

R.G. n. 25857/2017

TRIBUNALE DI ROMA

Sezione specializzata in materia di impresa

Sezione IX civile

Il Tribunale di Roma, sezione specializzata in materia di impresa, sezione IX civile, nella persona dei seguenti magistrati:

- dott. Tommaso Marvasi, Presidente;
- dott. Marzia Crcuiani, giudice;
- dott. Paolo Catalozzi, giudice relatore ed estensore;

ha emesso la seguente

ORDINANZA

sul reclamo iscritto al n. 25857 del ruolo generale degli affari civili - procedimenti speciali sommari - per l'anno 2017 proposto da

UBER ITALY S.R.L., UBER INTERNATIONAL B.V., UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V. E UBER B.V., in persona del procuratore speciale, dott. Rob van der Welde, elettivamente domiciliato in Roma, via Vittorio Colonna, 39, presso lo studio degli avv. Claudio Tesau-
ro, Giovanni Guglielmetti e Monica Iacoviello, rappresentate e difese da questi ultimi, in
virtù di procura speciale 22 dicembre 2016 e dall'avv. Priscilla Pettiti, in virtù di procura
speciale (all. C)

- reclamante -

nei confronti di

APPTAXI S.C.R.L., TAXIBLU S.C. - TAXIBLU CONSORZIO RADIOTAXI SATELLITARE
SOCIETÀ COOPERATIVA A R.L., SAMARCANDA SOCIETÀ COOPERATIVA A R.L.,
ASSOCIAZIONE TUTELA LEGALE TAXI, ASSOCIAZIONE SINDACALE S.A.T.A.M./C.N.A. -
SINDACATO ARTIGIANO TAXISTI DI MILANO E PROVINCIA, T.A.M. - TASSISTI
ARTIGIANI MILANESI; FEDERAZIONE NAZIONALE UGL TAXI, FEDERAZIONE ITALIANA
AUTONOMA TAXISTI NAZIONALE CISAL - FEDERTAXI CISAL, UNIONE ARTIGIANI
DELLA PROVINCIA DI MILANO, UNIONTAXI; SPRINT CAR AND SERVICE SOCIETÀ
COOPERATIVA A R.L., ANAR - ASSOCIAZIONE NAZIONALE AUTONOLEGGIATORI DI

R.G. n. 25857/2017

ROMA, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore*, DI ALESSANDRO CARLO, MATTIAZZI SILLA, CHIAPPERINO MASSIMO e FERRARIO FABIO, tutti elettivamente domiciliati in Roma, via Bocca di Leone, 78, presso lo studio dell'Avv. Marco Giustiniani, che li rappresenta e difende, unitamente agli avv. Nico Moravia, Giovanni Gigliotti, Alessandro Fabbi e Tommaso Filippo Massari, in virtù di procura a margine del ricorso introduttivo della prima fase di giudizio

- reclamato -

nonché

MERONI FLAVIO, elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio degli avv. Silvia Armati e Veronica Granata

- reclamato -

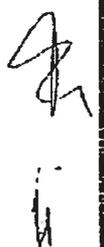
e con l'intervento di

ALTROCONSUMO, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via dei Barbieri, 6, presso lo studio degli avv. Guido Scorza e Dario Reccia, che la rappresenta e difende, unitamente all'avv. Paolo Martinello in virtù di procura in calce all'atto di intervento

- interventore -

Rilevato che:

- con ricorso proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c., Apptaxi s.c.r.l., Taxiblu s.c. - Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare soc. coop. a r.l., Samarcanda soc. coop a r.l., Associazione Tutela Legale Taxi, Associazione Sindacale S.A.T.A.M./C.N.A. - Sindacato artigiano Taxisti di Milano e Provincia, T.A.M. - Tassisti artigiani Milanesi, Federazione Nazionale UGL Taxi, Federazione Italiana Autonoma Taxisti Nazionale CISAL - Federtaxi CISAL, Unione Artigiani della Provincia di Milano, Uniontaxi, Sprint Car and Service soc. coop a r.l., ANAR - Associazione Nazionale Autonoleggiatori di Roma, Di Alessandro Carlo, Mattiazzi Silla, Chiapperino Massimo e Ferrario Fabio hanno chiesto a questo Tribunale la cessazione immediata dell'utilizzo in Italia del servizio Uber-Black e degli ulteriori servizi analoghi, nonché la loro inibizione per il futuro, con conseguente blocco e/o oscuramen-



R.G. n. 25857/2017

to del sito internet e della applicazione informatica, con pubblicazione del provvedimento e fissazione di una penale per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione e per ogni futura violazione dello stesso, allegando che i diversi servizi di trasporto esercitati dalle odierne reclamanti, consistenti nella organizzazione, raccolta e smistamento in maniera sistematica delle richieste verso propri autisti, muniti di autorizzazione all'attività di noleggio con conducente, integrerebbero gli estremi della concorrenza sleale, in quanto tali autisti violerebbero le norme di settore nella parte in cui pongono a loro carico l'obbligo di stazionare all'interno della rimessa situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione e di effettuare ogni servizio avendo tale rimessa quale punto di partenza e di ritorno, e, quanto al *periculum in mora*, che la difficoltà di accertare con esattezza gli effetti negativi dell'attività illecita e la ripercussione della stessa sulla competitività del settore, valutati anche alla luce della rapidità e diffusività con cui si instaurano e hanno effetto i rapporti di mercato, renderebbe irreparabile il pregiudizio nelle more del tempo occorrente per il giudizio di merito;

- hanno resistito al ricorso le società reclamanti contestando la vigenza delle norme di settore che imporrebbero agli esercenti il servizio di noleggio con conducente gli obblighi - tra cui quello di stazionamento in rimessa - invocati dai ricorrenti, la contrarietà delle stesse con gli artt. 102 e 106, §1, TFUE, nonché con gli articoli 3, 41 e 117, comma 1, della Costituzione, oltre che l'insussistenza del *periculum in mora*;
- si è costituito, altresì, Meroni Favio, evocato in giudizio nella sua qualità di esercente il servizio di noleggio con conducente "reclutato" dai reclamanti e in violazione delle norme che ne disciplinerebbero l'attività;
- con ordinanza del 7 aprile 2017 il giudice designato ha accolto parzialmente il ricorso, inibendo ai resistenti di porre in essere, promuovere e commercializzare il servizio di trasporto pubblico non di linea con l'uso della app Uber Black e delle analoghe app Uber-Lux, Uber-Suv, Uber-X, Uber-XL, UberSelect, Uber-Van e disponendo il blocco di dette applicazioni con riferimento alle richieste provenienti dal territorio italiano, con pubblicazione del provvedimento sul sito www.uber.com e fissazione di una penale per ogni

R.G. n. 25857/2017

giorno di ritardo nell'adempimento di quanto disposto e per ogni successiva violazione, nonché condannando i resistenti alle rifusione delle spese processuali;

- avverso tale ordinanza le reclamanti hanno interposto reclamo, affidato ad otto motivi, con richiesta di sospensione degli effetti dell'ordinanza sino alla decisione del reclamo;

- con decreto del 14 aprile 2014 il Presidente della Sezione, "considerati gli effetti potenzialmente irreversibili della complessa esecuzione del provvedimento ed il prevedibile forte impatto sul servizio di trasporto per la collettività", ha disposto la sospensione del provvedimento impugnato;

- si sono costituiti gli originari ricorrenti, con un'unica memoria di costituzione e difesa, concludendo per il rigetto del reclamo e la conferma dell'ordinanza impugnata;

- non si è, invece, costituito Meroni Flavio, resistente nel corso della prima fase di giudizio;

- è intervenuta, l'associazione Altroconsumo concludendo in senso adesivo all'accoglimento del reclamo;

- in relazione al presente giudizio l'Autorità Garante per il Mercato e la Concorrenza ha presentato osservazioni scritte ai sensi dell'art. 15, par. 3, regolamento CE n. 1/13, in forma di "atto di intervento *amicus curiae*", venendo, poi, autorizzata alla illustrazione delle stesse in udienza;

ritenuto che:

- l'intervento dell'associazione Altroconsumo è contestato dai reclamati in relazione alla sua mancata partecipazione nella prima fase del giudizio cautelare e sul fondamento della previsione generale dell'art. 344 c.p.c. secondo la quale, in sede di impugnazione, i terzi estranei al giudizio di primo grado potrebbero intervenire solo qualora potrebbero proporre opposizione a norma dell'articolo 404 c.p.c.;

- l'intervenitrice è un'associazione di consumatori rappresentativa a livello nazionale e, in quanto tale, è legittimata ad agire in giudizio per la tutela e dei diritti e degli interessi collettivi di utenti e consumatori, con facoltà di richiedere al Tribunale di inibire gli atti ed i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti, nonché di adot-

R.G. n. 25857/2017

tare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate (cfr. artt. 139 ss., d.lgs. n. 206/05);

- pur facendo applicazione anche al giudizio cautelare, benché improntato ad un più attenuato formalismo, del principio generale espresso dall'art. 344 c.p.c., non sembra potersi escludere, *in radice*, la proponibilità da parte dell'associazione del rimedio dell'opposizione di terzo, in quanto la pronuncia di prime cure si presenta astrattamente idonea a pregiudicare i diritti e gli interessi dei loro rappresentati, in relazione alla compressione del loro diritto di usufruire di servizi di trasporto pubblico non di linea secondo le modalità offerte dalle reclamanti, comportanti, secondo la ricostruzione della parte, un miglioramento della qualità del servizio ed una riduzione dei costi, e all'imposta interruzione dell'esecuzione dei contratti in essere (cfr., in senso analogo e su un caso simile, Trib. Milano 2 luglio 2015, *Uber c. Taxiblu*)

- parte reclamata eccepisce anche l'inammissibilità dell'intervento in giudizio dell'Autorità Garante per il Mercato e la Concorrenza in relazione all'inosservanza della regola del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato nei procedimenti in cui è coinvolta un'amministrazione dello Stato, all'estraneità dell'oggetto della presente vertenza da una di quelle in relazione alle quali l'art. 15 del regolamento CE n. 1/13 consente alle autorità nazionali garanti della concorrenza la presentazione di osservazioni scritte alle giurisdizioni nazionali e alla mancanza di qualità di parte nella prima fase del giudizio;

- in relazione al primo profilo, si osserva che l'invocata disposizione realizza un meccanismo di cooperazione tra autorità antitrust e giurisdizione nazionali finalizzato a garantire un'uniforme applicazione delle regole di concorrenza tra gli Stati membri (cfr. Corte Giust. 11 giugno 2009, causa C-429, *Inspecteur van de Belastingdienst c. X BV*);

- l'atto con cui l'Autorità presenta osservazioni scritte alle giurisdizioni nazionali risponde, dunque, ad un'esigenza di collaborazione tra le autorità antitrust e giurisdizione ed è orientato alla tutela dell'interesse pubblico e non a sostenere una o l'altra parte del giudizio, mantenendosi neutrale e indipendente rispetto alle parti in causa (cfr., sul punto,

R.G. n. 25857/2017

la Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri dell'UE ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE, del 27 aprile 2004, par. 17-19);

- dal riferito contesto normativo consegue che le osservazioni presentate dall'Autorità non si prestano ad essere qualificate quale atto di intervento (adesivo) nel giudizio, difettando l'interesse individuale del soggetto, sia pure riflesso, nel rapporto giuridico dedotto in giudizio, cui è completamente estranea, come reso evidente anche dall'assenza di conclusioni in ordine al merito della vicenda, in coerenza con la rammentata funzione dell'istituto, e, dunque, dalla sua posizione di neutralità e imparzialità, né sono idonee a conferire alla stessa la qualità di parte processuale, in relazione alla sua insensibilità, per le medesime ragioni, agli effetti processuali e sostanziali del giudizio;

- da tali considerazioni discende che sia la presentazione delle osservazioni scritte, sia la loro illustrazione in udienza, non necessitano l'obbligo della rappresentanza tecnica, imposto dall'art. 87 c.p.c. alle parti del giudizio;

- pertanto, non trova applicazione la disciplina prevista per la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, riservata, in via esclusiva all'Avvocatura dello Stato, che presuppone il coinvolgimento dell'amministrazione statale in un giudizio nella qualità di parte processuale;

- in ogni caso, si rileva che la presentazione delle osservazioni scritte e la illustrazione delle stesse in udienza, affidata ad un legale del libero foro, è stata autorizzata dall'Avvocato Generale dello Stato con nota del 24 aprile 2014 - ossia, in epoca antecedente al deposito delle stesse -, in coerenza con quanto previsto dall'art. 5, r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 e che il difensore designato ha provveduto, in udienza, all'indicazione degli estremi della nota, provvedendo, successivamente, al relativo deposito, che, anche in considerazione dell'operatività del principio della regolarizzabilità dei difetti di rappresentanza, di assistenza o di autorizzazione espresso dall'art. 182 c.p.c., appare, comunque, idoneo ad escludere il prospettato vizio rappresentativo;

- quanto al secondo profilo, l'art. 15, par. 3, CE n. 1/13, riconosce all'autorità nazionale

R.G. n. 25857/2017

garante per la concorrenza la facoltà di presentare all'autorità giudiziaria osservazioni scritte e orali in merito ad un giudizio pendente "in merito a questioni relative all'applicazione dell'articolo 81 o dell'articolo 82 del trattato" (oggi, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), ossia laddove vengano in rilievo questioni inerenti la materia delle intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante;

- nel caso in esame, risulta introdotta nel *thema decidendum*, per effetto dell'eccezione sollevata dalle resistenti e dalle stesse riproposta in uno specifico motivo di reclamo, la questione, esaminata e disattesa dal giudice delle prime cure, relativa alla violazione da parte della disciplina di settore del combinato disposto degli articoli 106 §1 e 102 TFUE, in ragione dell'assunto del suo carattere pregiudizievole della struttura del mercato attraverso la creazione di condizioni di concorrenza ineguali tra le imprese e il riconoscimento alle imprese esercenti il servizio di taxi, cui sono stati concessi diritti speciali o esclusivi su tale mercato, di rafforzare ed estendere la sua posizione dominante su un altro mercato limitando così la concorrenza;

- la conseguente necessaria appartenenza della questione all'oggetto del presente giudizio evidenzia la ricorrenza dei presupposti previsti dall'art. 15 del Reg. n. 1/13 e conduce all'ammissibilità delle osservazioni presentate dall'Autorità;

- infine, poiché si è esclusa la qualità di parte interventrice dell'Autorità medesima non può trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 344 c.p.c., riservata alle parti processuali;

- nel merito, con il primo motivo di reclamo, viene censurata la decisione del giudice di prime cure nella parte in cui ha considerato in vigore la l. 15 gennaio 1992, n. 21, nella sua formulazione originaria, antecedente le modifiche apportate dall'art. 29, comma 1-quater, d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, nella l. 27 febbraio 2009, n. 14, nonostante che quest'ultimo articolo di legge avesse modificato la richiamata previgente normativa legge in relazione ad alcune disposizioni rilevanti ai fini della decisione della presente vertenza;

R.G. n. 25857/2017

- come noto, la l.n. 21/92 (legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) prevede, quali servizi pubblici non di linea, con funzione complementare ed integrativa ai servizi pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, esclusivamente il servizio di taxi ed il servizio di noleggio con conducente (art. 1);
- secondo tale legge, il servizio di taxi si caratterizza per il fatto di essere rivolto ad un'utenza indifferenziata, con tariffe determinate amministrativamente dagli organi competenti che stabiliscono anche le modalità del servizio, destinazione del servizio all'interno dell'area comunale o comprensoriale, stazionamento in luogo pubblico e carattere obbligatorio della prestazione (art. 2);
- il servizio di noleggio con conducente si distingue, invece, per essere rivolto "all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio" e per lo stazionamento dei mezzi avviene "all'interno delle rimesse..." per i veicoli "...o presso pontili di attracco" per i natanti (art. 3);
- le regioni stabiliscono i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, delegando gli enti locali all'esercizio delle funzioni amministrative al fine di realizzare una "visione integrata del trasporto pubblico non di linea con gli altri modi di trasporto, nel quadro della programmazione economica e territoriale" e gli enti locali delegati disciplinano l'esercizio di detto servizio per ottenerne una maggiore razionalità ed efficienza, stabilendo, in particolare, il numero e tipo di veicoli da adibire ad ogni singolo servizio e le modalità dello svolgimento, nonché i criteri di determinazione delle tariffe per il servizio di taxi ed i requisiti per il rilascio delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi e delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (artt. 4 e 5);
- per entrambi i servizi è prevista la necessaria iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che presuppone l'accertamento dei relativi requisiti di idoneità (art. 6);
- specifiche previsioni sono dettate con riferimento alle figure giuridiche utilizzabili per

R.G. n. 25857/2017

l'esercizio dei servizi, alle modalità per il rilascio delle licenze (per la prestazione del servizio di taxi) e delle autorizzazioni (per la prestazione del servizio di noleggio con conducente), alla trasferibilità delle licenze, alla sostituzione alla guida, alle caratteristiche delle autovetture, oltre ad altre disposizioni particolari (artt. 7, 8, 9, 10, 12 e 13);

- sono, infine, posti a carico dei titolari delle licenze e delle autorizzazioni specifici obblighi, in relazione alla necessità, per l'esercente il servizio di taxi, di prelevare l'utente con partenza dal territorio del comune che ha rilasciato la licenza e, per l'esercente il servizio di noleggio con conducente, di ricevere le prenotazioni di trasporto presso la sua rimessa e di non poter stazionare su suolo pubblico nei comuni in cui sia esercito il servizio di taxi (art. 11);

- dall'esame della l.n. 21/92 emergono, dunque, differenze nella disciplina delle due tipologie di servizio, pur essendo entrambe finalizzate ad assicurare il trasporto collettivo o individuale di persone con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea, a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta;

- infatti, dalla natura pubblica del servizio di taxi possono farsi discendere l'obbligatorietà del servizio e la sua offerta indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta, la determinazione pubblica delle tariffe e delle modalità di svolgimento del servizio e lo stazionamento in luogo pubblico, mentre alla natura privata del servizio di noleggio con conducente consegue la facoltatività del servizio, la libera determinazione della tariffa e il divieto di stazionamento in luogo privato;

- il comune carattere locale dei servizi in esame comporta che i relativi servizi devono essere svolti con partenza all'interno del comune che ha rilasciato il titolo abilitativo (e, necessariamente, con ritorno nello stesso);

- la l.n. 21/92 è stata, tuttavia, modificata, ad opera dell'art. 29, comma 1-quater, d.l.n. 207/08, il quale ha provveduto alla sostituzione integrale di un articolo (art. 3) e di commi di articoli della legge (comma terzo dell'art. 8 e commi terzo e quarto dell'art. 11), nonché all'introduzione di due nuovi articoli (5-bis e 11-bis);

- tali modifiche hanno determinato, nella sostanza, una specificazione e un ampliamento degli obblighi originariamente posti a carico degli esercenti del servizio di noleggio con conducente, imponendo agli stessi l'obbligo di disporre, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, il divieto di sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia presente il servizio di taxi, l'obbligo di inizio e termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente presso la rimessa, ove devono essere effettuate le relative prenotazioni, nonché l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un "foglio di servizio";
- la nuova normativa ha, poi, previsto, attraverso l'introduzione dell'art. 11-bis, alcune sanzioni amministrative per i casi di inosservanza da parte dei conducenti di taxi e degli esercenti il servizio di noleggio con conducente degli obblighi posti a loro carico dagli artt. 3 e 11;
- l'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/08, è stata sospesa dall'art. 7-bis, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, nella l. 9 aprile 2009, n. 33, il quale, ha previsto che "nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni ed agli enti locali, l'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30 giugno 2009";
- tale termine è stato, poi, differito, dapprima, al 30 dicembre 2009, dall'art. 23, comma secondo, d.l. n. 78/09, convertito, con modificazioni, nella legge n. 102/09, quindi, al 31 marzo 2010, dall'art. 5, comma terzo, d.l. n. 194/09, convertito, con modificazioni, nella legge 25/10;
- con successivo d.l. 25 marzo 2010, n. 40, conv. in legge 73/10, è stato disposto, all'art. 2, comma terzo, che "ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge quadro 21/1992, secondo quanto previsto dall'art. 7-bis del d.l.

5/09, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al d.lgs. n. 281/97, sono adottate entro e non oltre il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia" e che con il medesimo decreto sono, altresì, "definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi";

- tale termine è stato più volte prorogato, senza soluzione di continuità, da ultimo, dall'art. 9, comma terzo, d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni nella l.n. 27 febbraio 2017, n. 19 - approvata nel corso del presente giudizio -, il quale ha aggiunto che "Conseguentemente, la sospensione dell'efficacia disposta dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017";

- per effetto di tale disposizione deve affermarsi che, indipendentemente da ogni considerazione in ordine all'operatività della sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/08 per il periodo successivo al 31 marzo 2010 e alla natura di norma interpretativa o meno della disposizione medesima (e, dunque, al suo carattere retroattivo), il quadro normativo in vigore prevede l'attuale sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/08 sino al 31 dicembre 2017;

- l'ordinanza impugnata, muovendo da tale ultimo assunto, sostiene che la valutazione della condotta degli esercenti il servizio di noleggio con conducente deve essere effettuata alla luce delle disposizioni originarie della l.n. 21/92, nella versione antecedente le modifiche operate con l'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/08 - la cui efficacia è, al momento, sospesa -, e perviene alla conclusione che la mancata disponibilità da parte degli esercenti il servizio di noleggio con conducente di una rimessa all'interno del comune

che ha rilasciato la licenza, lo stazionamento degli stessi presso la pubblica via e la ricezione delle prenotazioni presso luoghi diversi dalla rimessa o dalla sede del vettore costituiscono comportamenti che si pongono in contrasto con gli obblighi previsti dalla l.n. 21/92, così come risultanti dalla sua formulazione originaria, permettendo a tali esercenti di operare stabilmente il servizio in comuni o regioni diverse da quelle da cui hanno ottenuto il rilascio dell'autorizzazione e dove dovrebbe essere situata la rimessa, con relativa interruzione, di fatto, di ogni legame con il territorio in relazione al quale era stata valutata la necessità del loro servizio;

- a nulla rileverebbe, da quanto è dato desumere dal provvedimento, la circostanza che gli obblighi di cui si allega l'inosservanza sono espressi in articoli e commi della legge oggetto di successiva modifica legislativa, mediante la tecnica della integrale sostituzione del loro contenuto e della conseguente riformulazione degli stessi;

- orbene, non appare revocabile in dubbio che, sotto il profilo concettuale, l'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/08, prevedendo la sostituzione integrale di commi e articoli di legge preesistenti, implica il duplice effetto dell'abrogazione di tali disposizioni normative (per l'esattezza, artt. 3, B, comma 3, e art. 11, commi 3 e 4), e, al tempo stesso, dell'introduzione nell'ordinamento giuridico di nuove disposizioni, inserite in luogo di quelle soppresse e nella medesima sede originariamente destinata a queste ultime;

- la sostituzione comporta, infatti, l'eliminazione della sequenza testuale da un testo normativo e l'inserimento di una nuova sequenza al posto di quella, unendo, quindi, i momenti dell'abrogazione e dell'inserimento;

- la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, avrebbe determinato, secondo quanto è dato desumere dal provvedimento, una reviviscenza delle norme originarie, benché sostituite - e, dunque, abrogate - dalla medesima disposizione di legge, ossia il riespandersi degli effetti di tali norme;

- occorre premettere che, come evidenziato dalla Corte Costituzionale (v. sent. 2 aprile 1970, n. 49), "l'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l'applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo



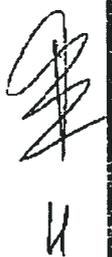
momento del tempo, che coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l'entrata in vigore di quest'ultima";

- da ciò consegue che, in astratto, è ipotizzabile che una norma, la cui efficacia sia stata limitata temporalmente per effetto della sua abrogazione (e non anche eliminata dall'ordinamento a causa della sua rilevata invalidità), possa riprendere ad esplicare i suoi effetti al venir meno del fatto o dell'atto che aveva determinato tale limitazione;

- tuttavia, la limitazione dell'efficacia della norma derivante dall'abrogazione presenta, secondo quanto evidenziato da autorevole dottrina, carattere (tendenzialmente) definitivo - a differenza di altre vicende attinenti l'efficacia delle norme -, per cui la riespansione della sua efficacia non è automatica e presuppone una valutazione interpretativa della volontà del legislatore che ha disposto la caducazione (o, come nel caso in esame, la sospensione dell'efficacia) della norma abrogativa;

- sul tema, in assenza di specifici riferimenti normativi, si osserva che la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 13 del 24 gennaio 2012, emessa in relazione ad un giudizio di ammissibilità di richieste di referendum popolare per l'abrogazione totale e parziale della legge elettorale (la l.n. 270/05), ha avuto modo di chiarire che "il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate", atteso che "l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia *sine die*";

- tra tali ipotesi vanno annoverate, secondo la richiamata pronuncia, l'annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, individuata come "caso a sé" e dagli "effetti diversi" rispetto all'abrogazione legislativa o referendaria, l'approvazione di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo, l'espressa previsione legislativa della reviviscenza della norma abrogata e l'esistenza di un rapporto di genere a specie tra quella abrogata e quella abrogante, tale per cui la disciplina generale produrrebbe i propri effetti sulle fattispecie regolate dalla disciplina speciale abrogata;



- più in generale, la giurisprudenza costituzionale - sia pregressa, sia successiva alla richiamata pronuncia - è costante nell'escludere la generale automaticità del fenomeno della riviviscenza delle norma abrogate, circoscrivendolo ad ipotesi limitate, tra cui l'annullamento da parte del giudice costituzionale di norma meramente abrogativa di una norma precedente o, come più recentemente affermato, di una norma di atto legislativo inficiato da vizio procedurale (cfr. sentenze nn. 32 del 12 febbraio 2014 e 218 del 5 novembre 2015);
- nella giurisprudenza di legittimità, l'effetto automatico della riviviscenza della norma abrogata da norma poi a sua volta abrogata è stato escluso dalla sentenza della Corte di cassazione, a sezioni unite, del 7 dicembre 2007, n. 25551, secondo cui l'abrogazione della disposizione che modifica o sostituisce quella precedente non comporta la sua riviviscenza, a meno che non ricorra il caso di abrogazione di una disposizione che abbia come contenuto quello di abrogare una disposizione precedente sicché ciò che viene meno è proprio l'effetto abrogativo;
- in senso sostanzialmente analogo già in passato era stato affermato che "l'abrogazione di una legge che abbia a sua volta abrogato una legge precedente non determina di per se il ripristino del vigore di questa ultima legge, salvo che una siffatta riviviscenza sia stata disposta espressamente ovvero risulti in modo non equivoco implicitamente voluta dal legislatore" (così, Cass. 28 settembre 1968, n. 3019; vedi, anche, Cass. 16 giugno 1987, n. 5320);
- anche in dottrina è opinione assolutamente maggioritaria - se non unanime - quella per cui la riviviscenza di una norma abrogata per effetto della successiva abrogazione della norma abrogante è fenomeno eccezionale, ostandovi la generale non retroattività dell'effetto abrogativo e, dunque, la sua inidoneità a rimuovere la (valida) eliminazione antecedente, oltre che difficoltà di ordine pratico, in relazione al conseguente disordine legislativo, alla non sempre immediata individuazione della legislazione in vigore e al rischio di far tornare ad essere vigenti leggi assai risalenti;
- può aggiungersi che, come osservato anche da autorevole dottrina, impropriamente si

utilizza, a volte, il concetto di reviviscenza - in luogo di quello, più appropriato, di riespansione - per descrivere i fenomeni in cui una norma originaria, sospesa o derogata da una norma successiva, riprende ad esplicare i suoi effetti a seguito dell'abrogazione della disposizione sospensiva e derogatrice;

- infatti, in questi casi, le norme sospese o derogate non sono mai state eliminate o delimitate nei loro effetti, a differenza di quanto avviene per le norme abrogate, con la conseguenza che la norma originaria rimane quiescente relativamente al suo contenuto sospeso o derogato dalla norma speciale, con conseguente riespansione dei suoi effetti per il venir meno della seconda;

- alla luce del richiamato panorama giurisprudenziale e dottrinario appare persuasiva la tesi secondo la quale, in caso di caducazione della norma abrogativa da parte di altra norma abrogativa, la automatica reviviscenza della norma primariamente abrogata sia da escludere e costituisca un effetto eccezionale che può considerarsi essersi prodotto, in difetto di un'espressa previsione del legislatore, solo qualora la norma abrogativa abbia quale suo oggetto diretto una precedente norma espressamente ed esclusivamente abrogativa ovvero qualora, all'esito di un'ordinaria attività interpretativa, emergano sufficienti indizi da cui poter desumere che la volontà del legislatore abrogante fosse nel senso di far rivivere, a seguito della eliminazione della norma abrogante, la norma primariamente abrogata;

- le riferite conclusioni valgono, a maggior ragione, nel caso, quale quello di specie, in cui la norma da ultimo approvata non ha carattere abrogativo di quella abrogante, ma carattere sospensivo di quest'ultima, venendo in entrambi i casi in rilievo un atto legislativo che dispone la cessazione degli effetti di una diversa norma, con l'unica sostanziale differenza rappresentata dal fatto che con la sospensione dell'efficacia di una norma l'inidoneità di quest'ultima ad esplicare i suoi effetti non è *sine die*, ma è limitata nel tempo (nel caso in esame, il 31 dicembre 2017);

- ciò posto, nel caso in esame, non ricorrendo l'ipotesi dell'abrogazione - cui può equipararsi quello della sospensione - di una disposizione che abbia come contenuto esclusivo

quello di abrogare una disposizione precedente e in assenza di una previsione legislativa di espressa reviviscenza della norma originaria abrogata, deve valutarsi se una siffatta reviviscenza sia stata implicitamente voluta dal legislatore;

- ad avviso di questo Collegio, difettano elementi da cui poter evincere l'esistenza di una siffatta intenzione da parte del legislatore che ha disposto la sospensione, sino al 31 dicembre 2017, dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/08;

- anzi, da un attento esame delle disposizioni normative che si sono succedute nella materia, nonché dell'iter dei provvedimenti che hanno accompagnato la loro approvazione, emergono elementi che sembrano deporre in senso contrario all'invocata reviviscenza delle norme della l.n. 21/92 oggetto di sostituzione da parte dell'art. 29, d.l. n. 207/08, la cui efficacia è stata successivamente sospesa;

- si evidenzia, infatti, che la prima sospensione della norma, operata con l'art. 7-bis, d.l. n. 5/09, è stata motivata con la necessità di una "ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro ordinamentale alle regioni e agli enti locali" e che tale motivazione ha, nella sostanza, giustificato, sia pure implicitamente, anche le sospensioni successivamente disposte;

- inoltre, con l'ultima sospensione decretata, racchiusa nell'art. 9, comma terzo, d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, è stata disposta quale conseguenza del differimento del termine per l'adozione di un decreto finalizzato alla "rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge quadro 21/1992, secondo quanto previsto dall'art. 7-bis del d.l. 5/09" e ad "assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale" e avente quale oggetto "urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia" e la "definizione degli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi";

- non sembra, dunque, potersi escludere che la sospensione in esame sia stata dettata

dall'esigenza del legislatore di escludere, durante il periodo preso in considerazione, l'operatività degli obblighi imposti dalle disposizioni sospese, in relazione all'insoddisfazione per la disciplina del servizio di trasporto pubblico locale non di linea risultante dalla legge n. 21/92, così come modificata, e all'obiettivo di pervenire ad un nuovo assetto normativo della materia;

- analoghe considerazioni possono trarsi anche dall'esame degli atti parlamentari relativi all'approvazione della legge di conversione n. 19/17 del decreto legge n. 244/16, con cui è stata prorogata fino al 31 dicembre 2017 la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 207/08, da cui sembra emergere la consapevolezza e la volontà del legislatore in ordine al fatto che l'approvazione della disposizione contenente la proroga avrebbe comportato, quale suo effetto, la sospensione del divieto di stazionamento su suolo pubblico e l'obbligo di inizio e termine di ogni singolo servizio presso la rimessa (cfr., in particolare, intervento del relatore, on. Mauri, nella riunione della commissione parlamentare trasporti, poste e telecomunicazioni del 15 gennaio 2015, all. 11, fascicolo di prima fase del resistente Meroni);

- né è possibile pervenire alla conclusione della necessaria reviviscenza delle norme originarie sulla base della considerazione che, altrimenti, l'attività del noleggio con conducente rimarrebbe senza disciplina e si verificherebbe una lacuna nella regolamentazione del settore del trasporto pubblico locale non di linea;

- in proposito, si osserva che la sospensione disposta dal legislatore interessa solo alcuni degli obblighi posti a carico di coloro che esercitano l'attività di noleggio con conducente, rimanendo inalterati gli obblighi della iscrizione nell'apposito ruolo istituito presso le camere di commercio e del possesso dei relativi requisiti, della titolarità della pertinente autorizzazione, dell'utilizzo di autovetture dotate di specifiche caratteristiche e dell'accessibilità del servizio a tutti i soggetti portatori di handicap, nonché i limiti alla trasferibilità delle autorizzazioni e alla sostituzione alla guida;

- nulla osta a che il legislatore possa intervenire sulla disciplina di un servizio pubblico - peraltro, transitoriamente - eliminando alcuni vincoli all'esercizio dell'attività e deli-

neando un assetto normativo secondo criteri improntati ad una maggiore liberalizzazione delle attività interessate;

- l'assenza di una più puntuale regolamentazione che mantenga l'originario equilibrio dei diritti e doveri riconosciuti alle due categorie di esercenti i distinti servizi di trasporto pubblico locale non di linea (taxi e noleggio con conducente) non costituisce, dunque, una lacuna dell'ordinamento da colmare mediante la reviviscenza di norme abrogate che un tale equilibrio assicuravano, quanto piuttosto il risultato di una scelta legislativa di sollevare dal rispetto di determinati obblighi gli esercenti il servizio di noleggio con conducente, nelle more di una nuova disciplina della materia;
- d'altra parte, l'esigenza di un (urgente) intervento del legislatore finalizzato ad una riforma complessiva della normativa del settore in oggetto, che tenga conto sia dell'interesse del consumatore all'incremento dell'offerta - sotto il profilo quantitativo e qualitativo e in relazione alla possibile riduzione dei prezzi dei servizi - reso possibile dai fenomeni di allargamento e diversificazione della relativa offerta, derivanti anche dallo sfruttamento delle nuove tecnologie, sia dell'interesse dei titolari di licenze per l'esercizio del servizio di taxi ad evitare pregiudizi di carattere economico in relazione alla perdita del valore dei titoli abilitativi che conseguirebbe ad un'eventuale apertura del mercato a nuovi soggetti, sia, infine, dell'interesse pubblico al decongestionamento del traffico urbano, è avvertita, oltre che dal legislatore del 2017, anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (cfr., in particolare, le segnalazioni in data 29 settembre 2015 e 10 marzo 2017 (rispettivamente, AS 1222 e AS 1354) e dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (cfr. segnalazione in data 21 maggio 2015);
- quanto affermato in ordine alla sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, d.l. n. 208/07 e alla mancata reviviscenza delle norme contenute nella l.n. 21/92 da questa modificate, ossia gli artt. 3, 8, comma terzo e 11, commi terzo e quarto, determina, quale sua inevitabile conseguenza, che la disciplina di settore al momento applicabile va individuata con riferimento alla legge quadro n. 21 del 1992 limitatamente alla parte di essa non interessate dalle richiamate sostituzioni e, dunque, la valutazione della condot-

ta degli esercenti il servizio di noleggio con conducente va effettuata - sino al 31 dicembre 2017 - ponendo alla base tale contesto normativo;

- ciò posto, dal riferito quadro legislativo emerge l'insussistenza di un attuale obbligo degli esercenti il servizio di noleggio con conducente di stazionamento dei mezzi all'interno della rimessa (espresso dagli originari artt. 3 e 8, comma terzo), del corrispondente divieto di stazionamento dei mezzi su suolo pubblico (espresso dall'originario art. 11, comma terzo) e dell'obbligo di ricevere le prenotazioni presso le rispettive rimesse (espresso dall'originario art. 11, comma quarto);

- l'esistenza della vigenza di un obbligo di stazionamento presso la rimessa non può essere desunto dal contenuto dell'art. 11, comma secondo, della l.n. 21/92, non oggetto di interventi sostitutivi, in quanto tale disposizione appare essere riferita al servizio di taxi, avuto riguardo sia alla sua collocazione all'interno dell'articolo medesimo, posta immediatamente dopo il comma con cui iniziano a descriversi gli obblighi degli esercenti il servizio di taxi e immediatamente prima quello con cui si iniziano a descriversi gli obblighi degli esercenti il servizio di noleggio con conducente, sia al fatto che in tale disposizione si fa espresso riferimento, quale luogo di partenza del mezzo, al comune che ha rilasciato la licenza, provvedimento quest'ultimo previsto solo per l'esercizio il servizio di taxi, laddove per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente è richiesto il diverso titolo dell'autorizzazione;

- le considerazioni che precedono conducono ad affermare l'insussistenza degli obblighi degli esercenti il servizio di noleggio con conducente di stazionamento dei mezzi all'interno della rimessa e di ricevere le prenotazioni presso le rispettive rimesse, posti dagli odierni reclamati a fondamento della azione di concorrenza sleale, in quanto l'efficacia delle disposizioni legislative che prevedono tali obblighi risultano sospesi;

- conseguentemente, le censurate condotte poste in essere dagli esercenti il servizio di noleggio con conducente, non ponendosi in contrasto con vigenti obblighi legislativi, non assumono rilevanza ai fini della prospettata violazione delle regole della correttezza professionale, astrattamente idonea a fondare una responsabilità per concorrenza sleale.

le;

- privo di rilevanza si presenta il riferimento operati dai reclamati al diverso giudizio svoltosi su iniziativa di questi ultimi nei confronti dell'odierna reclamanti e conclusosi con l'accertamento della concorrenza sleale posta in essere da questi ultimi per il tramite dell'utilizzo dell'applicazione Uber Pop, in quanto in tale giudizio non viene in rilievo lo svolgimento di un'attività di trasporto pubblico locale non di linea da parte di esercenti il servizio di noleggio con conducente, in relazione alla quale è censurata l'inosservanza degli obblighi cui la stessa è improntata, bensì un'attività di trasporto pubblico locale da parte di soggetti di cui si allega l'assenza dei requisiti titoli abilitativi e, dunque, l'inosservanza di disposizioni diverse da quelle che esaminate in questa sede e oggetto dell'intervento - sostitutivo, prima, e sospensivo, poi - del legislatore;
- pertanto, per le suesposte considerazioni il reclamo va accolto, con assorbimento degli ulteriori motivi proposti;
- in considerazione dell'assoluta novità della questione appare opportuno disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di entrambe le fasi del presente giudizio

P.Q.M.

- a) accoglie il reclamo e, per l'effetto, respinge il ricorso proposto da Apptaxi s.c.r.l., Taxiblu s.c. - Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare soc. coop. a r.l., Samarcanda soc. coop a r.l., Associazione Tutela Legale Taxi, Associazione Sindacale S.A.T.A.M./C.N.A. - Sindacato artigiano Taxisti di Milano e Provincia, T.A.M. - Tassisti artigiani Milanesi, Federazione Nazionale UGL Taxi, Federazione Italiana Autonoma Taxisti Nazionale CISAL - Federtaxi CISAL, Unione Artigiani della Provincia di Milano, Uniontaxi, Sprint Car and Service soc. coop a r.l., ANAR - Associazione Nazionale Autonoleggiatori di Roma, Di Alessandro Carlo, Mattiazzi Silla, Chiapperino Massimo e Ferrario Fab;
 - b) revoca l'ordinanza emessa da questo Tribunale in data 7 aprile 2017;
 - c) compensa integralmente tra le parti le spese di entrambe le fasi del giudizio cautelare.
- Roma, 17 maggio 2017.

Il Giudice estensore
(dott. Paolo Catalozzi)
P. Catalozzi

Il Presidente
(dott. Tommaso Marvasi)
Tommaso Marvasi

Depositato in Cancelleria
Roma, 11.6.15.2017



IL CANCELLIERE
Rita Cacciari