



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

8 giugno 2023*

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 49 TFUE – Articolo 107, paragrafo 1, TFUE – Servizio di noleggio di veicoli con conducente (veicoli NCC) – Regime di autorizzazione che implica la concessione, oltre che di un'autorizzazione che consente di fornire servizi urbani e interurbani di trasporto in tutto il territorio nazionale, di una seconda licenza di esercizio per poter fornire servizi urbani di trasporto in un'area metropolitana – Limitazione del numero di licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi»

Nella causa C-50/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna, Spagna), con decisione del 19 gennaio 2021, pervenuta in cancelleria il 29 gennaio 2021, nel procedimento

Prestige and Limousine SL

contro

Àrea Metropolitana de Barcelona,

Asociación Nacional del Taxi (Antaxi),

Asociación Profesional Élite Taxi,

Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),

Tapoca VTC1 SL,

Agrupació Taxis Companys,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da K. Lenaerts (relatore), presidente della Corte, facente funzione di presidente della Prima Sezione, L. Bay Larsen, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Prima Sezione, P.G. Xuereb, A. Kumin e I. Ziemele, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

* Lingua processuale: lo spagnolo.

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 ottobre 2022,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Prestige and Limousine SL, da F. de B. Carvajal Borrero e P.S. Soto Baselga, abogados;
- per l'Àrea Metropolitana de Barcelona, da M. Borrás Ribó, abogada;
- per l'Asociación Nacional del Taxi (Antaxi), da J.M. Baño Fos, J.M. Baño León, E. Llopis Reyna e A. Pascual Morcillo, abogados;
- per l'Asociación Profesional Élite Taxi, da J. Fontquerni Bas, procurador, e M. Vilar Cuesta, abogado;
- per la Tapoca VTC1 SL, da J.A. Díez Herrera e J.L. Ortega Gaspar, abogados;
- per l'Agrupació Taxis Companys, da A. Canals Compan, abogado;
- per il governo spagnolo, da L. Aguilera Ruiz e S. Jiménez García, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da T. Machovičová, M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Armati, M.É. Gippini Fournier, P. Němečková e J. Rius Riu, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 dicembre 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 49 e dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Prestige and Limousine SL (in prosiegue: la «P&L»), che offre servizi di noleggio di veicoli con conducente (in prosiegue: i «servizi di NCC»), e, tra l'altro, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Area metropolitana di Barcellona, Spagna) (in prosiegue: l'«AMB»), relativamente alla validità di una normativa dell'AMB che impone l'ottenimento di una licenza per l'esercizio di servizi di NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona e limita il numero di licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per tale agglomerato.

Contesto normativo spagnolo

La LOTT

- 3 L'articolo 43, paragrafo 1, lettera g), della Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (legge 16/1987 relativa alla regolamentazione dei trasporti terrestri), del 30 luglio 1987 (BOE n. 182, del 31 luglio 1987, pag. 23451), come modificata dal Real Decreto-Ley 3/2018 (regio decreto-legge 3/2018), del 20 aprile 2018 (BOE n. 97, del 21 aprile 2018, pag. 41051) (in prosieguo: la «LOTT»), così dispone:

«La concessione dell'autorizzazione al trasporto pubblico è subordinata al fatto che l'impresa richiedente dimostri, conformemente a quanto previsto dalla normativa, di rispettare i seguenti requisiti:

(...)

g) soddisfare, se del caso, gli altri requisiti specifici necessari all'idonea fornitura dei servizi stabiliti con regolamento, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, per quanto riguarda la classe di trasporto interessata».

- 4 Ai sensi dell'articolo 48, paragrafi da 1 a 3, della LOTT:

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

2. Tuttavia, conformemente alle norme delle comunità 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 passeggeri su veicoli da turismo 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».

- 5 L'articolo 91 della LOTT prevede quanto segue:

«1. Le autorizzazioni al trasporto pubblico abilitano a fornire servizi in tutto il territorio nazionale, senza limitazioni in ragione dell'origine o della destinazione del servizio.

Fanno eccezione a quanto precede sia le autorizzazioni che abilitano al trasporto interurbano di passeggeri con veicoli da turismo sia quelle che abilitano al noleggio di veicoli con conducente,

che devono rispettare le condizioni eventualmente stabilite con regolamento in relazione all'origine, alla destinazione e al percorso dei servizi.

2. Fermo restando che, conformemente al punto precedente, le autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente abilitano a fornire servizi in tutto il territorio nazionale, senza limitazioni in ragione dell'origine o della destinazione del servizio, i veicoli utilizzati per esercitare tale attività devono essere utilizzati abitualmente ai fini della fornitura di servizi destinati a soddisfare esigenze connesse al territorio della comunità autonoma di domiciliazione dell'autorizzazione cui appartengono

(...)).».

IL ROTT

- 6 A norma dell'articolo 181, paragrafo 1, del Real Decreto 1211/1990 per el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (regio decreto 1211/1990 di attuazione della legge sulla regolamentazione dei trasporti terrestri), del 28 settembre 1990 (BOE n. 241, dell'8 ottobre 1990, pag. 29406), come modificato dal Real Decreto-Ley 1057/2015 (regio decreto-legge 1057/2015), del 20 novembre 2015 (BOE n. 279, del 21 novembre 2015, pag. 109832), e dal regio decreto-legge 3/2018 (in prosieguo: il «ROTT»):

«La concessione delle autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente è subordinata al fatto che il loro richiedente soddisfi tutti i requisiti di cui all'articolo 43, paragrafo 1, della LOTT, secondo le precisazioni di cui al paragrafo successivo».

- 7 L'articolo 182, paragrafi da 1 a 3, del ROTT così prevede:

«1. I veicoli coperti dalle autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente occupati da persone estranee all'impresa titolare dell'autorizzazione possono circolare solo se è dimostrato che essi assicurano un servizio precedentemente prenotato.

A tal fine, il contratto di noleggio di un veicolo con conducente deve essere stato compilato prima dell'inizio della fornitura del servizio prenotato e i documenti attestanti tale contratto devono essere tenuti a bordo del veicolo, conformemente a quanto stabilito dal Ministro per le Infrastrutture.

I veicoli coperti dalle autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente non possono in nessun caso circolare sulle vie pubbliche alla ricerca di clienti né cercare di attrarre clienti che non hanno ancora prenotato il servizio rimanendo parcheggiati a tal fine.

2. Le autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente abilitano alla fornitura di servizi, tanto urbani quanto interurbani, in tutto il territorio nazionale, purché il veicolo sia stato previamente noleggiato a norma delle disposizioni del paragrafo precedente.

3. Conformemente alle disposizioni [dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo] 18 della LOTT, le tariffe per l'attività di noleggio di veicoli con conducente non sono regolamentate, ma le imprese interessate devono mettere a disposizione del pubblico informazioni sui prezzi praticati».

Decreto NCC

- 8 L'Orden FOM/36/2008 por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (decreto FOM/36/2008, attuativo della seconda sezione del capo IV del titolo V, in materia di noleggio di veicoli con conducente, del regolamento di attuazione della legge sulla regolamentazione dei trasporti terrestri, adottato con regio decreto 1211/1990, del 28 settembre 1990), del 9 gennaio 2008 (BOE n. 19, del 22 gennaio 2008, pag. 4283), come modificato dall'orden FOM/2799/2015 (decreto FOM/2799/2015), del 18 dicembre 2015 (BOE n. 307, del 24 dicembre 2015, pag. 121901) (in prosiegue: il «decreto NCC»), al suo articolo 1, intitolato «Natura obbligatoria dell'autorizzazione», dispone, segnatamente, quanto segue:

«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 la fornitura di tale servizio, ai sensi dell'articolo 180 [del ROTT]».

- 9 L'articolo 4 del decreto NCC, intitolato «Oggetto delle autorizzazioni», è così formulato:

«Le autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente abilitano alla fornitura di servizi, tanto urbani quanto interurbani, in tutto il territorio nazionale, purché il veicolo sia stato previamente noleggiato a norma delle disposizioni del presente decreto».

- 10 L'articolo 5 di detto decreto, intitolato «Requisiti per la concessione delle autorizzazioni», stabilisce quanto segue:

«La concessione delle autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente è subordinata al fatto che l'impresa richiedente dimostri di soddisfare i requisiti di cui all'articolo 181, paragrafi 1 e 2, del ROTT conformemente alle disposizioni degli articoli del presente decreto».

- 11 L'articolo 14 del medesimo decreto, intitolato «Concessione delle autorizzazioni», così dispone:

«Qualora siano soddisfatte tutte le condizioni di cui all'articolo 5, l'organismo competente può rifiutare di concedere le autorizzazioni richieste solo nelle circostanze di cui all'articolo 181, paragrafo 3, del ROTT».

Il RVTC

- 12 Il 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 del Consejo Metropolitano del Area 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'Area metropolitana di Barcellona, adottato dal Consiglio metropolitano dell'Area metropolitana di Barcellona), del 26 giugno 2018 (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, del 9 luglio 2018, e DOGC n. 7897, del 14 giugno 2019) (in prosiegue: il «RVTC»), è entrato in vigore il 25 luglio 2018.

13 Il RVTC, ai punti 4, 5 e 9 del suo preambolo, enuncia quanto segue:

«4. (...) la Ley 19/2003 [del Taxi, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (legge 19/2003 sui taxi, della Comunità autonoma della Catalogna), del 4 luglio 2003 (BOE n. 189, dell'8 agosto 2003, pag. 30708)] (LT), disciplina il trasporto di passeggeri con veicoli fino a nove posti, compreso quello del conducente, effettuato per conto di terzi dietro retribuzione, conformemente alla modalità nota come "servizi di taxi". Il contenuto di tale normativa in questo settore si traduce in un intervento amministrativo, fondato sulla necessità di garantire l'interesse pubblico alla realizzazione di un livello ottimale di qualità della fornitura del servizio, attraverso la limitazione del numero di autorizzazioni e la fissazione di tariffe obbligatorie, in modo da garantire l'universalità, l'accessibilità, la continuità e il rispetto dei diritti degli utenti (...)

5. Pertanto, si tratta di un'attività definita (...) come di interesse generale esercitata da privati, e tale qualificazione implica che essa sia soggetta alle necessarie misure di controllo, di polizia e di intervento, per mezzo di una normativa settoriale.

(...)

(...)

9. Le politiche pubbliche in materia di mobilità e di trasporti mirano allo sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale ed economico e, a tal fine, sono imposte restrizioni alla circolazione stradale nelle città, in particolare in occasione di episodi di forte inquinamento. La sistemazione delle strade urbane, la ricerca continua di nuovi spazi per usi pubblici diversi dalla circolazione stradale, le alternative di mobilità a piedi o in bicicletta o la priorità accordata ai corridoi utilizzati dal trasporto pubblico collettivo sono misure incompatibili con la promozione dell'aumento, da un lato, del numero di veicoli stradali adibiti al trasporto urbano mediante noleggio con conducente e, dall'altro, delle locazioni per un solo utente e per la capacità totale del veicolo.

Le politiche pubbliche nel settore dei taxi si sono basate sulla sospensione della concessione di nuove licenze oltre a quelle rilasciate dal 1987. Sono inoltre favorite le azioni che limitano i giorni e le ore di circolazione dei veicoli e l'uso di tecnologie pulite, come il motore elettrico o ibrido».

14 L'articolo 7 del RVTC, intitolato «Assoggettamento a previa autorizzazione», ai paragrafi 1, 2 e da 4 a 6 così dispone:

«1. L'attività di fornitura del servizio di trasporto di passeggeri su veicoli fino a nove posti, compreso quello del conducente, all'interno dell'area di gestione unitaria del trasporto urbano costituita dal territorio dell'[AMB] è un trasporto urbano ed è quindi soggetta al previo rilascio dell'autorizzazione che abilita il titolare per ciascuno dei veicoli con cui esercita tale attività.

2. Tale autorizzazione è richiesta e, se del caso, concessa alla persona fisica o giuridica che in qualsiasi momento ne è chiaramente titolare. Le autorizzazioni per l'esercizio dell'attività sono nominative e riguardano un determinato veicolo. Vi devono figurare l'immatricolazione del veicolo, il numero di telaio e gli altri dati ritenuti necessari per la sua identificazione. L'autorizzazione non vale come autorizzazione per tutti i veicoli appartenenti o gestiti dal suo titolare.

(...)

4. Nell'ambito di applicazione territoriale del presente regolamento, solo le autorizzazioni concesse dall'AMB consentono di fornire un servizio con origine e destinazione, fatte salve le disposizioni della [LOTT] relative alla concessione di tale autorizzazione o di altre autorizzazioni ivi contemplate.

5. L'autorizzazione concessa dall'[AMB] si aggiunge alle altre autorizzazioni concesse da altre amministrazioni a seconda delle loro competenze.

6. Il servizio [NCC] che non è urbano ai sensi dell'articolo 7 [del presente] regolamento non è soggetto [al presente] regolamento né al regime di autorizzazione previsto dal [presente regolamento]».

15 L'articolo 9 di tale regolamento, intitolato «Regime giuridico delle autorizzazioni», è così formulato:

«La concessione dell'autorizzazione è soggetta al seguente regime giuridico:

1. La concessione dell'autorizzazione è subordinata al rispetto dei requisiti previsti dalla Ley 12/1987 [de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (legge 12/1987 sulla regolamentazione del trasporto di passeggeri su strada mediante veicoli a motore, della Comunità autonoma della Catalogna), del 28 maggio 1987 (BOE n. 151, del 25 giugno 1987, pag. 19159)], dal Decreto 319/1990 [por el cual se aprueba el Reglamento de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (decreto 319/1990 che approva la regolamentazione del trasporto di passeggeri su strada mediante veicoli a motore, del Consiglio esecutivo del Governo autonomo della Catalogna)], del 21 dicembre [1990 (DOGC n. 1387, del 31 dicembre 1990)], e dal presente regolamento da parte del suo richiedente.

(...)

3. L'autorizzazione riguarda un solo veicolo e può essere utilizzata dal suo titolare o dai suoi dipendenti assunti con contratto di lavoro.

(...))».

16 Ai sensi dell'articolo 10 di detto regolamento, intitolato «Determinazione del numero di autorizzazioni»:

«1. Spetta all'AMB fissare, in ogni momento, il numero massimo di autorizzazioni a fornire i servizi di trasporto urbano occasionale di passeggeri con veicoli a noleggio con conducente. Esso è determinato al fine di garantire una fornitura sufficiente del servizio in condizioni ottimali per i cittadini, senza pregiudicare la redditività economica degli operatori.

2. La creazione di nuove autorizzazioni, permanenti o temporanee, o la riduzione del loro numero attuale richiede l'adozione di una decisione che ne stabilisca la necessità e l'opportunità, tenendo conto in particolare dei seguenti fattori:

a) il livello dell'offerta attuale;

- b) il livello della domanda attuale;
- c) le attività commerciali, industriali, turistiche o di altro tipo esercitate nell'ambito di applicazione territoriale che possono dar luogo a specifiche richieste di servizio occasionale di trasporto urbano mediante veicoli a noleggio con conducente;
- d) la compatibilità dell'introduzione di nuove autorizzazioni con gli obiettivi di sostenibilità ambientale per quanto riguarda il traffico e la circolazione urbana».

17 L'articolo 11 del medesimo regolamento, intitolato «Regime di concessione delle autorizzazioni», prevede quanto segue:

«1. Le autorizzazioni sono concesse conformemente ai principi e alle norme stabiliti dalla legge 12/1987 [sulla regolamentazione del trasporto di passeggeri su strada mediante veicoli a motore], dal decreto 319/1990 [che approva la regolamentazione del trasporto di passeggeri su strada mediante veicoli a motore] o dal presente regolamento e conformemente alle procedure amministrative previste in applicazione di quest'ultimo.

2. L'AMB concede le autorizzazioni alle persone fisiche o giuridiche che soddisfano i requisiti necessari per il loro ottenimento. A tal fine, l'AMB adotta le basi dei bandi relativi all'avvio di procedure per la concessione di nuove autorizzazioni, che precisano la procedura di assegnazione, che, in ogni caso, deve garantire il rispetto dei principi di pubblicità, di pari opportunità, di libera concorrenza e di non discriminazione. L'assegnazione avviene mediante sorteggio tra le domande che soddisfano i requisiti richiesti.

3. I soggetti interessati all'ottenimento di un'autorizzazione devono presentare una domanda nella quale dimostrino di soddisfare i requisiti richiesti e tali soggetti saranno iscritti nell'elenco dei candidati, secondo i termini e le forme stabiliti dai bandi in questione.

4. Il procedimento di concessione prevede che gli interessati siano ascoltati e che le organizzazioni del settore possano dedurre quanto ritengono opportuno per difendere i loro interessi.

5. Tale regolamentazione si applica anche alle autorizzazioni che abilitano alla fornitura del servizio urbano a carattere stagionale o per determinati eventi».

18 Il RVTTC contiene una «[d]isposizione transitoria», formulata nei termini seguenti:

«Sono in vigore le autorizzazioni di trasporto disciplinate [dal presente] regolamento, concesse dall'ex Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) [Organismo municipale metropolitano di Barcellona (Corporazione metropolitana di Barcellona)] e dall'Entidad Metropolitana del Transporte [Organismo metropolitano dei trasporti], nonché le autorizzazioni concesse dalla Generalitat de Catalunya [Governo autonomo della Catalogna] conformemente all'Orden por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (decreto ministeriale di esecuzione del regolamento di attuazione della legge sulla regolamentazione dei trasporti terrestri, adottato con regio decreto 1211/1990, del 28 settembre 1990), del 30 luglio 1998 (BOE n. 192, del 12 agosto 1998, pag. 27466), che ha

stabilito la prima limitazione in base al rapporto di un trentesimo rispetto al numero di licenze di taxi, e che sono attive al momento dell'entrata in vigore di tale testo, le quali restano disciplinate e soggette alla presente regolamentazione».

19 Ai sensi di due «Disposizioni aggiuntive», contenute nel RVTC:

«Primo. Il numero totale di autorizzazioni è limitato a quelle concesse in base alla precedente disposizione transitoria. Compete all'Istituto Metropolitano del Taxi [Istituto metropolitano del taxi] proporre l'avvio di procedure per determinare il numero massimo di autorizzazioni in eccesso rispetto a quelle previste dalla disposizione transitoria. In nessun caso il numero di autorizzazioni in vigore in un dato momento può superare il rapporto di una licenza di NCC ogni trenta licenze di taxi. I poteri conferiti all'Istituto metropolitano del taxi dall'articolo 5, paragrafo 2, [del presente] regolamento comprendono il bando relativo all'avvio e la decisione riguardante la concessione di nuove autorizzazioni, in eccesso rispetto a quelle contemplate dalla disposizione transitoria (...).

Secondo. I poteri attribuiti all'Istituto metropolitano del taxi dall'articolo 5, paragrafo 2, [del presente] regolamento comprendono il bando relativo all'avvio e la decisione riguardante la concessione di nuove autorizzazioni stagionali e per singoli eventi. Tali bandi sono conformi alle seguenti norme:

- a. i bandi stabiliscono il numero di autorizzazioni che saranno concesse, secondo i criteri del presente regolamento, sulla base di una giustificazione motivata e sufficiente. Il numero di autorizzazioni per richiedente, persona fisica o giuridica, può essere limitato;
- b. i bandi stabiliscono il calendario del periodo di validità delle autorizzazioni e precisano i periodi o gli eventi relativi a tale periodo di validità;
- c. il calendario annuale di validità delle autorizzazioni può essere prorogato o ridotto per motivi giustificati da nuove esigenze o circostanze, e l'eventuale riduzione non dà diritto in nessun caso a un indennizzo».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 20 Il Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna, Spagna), giudice del rinvio, rileva che, nel 2009, la limitazione del numero di licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi, fino ad allora prevista dalla normativa spagnola, è stata soppressa. Tale soppressione avrebbe comportato, fino al 2015, un aumento significativo del numero di prestatori di tali servizi nell'area metropolitana di Barcellona, fenomeno che l'AMB avrebbe inteso arginare con l'adozione del RVTC.
- 21 Il RVTC mira a disciplinare il servizio di NCC nell'intero agglomerato urbano di Barcellona, che costituisce un'area urbana, ai fini del trasporto di persone in taxi o in veicoli a noleggio con conducente. Per la fornitura di siffatti servizi in detto agglomerato, tale regolamento impone, tra l'altro, che le imprese già in possesso di un'autorizzazione per la fornitura di servizi di NCC urbani e interurbani in Spagna ottengano una licenza aggiuntiva concessa dall'AMB. Inoltre, detto regolamento attua la facoltà offerta dall'articolo 48, paragrafo 3, della LOTT, di limitare il numero di licenze che autorizzano i servizi di NCC a un trentesimo del numero di licenze concesse per i servizi di taxi.

- 22 La P&L è titolare di autorizzazioni per la gestione di un servizio di NCC e contesta il RVTC dinanzi al giudice del rinvio. La P&L e altre quattordici imprese che già fornivano servizi di NCC in tale area alla data di adozione del RVTC, tra cui imprese collegate a piattaforme internazionali online, ritengono infatti che, tenuto conto delle limitazioni e delle restrizioni loro imposte dal RVTC, l'unico scopo della sua adozione fosse quello di ostacolare la loro attività, e ciò al solo fine di tutelare gli interessi del settore dei taxi. La P&L e tali altre imprese chiedono quindi al giudice del rinvio di dichiarare la nullità ipso iure del RVTC.
- 23 L'Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (in prosieguo: l'«ANT»), l'Asociación Profesional Élite Taxi, il Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), la Tapoca VTC1 SL (in prosieguo: la «Tapoca») e l'Agrupació Taxis Companys sono intervenute in tale controversia a sostegno dell'AMB.
- 24 Il Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) rileva che i taxi e i veicoli a noleggio con conducente (in prosieguo: i «veicoli NCC») sono in concorrenza tra loro nella fornitura di servizi di trasporto urbano di passeggeri. I servizi di taxi sarebbero, in quanto «servizi di interesse generale», soggetti a una regolamentazione propria e a una limitazione del numero di licenze necessarie all'esercizio della loro attività, e le loro tariffe sarebbero soggette a una previa autorizzazione amministrativa. I taxi, pur operando abitualmente all'interno di aree urbane, potrebbero, nondimeno, fornire anche servizi di trasporto interurbano, nel rispetto dei pertinenti requisiti.
- 25 Secondo il giudice del rinvio, i prestatori di servizi di NCC devono anch'essi ottenere autorizzazioni per esercitare tale attività, autorizzazioni che sono concesse in numero limitato. Esso precisa che, all'epoca dei fatti della controversia principale, i veicoli NCC potevano fornire servizi di trasporto interurbano e urbano in tutto il territorio nazionale, a tariffe soggette non già a previa autorizzazione ma ad un sistema di prezzi concordati, che dava all'utente la possibilità di conoscere in anticipo, ed eventualmente di pagare attraverso Internet, il prezzo totale del servizio fornito. A differenza dei taxi, i veicoli NCC non potrebbero utilizzare le corsie riservate agli autobus, non disporrebbero di fermate sulla via pubblica e non potrebbero prendere clienti direttamente sulla via pubblica ove la fornitura del servizio non sia stata previamente convenuta.
- 26 Il giudice del rinvio rileva che, nel 2018, il Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) ha dichiarato che il rapporto di 1 a 30 tra il numero di licenze di servizi di NCC e il numero di licenze di servizi di taxi non sarebbe mai stato giustificato da una qualsivoglia considerazione oggettiva. Esso ne deduce che l'articolo 48, paragrafo 3, della LOTT, che ha consentito la limitazione mediante il RVTC delle licenze di servizi di NCC, può essere qualificato come arbitrario e che è quindi contrario all'articolo 49 TFUE in quanto renderebbe praticamente impossibile per le imprese che offrono servizi di NCC nell'Unione europea stabilirsi nell'area metropolitana di Barcellona, e al divieto, previsto dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, di ostacolare gli scambi all'interno dell'Unione mediante la concessione di aiuti di Stato.
- 27 Il Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) nutre gli stessi dubbi quanto alla compatibilità con tali disposizioni del diritto dell'Unione del regime di «doppia autorizzazione» cui sono stati sottoposti i veicoli NCC nell'area metropolitana di Barcellona. Poiché l'articolo 91 della LOTT e l'articolo 182, paragrafo 2, del ROTT avevano previsto, all'epoca dei fatti della controversia principale, che le autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di NCC consentissero la fornitura di «servizi urbani ed interurbani su tutto il territorio nazionale», l'aggiunta da parte dell'AMB di un requisito di licenza per poter fornire servizi di NCC

urbani nell'area metropolitana di Barcellona, soggetta a ulteriori requisiti, potrebbe essere considerata una strategia volta a ridurre al minimo la concorrenza dei servizi di NCC nei confronti dei taxi.

- 28 Secondo il giudice del rinvio, le giustificazioni del RVTC adottate dall'AMB riguarderebbero, anzitutto, il fatto che i servizi di NCC comprometterebbero la praticabilità economica dei servizi di taxi, eserciterebbero nei loro confronti una concorrenza sleale e condurrebbero a un uso intensivo delle vie di comunicazione. Inoltre, le 10 523 licenze di servizi di taxi concesse dall'AMB sarebbero sufficienti a soddisfare le esigenze della popolazione e, allo stesso tempo, ad assicurare la redditività dell'attività dei taxi. Infine, l'AMB insisterebbe sulla protezione dell'ambiente.
- 29 Tuttavia, secondo tale giudice, le considerazioni economiche relative alla situazione dei taxi non possono giustificare le misure contenute nel RVTC. Per quanto riguarda le considerazioni relative all'uso delle vie di comunicazione, l'AMB avrebbe omesso di ponderare l'effetto che i servizi di NCC possono produrre sulla riduzione dell'uso delle automobili private. Inoltre, i veicoli NCC sarebbero tenuti a disporre di un locale di parcheggio e non potrebbero né circolare lentamente alla ricerca di clienti né stazionare sulla via pubblica in attesa di questi ultimi. Allo stesso modo, le considerazioni ambientali trascurerebbero le tecniche esistenti idonee a garantire la fornitura di servizi con veicoli a basso o nullo impatto ambientale. Inoltre, la flotta di taxi sarebbe qualificata come «non inquinante», senza che siano indicate le ragioni per le quali detta qualificazione non si estenderebbe alla flotta dei veicoli NCC. Lo scopo essenziale dell'AMB sembrerebbe essere stato, mediante il RVTC, quello di salvaguardare o proteggere gli interessi del settore dei taxi.
- 30 In tale contesto, il Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se [l'articolo] 49 e [l'articolo] 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 [l'articolo] 49 e [l'articolo] 107, paragrafo 1, TFUE ostino ad una disposizione nazionale che, senza alcuna ragione plausibile, prevede una seconda autorizzazione e requisiti aggiuntivi per i veicoli NCC che intendano prestare servizi urbani».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 31 L'AMB ritiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia irricevibile sotto tre profili. Anzitutto, la decisione di rinvio non menzionerebbe la normativa regionale e locale applicabile e ometterebbe di precisare la circostanza che esiste una normativa sulla quale si fondano le disposizioni del RVTC, sia per quanto riguarda la competenza dell'AMB sia per quanto riguarda la giustificazione di tale regolamento relativa alla protezione dell'ambiente. Inoltre, gli elementi della controversia concernerebbero un solo Stato membro e le questioni pregiudiziali riguarderebbero l'interpretazione del diritto interno piuttosto che quella del diritto dell'Unione. Infine, l'AMB sottolinea la formulazione, a suo avviso tendenziosa, delle questioni pregiudiziali, che mirerebbe a influenzare la Corte nel merito.

- 32 La P&L rileva che la prima questione pregiudiziale riguarda, oltre al RVTC, disposizioni «legislative e regolamentari». Tuttavia, il limite imposto per la concessione di licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi risulterebbe esclusivamente dal RVTC. Tale prima questione esulerebbe dunque dall'ambito della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio e sarebbe, pertanto, irrilevante ai fini della soluzione di quest'ultima.
- 33 Secondo l'ANT, il giudice del rinvio solleva in realtà quattro questioni pregiudiziali, due delle quali vertenti sull'interpretazione delle disposizioni relative alla libertà di stabilimento e le altre due vertenti sull'interpretazione di disposizioni facenti parte del regime degli aiuti di Stato.
- 34 Le due questioni vertenti sulla libertà di stabilimento dovrebbero essere dichiarate irricevibili, dal momento che la Corte vi avrebbe già risposto nel senso che, poiché qualsiasi restrizione alla libertà di stabilimento deve essere giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, il giudice nazionale dovrebbe, qualora ritenga, al pari del giudice del rinvio, che un siffatto motivo non esista, disapplicare o annullare la disposizione nazionale di cui trattasi. Inoltre, se tali questioni fossero interpretate nel senso che il giudice del rinvio chiede se le disposizioni del RVTC siano conformi ai requisiti di necessità e di proporzionalità, esse sarebbero irricevibili, in quanto verrebbe così chiesto alla Corte di procedere a un'analisi che non spetta ad essa effettuare, ma che rientra nella competenza del giudice nazionale. Peraltro, il Tribunal Supremo (Corte suprema) avrebbe già effettuato una siffatta analisi senza nutrire alcun dubbio sulla compatibilità delle disposizioni nazionali di cui trattasi con il diritto dell'Unione, il che dimostrerebbe che le questioni sollevate dal giudice del rinvio non presentano alcuna utilità ai fini della soluzione della controversia principale.
- 35 Parimenti, le due questioni relative al divieto degli aiuti di Stato sarebbero irricevibili, in quanto la Corte avrebbe chiaramente risposto a questioni analoghe nella sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), senza che il giudice del rinvio abbia fornito la minima spiegazione quanto alla necessità di temperare o chiarire tale giurisprudenza nel caso di specie.
- 36 Secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito del procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi (sentenza del 20 settembre 2022, VD e SR, C-339/20 e C-397/20, EU:C:2022:703, punto 56 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 37 La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia principale, qualora il problema sia di natura teorica oppure nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 20 settembre 2022, VD e SR, C-339/20 e C-397/20, EU:C:2022:703, punto 57 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 38 A questo proposito, occorre ricordare che la necessità di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni da lui sollevate o che esso, perlomeno, spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (sentenza del 5 marzo 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).
- 39 In tal senso, dall'articolo 94, lettere a) e c), del regolamento di procedura della Corte risulta che la domanda di pronuncia pregiudiziale deve contenere segnatamente un'illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia nonché dei fatti rilevanti, quali accertati dal giudice del rinvio, o, quanto meno, un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni, così come l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale.
- 40 Nel caso di specie, in primo luogo, per quanto riguarda l'obiezione dell'AMB secondo cui la decisione di rinvio non menzionerebbe tutta la normativa nazionale, regionale e locale pertinente, è giocoforza constatare che tale decisione di rinvio contiene elementi sufficienti per consentire alla Corte di comprendere tanto il contesto di diritto e di fatto della controversia principale quanto il significato e la portata delle questioni pregiudiziali sollevate. Ne consegue che detta decisione soddisfa i requisiti posti dall'articolo 94, lettera a), del regolamento di procedura.
- 41 In secondo luogo, affermando che le questioni pregiudiziali si riferiscono a disposizioni nazionali legislative e regolamentari, sebbene il procedimento principale verta unicamente sulla legittimità del RVTC, la P&L invita in realtà la Corte a individuare essa stessa i contorni precisi della normativa nazionale applicabile, il che non rientra nella sua competenza.
- 42 Spetta infatti alla Corte prendere in considerazione, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali, il contesto fattuale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali, come definito dal provvedimento di rinvio. Pertanto, l'esame di un rinvio pregiudiziale deve essere effettuato alla luce dell'interpretazione del diritto nazionale fornita dal giudice del rinvio [sentenza del 20 ottobre 2022, *Centre public d'action sociale de Liège (Revoca o sospensione di una decisione di rimpatrio)*, C-825/21, EU:C:2022:810, punto 35].
- 43 Dunque, dal momento che il giudice del rinvio ha definito il contesto di fatto e di diritto nel quale si collocano le questioni da esso sollevate, non spetta alla Corte verificarne l'esattezza (sentenza del 5 marzo 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, punto 50).
- 44 In terzo luogo, l'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura impone al giudice del rinvio di illustrare i motivi che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione oggetto delle questioni pregiudiziali. Orbene, la formulazione delle questioni pregiudiziali, anche ipotizzando che fosse volta, come sostenuto dall'AMB, a influenzare la Corte, non può di per sé rendere irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale, dato che tale circostanza non corrisponde ad alcuna delle ipotesi di cui al punto 37 della presente sentenza.

- 45 In quarto luogo, anche supponendo che, come affermato dall'ANT, le risposte da fornire alle questioni pregiudiziali derivino, nel caso di specie, chiaramente dalla giurisprudenza della Corte, dall'articolo 99 del regolamento di procedura risulta che una siffatta circostanza avrebbe l'effetto non già di rendere la domanda di pronuncia pregiudiziale irricevibile, bensì di legittimare la Corte a rispondervi con ordinanza.
- 46 In quinto luogo, atteso che le questioni pregiudiziali sollevate vertono sull'interpretazione dell'articolo 49 e dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, l'ANT sostiene erroneamente che tali questioni si limitano a chiedere alla Corte di effettuare valutazioni di fatto che non rientrano nella sua competenza.
- 47 In sesto luogo, la circostanza che un organo giurisdizionale supremo nazionale abbia già esaminato, nell'ambito di una controversia che presenta analogie con quella di cui trattasi nel procedimento principale, la potenziale rilevanza delle disposizioni del diritto dell'Unione prese in considerazione dal giudice del rinvio non è tale da rendere irricevibile un rinvio pregiudiziale diretto a che la Corte si pronunci sull'interpretazione di tali disposizioni, conformemente all'articolo 267 TFUE. Una circostanza del genere non corrisponde infatti a nessuna delle ipotesi di irricevibilità ricordate al punto 37 della presente sentenza.
- 48 In settimo luogo, nei limiti in cui l'AMB rileva che tutti gli aspetti della controversia principale sono confinati all'interno di un solo Stato membro, occorre ricordare che il giudice del rinvio ha precisato che il ricorso della P&L fa parte di un insieme di quindici ricorsi diretti all'annullamento del RVTC, uno dei quali è stato proposto tramite «piattaforme internazionali» online, il che tende a indicare che il ricorso principale è diretto all'annullamento di disposizioni di diritto nazionale che trovano applicazione anche nei confronti dei cittadini di altri Stati membri, cosicché la decisione che il giudice del rinvio adotterà a seguito della presente sentenza è idonea a produrre effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2013, Libert e a., C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punto 35).
- 49 Orbene, come risulta da una giurisprudenza costante della Corte, quando il giudice del rinvio si rivolge a essa nell'ambito di un procedimento di annullamento di disposizioni applicabili non solo nei confronti dei cittadini nazionali, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri, la decisione che tale giudice adotterà a seguito della sua sentenza pronunciata in via pregiudiziale produrrà effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini, il che giustifica che la Corte risponda alle questioni sottoposte in relazione alle disposizioni del Trattato FUE relative alle libertà fondamentali nonostante il fatto che tutti gli elementi della controversia di cui al procedimento principale restino confinati all'interno di un solo Stato membro (sentenza del 7 settembre 2022, Cilevičs e a., C-391/20, EU:C:2022:638, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 50 Dalle considerazioni che precedono discende che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Nel merito

Sulle questioni relative all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

- 51 Con tali questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, segnatamente, se l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa, applicabile a un agglomerato urbano, che prevede, da un lato, che per esercitare

l'attività di servizi di NCC in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di NCC urbani e interurbani, e, dall'altro, che il numero di licenze di servizi di NCC sia limitato a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato.

- 52 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la qualificazione di una misura come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, postula che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo a incidere sugli scambi tra gli Stati membri. In terzo luogo, esso deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario. In quarto luogo, esso deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (sentenza dell'11 novembre 2021, *Autostrada Wielkopolska/Commissione e Polonia*, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punto 103 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 53 Per quanto riguarda la condizione relativa all'impegno di risorse statali, occorre ricordare che il concetto di aiuto comprende non soltanto prestazioni positive quali le sovvenzioni, ma anche interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti (sentenza del 14 gennaio 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 54 Di conseguenza, ai fini della constatazione dell'esistenza di un aiuto di Stato, deve essere dimostrato un nesso sufficientemente diretto tra, da un lato, il vantaggio accordato al beneficiario e, dall'altro, una riduzione del bilancio statale o un rischio economico sufficientemente concreto di oneri gravanti su tale bilancio (sentenza del 14 gennaio 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Nel caso di specie, è sufficiente constatare che dalla decisione di rinvio non risulta affatto che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale implichi l'impegno di risorse statali.
- 56 In particolare, da un lato, né il requisito di un'autorizzazione concessa dall'AMB per esercitare l'attività di servizi di NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona né la limitazione del numero di licenze di siffatti servizi a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato urbano sembrano implicare prestazioni positive, quali le sovvenzioni, a favore delle imprese che forniscono servizi di taxi né alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di tali imprese.
- 57 Dall'altro lato, non risulta che queste due misure conducano a una riduzione del bilancio statale o a un rischio economico sufficientemente concreto di oneri gravanti su tale bilancio, che possano andare a beneficio delle imprese che forniscono servizi di taxi.
- 58 In tali circostanze, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non osta a una normativa, applicabile a un agglomerato urbano, che prevede, da un lato, che per esercitare l'attività di servizi di NCC in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di NCC urbani e interurbani, e, dall'altro, che il numero di licenze di siffatti servizi sia limitato a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato, purché tali misure non siano atte a implicare un impegno di risorse statali ai sensi di detta disposizione.

Sulle questioni relative all'articolo 49 TFUE

- 59 Con tali questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio chiede altresì, in sostanza, se l'articolo 49 TFUE osti a una normativa, applicabile a un agglomerato urbano, che prevede, da un lato, che per esercitare l'attività di servizi di NCC in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di NCC urbani e interurbani, e, dall'altro, che il numero di licenze di siffatti servizi sia limitato a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato.
- 60 L'articolo 49, primo comma, TFUE dispone che, nel quadro delle disposizioni contenute nel capo 2 del titolo IV della terza parte del Trattato FUE, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate.
- 61 Secondo una giurisprudenza costante, devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l'esercizio della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE (sentenza del 7 settembre 2022, Cilevičs e a., C-391/20, EU:C:2022:638, punto 61 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 62 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi da 51 a 55 delle sue conclusioni, da un lato, il requisito di un'autorizzazione specifica per l'esercizio dell'attività di servizi di NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di NCC urbani e interurbani, costituisce di per sé una restrizione all'esercizio della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE, in quanto un simile requisito limita effettivamente l'accesso al mercato per qualsiasi nuovo arrivato (v., in tal senso, sentenza del 10 marzo 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 34; v. altresì, per analogia, sentenza del 22 gennaio 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punto 29).
- 63 Dall'altro lato, ciò vale anche per la limitazione del numero di licenze di siffatti servizi di NCC a un trentesimo del numero di licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato urbano, la quale deve essere qualificata come restrizione alla libertà di stabilimento, dal momento che una limitazione del genere restringe il numero di prestatori di servizi di NCC stabiliti nell'agglomerato di cui trattasi.
- 64 Secondo una giurisprudenza costante, siffatte restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse solo a condizione, in primo luogo, di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo (sentenza del 7 settembre 2022, Cilevičs e a., C-391/20, EU:C:2022:638, punto 65 nonché giurisprudenza ivi citata).

– Sull'esistenza di motivi imperativi di interesse generale

- 65 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale nonché dalle osservazioni dell'AMB e del governo spagnolo dinanzi alla Corte risulta che, mediante le due misure di cui trattasi nel procedimento principale, il RVTC mira a garantire, anzitutto, la qualità, la sicurezza e l'accessibilità dei servizi di taxi nell'agglomerato urbano di Barcellona, considerati come un «servizio di interesse generale», in particolare mantenendo un «equilibrio adeguato» tra il numero dei prestatori di servizi di taxi e quello dei prestatori di servizi di NCC, poi, una corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico all'interno di tale agglomerato urbano e, infine, la protezione dell'ambiente in detto agglomerato.

- 66 Per quanto riguarda più in particolare l'obiettivo di garantire la qualità, la sicurezza e l'accessibilità dei servizi di taxi, dal fascicolo a disposizione della Corte emerge, anzitutto, che l'attività di servizi di taxi è fortemente regolamentata, in quanto tali servizi sono soggetti, in particolare, a quote di licenze, a tariffe regolamentate, a un obbligo di trasporto universale e a un'accessibilità per le persone a mobilità ridotta. Alla luce di dette caratteristiche, i servizi di taxi sono considerati, in particolare dall'AMB, come un «servizio di interesse generale» che merita di essere preservato, quale elemento importante dell'organizzazione generale dei trasporti urbani dell'agglomerato di Barcellona.
- 67 L'AMB rileva, poi, che la praticabilità economica dell'attività di servizi di taxi appare minacciata da una crescente concorrenza proveniente dall'attività dei servizi di NCC. In tali circostanze, il mantenimento di un equilibrio tra queste due forme di trasporto urbano sarebbe stato percepito dai poteri politici, tanto a livello nazionale quanto regionale, come un mezzo adeguato e proporzionato per garantire il mantenimento dei servizi di taxi, quale servizio di interesse generale integrato in un modello di trasporto urbano globale.
- 68 Infine, il giudice del rinvio e diverse parti nel procedimento hanno rilevato che il Tribunal Supremo (Corte suprema) aveva considerato, in una sentenza del 4 giugno 2018, che l'organizzazione e le modalità auspiccate del trasporto urbano rientrano nella scelta delle autorità pubbliche, che tali autorità possono, nell'ambito di una siffatta scelta, optare per il mantenimento di servizi di taxi rispondenti alle caratteristiche ricordate al punto 66 della presente sentenza e che costituiscono, quindi, un «servizio di interesse generale», che è pertanto giustificato mantenere un equilibrio tra tale modalità di trasporto urbano e i servizi di NCC al fine di garantire il mantenimento di detto servizio di interesse generale e che, a tale scopo, il fatto di prevedere un rapporto tra le licenze di servizi di NCC e quelle di servizi di taxi, rapporto che può arrivare fino ad uno a 30, appare, in assenza di un'alternativa meno restrittiva, una misura adeguata e proporzionata.
- 69 A tale riguardo, in primo luogo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 75 e 76 delle sue conclusioni, l'obiettivo di una corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di un agglomerato urbano, da un lato, nonché quello della protezione dell'ambiente in un agglomerato siffatto, dall'altro, possono costituire motivi imperativi di interesse generale (v., in tal senso, sentenze del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna, C-400/08, EU:C:2011:172, punto 74, nonché del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punti 134 e 135).
- 70 In secondo luogo, per costante giurisprudenza, invece, obiettivi di natura puramente economica non possono costituire un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenze dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punto 55, e del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna, C-400/08, EU:C:2011:172, punto 74 nonché giurisprudenza ivi citata). La Corte ha segnatamente dichiarato, in tal senso, che l'obiettivo di garantire la redditività di una linea d'autobus concorrente, quale motivo di natura puramente economica, non può costituire un motivo imperativo di interesse generale (sentenza del 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 51).
- 71 Nel caso di specie, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 61 delle sue conclusioni, l'obiettivo di garantire la praticabilità economica dei servizi di taxi deve essere considerato, anch'esso, un motivo di natura puramente economica che non può costituire un motivo imperativo di interesse generale, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto precedente della presente sentenza.

- 72 Ne consegue che tale obiettivo non può essere invocato per giustificare, in particolare, il mantenimento di un equilibrio tra le due modalità di trasporto urbano di cui trattasi nel procedimento principale o un rapporto tra le licenze di servizi di NCC e quelle di servizi di taxi, che costituiscono considerazioni di natura puramente economica.
- 73 In terzo luogo, tali constatazioni non sono inficiate dalla circostanza che i servizi di taxi sono qualificati, nel diritto spagnolo, come «servizio di interesse generale».
- 74 Da un lato, come correttamente sostenuto dalla Commissione europea in udienza, l'obiettivo perseguito da una misura restrittiva della libertà di stabilimento deve, in quanto tale, costituire un motivo imperativo di interesse generale ai sensi della giurisprudenza citata al punto 64 della presente sentenza, senza che la qualificazione di detto obiettivo nel diritto nazionale possa influire sulla valutazione da effettuare a tal fine.
- 75 Dall'altro lato, non risulta da nessun elemento del fascicolo a disposizione della Corte che i prestatori di servizi di taxi che esercitano la loro attività nell'agglomerato urbano di Barcellona siano incaricati della gestione di un servizio di interesse economico generale (in prosieguo: un «SIEG») ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, né che l'assenza di restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi di NCC osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, di una specifica missione di servizio pubblico affidata a detti prestatori di servizi di taxi.
- 76 A tale riguardo, occorre ricordare che – sebbene gli Stati membri siano legittimati a definire la portata e l'organizzazione dei loro SIEG tenendo conto, in particolare, di obiettivi propri della loro politica nazionale e, a tal fine, dispongano di un ampio potere discrezionale che può essere rimesso in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto – detto potere non può essere illimitato e deve, in ogni caso, essere esercitato nel rispetto del diritto dell'Unione (sentenza del 3 settembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punto 95 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 77 Secondo la giurisprudenza della Corte, un servizio può rivestire un interesse economico generale quando detto interesse presenti caratteri specifici rispetto a quello di altre attività della vita economica (sentenza del 7 novembre 2018, *Commissione/Ungheria*, C-171/17, EU:C:2018:881, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).
- 78 Inoltre, può essere qualificato come SIEG un servizio la cui fornitura costituisca adempimento di specifici compiti d'interesse pubblico affidati al prestatore dallo Stato membro interessato (sentenza del 7 novembre 2018, *Commissione/Ungheria*, C-171/17, EU:C:2018:881, punto 52).
- 79 Occorre dunque che le imprese beneficiarie siano state effettivamente incaricate dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e che tali obblighi siano chiaramente definiti nel diritto nazionale, il che presuppone l'esistenza di uno o più atti di esercizio del potere pubblico che definiscano in maniera sufficientemente precisa almeno la natura, la durata e la portata degli obblighi di servizio pubblico gravanti sulle imprese incaricate dell'adempimento di tali obblighi (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, *Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione*, da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punti 72 e 73).
- 80 Inoltre, l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE prevede, da un lato, che le imprese incaricate della gestione di SIEG siano sottoposte alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali regole non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata, e, dall'altro, che lo sviluppo degli scambi non debba essere compromesso in misura contraria

all'interesse dell'Unione. In tal senso, il tenore stesso dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE evidenzia come deroghe alle norme del Trattato siano consentite solo se necessarie all'adempimento della specifica missione affidata a un'impresa incaricata della gestione di un SIEG (sentenza del 3 settembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punti 96 e 97).

- 81 Orbene, la circostanza che l'attività di servizi di taxi abbia le caratteristiche illustrate al punto 66 della presente sentenza e sia quindi fortemente regolamentata non consente di dimostrare che l'interesse che riveste tale attività presenti, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 77 della presente sentenza, caratteri specifici rispetto a quello di altre attività economiche, né che una specifica missione di servizio pubblico sia stata affidata ai prestatori di servizi di taxi mediante atti di esercizio del potere pubblico sufficientemente precisi in tal senso.
- 82 In quarto luogo, se è vero che dalle caratteristiche illustrate al punto 66 della presente sentenza emerge che la regolamentazione dei servizi di taxi mira in particolare a garantire la qualità, la sicurezza e l'accessibilità di tali servizi, a beneficio degli utenti, risulta, per contro, che le misure di cui trattasi nel procedimento principale non perseguono, di per sé, detti obiettivi.
- 83 Alla luce delle considerazioni che precedono, solo gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico, da un lato, nonché di protezione dell'ambiente, dall'altro, possono essere invocati, nel caso di specie, quali motivi imperativi di interesse generale per giustificare le misure di cui trattasi nel procedimento principale.

– *Sulla proporzionalità delle misure di cui trattasi nel procedimento principale*

- 84 Per quanto riguarda la questione di stabilire se tali misure siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione degli obiettivi citati al punto 83 della presente sentenza e non eccedano quanto necessario per conseguirli, occorre operare una distinzione tra il requisito di una seconda autorizzazione per l'esercizio dell'attività di servizi di NCC e la limitazione del numero di licenze di servizi di NCC a un trentesimo del numero di licenze di servizi di taxi.

– *Sulla proporzionalità del requisito di una seconda autorizzazione*

- 85 Per quanto riguarda il requisito di un'autorizzazione specifica per la fornitura di servizi di NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona, da una giurisprudenza costante risulta, anzitutto, che un regime di previa autorizzazione amministrativa non può legittimare un comportamento discrezionale da parte delle autorità nazionali tale da vanificare l'effetto utile delle disposizioni del diritto dell'Unione, in particolare quelle relative alle libertà fondamentali come quelle di cui trattasi nel procedimento principale (sentenza del 22 gennaio 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
- 86 Pertanto, un regime di previa autorizzazione amministrativa, perché sia giustificato anche quando deroghi a dette libertà fondamentali, deve essere fondato in ogni caso su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali affinché esso non sia usato in modo arbitrario (sentenza del 22 gennaio 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

- 87 Poi, non può essere considerato necessario per il conseguimento dello scopo perseguito un provvedimento posto in essere da uno Stato membro che costituisca, sostanzialmente, una duplicazione di controlli già effettuati nell'ambito di altre procedure, nello Stato medesimo o in un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punto 36).
- 88 Infine, una procedura di previa autorizzazione risulterà necessaria solamente quando un controllo a posteriori debba essere considerato troppo tardivo al fine di garantire la sua reale efficacia consentendo al medesimo di conseguire lo scopo perseguito (sentenza del 22 gennaio 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punto 39).
- 89 Nel caso di specie, in primo luogo, il requisito di una previa autorizzazione può certamente essere idoneo a conseguire gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico nonché di protezione dell'ambiente. Inoltre, tenuto conto della natura del servizio di cui trattasi, che implica l'utilizzo di veicoli da turismo che, spesso, non possono essere distinti dagli altri veicoli di tale categoria, utilizzati a titolo privato, per di più su un vasto territorio urbano, si può ritenere che un controllo a posteriori intervenga troppo tardi per garantire una reale efficacia di quest'ultimo e consentirgli di conseguire gli obiettivi perseguiti. Ne discende che il requisito di una siffatta previa autorizzazione può essere considerato necessario ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 88 della presente sentenza.
- 90 Ciò premesso, conformemente alla giurisprudenza ricordata ai punti 64 e 86 della presente sentenza, occorre inoltre che i criteri applicabili alla concessione, al diniego e, se del caso, alla revoca di licenze di servizi di NCC siano idonei a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione di tali obiettivi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 91 In secondo luogo, avendo la P&L affermato, in particolare, dinanzi alla Corte che l'autorità amministrativa competente si riserva, in funzione della situazione del mercato, il diritto di annullare una licenza di servizi di NCC, spetterà al giudice del rinvio verificare, in particolare, se l'esercizio del potere discrezionale conferito, nel rispetto di detti criteri, a tale autorità sia sufficientemente circoscritto, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 86 della presente sentenza, affinché esso non sia usato in modo arbitrario.
- 92 In terzo luogo, nei limiti in cui la P&L sostiene, peraltro, che il requisito di un'autorizzazione specifica per la fornitura di servizi di NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona duplicherebbe le procedure e i requisiti esistenti imposti per la concessione dell'autorizzazione nazionale prevista per esercitare tale attività, occorrerà che il giudice del rinvio, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 87 della presente sentenza, si assicuri che le procedure poste in essere per la concessione di detta autorizzazione specifica non costituiscano una duplicazione di controlli già effettuati nell'ambito di tale altra procedura nel medesimo Stato membro.
- 93 In sede di esame della necessità del requisito di una siffatta autorizzazione specifica, il giudice del rinvio dovrà valutare, nello specifico, se talune particolarità dell'agglomerato urbano di Barcellona giustificano l'introduzione di tale requisito, che si aggiunge a quello relativo all'ottenimento dell'autorizzazione nazionale, per conseguire gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico nonché di protezione dell'ambiente all'interno di quest'ultimo.

– *Sulla proporzionalità della limitazione delle licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi*

- 94 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 80 e 81 delle sue conclusioni, dal procedimento dinanzi alla Corte non è emerso alcun elemento che consenta di dimostrare l'idoneità della misura di limitazione delle licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi a garantire la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico nonché di protezione dell'ambiente.
- 95 Al riguardo, sembra risultare sia dal punto 9 del preambolo del RVTC sia dall'impianto sistematico del RVTC, quale risulta, in particolare, dai suoi articoli 7 e da 9 a 11, che la limitazione delle licenze di fornitura di servizi di NCC costituisce l'elemento chiave con cui tale regolamento mira a conseguire tali obiettivi.
- 96 Orbene, nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte, gli argomenti dedotti, in particolare, dalla P&L, dalla Tapoca VTC1 e dalla Commissione, secondo i quali
- i servizi di NCC ridurrebbero il ricorso all'automobile privata;
 - non sarebbe coerente invocare problemi di stazionamento sulle vie pubbliche dell'AMB, mentre il RVTC impone alle imprese che offrono servizi di NCC di disporre di un loro proprio parcheggio e di non stazionare sulle vie pubbliche;
 - i servizi di NCC potrebbero contribuire a conseguire l'obiettivo di una mobilità efficiente e inclusiva, grazie al loro livello di digitalizzazione e alla flessibilità nella fornitura di servizi, come una piattaforma tecnologica accessibile ai non vedenti; e
 - la normativa statale incoraggerebbe il ricorso a veicoli che utilizzano energie alternative per i servizi di NCC;

non sono stati confutati né dall'AMB né dal governo spagnolo. Infatti, in risposta a un quesito posto dalla Corte in udienza, tale governo ha affermato di non essere al corrente dell'esistenza di studi dell'impatto della flotta di veicoli NCC sul trasporto, sul traffico, sullo spazio pubblico e sull'ambiente nell'agglomerato urbano di Barcellona, né dell'esistenza di uno studio che preveda gli effetti della normativa introdotta dal RVTC sulla realizzazione degli obiettivi menzionati al punto 94 della presente sentenza.

- 97 Pertanto, fatta salva una valutazione che deve essere effettuata dal giudice del rinvio, anche alla luce di eventuali elementi che non sono stati portati a conoscenza della Corte, la limitazione delle licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi non risulta idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico.
- 98 Peraltro, nessun elemento del fascicolo a disposizione della Corte è volto a dimostrare che una siffatta limitazione delle licenze di servizi di NCC non ecceda quanto necessario per conseguire detti obiettivi.

- 99 Non si può infatti escludere che un eventuale impatto della flotta dei veicoli NCC sul trasporto, sul traffico e sullo spazio pubblico nell'agglomerato urbano di Barcellona possa essere adeguatamente limitato da misure meno restrittive, quali misure di organizzazione dei servizi di NCC, limitazioni di detti servizi durante talune fasce orarie o ancora restrizioni alla circolazione in taluni spazi.
- 100 Allo stesso modo, non si può escludere che l'obiettivo di protezione dell'ambiente nell'agglomerato urbano di Barcellona possa essere raggiunto mediante misure meno lesive della libertà di stabilimento, come limiti di emissione applicabili ai veicoli che circolano in detto agglomerato.
- 101 Tuttavia, anche in questo caso, spetta al giudice del rinvio verificare se sia dimostrato dinanzi ad esso che misure meno restrittive non consentono di conseguire gli obiettivi perseguiti.
- 102 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 49 TFUE
- non osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede che per esercitare l'attività di servizi di NCC in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di NCC urbani e interurbani, qualora tale autorizzazione specifica sia fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che escludano qualsiasi arbitrarietà e che non costituiscano una duplicazione di controlli già effettuati nell'ambito della procedura di autorizzazione nazionale, ma che rispondano a esigenze specifiche di detto agglomerato;
 - osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede una limitazione del numero di licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato, ove non sia dimostrato né che tale misura sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di tale agglomerato nonché di protezione del suo ambiente, né che essa non ecceda quanto necessario per conseguire tali obiettivi.

Sulle spese

- 103 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede, da un lato, che per esercitare l'attività di servizi di noleggio di veicoli con conducente in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di noleggio di veicoli con conducente urbani e interurbani, e, dall'altro, che il numero di licenze di siffatti servizi sia limitato a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato, purché tali misure non siano atte a implicare un impegno di risorse statali ai sensi di detta disposizione.**

- 2) **L'articolo 49 TFUE non osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede che per esercitare l'attività di servizi di noleggio di veicoli con conducente in tale agglomerato sia imposta un'autorizzazione specifica, che si aggiunge all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di noleggio di veicoli con conducente urbani e interurbani, qualora tale autorizzazione specifica sia fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che escludano qualsiasi arbitrarietà e che non costituiscano una duplicazione di controlli già effettuati nell'ambito della procedura di autorizzazione nazionale, ma che rispondano a esigenze specifiche di detto agglomerato.**

- 3) **L'articolo 49 TFUE osta a una normativa, applicabile in un agglomerato urbano, che prevede una limitazione del numero di licenze di servizi di noleggio di veicoli con conducente a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato, ove non sia dimostrato né che tale misura sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di tale agglomerato nonché di protezione del suo ambiente né che essa non ecceda quanto necessario per conseguire tali obiettivi.**

Firme