che, a detta del giudice spagnolo, non è dimostrabile che i requisiti di licenza richiesti per effettuare il servizio di trasporto siano attribuibili a Uber Spain, oltre al fatto che è problematico individuare i soggetti che effettivamente sono beneficiari dei vantaggi competitivi.

La sentenza della CGUE nella causa in esame implica altre conseguenze, non strettamente riconducibili al caso di specie. In particolare, ci si riferisce alla sentenza C-320/16 *Uber France SAS*. La pronuncia della Corte nell'ambito di questa sentenza pone infatti le sue basi nel dispositivo della Corte nella causa *Asociación Profesional Elite Taxi*.

---

<sup>107</sup> Sentencia de lo Juzgado de lo Mercantil n. 3 del 10 de abril de 2018, SJM B 38/2018, *Asociación Profesional Élite Taxi c. Uber Systems Spain, S.L.*

<sup>108</sup> Ivi, punto 12.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

Si tratta di una sentenza molto recente, originata dal rinvio pregiudiziale operato dal Tribunal de Grande Instance de Lille alla CGUE. Nell'ambito del procedimento principale, la società francese Uber France svolge un'attività analoga a quella di Uber Spain: essa fornisce il servizio UberPop attraverso la messa in contatto, tramite la piattaforma elettronica, di conducenti non professionisti con persone che intendono effettuare spostamenti urbani. In ragione di tale servizio, Uber France è perseguita penalmente<sup>112</sup> sulla base di una legislazione francese. A detta della società, questa legislazione è una regola tecnica riguardante un servizio della società dell'informazione ai sensi della direttiva relativa alle norme e alle regolamentazioni tecniche<sup>113</sup>. Ai sensi di questa direttiva, ogni regolamentazione che preveda regole tecniche riguardanti i servizi della società dell'informazione deve essere notificata alla Commissione.

Nell'ambito del procedimento principale, Uber France sostiene che tale legislazione, non essendo stata notificata alla Commissione, non sia valida per la persecuzione in sede penale.

Dinanzi al rinvio operato dal Tribunal de Grande Instance de Lille<sup>114</sup>, la CGUE si è espressa in data 10 aprile 2018. La Corte ha ribadito la sua pronuncia nella causa *Asociación Profesional Elite Taxi*, nell'ambito di cui ha qualificato Uber come servizio nel settore dei trasporti. Il servizio UberPop fornito in Spagna è infatti uguale a quello offerto in Francia. In ragione del fatto che Uber è considerato un servizio nel settore dei trasporti, esso non ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 98/34/CE. Ne deriva che l'obbligo di notifica alla Commissione non trova applicazione per il servizio in questione. Nel caso di specie, le autorità francesi non erano dunque tenute a notificare alla Commissione la legislazione sulla base di cui Uber France è perseguita in sede penale.

Ciò significa che tutti gli Stati membri “possono vietare e reprimere l'esercizio illegale di un'attività di trasporto come quella esercitata tramite UberPop senza dover previamente notificare alla Commissione il progetto di legge che stabilisce il divieto e le sanzioni penali per tale esercizio”<sup>115</sup>.

È interessante notare, come sostiene parte della dottrina, che “la regola non va notificata alla Commissione perché la direttiva 98/34 impone l'obbligo di notifica solo rispetto alle regole nazionali che disciplinino servizi della società dell'informazione, e come tali si intendono solo quelli che siano economicamente

---

<sup>112</sup> Il sistema penale francese prevede una disciplina assai diversa da quella italiana, che si sostanzia nel Decreto Legislativo 231/01. Il sistema penale in Francia è sostanzialmente basato sull'art. 121-2 del codice penale francese. Tale articolo afferma: “[l]e persone giuridiche, ad eccezione dello Stato, sono penalmente responsabili, in base alle distinzioni previste dagli articoli da 121-4 a 121-7 [e nei casi previsti dalla legge o dal regolamento], dei reati commessi, per loro conto, da propri organi o rappresentanti”.

<sup>113</sup> Direttiva 98/34.

<sup>114</sup> La domanda pregiudiziale era la seguente: “se l'articolo L. 3124-13 del codice dei trasporti, introdotto dalla legge n. 2014-1104 del 1° ottobre 2014 relativa ai taxi e alle vetture da trasporto con conducente, costituisca una nuova regola tecnica, non implicita, relativa a uno o più servizi della società dell'informazione ai sensi della [direttiva 98/34], che imponeva di notificare previamente tale testo alla Commissione europea in osservanza dell'articolo 8 della direttiva medesima, o se detto articolo rientri nell'ambito di applicazione della [direttiva 2006/123], il cui articolo 2, [paragrafo 2,] lettera d), esclude da tale ambito di applicazione il settore dei trasporti”.

<sup>115</sup> Comunicato stampa della CGUE del 10 aprile 2018, n. 39/18, *Sentenza nella causa C-320/16. Uber France SAS*.

scindibili dalla prestazione sottostante”<sup>116</sup>. Tuttavia, come si è visto in precedenza, l’attività di intermediazione offerta da Uber non è economicamente scindibile dalla prestazione di trasporto. Dunque, nel caso di specie, l’obbligo di notifica è escluso non in ragione del fatto che sia un’attività collegata al trasporto (la direttiva 98/34 non opera un’esclusione in tal senso), bensì in ragione del fatto che tale attività non è economicamente indipendente dalla prestazione sottostante.

È ragionevole che i criteri utilizzati dalla CGUE nell’ambito delle sentenze in esame vengano utilizzati in futuro dalla stessa Corte per determinare se e fino a che punto altre piattaforme collaborative offrano servizi che vanno ben oltre la mera intermediazione<sup>117</sup>. In tal senso, vi saranno indirettamente ripercussioni sulla stessa economia collaborativa.

Non privo di conseguenze derivanti dalla sentenza in esame è anche il diritto del lavoro: se Uber è considerato come un servizio di trasporto, risulta indispensabile ridefinire la questione dei rapporti contrattuali che legano la società e i conducenti. Come accennato, questa questione è stata già affrontata in sede giudiziaria<sup>118</sup>, ma si creano inevitabilmente nuove premesse perché venga ulteriormente approfondita.

Un esito altrettanto inevitabile della sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi* è inoltre la sempre più impellente necessità di regolamentare, sia a livello UE che a livello nazionale, questa nuova tipologia di servizi, riconducibili (seppur vi siano pareri discordanti<sup>119</sup>) al modello della *collaborative economy*. Difatti, come ha sostenuto il Consiglio di Stato in Italia, “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 [...] differenziano l’attività esercitata rispetto alla realtà dell’attuale panorama normativo”<sup>120</sup>.

Si ritiene che nella sentenza in esame (ma anche nella sentenza *Uber France SAS*), la CGUE abbia invitato, seppur in maniera estremamente implicita, la Commissione europea e le altre istituzioni ad adottare un approccio legislativo più ampliato e evoluto, che proponga norme armonizzate per la disciplina di questa nuova categoria di servizi privati<sup>121</sup>. Invero, confermando che la direttiva servizi e la direttiva sul commercio elettronico (oltre che la direttiva 98/34/CE) non si applicano al servizio UberPop, la Corte implicitamente incoraggia l’adozione di nuove norme di diritto europeo che possano regolare e in qualche modo tutelare il servizio Uber a livello comunitario.

Pare plausibile che la Commissione, nell’ambito della sua strategia del mercato unico digitale<sup>122</sup>, accoglierà questo invito. Difatti, in assenza di norme armonizzate

---

<sup>116</sup> SCHEPISI (2017: 9 ss.).

<sup>117</sup> VAN CLEYNENBREUGEL (2018).

<sup>118</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza del London Employment Tribunal del 28 ottobre 2016, *Aslam, Farrar e a. v. Uber*.

<sup>119</sup> G. Resta, in *Uber di fronte alle Corti europee, Nota a Trib. Torino sez. spec. Impresa 22 marzo 2017*, afferma: “Nel modello di funzionamento dell’applicazione UberPop v’è ben poco di sharing, condivisione e simili concetti oggi in voga: siamo invece in presenza di un’attività imprenditoriale organizzata per scopo di lucro, connotata da una forte rendita derivante dal capitale tecnologico sviluppato, dalla massiva raccolta di big data, e dall’impiego di manodopera non qualificata, in maniera intermittente e a condizioni unilateralmente prefissate dalla parte datoriale”.

<sup>120</sup> Si veda: parere consultivo del Consiglio di Stato, n. 757 del 25 novembre 2015.

<sup>121</sup> VAN CLEYNENBREUGEL (2018).

<sup>122</sup> Si tratta di una strategia, resa pubblica il 6 maggio 2015 dalla Commissione, volta a massimizzare il potenziale di crescita dell’economia digitale. Ciò implica il miglioramento dell’accesso ai beni e

che mirino a liberalizzare questo nuovo genere di servizi, gli SM continueranno ad essere competenti a regolare come meglio credono il servizio Uber, pur sempre nel rispetto del fondamentale principio di leale cooperazione. Ciò potrebbe portare a un rallentamento di quel processo avviato dalla Commissione con la strategia del mercato unico digitale: vi è infatti il consistente rischio che, sulle orme di quanto già fatto, gli SM continuino a vietare il servizio UberPop piuttosto che mirare a regolamentarlo con legislazioni adeguate.

### 3.3. Una prospettiva comparata: il vaglio di legittimità e la natura giuridica del servizio Uber nell'ordinamento italiano

Un invito analogo a quello della CGUE è stato avanzato anche dalla Corte costituzionale italiana nell'ambito della sentenza n. 265/2016. “L'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci”<sup>123</sup>: questa è la presa di posizione da parte della Corte costituzionale, che rappresenta solo uno dei numerosi richiami rivolti al legislatore italiano affinché intervenga in materia di trasporto urbano. In particolare, svariate e differenti tra loro sono state le prese di posizione da parte di varie autorità indipendenti e giudici nazionali, che si sono espressi sulla questione della natura giuridica di Uber ma anche sulla legittimità del servizio offerto alla luce della datata legge n. 21/1992, analizzata in precedenza in questo elaborato<sup>124</sup>. Prima di esaminare queste diverse prese di posizione, vale la pena analizzare la trattazione sistematicamente più importante che ha avuto luogo in Italia circa i problemi giuridici posti da Uber, in particolare dall'applicazione UberPop.

La prima vera e propria trattazione nel merito dei problemi giuridici posti da UberPop nell'ordinamento italiano, seguita da quella del Tribunale di Roma riguardante però il servizio Uber Black<sup>125</sup>, è stata la decisione del Tribunale di Torino del 24 marzo 2017. Questa decisione ha seguito una serie di proteste di associazioni e società rappresentative di tassisti che si sono susseguite a partire dal 2015 sul territorio italiano. Tali proteste hanno portato Uber dinanzi ai Tribunali di Roma e Milano, al fine di ottenere l'inibitoria cautelare dell'attività condotta da Uber, “in contrasto con il canone della correttezza professionale e precisamente con il precetto dell'art. 2598, n. 3, c.c.”<sup>126</sup>. Ai sensi di tale precetto, “compie atti di concorrenza sleale chiunque [...] 3) si vale direttamente o indirettamente di ogni altro mezzo non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a danneggiare l'altrui azienda”. Il ricorso avanzato dalle associazioni e società rappresentative è poi stato accolto dal Tribunale di Milano, che con ordinanza del

---

servizi digitali in Europa per i consumatori e le imprese e la creazione di un contesto favorevole per lo sviluppo delle reti digitali e dei servizi innovativi.

<sup>123</sup> Sentenza della Corte costituzionale italiana dell'8 novembre 2016, n. 256/2016.

<sup>124</sup> *Infra*, par. 1.3.

<sup>125</sup> Ordinanza del Tribunale di Roma, sez. IX civile, del 7 aprile 2017, RG n. 76465/2016.

<sup>126</sup> RESTA (2017: 331 ss.).

25 maggio 2015 (confermata in data 2 luglio 2015) ha disposto il blocco di UberPop su tutto il territorio italiano.

Contemporaneamente, la sezione specializzata in materia di impresa del Tribunale di Torino si occupava di accertare se l'attività condotta da Uber e dai suoi conducenti costituisca o meno un'attività di concorrenza sleale ai sensi del già citato art. 2598, n. 3, del codice civile. Ciò che i giudici hanno constatato, seguendo un ragionamento logico e lineare, è il sostanziale ruolo di Uber come fornitore di servizi di trasporto non di linea piuttosto che come mero fornitore di una piattaforma tecnologica. In una prospettiva comparata, si potrebbe affermare che la decisione del Tribunale di Torino in parte anticipa, per quanto riguarda la considerazione di alcuni aspetti del servizio Uber, la sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi*. In primo luogo, il Tribunale di Torino ha messo in evidenza come Uber stimoli, attraverso campagne pubblicitarie, l'adesione degli autisti alla piattaforma stipulando con loro un contratto, accertandone l'attendibilità e supervisionandoli mediante il sistema di *feedback* reputazionale<sup>127</sup>. In secondo luogo, il giudice ha messo in evidenza il ruolo fondamentale che Uber occupa nella determinazione del prezzo della prestazione di trasporto e nell'erogazione del pagamento degli utenti agli autisti<sup>128</sup>. È dalla considerazione di questi elementi che il Tribunale di Torino ha sostenuto che, giuridicamente, Uber rilevi come fornitore di servizi di trasporto urbano a scopo di lucro. A detta del giudice, dunque, Uber svolge, attraverso la sua piattaforma, un'"attività consistente nell'organizzazione di un servizio di trasporto pubblico non conforme alla disciplina normativa, con mezzi imprenditoriali e a scopo di lucro"<sup>129</sup>. Ciò che sostanzialmente determina la sussistenza di un rapporto di concorrenza è la comunanza di clientela tra la società e i tassisti, che diversamente dai conducenti di Uber detengono regolarmente la licenza. In secondo luogo, Uber agisce evidentemente in contrasto con la già analizzata legge n. 21/1992, la normativa pubblicitaria che disciplina l'autotrasporto non di linea. Tale violazione avviene in ragione del fatto che Uber fa ricorso ad autisti non professionisti privi dell'apposita certificazione ministeriale (il Certificato di abilitazione professionale, o "CAP"<sup>130</sup>) e che non sono in possesso della licenza comunale per fornire il servizio di autotrasporto<sup>131</sup>. Inoltre, Uber fa ricorso a autoveicoli privati privi dei requisiti previsti dai comuni e stabilisce tariffe differenti da quelle imposte dagli enti pubblici<sup>132</sup>. Tutti questi elementi permettono a Uber di risparmiare notevolmente e illecitamente a livello di costi, ponendolo nelle condizioni di poter proporre ai consumatori dei prezzi notevolmente inferiori per una prestazione di trasporto sostanzialmente identica a quella offerta dagli operatori tradizionali.

Alla luce di quanto detto finora, il Tribunale di Torino ha affermato che la condotta posta in essere da Uber consiste in una violazione delle norme pubblicitarie volta all'ottenimento di un vantaggio concorrenziale: tale condotta è proibita dall'art.

---

<sup>127</sup> Ivi, p. 332.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Sentenza del Tribunale di Torino, sez. I civile, del 24 marzo 2017, n. 1553, punto 4.5.8.

<sup>130</sup> Il Certificato di abilitazione professionale (CAP) è rilasciato per abilitare alla guida di veicoli al fine di svolgere due tipologie di servizi: quello di noleggio con conducente per trasporto di persone ("NCC") e quello di piazza con autovetture con conducente (il servizio taxi). La tipologia di CAP rilasciato varia a seconda della patente richiesta per condurre il veicolo.

<sup>131</sup> RESTA (2017: 332 ss.).

<sup>132</sup> *Ibidem*.

2598, n. 3 c.c., in quanto “non conforme ai principi della correttezza professionale”<sup>133</sup>.

Alla base dei limiti legislativi posti all’attività di trasporto pubblico non di linea da parte della legge n. 21/1992 vi è, come peraltro il Tribunale di Torino ha ribadito nell’ambito della sua decisione, la necessità di garantire la pubblica sicurezza, la tutela dei lavoratori e dei trasportati e un’offerta che risponda alle esigenze pubbliche.

Questi limiti sono posti tuttavia da una disciplina ormai datata, che non soddisfa la “domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato”<sup>134</sup> necessario per far fronte all’innovazione introdotta sul mercato dalle nuove forme di mobilità urbana. È una disciplina, quella del 1992, che “mostra i segni del tempo”<sup>135</sup>, a detta del Consiglio di Stato. Si tratta di un’opinione condivisa, sia dall’Autorità garante per la concorrenza e per il mercato (“AGCM”) che dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti (“ART”), che hanno esortato il legislatore a intervenire per aggiornare una normativa ormai troppo datata. E proprio sull’assoggettabilità del servizio Uber a tale normativa si sono espressi diversi giudici nazionali e, in maniera più imparziale, l’AGCM.

Il Consiglio di Stato, *in primis*, ha definito il servizio offerto da Uber come un servizio di trasporto governato da un contratto atipico<sup>136</sup>, conformemente all’art. 1322 c.c.<sup>137</sup>. A detta del Consiglio di Stato, “le differenze contrattuali sono indicative di una diversa qualificazione sul piano privatistico-negoziale, ma [...] non elidono il dato fondamentale ai fini che interessano, ossia la centralità nel rapporto giuridico instaurato dalla prestazione di trasporto su strada”<sup>138</sup>. Sostanzialmente, ciò significa che i caratteri innovativi che contraddistinguono il servizio Uber non sono indicativi di una sostanziale distinzione tra il medesimo servizio e quelli regolati dalla legge n. 21/1992.

L’AGCM si è invece espressa diversamente a riguardo. La sua posizione riflette il suo ruolo di garante della concorrenza: essa individua le fattispecie in cui si verificano delle distorsioni della concorrenza non giustificate da motivi imperativi di interesse generale<sup>139</sup>. L’Autorità parla di “diffusione di un sistema di mobilità sostenibile comodale e technology-based [che] impone di riconsiderare l’adeguatezza degli istituti e delle categorie giuridiche sulle quali si è fondata

---

<sup>133</sup> Si ricorda che l’art. 2598, n. 3 c.c., statuisce: “[f]erme le disposizioni che concernono la tutela dei segni distintivi e dei diritti di brevetto, compie atti di concorrenza sleale chiunque: [...] 3) si vale direttamente o indirettamente di ogni altro mezzo non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a danneggiare l’altrui azienda”.

<sup>134</sup> POLLICINO, LUBELLO (2017: 15 ss.).

<sup>135</sup> Si veda il parere reso dal Consiglio di Stato in sede consultiva del 25 novembre 2015, n. 757: “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”.

<sup>136</sup> MANZINI (2017: 80 ss.).

<sup>137</sup> L’art. 1322 c.c. afferma: “[l]e parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge e dalle norme corporative. Le parti possono anche concludere contratti che non appartengano ai tipi aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l’ordinamento giuridico”.

<sup>138</sup> MANZINI (2017: 82 ss.).

<sup>139</sup> *Ibidem*.

sinora la regolazione della materia”<sup>140</sup>. Sottolineando le opportunità offerte da questi nuovi servizi di mobilità, rimarca al contempo che non devono essere svolti contrariamente all’interesse pubblico, dunque all’esigenza di tutelare l’incolumità dei conducenti e dei trasportati, l’efficienza delle vetture e la presenza delle opportune coperture assicurative<sup>141</sup>.

Tale posizione coincide con quella di un altro giudice italiano, il Tribunale delle imprese di Milano, che ha tuttavia affrontato la questione della natura giuridica e della legittimità del servizio Uber non in relazione alla legge n. 21/1992, bensì alla luce del già citato art. 2598, n. 3, c.c., posto a tutela della concorrenza. In particolare, il Tribunale di Milano ha affermato che il servizio Uber è un servizio “indissolubilmente connesso”<sup>142</sup> a quello fornito dai conducenti, che sarebbero dunque materialmente responsabili di condotte sleali. Si tratta di un’interpretazione opposta a quella fornita dal Consiglio di Stato, che ricomprende nel servizio offerto da Uber anche il trasporto. Fornita questa interpretazione, il Tribunale di Milano ha constatato che “il mancato rispetto della disciplina posta dalla legge n. 21/1992 attribuisce ai conducenti di Uber un vantaggio inerente in termini di costi che devono essere sostenuti per la effettuazione del trasporto”<sup>143</sup>. Ciò porta ad una conseguenza: Uber offre un servizio di trasporto molto più economico rispetto a quello offerto dagli altri operatori, la cui concorrenza viene inevitabilmente lesa. È alla luce di queste considerazioni che il Tribunale di Milano ha inibito in via cautelare l’utilizzazione dell’app UberPop sul territorio nazionale<sup>144</sup>.

Complessivamente, all’interno dell’ordinamento italiano, emerge un quadro piuttosto eterogeneo per quanto riguarda il fenomeno Uber. Il dibattito coinvolge molteplici giudici nazionali e autorità indipendenti che, come si è visto, manifestano opinioni molto diverse tra loro.

È tuttavia auspicabile che la sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi* giochi un ruolo dirimente all’interno di tale dibattito, che accompagni il legislatore verso una solida (o almeno gradualmente più concreta) presa di posizione.

---

<sup>140</sup> Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti del 21 maggio 2015, *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*, p. 3.

<sup>141</sup> MANZINI (2017: 84 ss.).

<sup>142</sup> Si vedano: ordinanza del Tribunale di Milano, sez. specializzata in materia di impresa “A”, del 25 maggio 2015, n. 16612/2015, p. 15; ordinanza del Tribunale di Milano, sez. specializzata in materia di impresa “A”, del 2 luglio 2015, nn. riuniti R.G. 35445/2015 + 36491/2015, p.12.

<sup>143</sup> MANZINI (2017: 87 ss.).

<sup>144</sup> Si veda: ordinanza del Tribunale di Milano del 25 maggio 2015.

## Conclusioni

Il dibattito sul fenomeno Uber è visibilmente molto complesso. Il servizio in questione presenta una serie di sfaccettature che rendono molto difficile il suo inquadramento giuridico nel panorama normativo attuale. Si tratta di un contesto normativo che disciplina servizi regolati da contratti tipici, e che talvolta pare persino essere inadeguato a regolamentare questi stessi servizi. È il caso, ad esempio, delle norme che regolano l'autotrasporto pubblico non di linea nell'ordinamento italiano. È improrogabile la necessità di adottare una regolamentazione sui generis per questi nuovi servizi tecnologici di mobilità urbana, regolati da contratti atipici poiché riconducibili ad una realtà "trilaterale e asimmetrica"<sup>145</sup>, pertanto difficilmente inquadrabili nell'odierno panorama normativo.

La sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi* rappresenta in tal senso un passo nella direzione giusta. Si potrebbe argomentare che l'incertezza – perdurata fino alla sentenza in esame – circa la qualificazione giuridica del servizio Uber, abbia costituito una sorta di scappatoia per molti legislatori nazionali. D'altro canto, il ruolo passivo dei legislatori è stato controbilanciato, in molti casi, da quello piuttosto risoluto di molti giudici nazionali. Ci si è trovati, sostanzialmente, in una situazione in cui le problematiche giuridiche che l'arrivo sul mercato di Uber ha sollevato sono sfociate in un atteggiamento di sostanziale chiusura dei giudici di quasi tutta Europa. Questo atteggiamento di chiusura, come si è visto nel presente elaborato, è dovuto ad una serie di criticità del servizio Uber, in particolare l'ottenimento di un vantaggio competitivo illecito e, dunque, la condotta sleale a discapito degli altri operatori. Tale vantaggio illecito, come si è osservato, si configura in particolare a causa della mancanza di autorizzazione al trasporto che caratterizza i conducenti UberPop.

È indubbiamente impensabile che, in presenza di un tale vantaggio competitivo, il servizio Uber possa operare indisturbato a danno degli altri operatori sul mercato. Tuttavia, agli atteggiamenti di chiusura dei giudici nazionali avrebbe dovuto seguire l'adozione (o almeno un tentativo) di una regolamentazione che permettesse di accogliere a braccia aperte l'innovazione introdotta da Uber sul mercato, con i benefici che ne derivano per i consumatori e per i fornitori di servizi<sup>146</sup>. La sentenza in esame, facendo chiarezza circa la qualificazione giuridica del servizio Uber, ha in un certo senso posto delle basi concrete per adottare una simile regolamentazione, sia a livello nazionale che a livello europeo.

È altrettanto vero che dalla qualifica del servizio Uber come servizio nel settore dei trasporti deriva una certa libertà degli Stati membri di regolamentare tale servizio, pur sempre nel rispetto del diritto UE. È tuttavia sperabile l'adozione di una serie

---

<sup>145</sup> ZENO-ZENCOVICH (2018: 141 ss.).

<sup>146</sup> I consumatori godono ad esempio di una più ampia possibilità di scelta, mentre i conducenti fornitori del servizio hanno l'opportunità di sottoscrivere un contratto di lavoro più flessibile, specialmente per quanto riguarda gli orari, e avere nuove opportunità di profitto.

di norme generali a livello comunitario che pongano le basi per una liberalizzazione di questo nuovo genere di servizi, nell'ambito delle quali spetterà poi agli Stati membri muoversi nella direzione giusta. Nella fattispecie, la direzione giusta è quella volta a tutelare e a promuovere il servizio Uber senza ledere le prerogative degli altri operatori sul mercato dell'autotrasporto pubblico non di linea. Ciò è possibile solo tramite l'adozione di regolamentazioni che riconoscano le specificità del servizio in questione rispetto a quelli attualmente regolamentati e che si pongano dunque a tutela dei benefici derivanti dall'innovazione tecnologica.

## Bibliografia

BELVISO (2018), *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto: obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *Media Laws*, pp. 144-160, reperibile *online*.

MANZINI (2017), *Uber: tra concorrenza e regolazione del mercato*, in *Diritto dei trasporti*, fasc. 1, pp. 79-92.

MASSAVELLI (2016), *Il servizio di trasporto c.d. Uber: qualificazione giuridica e sanzioni applicabili*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, fasc. 2, pp. 35-44.

POCAR, BARUFFI (2014), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, II ed.

POLLICINO, LUBELLO (2017), *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, Nota a C. Cost. 15 dicembre 2016, n. 256, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2, pp. 1-16.

RESTA (2017), *Uber di fronte alle Corti europee*, Nota a Trib. Torino sez. spec. Impresa 22 marzo 2017, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 2, pp. 330-334.

SCHEPISI (2017), *Piattaforme digitali e caso Uber dinanzi alla Corte di giustizia: servizio di trasporto urbano o servizio della società dell'informazione?*, in *Il diritto dell'Unione Europea, Osservatorio europeo*, reperibile *online*.

MASTROIANNI (2017), *La libera prestazione dei servizi*, in STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea*, Torino, V ed., pp. 241-300.

TIZZANO (2014), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed.

TURCHINI (2016), *Il caso "Uber" tra libera prestazione di servizi, vincoli interni e spinte corporative*, in *Munus*, fasc. 1, pp. 115-141.

VAN CLEYNENBREUGEL (2018), *Elite Taxi and Uber France: do Member States have free rein to prohibit and criminalise ridesharing activities?*, in *European Law Blog*, reperibile online.

ZENO-ZENCOVICH (2018), *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *Media Laws*, fasc. 1, pp. 140-143, reperibile online.

#### Sitografia

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)

[www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it)

[www.curia.eu](http://www.curia.eu)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.eurlex.eu](http://www.eurlex.eu)

[www.judiciary.gov.uk](http://www.judiciary.gov.uk)

[www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

## Abstract

The Uber phenomenon has disrupted the traditional transportation industry. The Transportation Network Company known as Uber introduced a new form of transport rather different than the ones offered by the traditional transport operators. For this reason, the innovation that it brought on the market triggered a series of important legal questions. This company, with its UberPop service, can be seen as the most emblematic example of technological innovation challenging the current forms of transport regulation. UberPop is an on-demand service which allows users of the Uber platform to order a ride from non-professional drivers. The biggest issue which accompanied its entry on the market was the uncertainty concerning its legal classification.

The first clarification about Uber's legal classification was given by the CJEU in the sentence *Asociación Profesional Elite Taxi*. In the main proceedings, the professional association representing taxi drivers in Barcelona claimed that Uber Spain's activities infringed the existing regulation with deceptive practices and acts of unfair competition.

The reference for a preliminary ruling was undertaken by the Spanish judge (Juzgado de lo Mercantil n.3 de Barcelona) to verify the nature of the activity carried out by Uber Spain. The legal classification of Uber was necessary for the Spanish judge in order to settle the main dispute. Indeed, in order to verify if Uber infringed the existing regulation with acts of unfair competition, it was first necessary to ascertain whether Uber should own or not prior authorization. Given that the obligation to hold prior authorization depends on the nature of the performed activity, the CJEU's clarifications about the precise legal classification of Uber were essential to this end.

The CJEU classified the Uber service as a service in the field of transports.

The reasoning of the Court was based on the exclusion of the Uber service from the scope of Directive 2000/31/EC, commonly known as the e-commerce directive. On the premises that only services which are entirely transmitted electronically fall into the scope of the e-commerce directive, the latter does not apply to the Uber service. Indeed, the Uber service is a mixed service, constituted of two components: the transportation supply offered by the non-professional drivers and the intermediation service offered by the platform. The crucial point of the Court's reasoning is that the transport service is economically dependent on the intermediation one. Indeed, every aspect of the transportation supply entirely depends on the platform. The driver and the consumer get in touch through the platform, which also calculates the distance and the prices following the surge pricing mechanism. Furthermore, the drivers are selected through the platform (on the basis of the compliance with some requirements established by Uber) and they can be excluded from it in case they get extremely negative feedbacks. Therefore, the platform covers every aspect of the transport service, which would not otherwise exist without the electronic intermediation.

Given the dependency link between the two components of the service, the Uber service cannot be considered as transmitted *in toto* by electronic means. As a result, the e-commerce directive does not apply to the Uber service. On the contrary,

given that the intermediation service is entirely ancillary to the transportation one, the Court classified the Uber service as a service in the field of transports.

This classification leads to several consequences under the EU law profile: given that Uber is a transportation service, it does not fall into the scope of the provisions concerning the free movement of services, therefore the e-commerce directive, the services directive and the Treaty on the Functioning of the European Union's ("TFEU") provisions concerning the freedom to provide services.

The Uber service falls into the scope of article 58 TFEU, according to which the liberalization of transport services has to be pursued in the framework of a common transport policy, as provided by the Title relating to transports in the TFEU. Nonetheless, no common policy concerning this type of services has been approved at the EU level yet. This means that, at the current state of EU law, Member States are free to regulate the Uber service, within the respect of the principle of sincere cooperation. This interpretation appears to be confirmed by the sentence of the CJEU *Uber France SAS* as well.

The most significant outcome of the judgment delivered by the Court in the *Asociación Profesional Elite Taxi* case is the imperative need to regulate the Uber service. The current regulation appears indeed to be inadequate to discipline this new genre of services.

A flashing example of this legislative inadequacy is given by the Italian law n. 21/1992, which regulates the services offered by taxis and the car hire with driver. It would be way too restrictive in terms of concurrence to include Uber into the scope of this law, given the matchlessness between its activity and the one carried out by the traditional operators in the field of transport. This situation of legislative inadequacy can be found almost everywhere in Europe, where there is an extremely regulated transportation market.

In general, there is the need of a regulation tailored to these new technological services of urban mobility. Such regulation ought to recognize the peculiarities of these services in order to embrace the benefits that they offer to consumers, service providers and to the economy as a whole. Hence, this appears to be an essential step in the context of the so called 'digital era', where modern technologies are barely starting to revolutionize the market.