

Causa C-50/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

29 gennaio 2021

Giudice del rinvio:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna, Spagna)

Data della decisione di rinvio:

19 gennaio 2021

Ricorrente:

Prestige and Limousine, S. L.

Resistente:

Àrea Metropolitana de Barcelona

Oggetto del procedimento principale

Ricorso giurisdizionale amministrativo contro un regolamento di un ente locale - Trasporto di passeggeri — Licenza per la prestazione del servizio di noleggio di veicoli con conducente (NCC) — Restrizioni — Limitazione del numero di licenze NCC in funzione del numero di licenze di taxi — Obbligo di doppia autorizzazione per la prestazione di un servizio NCC esclusivamente nell'area metropolitana di Barcellona

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Libertà di stabilimento — Aiuti concessi dagli Stati — Articoli 49 e 107, paragrafo 1, TFUE — Normativa nazionale che limita il numero di licenze di esercizio dei veicoli a noleggio con conducente (NCC) nella zona metropolitana di Barcellona a un rapporto di una ogni trenta licenze di taxi — Normativa nazionale che richiede una doppia autorizzazione e requisiti aggiuntivi per il servizio urbano di veicoli a noleggio con conducente (NCC)

Questioni pregiudiziali

- 1) Se gli articoli 49 e 107, paragrafo 1, TFUE ostino a disposizioni nazionali — legislative e regolamentari — che, senza alcuna ragione plausibile, limitano le autorizzazioni NCC a una ogni trenta licenze di taxi o meno.
- 2) Se gli articoli 49 e 107, paragrafo 1, TFUE ostino a una disposizione nazionale che, senza alcuna ragione plausibile, prevede una seconda autorizzazione e requisiti aggiuntivi per i veicoli NCC che intendono prestare servizi urbani.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articoli 49 e 107 TFUE

Sentenza della Corte di giustizia del 20 dicembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

L'articolo 43 della Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (legge del 30 luglio 1987, n. 16, relativa alla regolamentazione dei trasporti terrestri; BOE 182, del 31 luglio 1987), modificata dal Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (regio decreto legge del 20 aprile 2018, n. 3; BOE 97, del 21 aprile 2018) in prosieguo: la «LOTT», subordina la concessione dell'autorizzazione al trasporto pubblico al fatto che l'impresa richiedente dimostri, fra l'altro, di soddisfare gli altri requisiti specifici necessari all'ideale prestazione dei servizi stabiliti con regolamento, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione.

Ai sensi dell'articolo 48 di detta legge:

«1. La concessione delle autorizzazioni di trasporto pubblico è regolamentata e può essere rifiutata solo se i requisiti imposti a tal fine non sono soddisfatti.

2. Tuttavia, conformemente alle norme comunitarie e alle altre disposizioni eventualmente applicabili, qualora l'offerta di trasporto pubblico di passeggeri con veicoli da turismo sia soggetta a limitazioni quantitative all'interno della comunità autonoma o in ambito locale, potranno prevedersi limitazioni regolamentari alla concessione sia di nuove autorizzazioni che abilitano al trasporto interurbano in tale categoria di veicoli, sia di quelle che abilitano al noleggio di veicoli con conducente.

3. Fatto salvo il punto precedente, al fine di mantenere un equilibrio adeguato tra le offerte di entrambe le modalità di trasporto, è negata la concessione di nuove autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente qualora la proporzione fra il numero di quelle esistenti nel territorio della Comunità autonoma ove si intende

domiciliare l'autorizzazione e quello delle autorizzazioni al trasporto di viaggiatori su veicoli da turismo domiciliate nello stesso territorio superi il rapporto di una delle prime ogni trenta delle seconde.

Tuttavia, le Comunità autonome alle quali, su delega dello Stato, sono state devolute competenze in materia di autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente, possono modificare la regola di proporzionalità di cui al comma precedente, purché in senso meno restrittivo».

L'articolo 91 della LOTT dispone che le autorizzazioni di trasporto pubblico abilitano a fornire servizi in tutto il territorio nazionale, senza limitazioni in ragione dell'origine o della destinazione del servizio, restando escluse, in particolare, quelle che abilitano al noleggio di veicoli con conducente, le quali devono rispettare le condizioni eventualmente stabilite con regolamento in relazione all'origine, alla destinazione o al percorso dei servizi.

La LOTT è attuata dal corrispondente Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (legge di regolamentazione dei trasporti terrestri), più volte modificato. Per quanto riguarda quest'ultimo regolamento, occorre segnalare il decreto FOM/36/2008, del 9 gennaio 2008, attuativo della sezione 2 del capo IV del titolo V, in materia di noleggio di veicoli con conducente, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, a sua volta modificato dal decreto FOM/2799/2015, del 18 dicembre 2015. Ebbene, nel suo articolo 1, intitolato «Natura obbligatoria dell'autorizzazione», tale decreto prevede che «per esercitare l'attività di noleggio di veicoli con conducente è necessario ottenere, per ogni veicolo che si intende destinare a tale attività, un'autorizzazione che abiliti alla prestazione di tale servizio (...)».

Nel procedimento principale l'oggetto di impugnazione è costituito dal ***Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (regolamento di organizzazione dell'attività di trasporto urbano occasionale di passeggeri con conducente su veicoli fino a nove posti su percorsi rientranti interamente nell'Área Metropolitana de Barcelona)***, approvato il 26 giugno 2018 dal Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (giunta metropolitana dell'Área Metropolitana de Barcelona; in prosieguo: l'«AMB» o la «resistente») e pubblicato nel Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (Gazzetta ufficiale della provincia di Barcellona - BOPB) il 9 luglio 2018, nonché nel Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (Gazzetta ufficiale della Generalitat di Catalogna - DOGC) numero 7897 del 14 giugno 2019; in prosieguo: il «RVTC», entrato in vigore il 25 luglio 2018.

Nel preambolo, dopo aver fatto riferimento alle sue basi giuridiche, statale e autonoma catalana, il RVTC sottolinea il fatto che si tratta di un modello di trasporto di passeggeri regolato dalle autorità pubbliche attraverso varie tecniche, assolutamente diverso da quello imposto in altri luoghi, dove il trasporto di

passaggeri nelle varie modalità è «liberalizzato» a favore dei privati. Come giustificazione sostanziale del modello, si fanno valere ragioni di ricerca della sostenibilità ambientale ed economica, nonché di nuovi spazi destinati ad usi pubblici diversi dalla circolazione su ruote. Esso afferma che ciò è incompatibile con la promozione dell'aumento del numero di veicoli per il trasporto urbano su ruote in regime di noleggio con conducente e di acquisto del servizio per un solo utente e per la capacità totale dell'auto.

Ai sensi del suo articolo 1, lo scopo del RVTC è regolare l'attività di trasporto occasionale di passeggeri in veicoli fino a nove posti come trasporto urbano i cui percorsi rientrano interamente nell'area metropolitana. L'articolo 2 prevede che il suo ambito di applicazione è limitato al territorio dell'Área Metropolitana de Barcelona. L'articolo 3 definisce a sua volta il servizio di trasporto di passeggeri mediante veicoli con conducente aventi una capacità fino a nove posti, compreso il conducente (NCC), come quel servizio effettuato per conto terzi dietro pagamento di un corrispettivo e che non è fornito rispettando tragitti di linea o reti locali o una periodicità predeterminata, e in cui il pagamento si esegue mediante acquisto da parte di un unico utente e per la capacità totale del veicolo. L'articolo 5 conferisce all'Área Metropolitana de Barcelona (ente locale) l'esercizio dei poteri di intervento amministrativo su tali servizi, tramite l'Istituto Metropolitano del Taxi (Istituto metropolitano del taxi - IMET).

Ai sensi dell'articolo 6 del RVTC, l'Área Metropolitana de Barcelona è responsabile della concessione, della revisione delle condizioni di concessione e, se del caso, della dichiarazione di decadenza delle autorizzazioni a fornire tali servizi. L'organizzazione dell'attività comprende, fra l'altro, la disciplina dell'attività, la disciplina del regime delle autorizzazioni e la regolamentazione del regime sanzionatorio.

L'articolo 7 del RVTC prevede che la prestazione del servizio citato, all'interno dell'area di gestione unitaria del trasporto urbano costituita dal territorio dell'Área Metropolitana de Barcelona, è soggetta al previo rilascio dell'autorizzazione che abilita il titolare per ciascuno dei veicoli con cui esercita tale attività. I paragrafi 4 e 5 del predetto articolo stabiliscono che in tale ambito territoriale è possibile prestare il servizio, con partenza e arrivo all'interno di detto ambito territoriale, solo mediante le autorizzazioni concesse dall'Área Metropolitana de Barcelona, e che a tali autorizzazioni devono aggiungersi le ulteriori autorizzazioni la cui concessione spetti ad altre amministrazioni in virtù delle loro competenze specifiche.

L'articolo 10 del RVTC è intitolato «Determinazione del numero di autorizzazioni» e prevede che spetta all'Área Metropolitana de Barcelona fissarne il numero massimo, in ogni momento, al fine di soddisfare l'esigenza di garantire una prestazione sufficiente del servizio in condizioni ottimali per i cittadini, senza pregiudicare la redditività economica degli operatori.

La disposizione transitoria del RVTC riconosce la validità delle autorizzazioni concesse in precedenza e attive al momento dell'entrata in vigore di detto regolamento, stabilendo altresì rispetto ad esse che rimangono regolate e soggette al nuovo regolamento. A sua volta, la prima disposizione aggiuntiva limita il numero totale di autorizzazioni a quelle concesse in base alla disposizione transitoria. Inoltre, attribuisce all'Istituto Metropolitano del Taxi il potere di proporre l'avvio di procedure per determinare il numero massimo di autorizzazioni in eccesso rispetto a quelle previste dalla disposizione transitoria e prevede che in nessun caso il numero di autorizzazioni in vigore in un dato momento possa superare il rapporto di una licenza NCC ogni trenta licenze di taxi.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Da molti anni, i taxi e i veicoli che forniscono il servizio di noleggio con conducente (di seguito «NCC») sono in concorrenza nella prestazione del servizio di trasporto urbano di passeggeri.
- 2 Il servizio di taxi, per quanto non sia un servizio pubblico in senso stretto, è di interesse generale e, in quanto tale, è assoggettato a regolamentazione e alla limitazione del numero delle licenze, con tariffe soggette a previa autorizzazione amministrativa.
- 3 Anche per il servizio di NCC vige la limitazione del numero di autorizzazioni. All'epoca dei fatti, il NCC poteva fornire servizi di trasporto «interurbano» e «urbano» su tutto il territorio nazionale (e soprattutto a livello regionale o di comunità autonome), con tariffe non soggette ad autorizzazione preventiva, bensì a un sistema di prezzi concordati che permetteva all'utente di conoscere in anticipo - ed eventualmente di pagare telematicamente - l'importo totale del servizio. A differenza dei taxi, i veicoli NCC non potevano usare la corsia degli autobus, non avevano fermate sulla pubblica via e non potevano raccogliere i passeggeri per strada senza previo acquisto del servizio mediante la corrispondente applicazione informatica.
- 4 La ricorrente è una delle imprese che forniscono servizi NCC nel territorio dell'Área Metropolitana de Barcelona. Il 10 luglio 2018 la ricorrente ha proposto un ricorso giurisdizionale amministrativo contro il regolamento NCC per ottenerne l'annullamento. A tale ricorso si è opposto l'ente locale denominato Área Metropolitana de Barcelona, il cui Consejo Metropolitano (giunta metropolitana) aveva adottato il suddetto regolamento il 26 giugno 2018.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 5 La ricorrente sostiene che, adottando il RVTC, l'Área Metropolitana de Barcelona non intendeva far altro che ostacolare l'attività delle imprese di NCC, al solo scopo di proteggere gli interessi del settore «taxi» mediante una regolamentazione

metropolitana del servizio NCC di natura restrittiva e contraria al diritto nazionale e dell'Unione europea.

- 6 In sostanza, la ricorrente ritiene che il RVTC abbia generato varie violazioni dei diritti di libero stabilimento e di libera impresa e di proprietà, in quanto: i) ha istituito ingiustificatamente un sistema di doppia autorizzazione, vale a dire che all'autorizzazione NCC (regolata dalla legge statale e gestita dalle Comunità Autonome o dalle Regioni) ha aggiunto la licenza metropolitana, che sarà gestita dall'AMB, con requisiti aggiunti a quelli previsti dalla normativa statale sulle autorizzazioni NCC; ii) ha escluso dal rilascio della licenza metropolitana la maggior parte delle autorizzazioni NCC presenti e future, stabilendo una limitazione priva di giustificazione plausibile.
- 7 Secondo la resistente il RVTC è perfettamente compatibile con il diritto dell'Unione europea.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 8 Questo giudice ritiene che l'articolo 48, paragrafo 3, della LOTT - fonte che legittima le restrizioni stabilite dal RVTC per quanto riguarda il numero di licenze NCC - nella misura in cui stabilisce una limitazione al numero di licenze NCC senza la minima giustificazione, potrebbe essere qualificato come arbitrario.
- 9 Inoltre, potrebbe anche essere qualificato come contrario: i) alla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE, in quanto riguarda tutte le imprese di NCC con sede nell'Unione europea che potrebbero in qualsiasi momento essere interessate a stabilirsi in Spagna, scopo che non potrebbero raggiungere per effetto delle disposizioni dell'articolo 48, paragrafo 3, della LOTT, unitamente al numero di autorizzazioni NCC già esistenti; ii) al dovere di non ostacolare gli scambi commerciali all'interno dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 10 Questo giudice nutre il medesimo dubbio circa la compatibilità con le suddette disposizioni del diritto dell'Unione per quanto riguarda il regime di «doppia autorizzazione» cui sono stati sottoposti i veicoli NCC nell'area metropolitana di Barcellona.
- 11 All'epoca dei fatti, l'articolo 91 della LOTT stabiliva che le autorizzazioni NCC avrebbero abilitato alla prestazione di «servizi urbani e interurbani su tutto il territorio nazionale». L'aggiunta di una licenza dell'Área Metropolitana de Barcelona per fornire servizi di NCC urbani nell'area metropolitana (soggetta, inoltre, a ulteriori requisiti) potrebbe forse essere considerata come una strategia volta a ridurre al minimo la concorrenza che i servizi NCC hanno rappresentato nei confronti dei taxi; e ciò attraverso argomenti che a questo giudice fanno sorgere, per il momento, seri dubbi sulla loro serietà o sul loro rigore.

- 12 Con sentenza n. 921, del 4 giugno 2018, ricorso n. 438/2017, anche il Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) ha riconosciuto che la proporzione 1/30 non era giustificata.
- 13 Dopo l'interposizione del ricorso giurisdizionale amministrativo oggetto della controversia principale, la LOTT è stata modificata dal Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre (regio decreto legge del 28 settembre 2018, n. 13; BOE 236 del 29 settembre 2018), mediante il quale: i) la contingentazione 1/30 di cui all'articolo 48, paragrafo 3, della LOTT è stata mantenuta; ii) il servizio NCC è stato limitato al trasporto «interurbano», prevedendosi la scomparsa dei servizi NCC di carattere urbano o metropolitano entro quattro anni.
- 14 Nel caso di specie, ciò ha portato all'adozione di un nuovo regolamento metropolitano, anch'esso impugnato dinanzi a questo giudice. Tuttavia, si ritiene necessaria per risolvere la presente controversia l'interpretazione del diritto dell'Unione europea richiesta con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, in particolare alla luce del contesto strategico globale sopra esposto, le cui conseguenze possono facilmente permanere nel tempo.
- 15 D'altra parte, dinanzi a questo giudice sono pendenti altri quattordici ricorsi con lo stesso oggetto, alcuni dei quali promossi da imprese legate a piattaforme internazionali.

DOCUMENTO D'ARCHIVIO