

Segnalazione congiunta

Ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990 e
dell'art. 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481

relativa a criticità concorrenziali concernenti i servizi di trasporto pubblico
non di linea tramite taxi e noleggio con conducente

inviata al

Presidente del Consiglio dei Ministri

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ministero dell'Interno

On. Giorgia Meloni
Presidente del Consiglio dei Ministri
Pec: *presidente@pec.governo.it*

Prefetto Matteo Piantedosi
Ministro dell'Interno
Pec: *gabinetto.ministro@pec.interno.it*

Sen. Matteo Salvini
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti
Pec: *segreteria.ministro@pec.mit.gov.it*

Oggetto: criticità concorrenziali concernenti i servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e di noleggio con conducente

Nello svolgimento delle attività istituzionali dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("AGCM" o "Antitrust") e dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti ("ART" e, congiuntamente, "le Autorità"), è emersa l'opportunità di formulare alcune osservazioni congiunte in merito a rilevanti profili di criticità che emergono nei mercati dei servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente ("NCC").

Visti gli articoli 21 della legge n. 287/1990 e 2, comma 6 della legge n. 481/1995, l'AGCM e l'ART, ciascuna per i propri profili di competenza, intendono formulare le seguenti considerazioni in merito ad alcune criticità nel settore del trasporto pubblico non di linea riguardanti: (i) le norme, contenute nella bozza di decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ("decreto" o "decreto MIT") e nella bozza di DPCM in materia di attività delle piattaforme tecnologiche di

intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea (“DPCM”) che, prevedendo l’obbligo per gli esercenti l’attività di NCC di attendere almeno trenta minuti dalla prenotazione per erogare il servizio, ostacolano ingiustificatamente l’esercizio dell’attività d’impresa oltre a depotenziare l’utilità delle *app* di intermediazione tra domanda e offerta; (ii) le norme, introdotte nella bozza di DPCM, ai sensi delle quali gli utenti, prima di inviare una richiesta tramite *app* e prima di ricevere una stima dei tempi di arrivo della vettura e del corrispettivo del servizio, sono chiamati a scegliere se utilizzare il servizio taxi o il servizio NCC, con il conseguente rischio che ciò si traduca nell’impossibilità di confrontare la qualità e convenienza dei due servizi a danno dei consumatori; la medesima bozza di DPCM non prevede altresì disposizioni adeguate per agevolare la verifica da parte degli enti territoriali del corretto assolvimento degli obblighi di servizio pubblico; inoltre, le norme introdotte dalla medesima bozza di DPCM sull’accesso ai dati che pongono importanti limitazioni alla tipologia di dati, anche statistici, presenti negli archivi dei vettori e dei contratti e raccolti dalle piattaforme tecnologiche ai quali possono accedere gli enti che esercitano funzioni istituzionali nel settore, compromettendo lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite. Un’ulteriore criticità relativa alla bozza di DPCM deriva dalla mancata previsione di norme volte a tutelare la libertà di prestazione dei servizi da parte dei diversi operatori nell’utilizzo delle piattaforme stesse; (iii) l’articolo 10-bis, comma 3, del decreto legge n. 135 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12 del 2019 che, a causa della perdurante mancata adozione del registro pubblico nazionale delle imprese che erogano il servizio di taxi e NCC (“Registro Nazionale”), ingiustificatamente blocca ormai da diversi anni l’emissione di nuove autorizzazioni NCC.

In relazione al primo profilo, l’articolo 4, comma 1, della bozza di Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato di concerto con il Ministero dell’Interno, prevede che “[p]er i contratti per singolo servizio, il vettore NCC compila per ciascun servizio un foglio di servizio [...] secondo uno dei seguenti modelli: a) modello A: il foglio di servizio redatto per ciascun servizio NCC reso con partenza da una rimessa nella disponibilità del vettore NCC; b) modello B: il foglio di servizio redatto per ciascun servizio NCC, reso con partenza da un luogo diverso dalla rimessa ovvero dalle aree di cui all’articolo 11, comma 6, della legge 15 gennaio 1992, n.21 nelle ipotesi di cui al comma 3”. Detto comma 3 stabilisce che: “per i fogli di servizio redatti secondo il modello B [...] l’applicazione informatica prevede: a) che la prenotazione possa essere registrata come bozza di servizio fino a trenta minuti prima dell’inizio del relativo servizio; b) che per i modelli redatti secondo il modello B la partenza coincida con l’arrivo del servizio

precedente al quale è collegato, che deve essere svolto nella stessa data del servizio di riferimento, fatti salvi i servizi notturni svolti nelle prime quattro ore della giornata successiva”. Contestualmente, l’articolo 5, comma 2, della bozza di DPCM prevede che “[i]n caso di richieste di servizi NCC riferite al primo orario di partenza disponibile, il vettore indica un orario di prelievo dell’utente compatibile con i tempi di trasferimento dalla rimessa o, in caso di partenza da un luogo diverso dalla rimessa, non inferiore a trenta minuti”.

In relazione al secondo profilo, l’articolo 4, comma 3, secondo periodo della bozza di DPCM stabilisce che *“I soggetti gestori adottano appositi presidi volti a garantire che la destinazione dell’utente sia comunicata al vettore taxi solo al momento del prelievo dell’utente e che non sia comunicato al vettore il corrispettivo stimato della corsa”*. L’articolo 6, comma 1, della medesima bozza di DPCM stabilisce che *“le piattaforme tecnologiche che svolgono attività di intermediazione aventi ad oggetto congiuntamente i servizi taxi e i servizi NCC adottano appositi meccanismi volti a garantire che, prima dell’invio di ciascuna richiesta di servizio intermediato, l’utente eserciti una opzione espressa del servizio taxi o NCC che intende attivare per il servizio di trasporto oggetto di intermediazione”*. Il comma 2 dello stesso articolo 6 prevede poi che *“[i] tempi di arrivo del vettore taxi o NCC ed il corrispettivo stimato per il servizio sono comunicati all’utente solo all’esito dell’opzione effettuata dall’utente ai sensi del comma 1”*. L’articolo 8, comma 2 della stessa bozza di DPCM stabilisce infine che *“Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero delle imprese e del made in Italy possono accedere all’archivio dei vettori e all’archivio dei contratti per lo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza, mentre i dati statistici possono essere utilizzati dai medesimi Ministeri e da terzi da esso autorizzati per analisi di settore, nel rispetto delle disposizioni dell’articolo 9”*.

In relazione al terzo profilo, l’articolo 10-bis, comma 3, del d.l. n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019, stabilisce che *“[e]ntro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è istituito un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente [...]. Con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono individuate le specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi”*. Inoltre, ai sensi dell’art. 10-bis, comma 6, *“a decorrere dall’entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell’archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l’espletamento del servizio di noleggio con conducente”*.

I. I PRECEDENTI DELLE AUTORITÀ

Molteplici sono stati gli interventi delle due Autorità volti a segnalare le ingiustificate distorsioni connesse alla regolamentazione dell'attività degli esercenti il servizio di NCC.

Già nel 2009, poco dopo l'introduzione nella legge n. 21/1992 della regolamentazione dell'attività degli NCC, l'Antitrust evidenziava come detta disciplina introducesse *“numerosi elementi di rigidità nell'erogazione del servizio di ncc [...] con l'effetto di ridurre l'offerta dei servizi di trasporto pubblico non di linea, a danno degli utenti”*¹.

Nel 2015, precedentemente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 56/2020 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che prevedeva l'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, l'AGCM rilevava come *“nel caso di operatori NCC che offrono i loro servizi tramite una piattaforma digitale, come avviene nel caso del servizio UberBlack, [...] gli obblighi di cui agli articoli 3 e 11, comma 4 della legge 21/92 siano di fatto inapplicabili”*, in quanto - in un'ottica di bilanciamento tra i vantaggi concorrenziali derivanti dallo sviluppo di tali canali e la tutela delle singole categorie di operatori - le app che collegano domanda e offerta non possono *“per definizione rispettare una norma che impone agli autisti l'acquisizione del servizio dalla rimessa e il ritorno in rimessa a fine viaggio”*².

Nel medesimo anno, l'ART con *“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”*³ del 21 maggio 2015, rilevava che *“Il recente diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo alla mobilità delle persone ha avuto effetti significativi sia sulla domanda e sui comportamenti degli utenti, che sul fronte della offerta dei servizi di trasporto locale*

¹ Cfr. AS501 del 19 febbraio 2009, *“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 Boll. n. 7/2009, con la quale l'AGCM sottolineava in particolare che: *“la 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 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”*. Cfr. inoltre AS683 del 27 aprile 2010 *“Disciplina dell'attività di noleggio con conducente”*, in Boll. n. 16/2010, e AS1137 del 2 luglio 2014 *“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014”*, in Boll. n. 27/2014.

² Cfr. AS1222 del 23 settembre 2015, *“Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”*, in Boll. n. 39/2015.

³ Pubblicato in <https://www.autorita-trasporti.it/atti-di-segnalazione/anno-2017/>.

non di linea. Il fenomeno pone in evidenza l'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 (...)". Conseguentemente, ART formulava alcune specifiche proposte di modifica della legge n. 21 del 1992 con il fine, tra l'altro, di: (i) ridurre le differenze tra i diversi ambiti del trasporto non di linea per aumentare la concorrenza tra il servizio di taxi e quello di NCC e ridurre alcuni costi anche di natura ambientale⁴; (ii) rivedere il concetto di "territorialità" ampliando l'ambito di gestione dei servizi taxi e NCC attualmente incardinato sulle aree comunali e rivedendo contestualmente i contingenti numerici; (iii) introdurre una regolamentazione delle applicazioni che consentano di prenotare taxi e NCC *on line* al fine di sfruttarne appieno i vantaggi in termini, in particolare, di efficiente utilizzo del veicolo, minori tempi di attesa per l'utente e riduzione dei chilometri percorsi "a vuoto".

Nella segnalazione AS1354 del 1° marzo 2017 l'AGCM ha poi formulato le proprie proposte per una riforma organica e complessiva dei servizi di mobilità non di linea che tenesse in opportuna considerazione le rilevanti innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute dal lato dell'offerta e facesse fronte alle esigenze di una domanda di servizi in forte crescita, specie nelle aree metropolitane, che considera i due servizi di taxi e NCC largamente sostituibili fra loro e facilmente usufruibili grazie all'utilizzo delle *app*⁵.

In merito all'obbligo di istituire il Registro Nazionale introdotto dal d.l. n. 135/2018, l'Antitrust già nel 2019 evidenziava *"il rischio concreto di un indeterminato blocco del rilascio di nuove autorizzazioni NCC, nel caso in cui il Registro Nazionale non sia attivato entro il prossimo 13 febbraio 2020. Ciò in una situazione in cui, soprattutto nei comuni di maggiori dimensioni, il numero di autorizzazioni NCC è molto inferiore rispetto al bacino di utenza"*⁶.

Con Delibera n. 46/2022 del 23 marzo 2022⁷, l'ART ha approvato specifiche Linee guida che, pur essendo indirizzate a fornire a comuni e regioni indicazioni

⁴ Al riguardo si segnalava la necessità di eliminare l'obbligo che il titolare della autorizzazione NCC facesse rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio ritenendo tale vincolo limitativo della possibilità di svolgere l'attività secondo criteri di economicità ed efficienza.

⁵ Cfr. AS1354 del 1° marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Boll. n. 9/2017. A tal fine l'AGCM auspicava anche una progressiva equiparazione del servizio taxi con quello di NCC, attraverso la definitiva eliminazione delle discriminazioni territoriali a carico dell'attività degli NCC e una modifica della normativa vigente per tenere conto dell'ingresso di operatori innovativi nel settore dei servizi di mobilità non di linea, tenendo comunque in considerazione gli obblighi di servizio pubblico che gravano sui tassisti.

⁶ Cfr. AS1620 del 1° ottobre 2019, *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*, in Boll. n. 42/2019.

⁷ <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-46-2022/>

sull'adeguamento del servizio taxi secondo i principi di cui all'articolo 37, comma 2, lettera m), nn. 1-4 del decreto-legge n. 201 del 2011, contiene orientamenti e metodologie pure trasponibili al servizio di NCC, con particolare riferimento all'adeguamento del servizio e ai servizi di intermediazione tra domanda e offerta mediante piattaforma tecnologica.

II. LA GIURISPRUDENZA SULL'ATTIVITÀ DI NCC

Anche la giurisprudenza nazionale ed eurolunitaria è intervenuta a stigmatizzare le restrizioni alla concorrenza e alla libertà di stabilimento derivanti da disposizioni che impongono agli NCC obblighi ingiustificati e non proporzionati in un contesto in cui, tra l'altro, grazie all'avvento delle piattaforme digitali di intermediazione della domanda e dell'offerta, si sta registrando una sempre maggiore convergenza tra il servizio taxi e quello NCC.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 56 del 2020, ha definito l'obbligo di rientro in rimessa un *“aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa “a vuoto” prima di iniziare un nuovo servizio”* (si cfr. punto 5.6.3 delle considerazioni in diritto della sentenza). Inoltre, sempre secondo la Corte, detto obbligo è sproporzionato rispetto all'obiettivo di assicurare che il servizio sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, poiché la necessità di ritornare ogni volta in sede per raccogliere le richieste che lì confluiscono può essere superata - senza interferire con il servizio di taxi - grazie alla possibilità, prevista dalla stessa legge, di utilizzare gli strumenti tecnologici (si cfr. punto 5.6.3).

In tale pronuncia, la Corte costituzionale aveva altresì chiarito che il divieto di rilascio di nuove autorizzazioni NCC fino all'istituzione di un Registro Nazionale, di cui all'articolo 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135/2018, è giustificato *“per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro”* (Cfr. punto 5.6.2) ritenendo che, all'epoca, la misura potesse ritenersi compatibile con l'articolo 41 Cost. in ragione della sua 'apparente' temporaneità.

Tuttavia, recentemente, nell'ordinanza n. 35 del 2024 la Corte ha osservato che *“in forza del permanere del blocco all'ingresso di nuovi NCC dopo più di cinque anni dall'entrata in vigore del d.l. n. 13 del 2018, [...] ‘tale tempo tecnico’ si sia potuto protrarre in modo del tutto ingiustificato, al punto da condurre a dubitare della legittimità costituzionale della modalità con cui il suddetto art. 10-bis, comma 6, ha stabilito il divieto di cui si discute”*. In tale ordinanza, è stato sollevato anche

il dubbio che il limite alla libertà di iniziativa economica introdotto dalla norma sopra citata possa ritenersi giustificato da un motivo imperativo di utilità sociale o da un interesse della collettività, come previsto dall'articolo 41, comma 2, sembrando piuttosto funzionale alla soddisfazione di “*un’istanza protezionistica*”. Poiché la norma *de qua* si traduce, di fatto, nel mantenimento di un’ingiustificata barriera all’ingresso nel mercato, la stessa potrebbe, secondo la Corte, risultare in contrasto con gli articoli 3, 41, commi 1 e 2, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento, così come interpretata dalla Corte di giustizia.

Relativamente a quest’ultimo profilo, la Corte di giustizia nella sentenza 8 giugno 2023, C-50-21, *Prestige-Limousine SL*, ha precisato che 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*”.

In applicazione di tale criterio, la Corte di giustizia ha, innanzitutto, concluso che una limitazione del numero di licenze di servizi di veicoli a noleggio con conducente è contraria al diritto dell’Unione, in quanto non idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico nonché di protezione dell’ambiente; interessi questi ultimi che, peraltro, i servizi di NCC non sacrificano ma agevolano. In secondo luogo, ha precisato che l’obiettivo di garantire la praticabilità economica dei servizi di taxi costituisce un motivo di natura puramente economica, non qualificabile in quanto tale come motivo imperativo di interesse generale.

Quanto al requisito della proporzionalità della misura di contingentamento del numero delle licenze, la Corte di giustizia ha, infine, rilevato che esistono misure meno restrittive per limitare l’eventuale impatto della flotta dei veicoli NCC sul trasporto, sul traffico e sullo spazio pubblico quali, ad esempio, misure di organizzazione dei servizi di NCC, limitazioni di detti servizi durante talune fasce orarie o ancora restrizioni alla circolazione in taluni spazi, nonché per conseguire l’obiettivo di protezione dell’ambiente (per esempio, imponendo limiti di emissione applicabili ai veicoli che circolano nell’ambiente urbano).

III. LE CRITICITÀ

Di seguito saranno evidenziate le criticità che la bozza del decreto MIT, la

bozza del DPCM e l'articolo 10-*bis* comma 6, del d.l. n. 135/2018 prevedono a carico degli esercenti il servizio NCC nella misura in cui introducono obblighi operativi che ne riducono la competitività, discriminandoli ingiustificatamente rispetto al servizio taxi, e bloccano, in assenza di giustificazioni riconducibili alla tutela di interessi generali, il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di NCC. Si tratta di misure che, ostacolando l'attività degli esercenti il servizio di NCC a unico beneficio degli esercenti il servizio taxi, limitano la concorrenza e l'innovazione a danno degli utenti finali.

Con specifico riguardo ai dati e agli archivi previsti nella bozza del decreto del MIT e ai dati prodotti dalle piattaforme tecnologiche di cui alla bozza del DPCM, si evidenzieranno le esigenze pubbliche che rendono necessaria la loro messa a disposizione a favore degli enti pubblici e dell'ART per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali.

Il tempo minimo di attesa

Come illustrato, la bozza del decreto MIT e la bozza del DPCM subordinano la possibilità degli NCC di iniziare un servizio da un luogo diverso dalla rimessa solamente nei casi in cui siano trascorsi almeno trenta minuti dall'arrivo della richiesta (articolo 4, comma 3, lett. a), della bozza del decreto MIT e articolo 5, comma 2, della bozza del DPCM) e, contestualmente, il luogo di partenza del nuovo servizio "*coincida con l'arrivo del servizio precedente al quale è collegato*" (articolo 4, comma 3, lett. b), della bozza del decreto MIT).

Tali disposizioni si traducono in un effettivo obbligo per gli NCC di svolgere i servizi resi con partenza da un luogo diverso dalla rimessa solamente in casi residuali, ad esempio nel caso del viaggio di ritorno del medesimo cliente che ha usufruito del servizio precedente e che può programmare tale viaggio con adeguato anticipo. In altre parole, la disposizione si traduce nel divieto per gli NCC di soddisfare la domanda degli utenti che abbiano bisogno di un servizio in tempi rapidi e che non siano disposti ad aspettare, o non possano programmare lo spostamento con adeguato anticipo. In tal modo, si ostacola di fatto la possibilità tanto per gli NCC quanto per gli utenti di usare gli strumenti di intermediazione delle richieste di trasporto tramite *app*; attraverso tale previsione, infatti, tali richieste verrebbero artificialmente trasferite verso il servizio di trasporto più prossimo a quello fornito dagli NCC, ossia quello fornito dai taxi, che, come noto, nei più popolosi comuni d'Italia risulta essere sostanzialmente saturo e incapace di far fronte ad ulteriori

aumenti della domanda a scapito quindi dei consumatori⁸. Inoltre, si evidenzia che, dal punto di vista dei bisogni di mobilità degli utenti, non esiste una domanda rivolta ai soli servizi taxi, ma una più ampia richiesta di servizi a domanda (non di linea), peraltro estesa anche oltre i confini comunali, intermediabili efficacemente tramite piattaforme digitali. Da tale presupposto discende che anche l'offerta e il suo dimensionamento devono essere riferiti a tutti i servizi non di linea riferiti a bacini sovracomunali.

Oltre a rappresentare un discriminatorio e ingiustificato aggravio per gli esercenti il servizio NCC, le disposizioni in questione sembrano proteggere unicamente l'interesse economico degli esercenti i servizi taxi; motivi di interesse generale quali la corretta gestione del trasporto, del traffico e del rispetto dell'ambiente sembrano invece essere sacrificati. Le nuove norme introdotte nella bozza del decreto MIT e nella bozza del DPCM andrebbero infatti a diminuire ulteriormente la già carente offerta di servizi di trasporto pubblico locale, con conseguenze tangibili sulle condizioni del traffico e dell'ambiente (a parità di condizioni, una diminuzione dell'offerta di trasporto pubblico comporta necessariamente un aumento degli spostamenti con mezzi privati, con conseguente aumento del traffico, degli incidenti stradali e dei livelli di inquinamento dell'aria).

Inoltre, le norme in questione sembrano reintrodurre l'obbligo di rientro in rimessa che era stato previsto dal d.l. 135/2018 e che è stato successivamente dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale⁹. Nello scenario descritto nell'articolo 4, comma 3, della bozza del Decreto Ministeriale, infatti, l'NCC, non potendo accettare nuovi servizi con partenza da un luogo diverso dalla destinazione del viaggio precedente e con preavviso inferiore a trenta minuti, si troverà in una condizione simile a quella di dover rientrare in rimessa prima di poter svolgere qualsiasi altro servizio di trasporto. Le disposizioni incluse nella

⁸ Cfr. AS1921 del 31 ottobre 2023, *Regolamentazione licenze taxi*, in Boll. n. 42/2023; AS1949 del 27 febbraio 2024, *Comune di Firenze-Erogazione del servizio taxi*, in Boll. n. 10/2024; AS1950, del 27 febbraio 2024, *Comune di Palermo-Erogazione del servizio taxi*, in Boll. n. 10/2024. In tal senso anche i dati della Banca dati di ART da cui si evince che il numero di licenze rilasciate negli ultimi 10 anni non è variato in modo significativo (Firenze +130, Bologna +41, Venezia +28, e poche altre città con variazioni dell'ordine della decina di licenze).

⁹ Nella sentenza n. 56/2020, la Corte Costituzionale ha stabilito che il rientro in rimessa è un "aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa "a vuoto" prima di iniziare un nuovo servizio" (Cfr. punto 5.6.3 delle considerazioni in diritto della sentenza). Inoltre, sempre secondo la Corte, detto obbligo è sproporzionato rispetto all'obiettivo di assicurare che il servizio sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, poiché la necessità di ritornare ogni volta in sede per raccogliere le richieste che li confluiscono può essere superata - senza interferire con il servizio di taxi - grazie alla possibilità, prevista dalla stessa legge, di utilizzare gli strumenti tecnologici (Cfr. punto 5.6.3).

bozza del Decreto Ministeriale sembrano pertanto introdurre ingiustificate e discriminatorie limitazioni alle attività degli NCC, con il concreto rischio che tali vincoli possano ulteriormente aggravare la già carente situazione relativa alla fornitura dei servizi di trasporto pubblico locale non di linea nei comuni italiani. Del resto, la stessa Commissione Europea si è recentemente espressa in modo negativo rispetto a previsioni idonee ad introdurre obblighi di rientro in rimessa o intervalli di tempo obbligatorio tra la prenotazione di un NCC e l'inizio del servizio in quanto *“impediscono la fornitura del servizio subito dopo la prenotazione”, “comportano uno svantaggio comparativo per i servizi di NCC” e “causano inoltre un uso inefficiente dell’orario di lavoro dei conducenti di NCC”*¹⁰. Sempre la Commissione, nel sollecitare gli Stati membri a riesaminare e aggiornare le norme per migliorare il quadro normativo, prosegue sottolineando che *“Poiché nei prossimi anni il settore continuerà ad evolversi, i quadri normativi devono essere flessibili e in grado di adeguarsi ai nuovi sviluppi; devono rimanere aperti verso ulteriori invenzioni e modelli di business innovativi, garantendo al contempo la certezza del diritto per i fornitori di servizi trasporto, i conducenti e gli utenti, nonché le società di trasporto a chiamata”*.

Modalità di utilizzo delle app di intermediazione per la prenotazione di un servizio di trasporto tramite taxi o NCC

Per effetto dell'articolo 6 della bozza del DPCM, gli utenti che si accingono a utilizzare le *app* per prenotare un servizio di trasporto tramite taxi o NCC dovranno selezionare se voler usufruire del servizio taxi o del servizio NCC prima di conoscere i tempi di arrivo del vettore e il corrispettivo stimato per il servizio.

In particolare, tale disposizione sembra pregiudicare un efficace gioco concorrenziale tra gli esercenti i servizi taxi e gli esercenti i servizi NCC: infatti, da un lato questa scelta *ex ante* sembra capace di indirizzare gli utenti verso i servizi taxi piuttosto che verso i servizi NCC, considerati generalmente più costosi rispetto ai servizi taxi perché caratterizzati da standard qualitativi più elevati; dall'altro, gli esercenti i servizi NCC saranno meno disposti ad adeguare il prezzo dei propri servizi a quello (tendenzialmente minore) dei servizi taxi, con conseguenze negative per gli utenti finali.

Al contempo e come ribadito nei precedenti delle Autorità riportati sopra, tale disposizione sembra essere in contrasto con l'esigenza di stimolare la concorrenza

¹⁰ Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01.

tra taxi e NCC per i consumatori che si rivolgono in maniera indifferenziata alle due tipologie di servizio, anche utilizzando le opportunità offerte dalla tecnologia e in particolare dalle piattaforme di intermediazione, che dovrebbero poter garantire una rapida ricerca e comparazione dei servizi.

A livello di tutela del consumatore, inoltre, la scelta *ex ante* se rivolgersi al servizio taxi o al servizio NCC per soddisfare un'unica esigenza, ossia quella di ottenere un servizio di trasporto personalizzato e nei tempi preferiti, non permette all'utente di conoscere chiaramente e in un'unica istanza (nel contesto specifico, un'unica schermata nell'*app*) tutti gli elementi essenziali al fine di percepire con chiarezza la portata dell'offerta e operare una consapevole scelta economica¹¹.

Inoltre, il testo della bozza di DPCM prevede all'articolo 4, comma 3, secondo periodo che *"I soggetti gestori adottano appositi presidi volti a garantire che la destinazione dell'utente sia comunicata al vettore taxi solo al momento del prelievo dell'utente e che non sia comunicato al vettore il corrispettivo stimato della corsa"*. La disposizione appare evidentemente finalizzata ad impedire che i vettori taxi possano rifiutare le corse che ritengono meno appetibili dal punto di vista economico, ma non costituisce un'adeguata garanzia del corretto assolvimento degli obblighi di servizio pubblico cui sono soggetti, non impedendo che un rifiuto ingiustificato possa comunque verificarsi. Al riguardo, considerato l'obbligo di prestazione del servizio in capo ai vettori taxi, è necessario che eventuali rifiuti di accettazione della corsa siano comunicati insieme alla relativa causa di oggettivo impedimento all'ente territoriale competente per il servizio, tramite il soggetto gestore al fine dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

La mancata istituzione del Registro Nazionale

Premesso che, se compatibile con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza (quali trasparenza, proporzionalità, non discriminazione e parità di trattamento), l'istituzione del Registro Nazionale non è di per sé anticoncorrenziale, va ribadito che, come paventato dall'Antitrust nel 2019¹², la mancata creazione di tale registro da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nei tempi previsti ha creato un ingiustificato blocco all'emissione di nuove autorizzazioni NCC, dato che il rilascio di quest'ultime è subordinato all'istituzione del suddetto

¹¹ Elementi ritenuti necessari anche dal Consiglio di Stato, *cfr.* Consiglio di Stato, sez. VI, 24/11/2011, n. 6204.

¹² *Cfr.* AS1620 del 1° ottobre 2019, *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*, in Boll. n. 42/2019.

registro¹³. Sotto il profilo concorrenziale, tale blocco – che doveva invece essere solo temporaneo – risulta particolarmente restrittivo e dannoso in quanto impedisce ingiustificatamente e *sine die* l'ingresso sul mercato di nuovi NCC e non consente di colmare la strutturale insufficienza dell'offerta di servizi di trasporto pubblico locale non di linea di far fronte alla crescente domanda di tali servizi, già sottolineata dall'AGCM nelle recenti segnalazioni AS1921, AS1949 e AS1950¹⁴: il mancato rilascio di nuove autorizzazioni NCC da un lato e la mancata pubblicazione di bandi pubblici per l'emissione di nuove licenze taxi da parte dei comuni dall'altro contribuiscono a paralizzare il necessario adeguamento dell'offerta di servizi di trasporto pubblico locale, considerato che una parte significativa di essi rimane costantemente insoddisfatta e che tale situazione è destinata a esacerbarsi a fronte di futuri ed ingenti incrementi della domanda.

L'accessibilità ai dati del Registro Nazionale e delle piattaforme tecnologiche

L'istituzione del Registro Nazionale dovrebbe peraltro poter costituire un'importante fonte informativa sul numero di licenze taxi e autorizzazioni NCC e su alcune altre caratteristiche dei contratti stipulati, dei titoli abilitativi richiesti e delle vetture utilizzate, come dettagliati nell'Allegato A del relativo decreto, al momento supplita – per alcuni profili – dalle diverse indagini effettuate periodicamente dall'ART e dall'ISTAT. La conoscenza di tali dati e le statistiche desumibili dagli stessi da parte degli enti pubblici, territoriali e locali, che hanno competenza sui settori taxi e NCC e che, più in generale, esercitano funzioni di programmazione dei servizi di trasporto di linea e non di linea è fondamentale al fine di adeguare i contingenti nel tempo, attenuando le difficoltà nel reperimento dei dati utili che costituiscono un limite all'adeguata programmazione dello sviluppo dell'offerta. È quindi importante consentire l'accesso a tali dati e statistiche, riguardanti anche ambiti territoriali più ampi di quelli di loro competenza, a enti locali, regioni o loro enti delegati, oltre che all'ART per l'esercizio delle funzioni di monitoraggio del settore taxi di cui al menzionato art. 37, comma 2, lettera m), del

¹³ A riguardo, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 56/2020, aveva chiarito che il divieto di rilascio di nuove autorizzazioni NCC fino all'istituzione di un Registro Nazionale, di cui all'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135/2018, è giustificato “*per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro*” (Cfr. punto 5.6.2). Recentemente, con l'ordinanza n. 35/2024 la Corte ha però ritenuto “*che in forza del permanere del blocco all'ingresso di nuovi NCC dopo più di cinque anni dall'entrata in vigore del d.l. n. 13 del 2018, come convertito, si deve ritenere che ‘tale tempo tecnico’ si sia potuto protrarre in modo del tutto ingiustificato, al punto da condurre a dubitare della legittimità costituzionale della modalità con cui il suddetto art. 10-bis, comma 6, ha stabilito il divieto di cui si discute*”.

¹⁴ Cfr. AS1921 del 31 ottobre 2023, *Regolamentazione licenze taxi*, in Boll. n. 42/2023; AS1949 del 27 febbraio 2024, *Comune di Firenze-Erogazione del servizio taxi*, in Boll. n.10/2024; AS1950, del 27 febbraio 2024, *Comune di Palermo-Erogazione del servizio taxi*, in Boll. n.10/2024.

decreto-legge n. 201 del 2011.

I dati previsti per il Registro Nazionale sono tuttavia dati statici, in particolare per quanto riguarda la “fotografia” del numero di licenze e autorizzazioni e delle vetture utilizzate annualmente. Ben più di pregio per le funzioni pubbliche prima menzionate sarebbero i dati raccolti dalle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra offerta di taxi e NCC e domanda, come – a titolo esemplificativo e non esaustivo – i dati relativi alle corse effettuate con relative percorrenze chilometriche e durata, alle relazioni origine-destinazione più frequenti, al numero di vetture taxi e NCC effettivamente presenti in servizio, in un determinato territorio, suddivise per vetture attrezzate per il trasporto di soggetti portatori di *handicap* di particolare gravità o per altre caratteristiche tecniche¹⁵. L’effettiva disponibilità di tali dati, opportunamente aggregati e anonimizzati, è subordinata, tuttavia, all’imposizione in capo ai gestori delle piattaforme e ai singoli vettori di obblighi di messa a disposizione corredati di efficaci sanzioni in caso di inottemperanza.

L’uso non esclusivo delle piattaforme da parte dei vettori

L’efficacia dei meccanismi di intermediazione tra domanda e offerta di taxi e NCC, nel rispetto dei principi e criteri che differenziano i diversi settori è subordinata al rispetto del principio della libertà nella prestazione dei servizi da parte dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lett. a) della legge 15 gennaio 1992, n. 21. Sarebbe pertanto auspicabile prevedere espressamente in occasione dell’adozione del DPCM specifiche disposizioni volte a consentire l’adesione da parte di operatori taxi e NCC anche a più di una piattaforma tecnologica, prevedendo che qualsiasi clausola o altra previsione contrattuale che vieti l’adesione dei soggetti di cui all’articolo 7 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 a più di una piattaforma tecnologica sia considerata nulla.

Sulla base delle considerazioni svolte, le Autorità auspicano che il Governo e i Ministeri interessati procedano a: (i) modificare le attuali bozze di decreto MIT e DPCM eliminando le disposizioni che prevedono l’obbligo per gli NCC di attendere almeno trenta minuti prima di erogare il servizio richiesto e consentire la verifica del corretto assolvimento degli obblighi di servizio pubblico; (ii) istituire quanto prima il Registro Nazionale, autorizzando *medio tempore* le amministrazioni locali a rilasciare nuove autorizzazioni NCC in linea con le esigenze dell’utenza; (iii) consentire agli enti locali e territoriali e all’ART l’accesso ai dati che saranno

¹⁵ Per un dettaglio maggiore dei dati utili alla programmazione dei servizi, ancorché riferiti al solo settore taxi, si vedano le citate Linee guida di cui alla delibera ART 46/2022, punto 99.

raccolti dal Registro Nazionale e di quelli raccolti tramite piattaforme, previa una loro precisa identificazione, stabilendo obblighi di messa a disposizione nel rispetto dei principi di tutela commerciale e personale; (iv) introdurre nell'attuale bozza di DPCM specifiche disposizioni volte a consentire l'adesione da parte di vettori taxi e NCC a più piattaforme tecnologiche di intermediazione, prevedendo che qualsiasi clausola contraria a tale principio sia considerata nulla.

Per l'Autorità
Garante della Concorrenza e del Mercato
IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Per l'Autorità
di Regolazione dei Trasporti
IL PRESIDENTE
Nicola Zaccheo