

Causa C-475/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

15 luglio 2022

Giudice del rinvio:

Tribunal Supremo (Spagna)

Data della decisione di rinvio:

20 maggio 2022

Ricorrente:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Resistenti:

Comunità di Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Associazione Taxi Project 2.0

Oggetto del procedimento principale

- 1 Impugnazione avverso una sentenza che respinge un ricorso giurisdizionale amministrativo presentato contro la decisione di una Comunità autonoma — Licenza per la prestazione del servizio di noleggio di veicoli con conducente (NCC) — Restrizioni — Limitazione del numero di licenze di NCC in funzione del numero di licenze per taxi

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Domanda di pronuncia pregiudiziale interpretativa — Articolo 267 TFUE — Libertà di stabilimento — Aiuti concessi dagli Stati — Articoli 49 e 107 TFUE — Limitazioni alla prestazione di servizi di noleggio di veicoli con conducente (NCC) — Normativa nazionale che limita il numero di licenze di NCC a un

rapporto di una ogni trenta licenze per taxi — Questioni pregiudiziali della causa in esame riunite con quelle sottoposte da un altro giudice del rinvio

Questioni pregiudiziali

Secondo la normativa nazionale spagnola, il mantenimento di un servizio taxi costituisce una forma di trasporto urbano pubblico offerto attraverso un veicolo con conducente per la quale è dunque prevista una disciplina amministrativa rigorosa volta a garantire obiettivi di qualità, tutela degli utenti, politica dei trasporti e politica ambientale, compreso il controllo delle tariffe. Alla luce di tale normativa nazionale, si sottopongono le seguenti questioni:

- 1) Se sia compatibile con la libertà di stabilimento l'imposizione di limitazioni ad altri servizi di trasporto urbano attraverso veicoli con conducente, come gli NCC, secondo il principio di proporzionalità, al fine di garantire la compatibilità e la complementarità di questi altri modelli della medesima attività con quello dei taxi.
- 2) In caso di risposta affermativa alla questione che precede, se sia compatibile con la libertà di stabilimento prevedere, per i servizi di trasporto urbano mediante veicoli con conducente diversi dai taxi, come gli NCC, una misura restrittiva specifica intesa a stabilire un rapporto massimo tra autorizzazioni e licenze per taxi, come quello di 1 a 30 previsto dalla normativa spagnola, che, nella sua applicazione concreta da parte dell'amministrazione competente, è soggetta al principio di proporzionalità.
- 3) Se sia compatibile con il divieto di aiuti di Stato di cui all'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea la misura restrittiva per gli NCC volta a stabilire un rapporto di licenze di 1 a 30 di cui alla questione precedente.

Giurisprudenza e disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articoli 49, 56, 102 e 107 TFUE.

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»).

Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile 2022/C-62/01.

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

Sentenza della Corte del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

Giurisprudenza e disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (legge del 30 luglio 1987, n. 16, sull'organizzazione 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 2019); in prosieguo la «LOTT».

Ai sensi dell'articolo 48 della LOTT:

«1. Il rilascio di autorizzazioni per il trasporto pubblico è soggetto a prescrizioni e può essere negato solo qualora i requisiti previsti a tal fine non risultino soddisfatti.

2. Tuttavia, conformemente alle norme comunitarie e altre disposizioni eventualmente applicabili, quando l'offerta di trasporto pubblico di passeggeri con veicoli a noleggio è soggetta a limitazioni quantitative nelle comunità autonome o a livello locale, possono essere previste delle restrizioni normative concernenti il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di trasporto interurbano con questo tipo di veicoli e per il noleggio di veicoli con conducente.

3. Fatte salve le disposizioni del paragrafo precedente, al fine di mantenere un giusto equilibrio tra l'offerta di entrambe le modalità di trasporto, il rilascio di nuove autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente dev'essere rifiutato quando il rapporto tra il numero di autorizzazioni esistenti nel territorio della Comunità autonoma in cui si richiede la registrazione e il numero di autorizzazioni per il trasporto di passeggeri con veicoli a noleggio registrate nello stesso territorio è maggiore di 1 a 30.

Ciononostante, le Comunità autonome che, tramite delega dello Stato, hanno acquisito competenze in materia di autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente, possono modificare la regola di proporzionalità di cui al paragrafo precedente, purché quella applicata sia meno restrittiva di questa».

Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (regolamento di applicazione della legge del 30 luglio 1987, n. 16, sull'organizzazione dei trasporti terrestri), approvato dal Real Decreto 1211/1990,

de 28 de septiembre (regio decreto del 28 settembre 1990, n. 1211) (BOE 241 dell'8 ottobre 1990).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (legge del 9 dicembre 2013, n. 20, di garanzia dell'unità del mercato; BOE 295 del 10 dicembre 2013), in prosieguo: la «LGUM».

A norma dell'articolo 5 della LGUM, rubricato «Principio di necessità e proporzionalità delle azioni delle autorità competenti»:

«1. Le autorità competenti che, nell'esercizio delle proprie funzioni, stabiliscono limiti di accesso a un'attività economica o al suo espletamento, conformemente all'articolo 17 della presente legge, o richiedono l'osservanza di requisiti per lo svolgimento di un'attività, devono giustificarne la necessità con la salvaguardia di un motivo imperativo di interesse generale tra quelli previsti dall'articolo 3, paragrafo 11, della legge del 23 novembre 2009, n. 17, sul libero accesso alle attività di prestazione dei servizi e sul loro esercizio.

2. Qualsiasi limite o requisito stabilito ai sensi del paragrafo precedente deve essere proporzionato al motivo imperativo di interesse generale invocato e tale da escludere l'esistenza di altri mezzi meno restrittivi o distorsivi per l'attività economica».

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (legge del 23 novembre 2009, n. 17, sul libero accesso alle attività di prestazione dei servizi e sul loro esercizio; BOE 283 del 24 novembre 2009); in prosieguo: la «legge 17/2009».

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 11, della legge 17/2009, per

«“motivo imperativo di interesse generale” s'intende un motivo stabilito e interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, ricompreso tra i seguenti: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, la protezione civile, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei diritti, la sicurezza e la salute dei consumatori, dei destinatari dei servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente e dell'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale e industriale, la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale e gli obiettivi della politica sociale e culturale».

Sentenza n.º921/2018, del 4 giugno 2018, della Sezione del contenzioso amministrativo, Terza Sezione, del Tribunal Supremo (Corte suprema).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 2 I taxi e i veicoli per i quali è previsto il servizio di noleggio dei veicoli di trasporto con conducente (NCC) sono in concorrenza nell'ambito del servizio di trasporto urbano di passeggeri.
- 3 Il servizio taxi è concepito come una forma di trasporto urbano mediante veicoli a noleggio, che costituisce un servizio di interesse pubblico e per il quale le amministrazioni responsabili cercano di assicurare determinati livelli di qualità, sicurezza e accessibilità. Di conseguenza è soggetto a una disciplina rigorosa volta a garantire tali caratteristiche, che comprende la limitazione del numero di licenze e la definizione di tariffe regolamentate.
- 4 Anche per il servizio di NCC è previsto un numero limitato di autorizzazioni, segnatamente attraverso la regola di proporzionalità di 1 NCC/30 taxi. Le sue tariffe non sono soggette ad autorizzazione preventiva, bensì a un sistema di prezzo concordato grazie al quale l'utente può conoscere in anticipo (e, se del caso, pagare telematicamente) l'importo totale del servizio. A differenza dei taxi, gli NCC non dispongono di stazionamenti su strada pubblica e non possono prelevare passeggeri per strada se il servizio non è stato precedentemente richiesto attraverso l'applicazione informatica corrispondente.
- 5 Maxi Mobility Spain, S. L. U., ricorrente, è una società che fornisce servizi di NCC e ha presentato ricorso amministrativo dinanzi alla Sezione del Contenzioso amministrativo (Ottava Sezione) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Corte superiore di giustizia di Madrid) avverso la decisione del 14 novembre 2018 della Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (Viceministero dei Trasporti, degli alloggi e delle infrastrutture della Comunità di Madrid), che ha respinto il ricorso gerarchico presentato dalla ricorrente contro la decisione del Direttore generale dei Trasporti del 25 aprile 2018. Attraverso l'ultima decisione amministrativa citata è stata respinta la richiesta della ricorrente di ottenere 1 000 autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente. Il ricorso è stato respinto con sentenza del 10 febbraio 2021, impugnata dalla ricorrente dinanzi al giudice del rinvio [Sezione del contenzioso amministrativo, Terza Sezione, del Tribunal Supremo (Corte suprema)].
- 6 L'impugnazione è stata accolta dal giudice del rinvio con ordinanza del 9 settembre 2021, dichiarando l'interesse, in questa fase del procedimento, a consolidare, chiarire o correggere la giurisprudenza sulla proporzionalità 1/30 tra veicoli con conducente (NCC) e taxi alla luce degli articoli 49 TFUE (libertà di stabilimento), 102 TFUE (sfruttamento abusivo di una posizione dominante) e 107 TFUE (aiuti di Stato), oltre a decidere sulla rilevanza del rinvio pregiudiziale richiesto dalla ricorrente.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 7 La ricorrente sostiene che la sentenza impugnata ha violato la libertà di stabilimento e il divieto di aiuti di Stato, contravvenendo agli articoli 49, 102 e 107 TFUE, dal momento che ha ritenuto conforme al diritto il diniego delle autorizzazioni per NCC richieste ai sensi dell'articolo 48 della LOTT, nella versione in vigore all'atto della domanda, dato il superamento del rapporto di 1 a 30 tra taxi e NCC. A suo avviso inoltre, non effettuando il rinvio pregiudiziale, il Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Corte superiore di giustizia di Madrid) ha violato il suo diritto a un ricorso effettivo. La ricorrente ha chiesto al giudice del rinvio di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea in via pregiudiziale, oltre a sospendere il procedimento di impugnazione e altri procedimenti analoghi fino alla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle questioni pregiudiziali riguardanti, tra l'altro, il rapporto di 1 a 30 tra taxi e NCC, sollevate dalla Sezione del contenzioso amministrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) nella DDP C-50/21. Quest'ultima richiesta è stata respinta dal giudice del rinvio dopo aver sentito le altre parti del procedimento.
- 8 Le resistenti (costituite dalla Comunità di Madrid, dall'Asociación Nacional del Taxi e dall'associazione Taxi Project 2.0) contestano tali violazioni del diritto dell'Unione, richiamano la sentenza n. 921/2018, del 4 giugno 2018, della Sezione del contenzioso amministrativo, Terza Sezione, del Tribunal Supremo (Corte suprema) e respingono la necessità di un rinvio pregiudiziale da parte del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Corte superiore di giustizia di Madrid), ragion per cui il diritto a un ricorso effettivo non sarebbe stato violato. La Comunità di Madrid chiede che il ricorso sia respinto e non reputa necessario effettuare il rinvio pregiudiziale. Tuttavia, l'Asociación Nacional del Taxi e l'associazione Taxi Project 2.0 sostengono che le questioni pregiudiziali sottoposte dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) nella DDP C-50/21 interpretano erroneamente la giurisprudenza del giudice del rinvio e non riflettono in modo oggettivo il contesto di diritto e di fatto del settore. Pertanto esse ritengono che, nella specie, occorra sottoporre una questione pregiudiziale differente, come indicato nei loro atti di opposizione. In ogni caso, entrambe le società sono del parere che l'impugnazione debba essere respinta.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 9 Al fine di comprendere meglio la controversia giuridica sottoposta, muovendo dalla sentenza n. 921/2018 del 4 giugno 2018, il giudice del rinvio rammenta l'evoluzione della normativa sulle limitazioni ai servizi di NCC e la giurisprudenza in materia. In particolare, esso si concentra sull'articolo 48 della LOTT, che stabilisce la regola di proporzionalità di 1 NCC/30 taxi, nonché sull'articolo 5 della LGUM e sull'articolo 3, paragrafo 11, della legge 17/2009, concernenti la nozione di motivo imperativo di interesse generale che consente di imporre limitazioni a un'attività economica.

- 10 In ordine alle suddette limitazioni imposte dalla normativa nazionale ai servizi di NCC e, segnatamente, alla regola di proporzionalità di 1 NCC/30 taxi, il giudice del rinvio afferma di interrogarsi circa la compatibilità di tale normativa con la libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE) e con il divieto di aiuti di Stato (articolo 107 TFUE).
- 11 Relativamente ai dubbi sotto il profilo della libertà di stabilimento, detto giudice ritiene che lo scopo della politica pubblica di garantire un servizio di trasporto urbano con taxi, soggetto a una rigorosa regolamentazione che include il controllo delle tariffe, onde assicurare il rispetto di determinati requisiti nell'interesse generale e degli utenti, costituisca un motivo imperativo di interesse generale ai sensi dell'articolo 5 della LGUM e dell'articolo 3, paragrafo 11, della legge 17/2009, che consentono di imporre limitazioni a un'attività economica.
- 12 Inoltre il giudice del rinvio rileva che i taxi e i servizi con NCC sono sì soggetti a una disciplina amministrativa; tuttavia quest'ultima non è del medesimo livello o della stessa intensità, essendo molto più stringente quella relativa ai taxi, che comprende il controllo delle tariffe, al fine di garantire un certo livello di qualità e adeguamento alle esigenze del trasporto urbano stabilite dalle autorità pubbliche, mentre la disciplina degli NCC si limita a determinati livelli minimi di qualità, sicurezza e servizio per gli utenti. In proposito, riferendosi agli argomenti addotti dalla Commissione sulle questioni pregiudiziali sottoposte dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) nella DDP C-50/21, esso sottolinea che si tratta di concorrenza, nella medesima attività, non tanto tra società distinte, quanto piuttosto tra due sistemi di trasporto urbano con conducente. A differenza della disciplina sugli NCC, che si limita a garantire livelli minimi in termini di qualità e diritto degli utenti, la regolamentazione più rigorosa dei taxi consentirebbe altresì, a suo avviso, di raggiungere obiettivi quali l'accesso da parte di persone prive di smartphone, come gli anziani, o a soggetti economicamente più svantaggiati oppure affetti da disabilità. Trattasi di requisiti più difficili da imporre nel modello commerciale basato sugli NCC. In sintesi, secondo il giudice del rinvio, il diritto nazionale considera la garanzia del modello di trasporto urbano con conducente di taxi come un motivo imperativo di interesse generale che induce a imporre alcune limitazioni ad altri modelli di trasporto urbano con conducente. A giudizio della ricorrente, ciò viola la libertà di stabilimento.
- 13 Circa i dubbi dal punto di vista del divieto di aiuti di Stato, il giudice del rinvio richiama la sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), relativa all'uso della corsia riservata agli autobus da parte dei taxi londinesi, nonché agli argomenti della Commissione formulati al riguardo nell'ambito delle questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) nella DDP C-50/21. Tenuto conto della differenza tra la limitazione delle licenze e la misura d'uso della corsia per autobus, esaminata nella causa Eventech, nonché della dimensione europea della controversia tra taxi e altri servizi di trasporto attraverso veicoli con conducente, il giudice a quo chiarisce che, alla luce della richiesta

della ricorrente, ritiene opportuno fugare tutti i dubbi sollevati in merito agli aiuti di Stato. A suo avviso occorre quindi sollevare una questione sul fatto se sia compatibile con il divieto di aiuti di Stato di cui all'articolo 107 TFUE una limitazione del numero di autorizzazioni per NCC che possono essere rilasciate in proporzione al numero di licenze per taxi concesse, giacché il servizio taxi è considerato un modello di trasporto urbano di interesse pubblico dal legislatore nazionale ed è soggetto a una disciplina rigorosa che comprende l'approvazione delle tariffe da parte dell'amministrazione locale competente.

- 14 Il giudice del rinvio formula una serie di osservazioni sulla domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) (causa C-50/21). Esso rileva che l'ordinanza di rinvio del suddetto Tribunal muove dalla premessa che la regola di proporzionalità di 1 NCC/30 taxi è priva di ogni giustificazione e, a sostegno di tale affermazione, cita la sua sentenza n. 921/2018 del 4 giugno 2018. A parere del giudice a quo, la conclusione tratta dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) sulla sentenza suddetta non si adegua alla realtà. In primo luogo, il giudice del rinvio asserisce che la sua sentenza esamina la giustificazione prevista dall'ordinamento giuridico spagnolo per l'imposizione di limitazioni all'attività degli NCC, vale a dire la scelta legittima delle autorità pubbliche di garantire un servizio di trasporto urbano di taxi, con un forte intervento amministrativo, a vantaggio dell'interesse generale. In secondo luogo, per quanto attiene alla limitazione quantitativa di 1 NCC/30 taxi, indica che nella sua sentenza ha sottolineato come, pur non essendo stato giustificato dall'Amministrazione, il rapporto specifico di 1 a 30 non è stato nemmeno contestato dalle parti in causa che vi si oppongono. Tuttavia ha evidenziato soprattutto che si tratta di una limitazione massima che le autorità delle comunità autonome e locali possono attenuare se richiesto dal principio di proporzionalità. Ciò significa che una limitazione numerica di licenze per NCC rispetto ai taxi sarebbe giustificata solo nella misura in cui fosse necessaria per garantire il corretto funzionamento del servizio taxi e sempre entro il limite massimo di 1 a 30. Inoltre, il giudice del rinvio ritiene che le questioni del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) nella DDP C-50/21, così come formulate, pregiudichino la risposta. In aggiunta, il giudice a quo chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea di riunire le sue questioni pregiudiziali con quelle sottoposte dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) nella causa C-50/21.