

POSITION PAPER

SULLA DISCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA

Executive summary

Il presente documento fornire l'inquadramento giuridico del trasporto pubblico non di linea (taxi) alla luce dei principi e dei criteri stabiliti dal diritto europeo.

Più specificamente, dall'analisi svolta risulta in particolare che:

- i) il regime italiano che regola il servizio taxi (ivi inclusa la differenziazione di regime tra servizio taxi e servizio NCC) è pienamente conforme alla normativa dell'Unione europea;*
- ii) la recente segnalazione dell'Autorità dei Trasporti ("ART") del 21 maggio 2015 - che propone radicali modifiche del regime italiano del servizio taxi - è priva di qualsiasi giustificazione oggettiva e risulta infondata e non corretta sia per ragioni di merito che di metodo;*
- iii) l'attuale progetto di riforma legislativa relativa al trasporto pubblico non di linea - che riprende acriticamente le conclusioni della segnalazione ART - si traduce in una "deregulation" ingiustificata, discriminatoria e illegittima, oltre ad andare in controtendenza con le esperienze dei principali Paesi europei*

Alla luce di tali considerazioni, le ipotesi di riforma legislativa dei servizi pubblici di trasporto non di linea attualmente all'esame del legislatore italiano dovrebbero essere respinte, o quantomeno radicalmente riconsiderate al fine di salvaguardare le condizioni essenziali di funzionalità e sostenibilità economica del servizio taxi, in analogia con quanto si verifica negli altri Paesi europei.

In ogni caso, le ipotesi di riforma attualmente prefigurate risultano del tutto premature, in quanto non tengono conto della circostanza che tale tema è all'esame delle istituzioni europee, Commissione e Corte di giustizia: è quindi essenziale che, prima di avviare interventi innovativi e, in realtà, veri e propri stravolgimenti del regime esistente, il legislatore nazionale attenda, e tenga conto di, i risultati degli sviluppi in corso in sede europea.

I. LA COERENZA CON LE NORME EUROPEE DEL REGIME ITALIANO RELATIVO AL SERVIZIO TAXI

1. Il regime italiano del servizio taxi

1. In via preliminare, occorre ricordare che la legge n. 21 del 15 gennaio 1992 (la “Legge quadro”), regola il trasporto di persone mediante i servizi pubblici non di linea, definiti come quei servizi che “*provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta*”¹.

2. Si ricorda altresì che, nella categoria di trasporto pubblico non di linea, rientrano il servizio taxi ed il servizio di noleggio con conducente (“NCC”). A riguardo, si rileva che il servizio taxi, in quanto volto a soddisfare specifiche esigenze di servizio pubblico, presenta caratteristiche peculiari, definite dalla stessa Legge quadro, che lo distinguono nettamente dal noleggio con conducente.

3. In particolare:

- secondo il disposto dell’art. 2 della Legge quadro, la prestazione del servizio taxi è obbligatoria, nel senso che il servizio di taxi è offerto in maniera indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta², diversamente dalla piena libertà contrattuale che caratterizza il servizio NCC;
- lo stazionamento delle vetture avviene in luogo pubblico, e non in rimessa, come per gli NCC. In pratica, come avviene nei principali Paesi europei, solo i taxi possono rispondere a domande di trasporto espresse dagli utenti sulla pubblica strada (vedi ad esempio il cd. *monopole de la marode* in Francia ed il regime britannico di seguito richiamato);
- le tariffe sono determinate amministrativamente dai comuni, e non soggette, come nel caso degli NCC, a libera contrattazione³;
- vincoli amministrativi condizionano altresì le modalità per lo svolgimento del servizio (tra cui i turni, gli orari di lavoro, gli obblighi specifici e le regole di

¹ Art. 1 della Legge quadro.

² A riguardo, si ricorda che le regioni sono tenute a stabilire delle sanzioni amministrative per l’inosservanza dell’obbligo di prestazione.

³ Con specifico riguardo alle tariffe del servizio taxi, queste sono determinate – secondo il disposto dell’art. 13 della Legge quadro – con regolamento comunale, a base multipla per il servizio urbano (base chilometrica e temporale) e a base chilometrica per il servizio extra-urbano.

comportamento per gli esercenti il servizio) ed i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza.

4. Va poi osservato che unico punto di assimilazione normativa tra i due servizi attiene al contingentamento numerico dell'offerta, *i.e.* il numero di vetture ammesse a prestare il servizio in un determinato ambito territoriale. Tuttavia:

- in Italia, come negli altri Paesi europei, i vincoli quantitativi imposti agli NCC rispondono specificamente al fine di evitare che, per effetto di una proliferazione indiscriminata delle vetture NCC, si determini una cannibalizzazione del servizio taxi, pregiudicandone nel complesso la funzionalità e la sostenibilità economica;
- in coerenza con tale finalità, il contingentamento dell'offerta è coniugata con un preciso vincolo di territorialità; anche questo è un tratto presente in altri Paesi europei. Si vuole con ciò evitare un aggiramento e, dunque, un'elusione del contingente, quale si verificherebbe nel caso in cui operatori (siano essi NCC, o anche taxi) titolari di licenza per un dato distretto territoriale venissero a prestare i propri servizi in altro territorio per il quale non dispongono del necessario titolo abilitativo.

5. Quanto all'accesso alla professione, sono i comuni a rilasciare le licenze per l'esercizio del servizio taxi, attraverso un bando di pubblico concorso, a soggetti che, disponendo del certificato di abilitazione professionale previsto dal Codice della strada, siano iscritti all'apposito ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso le camere di commercio (artt. 6 e 8 della Legge quadro). Tali licenze possono essere trasferite a diverso titolo (vendita, successione) alle condizioni previste dall'art. 9⁴.

6. Tanto premesso, come si dirà nei paragrafi che seguono, il regime italiano del servizio taxi risulta coerente con i principi e le norme europee, e ciò in particolare con riguardo (i) alla qualificazione del servizio quale "*servizio di interesse economico generale*" (i titolari di licenza nell'esercizio della professione sono gravati da numerosi ed importanti obblighi di servizio pubblico previsti dalla legge quadro e dai regolamenti comunali); (ii) alle giustificazioni legittime sottostanti il sistema di accesso al mercato e di contingentamento dell'offerta.

⁴ I requisiti per ottenere la licenza includono il superamento di prove specifiche per ottenere una patente di guida professionale (C.Q.C. - carta di qualificazione conducente), uno specifico esame per conseguire l' "iscrizione al ruolo dei conducenti", la partecipazione al concorso pubblico per l'acquisizione/trasferimento della licenza. Si segnala, inoltre, che il sistema delle licenze è flessibile (ad esempio a Roma c'è stato un incremento del 30% delle licenze negli ultimi 10 anni).

2. Giuridicamente il servizio taxi è un servizio di interesse economico generale (“SIEG”) gravato da obblighi di servizio pubblico (“OSP”)

7. In proposito, nel valutare se il servizio offerto dai taxi possa essere qualificato come un servizio di interesse economico generale occorre precisare, innanzitutto, che gli Stati membri dispongono di *“un ampio margine di discrezionalità nel definire un determinato servizio come servizio di interesse economico generale”*⁵. E’ pacifico peraltro che i regimi di servizio pubblico di trasporto non di linea, quale il servizio taxi, rispondono alla nozione di servizio di interesse economico generale (cfr. per analogia il regolamento n. 1370/2007). Ciò in quanto, almeno nei centri urbani di maggiore dimensione, il servizio svolge un ruolo essenziale per assicurare la fondamentale esigenza di mobilità dei cittadini.

8. Inoltre, gli obblighi di servizio pubblico di cui è gravato il servizio taxi in Italia corrispondono ai tipici “OSP” individuati dalla conferente normativa europea. In effetti, nel settore dei trasporti, come già a suo tempo enunciato dal Regolamento n. 1191/69, oggi sostituito dal Regolamento n. 1370/2007⁶, gli obblighi di servizio pubblico sono *“gli obblighi che l’impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni. Gli obblighi di servizio pubblico ai sensi del paragrafo 1 comprendono l’obbligo di esercizio, l’obbligo di trasporto e l’obbligo tariffario”* (sottolineatura aggiunta)⁷. A siffatta definizione sono riconducibili dunque gli obblighi in capo ai conduttori di taxi previsti dalla Legge quadro e dai regolamenti comunali⁸. Ed infatti:

- obbligo di esercizio: si tratta dell’obbligo di *“garantire un servizio di trasporto conforme a determinate norme di continuità, di regolarità e di capacità”*⁹. In tal senso, il sistema di turni predisposto dalle autorità comunali nell’ambito delle funzioni delegate dall’art. 5 della Legge quadro,

⁵ V. *inter alia* Causa C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, EU:C:1991:464, punto 27; Causa C-242/95, *GT-Link A/S*, EU:C:1997:376, punto 53; Causa C-266/96, *Corsica ferries France SA*, Racc. 1998, p. I-3949, punto 45; si veda altresì Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, GUUE C8 dell’11 gennaio 2012, par. 3.2.

⁶ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

⁷ Art. 2, commi 1 e 2, del Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all’azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

⁸ Vedi segnatamente Regolamento comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea della città di Roma Capitale, approvato dall’Assemblea Capitolina con deliberazione n. 68 del 2011; Regolamento per il servizio pubblico delle autovetture da piazza (Taxi) e Regolamento delle caratteristiche delle autovetture da piazza, adottati con deliberazione del Consiglio Comunale n. 66/2000 del 17 luglio del 2000.

⁹ Art. 2, comma 3, del Reg. 1191/69.

permette di garantire con “continuità” e “regolarità” un servizio minimo a tutte le ore del giorno e della notte, in tutte le zone della città. Ad esempio, l’art. 21 del regolamento della città di Milano prevede inoltre che “[l]’ *Amministrazione Comunale [...] determina l’orario dei turni del servizio, in modo da garantire un adeguato servizio per l’intero arco delle 24 ore*”. Inoltre, l’adeguata capacità del servizio è garantita dai comuni che stabiliscono, ancora secondo il disposto dell’art. 5 della Legge quadro, “*il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio*”. Il regolamento di Roma Capitale, ad esempio, dispone che “*il numero delle licenze e delle autorizzazioni viene determinato in modo da soddisfare le domanda effettiva, tenendo conto del rapporto tra numero di taxi e residenti, dei flussi turistici e dei fattori che possono modificare la domanda stessa*”¹⁰;

- obbligo di trasporto: è l’ “*obbligo fatto alle imprese di trasporto di accettare e di effettuare qualsiasi trasporto di persone o di merci a prezzi e condizioni di trasporto determinati*”¹¹, ed è contemplato dall’art. 2 della Legge quadro, secondo cui “*all’interno delle aree comunali o comprensoriali [...] la prestazione del servizio è obbligatoria*”;
- obbligo tariffario: si tratta dell’obbligo di “applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l’interesse commerciale dell’impresa e derivanti dall’imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari, soprattutto per talune categorie di viaggiatori, per talune categorie di prodotti o per talune relazioni”¹². In tal senso, come richiamato, la Legge quadro prevede che le tariffe siano determinate amministrativamente dagli organi competenti; sono i comuni che, nel predisporre i regolamenti sull’esercizio dei trasporti pubblici non di linea, stabiliscono “i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi”¹³. A titolo esemplificativo, si richiama il Regolamento di Roma Capitale, ai sensi del quale il sistema tariffario approvato con deliberazione dell’Assemblea Capitolina n. 151 del 2012 prevede, una “tariffa tassametrica unica progressiva valida in tutto il territorio comunale, [...] a base multipla in funzione del chilometraggio percorso e del tempo di espletamento del singolo servizio”, ed una serie di tariffe agevolate per determinate categorie

¹⁰ Regolamento comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea della città di Roma Capitale, approvato dall’Assemblea Capitolina con deliberazione n. 68 del 2011.

¹¹ Art. 2, comma 4, del Reg. 1191/69.

¹² Art. 2, comma 5, del Reg. n. 1191/69.

¹³ Artt. 2, 5 e 13 della Legge quadro.

di utenti, quali le donne che usufruiscono del servizio nelle ore notturne, i giovani in uscita dalle discoteche il venerdì e il sabato notte e gli utenti diretti verso gli ospedali romani.

9. Tali rilievi trovano riscontro nella giurisprudenza UE. La Corte, nella sua recente pronuncia nel caso *Eventech Ltd*, ha identificato gli specifici vincoli che, ai sensi della regolamentazione britannica, gravano sul servizio taxi e che – come appunto si verifica in Italia – non incidono sui servizi cd. VNC (l'equivalente inglese degli NCC). Secondo la Corte, *“in virtù del loro status giuridico, solo i taxi londinesi [e non gli autisti di NCC] possono offrire i loro servizi [su piazza, “ply for hire”, nella versione inglese], sono assoggettati all’obbligo di presa a bordo, devono essere riconoscibili e in grado di trasportare persone che si spostano in sedia a rotelle e i loro conducenti devono fatturare i propri servizi mediante un tassametro e disporre di conoscenze particolarmente approfondite della città di Londra. Ne consegue che i taxi londinesi e i VNC si trovano in situazioni di fatto e di diritto sufficientemente diverse da considerare che esse non sono comparabili [...]”*¹⁴.

10. Alla luce di tali elementi, si può ritenere che il servizio taxi, negli ambiti territoriali in cui è istituito e disciplinato, presenti i caratteri propri non solo degli OSP, ma anche degli obblighi di servizio universale (OSU)¹⁵, in quanto rivolto in maniera indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta ed operato con tariffe regolamentate e obblighi di prestazione del servizio indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività della singola corsa¹⁶.

¹⁴ Causa C-518/13, *Eventech Ltd*, EU:C:2015:9, punto 60.

¹⁵ Il concetto di servizio universale è stato sviluppato dall'Unione Europea. Esso definisce un insieme di esigenze di interesse generale che dovrebbero essere assoggettate, nell'intera Unione, le attività come le telecomunicazioni o le poste, ad esempio. Ne discendono precisi obblighi nell'intento di garantire a tutti e dappertutto l'accesso a determinate prestazioni essenziali, di qualità ed a prezzi ragionevoli. Nel settore delle comunicazioni elettroniche, ad esempio, la direttiva 2002/22/CE prevede che i paesi dell'UE debbano garantire che:

- servizi di comunicazione elettronica di qualità specifica e a prezzo abbordabile siano a disposizione di tutti gli utenti nel loro territorio, indipendentemente dalla loro posizione geografica;
- agli utenti che richiedono un allacciamento alla rete pubblica di comunicazione (cioè servizi di comunicazione elettronica disponibile al pubblico, quali il telefono e Internet) in postazione fissa esso venga garantito (ciò è importante, ad esempio, per i consumatori delle aree rurali o geograficamente isolate);
- almeno un elenco telefonico completo aggiornato almeno una volta all'anno sia messo a disposizione degli utenti finali;
- gli utenti disabili possano beneficiare di un'offerta adatta alle loro esigenze e di livello equivalente a quello disponibile per gli altri utenti;
- i consumatori a basso reddito abbiano accesso a formule tariffarie speciali o ad agevolazioni particolari.

¹⁶ Vedi per analogia la sentenza resa dalla Corte di giustizia nella causa C-320/91, *Corbeau*, EU:C:1993:198, punto 15.

3. La regolamentazione di accesso al mercato ed il contingentamento dell'offerta relativa ai servizi di trasporto di persone non di linea risulta pienamente conforme ai principi dell'ordinamento europeo

11. Il vigente regime italiano relativo alla disciplina dei servizi di trasporto non di linea è conforme ai principi ed alle norme del diritto europeo, sia con riguardo alle modalità di accesso al mercato, che con riferimento ai meccanismi di contingentamento dell'offerta.

12. Con riferimento alle modalità di accesso al mercato, la Legge quadro, all'art. 8, prevede che: (a) la licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono rilasciate dalle amministrazioni comunali, attraverso bando di pubblico concorso, in coerenza con criteri trasparenti e non discriminatori, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in *leasing* del veicolo o natante, che possono gestirle in forma singola o associata; (b) la licenza e l'autorizzazione sono riferite ad un singolo veicolo e sono trasferibili.

13. L'accesso al mercato dei taxi avviene attraverso concorso (*competition for the market*) o attraverso trasferimento della licenza. Si tratta di modalità di accesso coerenti con i tipici strumenti regolatori di accesso al mercato che si rinvengono nella normativa europea concernente altri settori regolamentati. Peraltro, tenuto conto delle modalità di accesso, *market led*, contemplate dal regime italiano, si può senz'altro sostenere che la disciplina delle licenze, pur comportando una limitazione quantitativa dell'offerta (contingentamento) non comporti, a stretto rigore, il conferimento ai titolari di una posizione qualificabile giuridicamente come diritto "*speciale*" o "*esclusivo*" ai sensi delle norme europee (art. 106 TFUE). Si tratta comunque di una questione di rilevanza puramente teorica, atteso che in ogni caso il contingentamento dell'offerta - anche qualora qualificabile come diritto esclusivo o speciale - è ad ogni modo compatibile con i principi che regolano il Mercato Interno e la concorrenza.

14. In effetti, sistemi di contingentamento del mercato e relativa ripartizione territoriale dei servizi, hanno già formato oggetto di scrutinio da parte della Corte di giustizia. Ad esempio, con particolare riguardo alle disposizioni relative alla cosiddetta "pianta organica" delle farmacie, ha riconosciuto che le limitazioni della possibilità di istituire nuovi servizi (i.e. nuove farmacie), con la conseguente restrizione del numero dei prestatori di tali servizi, rispondevano a specifiche esigenze di funzionamento del mercato e risultavano dunque pienamente giustificate da esigenze legittime. In particolare, la Corte di giustizia ha ricordato che "*stabilimenti ed infrastrutture sanitarie possono essere oggetto di una pianificazione*", che può altresì "*comprendere una previa autorizzazione per l'installazione*

di nuovi prestatori di cure", se un tale sistema sia idoneo una prestazione del servizio "adeguata alle necessità della popolazione"¹⁷.

15. Sempre secondo la Corte, il contingentamento territoriale è essenziale al fine di evitare una ordinata razionalizzazione dell'offerta, evitando fenomeni opportunistici e di *free riding*; e ciò è coerente con l'esigenza di incentivare un'equilibrata diffusione territoriale dell'offerta, scongiurando la concentrazione dell'offerta medesima nelle sole aree/periodi temporali a maggiore redditività, a scapito delle aree/periodi a minore redditività (che risulterebbero pertanto scoperti).

16. E' appunto in tale prospettiva che l'UE ha più volte riconosciuto la piena legittimità anche dei regimi che istituiscono monopoli individuali o collettivi. Questi ultimi sono sempre giustificati dalla necessità di far sì che soggetti sottoposti a obblighi regolamentari per ragioni di pubblico interesse beneficino di un contingentamento dal lato dell'offerta. Ciò al fine al di garantire lo svolgimento del servizio in "condizioni di equilibrio economico", equilibrio che presuppone la possibilità di poter contare su flussi di domanda/ricavi sufficienti e di poter realizzare compensazioni, interne al sistema, fra prestazioni più redditizie e prestazioni meno redditizie¹⁸.

17. Alla luce delle valutazioni della Corte dianzi richiamate, pare evidente che anche nel settore del trasporto pubblico non di linea, e nello specifico del servizio taxi, si sia in presenza di una regolamentazione giustificata e proporzionata. In effetti:

- anche nel settore dei taxi sono rinvenibili le medesime esigenze di servizio pubblico riconosciute degne di tutela dalla Corte in altri settori regolamentati: basti ricordare ad esempio la necessità che il servizio sia garantito in maniera omogenea e diffusa sul territorio, e non si concentri in zone repute più frequentate e redditizie (come il centro delle città) e in orari a maggiore intensità di traffico, lasciando in tal modo insoddisfatta la fornitura del servizio in zone ed orari meno redditizi;
- il contingentamento del numero delle licenze è teso a garantire una parte degli introiti dei taxisti i quali, al fine di offrire il servizio pubblico a tutte le ore e in tutte le zone della città, svolgono la propria attività anche in orari in cui il traffico è drasticamente ridotto (notoriamente, gli orari notturni), e sono obbligati ad accettare tutte le corse, anche quelle meno redditizie (perché troppo brevi o, al contrario, indirizzate verso zone remote della città)

¹⁷ Causa C-570/07, *Blanco Pérez*, EU:C:2010:300, punti 77 e 79.

¹⁸ *Inter alia*, Causa C-159/12, *Venturini*, EU:C:2013:791, punto 5; Causa C-320/91, *Corbeau*, cit.; Causa C-570/07, *Blanco Pérez*, cit.

e che comportano spesso delle perdite per via del rientro in centro senza clienti a bordo della vettura;

- parimenti, la regolamentazione relativa al settore dei servizio di trasporto pubblico non di linea soddisfa i criteri di proporzionalità, e ciò segnatamente nella misura in cui il regime si connota per la sua natura “flessibile”, consentendo dunque la possibilità di adeguamento in funzione delle esigenze di mobilità dell’utenza. Si pensi ad esempio a quanto si è registrato nel Comune di Roma nel 2007 con l’incremento delle licenze a fronte di un aumento della domanda.

In conclusione:

- > il regime italiano relativo ai servizi di trasporto non di linea, e le relative modalità di accesso e contingentamento dell’offerta, sono pienamente legittimi, giustificati e proporzionati alla luce dei conferenti principi dell’ordinamento europeo, in quanto necessari ed idonei volti ad assicurare la prestazione di servizi essenziali per la collettività;
- > di conseguenza, interventi di deregolamentazione, quali quelli oggi prefigurati dal legislatore, in un ampliamento indiscriminato dell’offerta di trasporto urbano a mezzo autoveicoli, oltre a compromettere l’equilibrio e la sostenibilità economica del servizio taxi, pregiudicano il conseguimento delle finalità di interesse generale proprie di tale servizio. (vedi *infra* sub III).

II. L’INTERVENTO DELL’ART È INFONDATA PER RAGIONI DI MERITO E DI METODO

18. Come noto, a partire dal gennaio 2015, l’ART ha avviato un procedimento volto ad acquisire di elementi conoscitivi in materia di trasporto collettivo e individuale di passeggeri non di linea, in seguito al quale ha adottato un “atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull’autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità” (“Segnalazione”). La Segnalazione risponde, in base a quanto affermato dall’Autorità, “all’opportunità di regolare le piattaforme tecnologiche

che svolgono attività di intermediazione tra domanda e offerta [...] e di rimuovere alcuni vincoli connessi con lo svolgimento del servizio di taxi e di noleggio con conducente”.

19. Inoltre, la Segnalazione non si limita ad una analisi dell'attuale quadro regolamentare del mercato (analisi che peraltro, come si dirà, è del tutto carente), ma si spinge oltre introducendo proposte di modifica alla Legge quadro dettate da non meglio specificate *“nuove necessità regolatorie”*.

20. Al riguardo, tenuto conto che le proposte di modifica legislativa preconizzate dall'ART sono state recepite *in toto* dal progetto di riforma del regime oggi al vaglio del Parlamento, si ritiene opportuno evidenziare taluni importanti vizi, sia di merito che di metodo, che caratterizzano l'intervento dell'Autorità.

1. Difetti di merito

21. Quanto al merito, l'Autorità ritiene che le modifiche dell'attuale regime regolamentare siano necessarie per consentire l'esercizio di asseriti *“nuovi”* servizi di mobilità, in particolare quelli operati mediante *“piattaforme che offrono servizi tecnologici per la mobilità”*, quali ad esempio quelli prestati dalla società statunitense Uber.

22. Ad avviso dell'Autorità, l'innovazione fornita da tali servizi consentirebbe di colmare le carenze qualitative e quantitative dell'attuale servizio di trasporto pubblico non di linea. Tali valutazioni si fondano sul duplice assunto che: le piattaforme tecnologiche in questione forniscano un servizio *“diverso”* rispetto ai servizi di trasporto assicurati dai radio taxi; vi sarebbe una domanda attualmente insoddisfatta pronta ad indirizzarsi verso tali nuovi servizi, e tale quindi da configurare *“un nuovo e specifico segmento del mercato della mobilità urbana non di linea rispetto a quello sottoposto a obblighi di servizio pubblico”*.

23. Si tratta di valutazioni del tutto infondate, così come risulta dall'analisi puntuale condotta al riguardo da numerose e rilevanti pronunce giurisprudenziali. Basti al riguardo ricordare l'ordinanza del Tribunale di Milano del 2 luglio 2015, con cui il Tribunale ha confermato la precedente ordinanza del 25 maggio 2015 che aveva disposto in via cautelare il blocco dell'*app* UberPop sul territorio nazionale. In particolare, la pronuncia del Tribunale di Milano - che, si badi, si basa su un'approfondita analisi istruttoria condotta in contraddittorio e che ha esaminato in dettaglio le evidenze presentate dalle parti - smentisce totalmente le valutazioni dell'ART in merito alla natura del servizio di Uber. Più specificamente:

- la sentenza conferma che l'*app* di Uber, che vale a mettere in contatto la domanda e l'offerta del servizio di trasporto, è equiparabile, anche se realizzata con modalità più moderne, ai servizi forniti dai radiotaxi;

d'altronde, *app* analoghe a quella di Uber sono state sviluppate ed utilizzate da tempo dai servizi di taxi, quale sistema di mera messa in contatto;

- viene inoltre affermato che l'*app* di Uber non può essere assimilata al servizio di *car sharing* operato da altri soggetti sul mercato, in quanto, mentre le attività di *car sharing* si inseriscono nell'ambito della condivisione di una vettura per un percorso (dal punto A al punto B) che il conducente avrebbe comunque realizzato nel proprio interesse, il sistema di Uber prevede che il *driver* metta a disposizione la propria vettura e la propria attività di guida per recarsi nella esatta direzione, non predeterminata dal *driver*, bensì scelta di volta in volta dal cliente;
- inoltre, le considerazioni del Tribunale in ordine all'organizzazione del servizio depongono per la natura sostanzialmente trasportistica del servizio Uber. Sul punto si legge nella sentenza che il servizio posto in essere da Uber è "indissolubilmente conness[o] all'attività dei singoli autisti, ed anzi [è] del tutto determinante per l'espletamento di tale attività". Inoltre, Uber svolge un ruolo centrale e di controllo nell'imposizione dei prezzi: come emerge dai contratti sottoscritti con i propri *drivers*, "il cliente è escluso da ogni meccanismo di negoziazione del costo, essendo escluso da tale negoziazione anche il driver" (analoghi accertamenti sono stati svolti da giudici stranieri);
- in proposito, i giudici correttamente precisano che il mercato in questione vada definito "non con riferimento alle modalità con cui è assolto il servizio (radiotaxi o app), ma con riferimento alla soddisfazione dei medesimi bisogni e con riferimento alla sostituibilità fra l'offerta di una tipologia di servizio e ed un'altra, non rilevando a tale fine che le modalità di matching fra offerta e domanda ed i costi dell'uno e dell'altro servizio possano essere diversi". In tal senso, il rapporto di concorrenza deve essere valutato con riferimento al sistema attuato tramite Uber: "i drivers e il gestore dell'app costituiscono un sistema integrato (gli uni non potrebbero operare senza l'altra e viceversa) idoneo a rendere il servizio" che, così come complessivamente strutturato e fornito, "si pone in concorrenza con il trasporto pubblico dei taxi" (sottolineatura aggiunta).

24. E' dunque pienamente accertato il rapporto di obiettiva concorrenza ed interferenza fra i due servizi e, di conseguenza, il pregiudizio che la fornitura indiscriminata di servizi (assertivamente diversi) quali Uber provoca per la sostenibilità economica, e quindi funzionamento efficiente del servizio taxi.

25. Ma non solo. Il Tribunale di Milano, nella richiamata sentenza, sottolinea l'esistenza di molteplici profili di rischio per il consumatore:

- quanto alla sicurezza, si afferma che il risparmio in termini di costi (peraltro tutt'altro che certo e trasparente, se si considerano gli aumenti in caso di *surge pricing*), invocato a vantaggio degli utenti, *“nell'ambito di un ampliamento dell'offerta di servizi pro-competitiva non può andare a discapito delle ragioni di sicurezza del consumatore [...]”*;
- quanto ai prezzi, si rileva che *“il sistema dei prezzi di Uber Pop non ha regole predeterminate e trasparenti, e ciò non va a vantaggio dei consumatori”*.

26. La posizione assunta dal Tribunale di Milano - che peraltro in queste materie costituisce un foro particolarmente autorevole - non è affatto isolata; al contrario, è del tutto analoga a quella di numerose giurisdizioni di Paesi europei e non. Nella stessa prospettiva, infatti, e a conferma che i servizi prestati da Uber sono di natura trasportistica, si pone la sentenza della *Superior Court of California – County of San Francisco*, nel caso *Uber Technologies vs. Barbara Berwick* (16 giugno 2015). In tale precedente, avente ad oggetto una vicenda giuslavoristica, la Corte statunitense ha confermato come il business di Uber risulterebbe di fatto inesistente in assenza della componente di trasporto prestata dai driver, ed organizzata dalla stessa Uber che ne svolge la regia giuridica ed economica, concludendo dunque per la natura di servizio di trasporto della società americana Uber¹⁹.

27. Da tale quadro emerge dunque come sia del tutto erroneo l'approccio adottato dall'ART nel considerare i servizi prestati da Uber come un *tertium genus* rispetto ai servizi di trasporto operati dai radio taxi. Né l'Autorità ha compiutamente condotto un'analisi compiuta dei servizi attualmente prestati dai radio taxi, specie in termini di innovazione tecnologica, avendo del tutto omissso di valutare i “sistemi di chiamata” innovativi da tempo disponibili nelle principali cooperative di radio taxi nazionali. Il riferimento è segnatamente ad alcune *app* già esistenti come *IT Taxi* o *App Taxi* che presentano

¹⁹ Nello specifico, vale richiamare i seguenti rilevanti passaggi della sentenza della Corte californiana: *“Defendants [Uber] hold themselves out as nothing more than a neutral technological platform, designed simply to enable drivers and passengers to transact the business of transportation. The reality, however, is that Defendants are involved in every aspect of the operation. Defendants vet prospective drivers, who must provide to Defendants their personal banking and residence information, as well as their Social Security Number. Drivers cannot use Defendants' application unless they pass Defendants' background and DMV checks”*; *“Defendants control the tools the drivers use; for example, drivers must register their cars with Defendants, and none of their cars can be more than ten years old. Defendants refer to “industry standards” with respect to drivers' cars, however, it is unclear to what industry, other than the “taxi” industry, Defendants are referring. Defendants monitor the Transportation Drivers' approval ratings and terminate their access to the application if the rating falls below a specific level”*; *“Plaintiff's work was integral to Defendants' business. Defendants are in business to provide transportation services to passengers. Plaintiff did the actual transportation of those passengers. Without driver such as Plaintiff, Defendants' business would not exist”*.

funzionalità del tutto analoghe, ed in realtà migliori, rispetto all'applicazione di Uber. Si tratta di un'ulteriore conferma della circostanza, che nel caso della piattaforma Uber, i cosiddetti servizi innovativi altro non sono che un sistema di chiamata del servizio di trasporto adattato alla normale evoluzione tecnologica.

2. Difetti di metodo

28. Quanto poi ai vizi di metodo, è innegabile che la segnalazione dell'Autorità presenta significative carenze sotto il profilo dell'analisi istruttoria, e di certo non risponde alle *best practice* in materia di trasparenza.

29. La Segnalazione non contiene sufficienti parametri ed analisi (né quantitative né qualitative) in ordine alla struttura ed al funzionamento dei servizi di trasporto passeggeri non di linea attualmente prestati e, più specificamente, è del tutto priva di analisi e confronti, a livello nazionale ed internazionale, in ordine *inter alia* ad elementi quali:

- livello ed evoluzione dell'offerta e della domanda di taxi;
- investimenti intrapresi dai tassisti per il miglioramento della continuità e qualità dei servizi e delle tecnologie di intermediazione domanda-offerta (tecnologie di “richiesta del servizio”), ivi inclusa l'introduzione, con onere a carico dei tassisti, di *app* innovative, pur portate a conoscenza dell'Autorità;
- i vincoli di natura tariffaria cui sono soggetti gli esercenti il trasporto passeggeri non di linea;
- la magnitudine dei fenomeni interferenziali, ed relativi pregiudizi, prodotti da attività abusive, quali segnatamente quelle prestate da Uber (aspetto questo tanto più sorprendente se si tiene conto che, come si è detto, puntuali accertamenti e valutazioni su portata ed effetti di tale “interferenza” sono state svolte dalla magistratura italiana in giudizi in contraddittorio tra le parti e noti all'Autorità);
- giudizi e sottostanti motivazioni formulati da altre magistrature europee, fra cui segnatamente il *Conseil Constitutionnel* francese, che ha riconosciuto la coerenza del regime francese di trasporto pubblico non di linea – analogo a quello italiano – con i valori costituzionali²⁰;

²⁰

Décision n° 2015-468/469/472 QPC del 22 maggio 2015 - Société UBER France SAS et autre.

- nonché l’impatto, ed i gravissimi rischi e pregiudizi, che l’opzione di de-regulation ipotizzata nella Segnalazione, può determinare nei riguardi sia dei vitali diritti ed interessi legittimi dei tassisti sia, più in generale, del corretto adempimento degli obblighi di servizio pubblico (OSP) che connotano il servizio taxi in Italia e negli altri paesi europei;
- apprezzamento, quantitativo e qualitativo, dei gravi rischi per il consumatore derivanti da tale ipotesi di deregolamentazione, anche con riferimento ad aspetti essenziali quali, *inter alia*, la sicurezza e la tutela assicurativa.

30. Si tratta di lacune istruttorie particolarmente gravi, specie se afferenti valutazioni di un organo tecnico quale l’ART dovrebbe essere, e che lasciano sorgere il legittimo sospetto che l’intervento dell’Autorità abbia in realtà recepito acriticamente le indicazioni di una sola fonte, quella delle multinazionali interessate, al solo fine di cercare “scorciatoie” per rendere legittimo ciò che - come rilevato a più riprese da autorevoli giudici nazionali ed europei - è viceversa totalmente illegittimo.

31. Proprio per poter verificare e contraddire le affermazioni e conclusioni dell’ART, lo scorso 21 luglio URI – Unione Radiotaxi Italiani ha formulato istanza di accesso agli atti all’Autorità. Tale richiesta tuttavia è stata rigettata in data 7 agosto in maniera sostanzialmente immotivata, e ciò in spregio ai fondamentali principi di trasparenza e buona amministrazione cui dovrebbe essere improntato l’operato dell’Autorità.

32. Da ultimo, si segnala poi che le carenze di metodo qui segnalate risultano tanto più evidenti ove si consideri l’approccio, totalmente diverso, seguito in materia dalla Commissione europea. Quest’ultima infatti, dopo aver ricevuto numerosi esposti da parte di Uber, e dopo essere stata sollecitata mediante una diffusa attività di *lobbying*, non ha assunto iniziative acritiche ed infondate. Al contrario, ha avviato un esercizio di indagine conoscitiva particolarmente articolato, ha selezionato un esperto indipendente mediante bando; e, solo dopo aver acquisito un quadro esauriente e rappresentativo delle diverse realtà ed esigenze coinvolte e del punto di vista e degli interessi degli *stakeholders*, valuterà se e quali iniziative ipotizzare.

In conclusione:

- L'analisi contenuta nella Segnalazione dell'ART è del tutto carente dal punto di vista del merito e del metodo.
- Nel merito, formula valutazioni che sono non solo prive di obiettivo fondamento e motivazione, ma anche del tutto contraddittorie con quanto precisamente accertato dalle giurisdizioni che sono state chiamate ad esaminare i rapporti di concorrenza fra i servizi taxi e i servizi tipo Uber, nonché i rischi questi ultimi comportano.
- In particolare, ART ignora che il rapporto di obiettiva concorrenza ed interferenza fra i due servizi e, di conseguenza, il pregiudizio che la fornitura indiscriminata di servizi quali quelli di Uber comporta per la sostenibilità economica, e quindi funzionamento efficiente del servizio taxi.
- Nel metodo, la Segnalazione dell'ART non segue le normali *practices* regolamentari, in quanto omette del tutto di prendere in considerazione, e di analizzare, gli essenziali elementi di fatto e di diritto rilevanti. Ciò emerge con chiarezza con l'approccio, profondamente diverso, adottato dalla Commissione europea sullo stesso tema (e ciò sebbene la Commissione sia stata formalmente adita da Uber con la presentazione di numerosi esposti finalizzati all'avvio di procedure di infrazione ex art. 258 TFUE).

In presenza di tali circostanze, la Segnalazione dell'ART non può in alcun modo costituire il fondamento, o anche soltanto un elemento di supporto, rispetto al progetto di riforma del settore attualmente all'esame del Parlamento italiano.