



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

ai sensi degli articoli 21 e articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

in merito alla riforma del settore della mobilità non di linea

inviato al

Presidente del Senato

Presidente della Camera dei Deputati

Presidente del Consiglio dei Ministri

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Rif. S2782

Sen. Pietro Grasso
Presidente del Senato della Repubblica
Palazzo Madama
00186 Roma
PEC segretariatogenerale@pec.senato.it

Laura Boldrini
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
00186 Roma
PEC camera_protcentrale@certcamera.it

On. Paolo Gentiloni
Presidente del Consiglio dei Ministri
Palazzo Chigi
00186 Roma
PEC presidente@pec.governo.it

Prof. Graziano Delrio
Ministro delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Piazzale Porta Pia, 1
00198 Roma
PEC segreteria.ministro@pec.mit.gov.it

Premessa

Nell'ultimo decennio si sono verificati irreversibili fenomeni di allargamento e diversificazione dell'offerta dei servizi di mobilità non di linea, idonei ad incrementare la qualità e a ridurre i prezzi del servizio, con

indubbi vantaggi per il consumatore.

Rispetto a questo processo di evoluzione del mercato, gli operatori tradizionali, dotati di licenza taxi emessa dai comuni e operanti sulla base di una rigida regolamentazione in relazione tra l'altro al numero di licenze, dei turni e degli orari, rappresentano la categoria più esposta alla concorrenza delle nuove forme di servizio, come dimostra la forte opposizione manifestata in relazione a possibili riforme pro-concorrenziali. L'Autorità, pur nella consapevolezza di ciò, ritiene tuttavia che, in un'ottica di massimizzazione del benessere sociale, la strada da perseguire non dovrebbe essere quella di introdurre nuovi e/o ulteriori vincoli – su base territoriale, soggettiva o altro – volti a limitare l'operatività delle nuove forme di servizi di mobilità urbana; si dovrebbe al contrario perseguire una strada di “deregolazione dal basso” dei vincoli a carico degli operatori gravati da obblighi di servizio pubblico, in modo che essi abbiano la possibilità di rispondere in maniera adeguata ai cambiamenti imposti sia dalle nuove tecnologie sia da una domanda sempre più esigente. Al fine di creare un “*level playing field*” ed evitare fenomeni che possono (spesso impropriamente) essere interpretati come atti di “concorrenza sleale”, appare dunque decisamente più efficiente alleggerire la regolazione degli operatori esistenti, sviluppando le forme di servizio più innovative e benefiche per il consumatore.

La problematica è comune a molti altri Stati europei dove, nell'ambito di riforme del settore, sono state intraprese iniziative in questo senso. A titolo di esempio, in Francia e in Inghilterra, le Autorità di concorrenza hanno evidenziato, nell'ambito delle rispettive attività di *advocacy*, l'opportunità che sia garantito un confronto ad armi pari tra taxi e servizio noleggio auto con conducente nei nuovi mercati e hanno criticato talune restrizioni previste in via normativa, tra cui l'obbligo per gli NCC di fare decorrere un certo lasso di tempo tra prenotazione del servizio e inizio dello stesso e l'obbligo di inizio e termine del servizio in rimessa, che sono state conseguentemente riviste. In particolare, l'Autorità francese, tenendo ferma l'esclusiva dei taxi per il servizio su piazza, senza prenotazione, auspica un confronto maggiormente concorrenziale nel servizio di trasporto su chiamata, con riferimento quindi ai servizi di prenotazione delle corse¹.

La stessa offerta del servizio taxi (o almeno parte di essa) sta reagendo in maniera dinamica allo sviluppo di modalità innovative di trasporto non di

¹ Cfr. ICN, *Government Advocacy and Disruptive Innovations*, Singapore 2016.

linea, sfruttando al meglio le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Al riguardo, l'Autorità ha di recente avviato due procedimenti istruttori nei confronti di alcune società e cooperative di sistemi radio taxi di Roma e Milano proprio per evitare che vengano ostacolate le forme più innovative che si stanno sviluppando nel settore e per tutelare i tassisti che intendono avvalersene².

Ciò premesso, con l'art. 9, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244 (c.d. decreto mille proroghe 2017), come modificato in sede di conversione dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, è stata disposta la proroga al 31 dicembre 2017 (i) del termine per l'emanazione del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti finalizzato ad impedire le pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente; nonché (ii) della sospensione dell'efficacia delle disposizioni in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea introdotte dal decreto legge 30 dicembre 2008 n. 2007 finalizzate, tra l'altro, a restringere l'operatività dei conducenti al di fuori del comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione.

L'Autorità valuta positivamente tali proroghe nella misura in cui esse consentono di usufruire di un periodo di tempo congruo per procedere ad una riforma complessiva in senso pro-concorrenziale della normativa relativa al settore della mobilità non di linea, come da tempo auspicato dall'Autorità in numerosi interventi di segnalazione da parte della stessa (cfr. *infra*).

In questo contesto, si prende atto che in data 21 febbraio 2017 è stata stipulata un'intesa tra il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e i rappresentanti delle principali sigle sindacali di categoria che si opponevano all'approvazione del citato articolo 9, comma 3, del decreto mille proroghe 2017. Tale intesa prevede la stesura entro un mese di:

- uno schema di decreto interministeriale di cui all'articolo 2 del d.l. n. 40/2010 per misure *“tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia”*;
- uno schema di decreto legislativo delegato di riordino della legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21, che regola i servizi di trasporto pubblico non di linea.

Con riferimento allo schema di decreto legislativo delegato da ultimo citato, la delega è prevista dall'articolo 71 del disegno di legge A.S. n. 2085 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”, che prevede che il Governo

² Cfr. I801A e I801B in bollettino 3/2017.

adotti entro dodici mesi dall'approvazione della legge una riforma complessiva del settore dei servizi di mobilità non di linea. I criteri ed i principi direttivi cui il Governo dovrebbe attenersi nella redazione di tale decreto sono:

“(a) prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea [...] che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti di linea [...];

(b) adeguare l'offerta alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti;

(c) promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi;

(d) assicurare una miglior tutela del consumatore nella fruizione del servizio garantendo una consapevole scelta nell'offerta;

(e) armonizzare le competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali;

(f) adeguare il sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative [...], anche ai fini del contrasto dei fenomeni dell'abusivismo [...].”

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato valuta positivamente i citati criteri di delega, in particolare quelli di cui *sub* (b), (c) e (d), in quanto sufficientemente ampi rispetto ad un intervento normativo che includa anche i servizi di mobilità che utilizzano autisti non professionisti collegati ad una piattaforma digitale. Si ritengono invece necessarie talune limitate modifiche, di seguito indicate, in relazione al criterio *sub* (e) della delega per includere anche l'armonizzazione delle competenze statali, nonché al fine di prevedere uno specifico criterio di delega in relazione a forme di compensazione per i tassisti. L'Autorità auspica pertanto una pronta approvazione del disegno di “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” e l'esercizio della delega in esso contenuta.

Proprio in vista del riordino del settore della mobilità non di linea, e nell'auspicio che i futuri interventi normativi sappiano coniugare efficacemente le esigenze di una riforma in senso fortemente pro-concorrenziale del settore della mobilità urbana non di linea con misure idonee a limitare l'impatto sociale dell'apertura del mercato, l'Autorità intende fornire i propri suggerimenti avvalendosi a tal fine di una ormai lunga e consolidata attività di segnalazione sul tema al Parlamento ed al Governo ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 287/90.

In particolare, in considerazione della cronica carenza di offerta che caratterizza i servizi di mobilità non di linea rispetto ad una domanda sempre crescente e sempre più esigente, anche con riferimento alla qualità dei servizi, l'Autorità intende porre all'attenzione del Governo e del Parlamento i seguenti punti:

1. l'esigenza di procedere quanto più possibile a un'equiparazione tra i servizi taxi e le altre forme di mobilità non di linea;
2. l'ingresso nel settore della mobilità non di linea di nuovi servizi a forte contenuto tecnologico che hanno modificato radicalmente il paradigma di funzionamento del settore e reso oltremodo obsoleto il quadro normativo vigente;
3. l'individuazione di strumenti volti a compensare l'effetto dell'apertura e dell'allargamento del mercato della mobilità non di linea sugli operatori sottoposti a obblighi di servizio pubblico.

I. Equiparazione tra servizio taxi e servizio noleggio con conducente

L'Autorità fin dal suo primo intervento nel settore del trasporto non di linea, risalente al 1995³, ha sottolineato il tema della carenza dell'offerta di servizi di taxi rispetto alla domanda di mobilità urbana; carenza dovuta principalmente a un numero insufficiente di licenze emesse dai comuni interessati (in particolare quello di Roma), con conseguenti livelli troppo elevati delle tariffe per il servizio. L'Autorità ha auspicato quindi un aumento del numero delle licenze, una riduzione dei vincoli regolamentari in tema di turni ed orari (da intendere come minimi e liberamente derogabili) e ha chiesto che venisse specificato con chiarezza la natura di prezzo massimo della tariffa comunale (al fine di prevedere politiche autonome di differenziazione per fascia oraria o su base zonale)⁴.

In una sua successiva segnalazione del 2004 l'Autorità, oltre a ribadire e ulteriormente articolare i rilievi critici avanzati nella segnalazione del 1995, ha introdotto per la prima volta nel dibattito sul settore il tema della “*compensazione*” a favore dei titolari di licenza taxi a fronte di una politica di aumento del numero delle licenze⁵.

Successivamente a questi primi interventi, taluni Comuni, tra cui il

³ Cfr. AS053 “Servizio di trasporto di persone mediante taxi” in bollettino n. 29/1995.

⁴ Cfr. AS053 cit. in particolare §10. Da notare come già nel 1995 l'Autorità collegava espressamente alla scarsità dell'offerta di taxi il fenomeno del cd “*abusivismo*”, inteso in quella sede come “*spontaneo adeguamento del mercato*” alla scarsità stessa.

⁵ AS277 “Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi” in bollettino 9/2004.

Comune di Roma nel 2007, hanno provveduto ad aumentare il numero delle licenze, ma tali interventi sono risultati insufficienti anche a fronte di una domanda di mobilità non di linea in forte crescita. La domanda insoddisfatta, in particolare il suo segmento più elevato (utenza *business*), anche a causa di un livello qualitativo del servizio taxi non particolarmente elevato, si è spostata verso l'altra tipologia di servizio prevista dalla legge di settore, il servizio di noleggio con conducente (NCC).

L'offerta di servizi di NCC, tuttavia, non è stata sufficiente a soddisfare la domanda di mobilità. A titolo di esempio si consideri che, con specifico riferimento al Comune di Roma, che rappresenta insieme al Comune di Milano il più grande mercato per i servizi di mobilità alle persone nel paese, l'ultimo bando-concorso per il rilascio di nuove autorizzazioni risale al 1993 e che, ancora ad aprile 2015, le autorizzazioni per NCC rilasciate dal Comune di Roma erano meno di mille⁶. La forte asimmetria tra offerta e domanda ha spinto numerosi operatori dotati di autorizzazione a svolgere servizio di NCC rilasciata da altri comuni ad operare nelle aree dei comuni a maggior domanda (principalmente Roma e Milano).

A fronte di questo fenomeno, è intervenuta la modifica della legge n. 21/92 attuata dal decreto legge 30 dicembre 2008 n. 2007 (cd "milleproroghe 2009"), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 31, che ha introdotto forti restrizioni in relazione alla possibilità per i conducenti NCC di operare al di fuori del comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione, prevedendo, tra l'altro: l'obbligo di sede e di rimessa nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 3); alcune limitazioni all'accesso al territorio comunale di soggetti autorizzati da altri comuni (art. 5 *bis*); la necessità di rimessa in loco per ottenere una nuova autorizzazione (art. 8); l'obbligo di inizio e termine di ogni servizio di NCC in rimessa (art. 11).

L'Autorità, nel febbraio 2009, ha segnalato le restrizioni concorrenziali provocate da queste norme, sottolineando che "*[l]a portata anticoncorrenziale di tali limiti appare evidente ove si consideri che l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate*

⁶ Per la precisione 993 a fronte di oltre 6.000 autisti NCC normalmente operanti nel territorio comunale. Dati forniti all'Autorità dal Comune di Roma e dalle associazioni di NCC e citati nella segnalazione AS122" Regolamento dell'offerta dei servizi di autonoleggio con conducente mediante vettura (NCC)" in bollettino n. 45/2015.

da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione”⁷.

L'efficacia delle norme restrittive introdotte nel 2008 nella legge n. 21/92 è stata sospesa, in un primo momento, fino al 30 giugno 2009⁸. Tale termine è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2009⁹ e poi al 31 marzo 2010¹⁰.

Alla scadenza del termine di sospensione del 31 marzo 2010, l'Autorità ha ribadito il giudizio fortemente negativo su tali norme, reiterando una segnalazione ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri affinché venissero eliminate¹¹.

Il legislatore è quindi intervenuto nuovamente e, con l'art. 2, comma 3, del decreto legge n. 40 del 25 marzo 2010, ha stabilito che: “[a]i fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21[...], ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia”. Il termine originario (fissato al 25 maggio 2010 dal d.l. n. 40/2010) per l'adozione del decreto interministeriale è stato prorogato di anno in anno e, da ultimo, al 31 dicembre 2017, dal citato art. 9, comma 3, del c.d. decreto milleproroghe 2017.

Si è dunque avuto un lungo periodo nel quale, in assenza di una esplicita sospensione della validità delle norme inserite nel 2008 nella legge n. 21/92, e in attesa di un Decreto Interministeriale che avrebbe dovuto definire i termini entro cui considerare il fenomeno del c.d. “abusivismo” nel

⁷ Cfr. AS501 “Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207)” in bollettino 7/2009.

⁸ Cfr. l'art. 7-bis del decreto legge n. 5/2009, introdotto dalla legge di conversione n. 33 del 9 aprile 2009.

⁹ Cfr. l'art. 23, comma 2, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

¹⁰ Cfr. l'art. 5, comma 3, decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

¹¹ Cfr. AS683 “Disciplina dell'attività di noleggio con conducente” in bollettino 16/2010.

settore del trasporto pubblico non di linea, si è ingenerata una forte incertezza giuridica che ha determinato anche esiti contrastanti in sede giudiziaria¹². In questo contesto, l’Autorità, tra le proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per la concorrenza del 2014, ha inserito *“l’abolizione degli elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità tra i due servizi”*, facendo esplicito riferimento ai vincoli territoriali che limitano l’esercizio dell’attività di NCC al territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione¹³.

Proposte per una riforma del settore in senso pro-concorrenziale

Alla luce di quanto precede, pertanto, l’Autorità ritiene che sia le norme che il Governo intende approvare a legislazione vigente (decreto interministeriale), sia quelle che dovrà adottare in futuro (il riordino della legge quadro 15 gennaio 1992 n. 21) debbano:

- non prevedere alcuna disposizione che limiti su base territoriale l’attività degli operatori NCC come invece previsto dagli articoli 3 comma 3, 5 *bis*, 8 comma 3 e 11 dell’attuale testo della legge n. 21/1992. Considerato che l’attività di NCC è svolta in regime di mercato, vincolata solo all’ottenimento di una mera autorizzazione all’inizio attività, si ritiene che la soluzione ottimale sia la previsione di un’autorizzazione su base nazionale rilasciata del Ministero delle infrastrutture e trasporti, come avviene per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza. A tal fine, appare necessario modificare la delega prevista dall’attuale art. 71, lettera (e), del disegno di *“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”*, che prevede

¹² Parte della giurisprudenza ha ritenuto che le norme della legge n. 21/92 introdotte nel 2008 fossero applicabili in quanto immediatamente precettive (cfr. sentenze del TAR Lazio nn. 7516/2012 e 3863/2013). Di medesimo avviso l’ordinanza cautelare, sempre del TAR Lazio, pubblicata il 5 marzo 2015, che ha sospeso una delibera del Comune di Roma, e richiamando le citate sentenze n. 7516/2012 e 3863/2013 ha incidentalmente ribadito che: *“le modifiche apportate alla legge quadro n. 21 del 1992, dall’art. 29, comma 1 –quater, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, debbono ritenersi, nella parte di interesse, ormai vigenti, in quanto, da ultimo, anche l’art. 8, comma 1, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, conv. in legge, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2015, n. 11, si è limitato a prorogare il termine di adozione del decreto ministeriale recante “disposizioni attuative” della legge in esame, nulla disponendo in ordine ad una eventuale “sospensione” dell’efficacia delle norme in questione”*. Altra parte della giurisprudenza è stata invece di avviso contrario, ritenendo che, stante la mancata adozione del decreto interministeriale, dette norme fossero soggette a sospensione dell’efficacia: nel giudizio per l’annullamento dei provvedimenti di sospensione delle autorizzazioni rilasciate ai ricorrenti per l’attività di NCC, questi ultimi hanno ottenuto l’accoglimento della domanda cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati (ordinanza cautelare TAR Lazio n. 4859/2014): *“considerato che la normativa primaria di riferimento degli impugnati provvedimenti (art. 29, comma 1 quater, del d.l. 30.12.2008 n. 207, come convertito in l. 27.2.2009 n. 14), è attualmente soggetta a sospensione dell’efficacia, per effetto di provvedimento legislativo, ed era altresì sospesa al momento dell’adozione degli atti in questa sede contestati”*.

¹³ Cfr. AS1137 *“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014”* in bollettino 27/2014.

l'armonizzazione delle competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di includervi anche le competenze statali. In subordine, l'autorizzazione dovrebbe essere rilasciata almeno su base regionale;

- stabilire, ai sensi del criterio di delega di cui alla lettera (e) del testo dell'articolo 71 del disegno di legge A.S. n. 2085 (*“armonizzare le competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali”*) – modificato come sopra indicato –, norme a seguito delle quali gli enti titolari delle competenze di programmazione dei servizi di mobilità non di linea (attuale articolo 4 della legge n. 21/92) esercitino tali competenze in maniera da:

- evitare ogni forma di contingentamento delle autorizzazioni NCC; o, in subordine, ipotizzare criteri – validi su base nazionale – che leghino il numero delle licenze ad un'analisi della domanda effettiva dei servizi (anche attraverso indagini sul campo), senza utilizzare criteri basati su stime parametriche del profilo di crescita di alcune variabili (popolazione residente, poli di attrazione, ecc.)¹⁴;

- prevedere, nel caso non si introduca un'autorizzazione da rilasciare su base nazionale, forme di potere sostitutivo in presenza di inerzia delle amministrazioni (a livello di governo centrale nel caso di competenze regionali; regionale nel caso di competenze comunali); si consideri, quale esempio paradigmatico di inerzia amministrativa, il caso del Comune di Roma Capitale, che ha concesso le ultime autorizzazioni NCC nel 1993 a fronte di oltre 5.000 noleggiatori presenti sul territorio comunale dotati di autorizzazioni di altri comuni;

- ai sensi del criterio di delega di cui alla lettera (a) dell'attuale testo dell'articolo 71 del disegno di legge A.S. n. 2085 (*“prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea [..]che assicurino agli autoservizi stessi una funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti di linea [...]”*), ipotizzare forme di raccordo efficienti tra la normativa sul trasporto pubblico di linea e quello non di linea, al fine di prevedere la copertura della cd *“domanda debole di mobilità”* con servizi non di linea (che dunque potrebbero ampliare la gamma delle loro attività dietro remunerazione pubblica)¹⁵;

- prevedere maggiore flessibilità operativa ai soggetti dotati di licenza taxi in termini di:

¹⁴Cfr. AS1223 cit. nella quale l'Autorità suggeriva questi interventi alla Città di Roma Capitale.

¹⁵ Cfr. AS1305 “Art - metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento” in bollettino n. 38/2016.

- eliminazione dei vincoli attualmente esistenti al cumulo di più licenze, garantendo la possibilità che l'attività di taxi sia esercitabile in forma di impresa;
- massima flessibilità di turni ed orari (da considerare come minimi e liberamente derogabili);
- possibilità di offrire nuovi servizi integrativi (ad es., uso collettivo dei taxi);
- possibilità di attuare politiche autonome dei prezzi delle corse nel rispetto del vincolo della tariffa massima (in particolare con riferimento a particolari destinazioni come aeroporti, stazioni ferroviarie e luoghi di attrazione turistica).

II. Nuovi servizi di mobilità non di linea a forte contenuto tecnologico

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è già intervenuta nel settembre 2015 con un parere al Ministro dell'Interno, su richiesta del Consiglio di Stato, in merito ai nuovi servizi di mobilità ad alta tecnologia¹⁶. In quella sede sono stati sottolineati con forza gli evidenti benefici concorrenziali per i consumatori finali derivanti da una generale affermazione delle nuove piattaforme di comunicazione fra domanda e offerta di servizi di mobilità non di linea in termini di maggiore facilità di fruizione del servizio di mobilità, migliore copertura di una domanda spesso insoddisfatta, miglioramento della qualità del servizio e riduzione dei costi per l'utenza, e, nella misura in cui si disincentiva l'uso del mezzo privato, in termini di decongestionamento del traffico urbano, con un miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di trasporto pubblico di linea e di circolazione del traffico privato.

In particolare, sono state espresse valutazioni concorrenziali sia con riferimento a quella tipologia di servizi che utilizzano piattaforme digitali per connettere autisti professionisti dotati di licenza taxi o autorizzazione NCC con la domanda finale (come UBER Black o Mytaxi), sia con riguardo all'altra tipologia di servizi che, tramite la piattaforma, mette in connessione autisti non professionisti e la domanda finale (come il servizio UBER Pop, attualmente inibito sull'intero territorio nazionale da alcune decisioni del Tribunale civile di Milano)¹⁷.

¹⁶ Cfr. AS1222 "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea" in bollettino n. 39/2015.

¹⁷ Cfr. ordinanza del 25 maggio 2015, R.G. n. 16612/2015, in primo grado; ordinanza del 2 luglio 2015, R.G. nn. 35445/2015 e 36491/2015, in sede di reclamo.

Con riferimento al primo tipo di servizi, l’Autorità, *“in un’ottica di giusto bilanciamento tra i vantaggi concorrenziali derivanti dallo sviluppo di questo tipo di piattaforme digitali (e di tutela degli interessi pubblici ad esse connessi) e la tutela di singole categorie di operatori”*¹⁸, ha chiaramente auspicato un’interpretazione delle norme vigenti costituzionalmente orientata e dunque rispettosa del principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all’articolo 41 della Costituzione. In particolare, ha sostenuto l’inapplicabilità agli autisti dotati di autorizzazione NCC che si servono di piattaforme digitali per il procacciamento della clientela delle norme della legge n. 21/92 che ne vincolano l’operatività all’esistenza ad una rimessa all’interno del comune che ha rilasciato l’autorizzazione (ed in particolare degli articoli 3 e 11 della legge n. 21/92).

Pertanto, nelle more di una riforma complessiva del settore secondo le linee sopra indicate, anche il decreto interministeriale di cui all’articolo 2 del d.l. n. 40/2010 che il Governo si appresta ad approvare non dovrebbe in alcun modo contenere norme che vincolino su base geografica l’operatività dei soggetti NCC autorizzati che si servono di piattaforme tecnologiche per il procacciamento della domanda.

Con riferimento a quei servizi di mobilità che utilizzano autisti non professionisti collegati ad una piattaforma digitale, l’Autorità nel proprio parere del 2015 ha auspicato, *“in una prospettiva de iure condendo”*, l’adozione di una regolamentazione minima, alla luce dell’esigenza di contemperare interessi meritevoli di tutela (concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri), tramite la definizione di un “terzo genere” di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi ed agli NCC). Sul medesimo punto, il Presidente dell’Autorità, nel corso di una audizione Parlamentare del 28 ottobre 2015 nell’ambito dell’istruttoria legislativa sul disegno di legge sulla legge annuale per la concorrenza, ha ribadito *“la necessità dell’adozione di una regolamentazione minima di questo tipo di servizi”*¹⁹.

Nel parere reso su questo tema, il Consiglio di Stato²⁰ ha condiviso la ricostruzione svolta dall’Autorità, anche con riferimento all’incompletezza della legislazione in materia e alla necessità che il legislatore adotti una

¹⁸ Cfr. AS1222 cit.

¹⁹ Cfr. testo dell’audizione del Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato presso la X Commissione – Industria, Commercio, Turismo del Senato della Repubblica nell’ambito dell’istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 2085 recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” disponibile su www.agcm.it

²⁰ Parere n. 3586 del 23 dicembre 2015.

regolazione del fenomeno nel prossimo futuro, tale da riconoscere le caratteristiche di diversità dei nuovi servizi di mobilità e individuare le tutele necessarie ai fini della loro operatività²¹.

L'introduzione di una regolamentazione minima delle nuove piattaforme di servizi di mobilità potrebbe trovare spazio nel futuro decreto legislativo di riforma della legge n. 21/92 annunciato dal Governo.

Si ritiene, infatti, che i criteri di delega previsti dall'attuale testo dell'articolo 71 del disegno di legge A.S. n. 2085 siano sufficientemente ampi rispetto all'auspicato intervento normativo, considerando in particolare il criterio *sub* lettera (b) (*“adeguare l'offerta alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti”*), congiuntamente ai criteri *sub* lettere (c) e (d) (*“promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi”* e *“assicurare una miglior tutela del consumatore”*). Di rilievo anche il criterio *sub* lettera (f) (*“adeguare il sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative [...], anche ai fini del contrasto dei fenomeni dell'abusivismo”*), che consente di intervenire anche sulle norme del Codice della Strada che attualmente ostano ad uno svolgimento di servizi che utilizzano autisti non professionisti.

Tale regolamentazione, tenuto conto dell'esigenza di tutelare la sicurezza stradale e l'incolumità dei passeggeri, dovrebbe essere tuttavia la meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme in un registro pubblico e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti e per le piattaforme, anche di natura fiscale. In questo contesto, appare infatti necessario evitare soluzioni che, pur rappresentando un'apertura a questi servizi, ne potrebbero sancire, di fatto, un'operatività ridotta, non in grado di aumentare la concorrenza sui servizi di trasporto non di linea.

III. Strumenti di compensazione dell'effetto dell'apertura ed allargamento del mercato della mobilità non di linea

Nella citata segnalazione del 2004²² l'Autorità, suggerendo un allargamento dell'offerta del servizio taxi tramite un aumento delle licenze esistenti, aveva introdotto il tema della "compensazione" a favore degli

²¹ La mancanza di coordinate ermeneutiche certe ha altresì condotto il Ministero dell'Interno a raccomandare gli organi di Polizia Stradale dallo stesso dipendenti ad astenersi dal contestare gli illeciti previsti dagli artt. 85 e 86 CdS (circolare n. 1842 del 14 marzo 2016).

²² Cfr. AS277 cit.

attuali titolari delle licenze, in considerazione delle eventuali perdite del valore commerciale delle stesse, tema ribadito anche nella citata segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza del 2014. L'auspicato intervento di modifica normativa che elimini ogni vincolo residuo ad una piena equiparazione tra operatori taxi ed operatori NCC, in particolare nella prospettiva di un sempre maggiore sviluppo delle modalità tecnologiche di procacciamento della clientela, potrà determinare un effetto di allargamento dell'offerta analogo a quello ottenibile con un consistente incremento delle licenze. Anche in questo caso, dunque, si pone il tema delle possibili compensazioni a carico dei soggetti sottoposti ad obblighi di servizio pubblico.

Al riguardo, si deve ricordare che le licenze taxi attualmente in vigore (circa 20.000 su base nazionale di cui circa 12.600 tra Roma e Milano) sono state rilasciate dalle amministrazioni comunali sulla base di concorso pubblico per titoli, e dunque non a titolo oneroso. L'eccessivo contingentamento delle licenze e il mancato rilascio di nuove hanno fatto sì che queste licenze abbiano acquisito nel tempo un valore economico anche molto elevato a causa della loro scarsità e della circostanza appunto che l'acquisto di una licenza esistente è progressivamente divenuto l'unico modo per entrare nel settore (attraverso un mercato secondario completamente deregolamentato). Non esiste dunque alcun diritto acquisito ad una eventuale compensazione nei confronti degli attuali possessori di licenza sulla base del decremento del relativo valore economico.

Ciononostante, l'Autorità è consapevole che la possibilità di successo delle auspiccate riforme in senso pro-concorrenziale del settore della mobilità non di linea sono strettamente legate all'adozione di misure idonee a limitare quanto più possibile l'impatto sociale dell'apertura del mercato. Si ritiene pertanto necessaria una modifica della legge delega sul punto, affinché nel decreto legislativo di riforma del settore possano trovare spazio disposizioni che prevedano forme di compensazione a beneficio dei tassisti dotati di licenza.

Le modalità di applicazione di questo strumento delle compensazioni possono essere varie e dipendono dal tipo di apertura del mercato della mobilità non di linea che si intende perseguire.

Ove l'obiettivo fosse una liberalizzazione totale del mercato (dunque, l'abolizione delle licenze) lo Stato potrebbe riacquistare le licenze a un prezzo che tuteli dalla riduzione di valore connessa all'allargamento del

mercato.

Nell'ipotesi – molto dibattuta sino a qualche anno fa – di incrementare il numero delle licenze taxi, come suggerito dall'Autorità nella citata segnalazione del marzo 2004²³, sarebbero possibili: i) forme di cessione a titolo oneroso delle nuove licenze, con la devoluzione degli introiti pro quota ai soggetti già presenti; ii) distribuzione, a titolo gratuito, agli operatori già presenti del settore di un'ulteriore licenza come forma di compensazione.

L'Autorità intende tuttavia suggerire una terza opzione, coerente con un meccanismo di apertura del mercato dei servizi di mobilità non di linea che contempli un allargamento della platea di soggetti in concorrenza tra loro (taxi, NCC, nuove forme di mobilità tramite piattaforme tecnologiche). Si tratta di un modello di liberalizzazione che prevede la coesistenza in un medesimo mercato sia di operatori gravati da obblighi di servizio pubblico sia di operatori senza obblighi di questo tipo. In questa prospettiva, appare assolutamente ragionevole ipotizzare forme di compensazione per i tassisti.

Anche in altre giurisdizioni, sono state previste talune limitate forme di compensazione al fine di alleviare l'impatto economico delle riforme di liberalizzazione, come in Irlanda dove, sebbene in sede giudiziale fosse stato espressamente negato un diritto in tal senso in favore dei detentori delle licenze, è stato previsto un sussidio economico in favore di limitate categorie di soggetti finanziato con risorse statali²⁴.

Con riferimento all'Italia, già sussistono talune limitate forme di agevolazione per i tassisti, quali l'esonero dall'obbligo di rilascio di ricevuta o scontrino fiscale che comporta vantaggi in termini di costi per il rilascio della ricevuta e di tempi di fine corsa rispetto all'attività degli NCC. In considerazione del modello di liberalizzazione proposto, come anticipato, appare tuttavia ragionevole prevedere ulteriori specifiche forme di compensazioni monetarie, unitamente ad altri strumenti di carattere regolatorio.

Con riferimento al primo tipo di strumenti, ed in via puramente esemplificativa, si potrebbero ipotizzare una serie di misure (da utilizzare alternativamente o in forma coordinata) quali ad esempio:

- l'apertura di una “finestra temporale” all'interno della quale lo Stato

²³ Riprendendo una idea di Franco Romani, uno dei primi componenti dell'Autorità e promotore della legge n. 287/90.

²⁴ Sono state individuate categorie particolarmente bisognose, quali persone con più di 65 anni prive di reddito da pensione, con più di 50 anni che hanno contratto un forte debito per l'acquisto della licenza o donne rimaste vedove di titolari di licenza. Cfr. OECD, *Taxi Services: Competition and Regulation*, 2007.

potrebbe acquistare da chi decide di cessare l'attività le licenze taxi ad un prezzo che tuteli dalla riduzione di valore connessa all'allargamento del mercato (in occasione della liberalizzazione del commercio venne prevista un'analogia forma di indennizzo per chi cessava l'attività e restituiva il titolo autorizzatorio nei ventiquattro mesi successivi alla riforma²⁵);

- l'istituzione di forme di compensazione della differenza tra un valore della licenza preso a riferimento ed il valore di mercato al momento della cessazione dell'attività (purché questa avvenga entro un periodo di tempo limitato dall'avvio del processo).

Queste forme di compensazione monetaria sul valore della licenza sarebbero ovviamente disponibili solo per i tassisti in servizio al momento dell'avvio della nuova normativa di settore, e le risorse necessarie a tal fine potrebbero rinvenirsi tramite la costituzione di un Fondo statale finanziato da una serie di voci, quali:

- pagamento di *fee* d'ingresso per tutte le nuove autorizzazioni NCC a partire da una certa data;
- forme di contribuzione *ad hoc* da parte delle nuove piattaforme tecnologiche di mobilità;
- utilizzo dei maggiori introiti fiscali derivanti sia dalla tassazione dei servizi di mobilità non di linea offerti dalle piattaforme, sia dalla modifica del regime fiscale a carico dei soggetti dotati di licenza taxi, nel senso di prevedere per essi l'obbligo di emettere di rilascio dello scontrino alla fine di ogni corsa²⁶.

Quanto all'uso di strumenti di compensazione di natura regolatoria, si ritiene essi derivino dall'eliminazione, attraverso la citata "deregolazione dal basso", di tutti i vincoli che attualmente limitano fortemente la libertà imprenditoriale dei tassisti e dunque dall'attuazione di tutte quelle forme di flessibilità dell'offerta di servizi taxi precedentemente indicate e relative all'eliminazione del divieto di cumulo di più licenze, alla possibilità che l'attività di taxi sia esercitabile in forma di impresa, alla massima flessibilità di turni ed orari, alla possibilità di offrire nuovi servizi integrativi di servizi di TPL di linea a condizioni remunerate dall'ente concedente.

²⁵ Art. 25, comma 7, D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 114.

²⁶ L'Autorità nel luglio 2011 segnalò a Governo e Parlamento gli effetti restrittivi della concorrenza derivanti dal fatto che mentre i conducenti NCC sono soggetti all'obbligo di emissione dello scontrino fiscale ad ogni fine viaggio, i tassisti sono esonerati da tale obbligo (cfr. AS853 in bollettino n. 27/2011).

L'Autorità auspica che le considerazioni svolte in questa segnalazione possano offrire un contributo ai fini di una maggiore apertura alla concorrenza del settore della mobilità non di linea.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella