

CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONI TRASPORTI

**AUDIZIONE DELL’AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
SUL DISEGNO DI LEGGE: "Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n.
143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea" (1478)**

Roma, 16 gennaio 2019

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l’opportunità di esprimere la propria opinione in merito al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 243 del 29 dicembre 2018 in materia di autoservizi pubblici non di linea (di seguito, il “Decreto”).

Il Decreto in conversione interviene su una materia complessa che è stata molto spesso oggetto delle attività di segnalazione dell’Autorità al Parlamento ed al Governo¹. In particolare, da ultimo², l’Autorità ha auspicato una riforma organica dei servizi di mobilità non di linea che, superando la oramai obsoleta legge di settore n. 21/92, tenesse in opportuna considerazione le rilevanti

¹ Cfr. AS053 “*Servizio di trasporto di persone mediante taxi*” in Boll. n. 29/1995; AS277 “*Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*” in Boll. n. 9/2004; 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 Boll. n. 7/2009; AS683 “*Disciplina dell’attività di noleggio con conducente*” in Boll. 16/2010; AS1137 “*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*” in Boll. n. 27/2014; AS1222 “*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*” in Boll. n. 39/2015.

² Cfr. AS1354 “*Riforma del settore della mobilità non di linea*” in Boll. n. 9/2017.

innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute dal lato dell'offerta e facesse fronte alle esigenze di una domanda di servizi in forte crescita, che tende a non distinguere più tra servizi pubblici (taxi) e servizi di mercato (NCC), il tutto a beneficio dei consumatori finali.

A tal fine è stata auspicata una progressiva equiparazione del servizio taxi con quello di noleggio con conducente (NCC) attraverso la definitiva eliminazione delle discriminazioni territoriali a carico dell'attività degli NCC introdotte nel 2008 (ma sospese sino al 31 dicembre 2018) e una modifica della normativa vigente per tenere conto dell'ingresso di operatori innovativi nel settore dei servizi di mobilità non di linea (c.d. piattaforme tecnologiche per la mobilità non di linea).

Consapevole del fatto che una riforma di settore nelle prospettive indicate avrebbe sicuramente avuto un impatto sugli operatori gravati da obblighi di servizio pubblico nel settore della mobilità non di linea (i tassisti), l'Autorità ha auspicato l'adozione di forme di compensazione in grado di minimizzare gli effetti negativi della riforma su tali soggetti. Due sono state, in particolare, le tipologie di compensazione ipotizzate: da un lato, la rimozione di alcuni vincoli regolatori a carico di tali operatori - in termini di orari, turni, utilizzabilità dei veicoli - in modo che gli stessi abbiano la possibilità di rispondere in maniera adeguata ai cambiamenti imposti

dalle nuove tecnologie; dall'altro lato, l'individuazione di specifiche forme di compensazione monetaria in caso di uscita dal mercato a fronte della possibile decurtazione del valore della licenza taxi a seguito della riforma del settore³.

Di seguito si procede ad una analisi del contenuto del Decreto in una prospettiva concorrenziale per giungere, in conclusione, alla proposta di apportare una serie di modifiche nella fase di conversione.

Il comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 21/92 viene modificato dal Decreto nel senso di consentire la prenotazione di un servizio NCC non solo “*presso la rimessa*” ma anche “*presso la sede*”

³ Cfr. AS1354, *cit.* In via puramente esemplificativa, si sono ipotizzate una serie di misure quali ad esempio: (i) l'apertura di una “finestra temporale” all'interno della quale lo Stato 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; (ii) l'istituzione di forme di compensazione della differenza tra un valore della licenza preso a riferimento e 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: (i) il pagamento di *fee* d'ingresso per tutte le nuove autorizzazioni NCC a partire da una certa data; (ii) forme di contribuzione *ad hoc* da parte delle nuove piattaforme tecnologiche di mobilità; (iii) 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 corsa.

dell'impresa; viene poi stabilito espressamente che tale prenotazione possa avvenire “*anche mediante strumenti tecnologici*”.

Si mantiene, dunque, una impostazione che lega la prenotazione dei servizi di noleggio con conducente ad una sede fissa (sia essa rimessa o sede dell'impresa) e che, tra l'altro, mal si sposa con la specificazione che tale prenotazione possa avvenire “*anche mediante strumenti tecnologici*”. Infatti, l'utilizzo sempre più diffuso di strumenti tecnologici - quali *app* di intermediazione della domanda di trasporto, ma anche *e-mail* o messaggistica istantanea (*whatsapp*, sms, altro) - ha il precipuo obiettivo di consentire che la richiesta di trasporto di NCC possa essere effettuata dal cliente, e ricevuta e accettata dal vettore più vicino ovunque, attraverso dispositivi mobili come *smartphone*, *tablet* o computer portatili. Tale obiettivo di massima flessibilità nell'utilizzabilità dei servizi di mobilità non di linea, a tutto vantaggio del consumatore finale in termini di accessibilità e costi del servizio, sarebbe del tutto vanificato ove si mantenesse l'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa. Il richiamo contenuto nel Decreto ai suddetti vincoli fisici in ordine alla prenotazione appare, quindi, presentare un carattere restrittivo della concorrenza⁴.

⁴ Sul punto si ricorda quanto affermato con chiarezza dall'Autorità nel 2015 in un Parere reso al Ministero degli interni⁴: “*Sotto questo profilo, e 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, seguendo un'interpretazione delle norme costituzionalmente orientata rispettosa del principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, si ritiene che ai servizi che mettono*

Il comma 3 dell'art. 3 della legge n. 21/92 viene modificato dal Decreto nel senso di consentire che - oltre che nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione - la sede operativa e le rimesse degli operatori NCC possano essere collocate anche nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti

Queste modifiche devono essere lette congiuntamente con le modifiche apportate dal Decreto all'articolo 11 comma 4 della legge 21/92 che, nella sua nuova formulazione, prevede che l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente debbano avvenire presso le rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse (il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono invece avvenire anche al di fuori della Provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione).

In buona sostanza, si mantiene il principio della restrizione territoriale all'attività degli NCC temperandolo con un allargamento

in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro non vadano applicati gli articoli 3 e 11 della legge 21/92".

dell'ambito di operatività alla dimensione amministrativa superiore a quella comunale (la Provincia)⁵.

Il comma 6 del medesimo articolo dispone che: *“a decorrere dalla data di 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 [...]”*.

Al riguardo, si osserva come l'introduzione di una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione del registro di cui al comma 3 rischi di aggravare la endemica carenza di servizi di mobilità non di linea, in particolare nelle grandi città italiane. È un fatto noto che, a causa dell'inerzia di alcuni grandi comuni nel rilascio di nuove autorizzazioni NCC (a Roma l'ultimo rilascio di autorizzazioni è avvenuto nel 1993) e a fronte di una domanda di servizi sempre crescente, è lievitato negli anni il fenomeno di rilascio di

⁵ Anche in questo caso appare disattesa l'indicazione fornita dall'Autorità nella sua ultima segnalazione al Parlamento ed al Governo del 2017 nella quale si auspicava chiaramente che non si dovrebbe: *“[...] 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 articolo 71, lettera (e), del disegno di “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”, che prevede 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”* (cfr. AS1354).

autorizzazioni NCC da parte di comuni (più o meno) limitrofi a grandi centri di attrazione di servizi. L’Autorità in merito a tale inerzia è intervenuta più volte, auspicando sia l’uso di poteri sostitutivi gerarchici, sia l’impiego di criteri di tipo non quantitativo, ma di natura economica/trasportistica per l’individuazione del fabbisogno di servizi di NCC in ogni bacino di riferimento⁶.

Il comma 4 dell’articolo 1 del Decreto dispone poi che le sanzioni di cui all’articolo 11-bis della legge n. 21/92 per l’inosservanza degli articoli 3 ed 11 della medesima legge, come modificati dal comma 1, si applicano a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del Decreto⁷

Il Decreto prevede infine che, con DPCM su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, venga disciplinata l’attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea. Al riguardo, l’Autorità ribadisce il

⁶ Cfr. AS1223 “Regolamento dell’offerta dei servizi di noleggio con conducente mediante vettura (NCC)” in Boll. n. 45/2015.

⁷ L’articolo 11-bis della legge 21/92 prevede: “Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e dalle rispettive leggi regionali, l’inosservanza da parte dei conducenti di taxi e degli esercenti il servizio di noleggio con conducente di quanto disposto dagli articoli 3 e 11 della presente legge è punita: a) con un mese di sospensione dal ruolo di cui all’articolo 6 alla prima inosservanza; b) con due mesi di sospensione dal ruolo di cui all’articolo 6 alla seconda inosservanza; c) con tre mesi di sospensione dal ruolo di cui all’articolo 6 alla terza inosservanza; d) con la cancellazione dal ruolo di cui all’articolo 6 alla quarta inosservanza”. Parimenti rimangono sospese per la stessa durata di 90 giorni le sanzioni previste dall’articolo 85, commi 4 e 4-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), limitatamente ai soggetti titolari di autorizzazione per l’esercizio del servizio di noleggio con conducente

proprio auspicio per una regolamentazione minima che sia in grado di contemperare i diversi 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), e che si limiti a prevedere una registrazione delle piattaforme tecnologiche in un elenco pubblico e l’individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti e per le piattaforme, anche di natura fiscale. Al contempo, è auspicabile l’introduzione di forme di contribuzione ad hoc da parte delle nuove piattaforme di mobilità che possano concorrere a finanziare misure compensative a vantaggio dei soggetti incisi dalla nuova disciplina.

In conclusione, nel settore della mobilità non di linea si è sviluppata nei tempi più recenti una domanda molto estesa e diversificata di servizi che tende a non distinguere più tra attività soggette a obblighi di servizio pubblico (taxi) e attività di mercato (NCC) e che, legata ad un concetto di mobilità urbana di tipo intermodale di servizi, fa ampio ricorso ai nuovi strumenti resi possibili dall’innovazione tecnologica.

In questo quadro, qualunque riforma organica della disciplina di settore dovrebbe avere quale obiettivo ultimo il pieno soddisfacimento delle nuove esigenze dei consumatori, affinché gli

stessi possano trarre pieno beneficio dalle innovazioni tecnologiche e dai mutamenti intervenuti nelle modalità di offerta dei servizi.

Le modifiche introdotte dal Decreto in via di conversione non appaiono andare nella direzione auspicata. Il mantenimento, infatti, di vincoli nelle modalità di prenotazione dei servizi e delle restrizioni territoriali all'offerta di servizi NCC unitamente all'inutilizzabilità delle piattaforme tecnologiche e alla moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni tenderà a rendere sempre più difficile l'incontro della domanda e dell'offerta, con l'effetto di deprimere il benessere dei consumatori finali in termini di minore ampiezza e qualità dei servizi offerti e di prezzi più elevati.

Alla luce di quanto osservato, l'Autorità ribadisce il proprio favore a un disegno di riforma complessiva della normativa del settore della mobilità non di linea secondo le linee avanzate nelle sue numerose segnalazioni in senso pro-concorrenziale e nel rispetto rigoroso del principio di proporzionalità.

Nelle more di tale processo di riforma, l'Autorità ritiene necessario procedere, in sede di conversione, a modificare quelle parti del Decreto idonee a mantenere o addirittura a rafforzare ingiustificate restrizioni concorrenziali nel settore della mobilità non di linea.

In particolare si suggerisce di: (i) emendare il comma 1 dell'articolo 3 della legge 21/92 (di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 del Decreto) nel senso di eliminare ogni limitazione

alle modalità di prenotazione del servizio di NCC; (ii) modificare e integrare il Decreto nel senso di abrogare tutte le norme della legge n. 21/92 che di fatto determinano restrizioni territoriali all'operatività delle imprese NCC e, dunque, il comma 3 dell'articolo 3 ed il comma 4 dell'articolo 11, nonché l'articolo 5-*bis* (accesso nel territorio di altri comuni) e l'articolo 8, comma 3. Nella medesima prospettiva, andrebbero altresì eliminati i regimi di deroga all'obbligo di partenza e rientro in rimessa contenuti nel comma 4-bis dell'articolo 11 della legge n. 21/92 introdotto dal Decreto (art. 1, comma 1, lett. d)) e nel comma 9 dell'articolo 1 del Decreto stesso; (iii) abrogare il comma 6 dell'articolo 1 del Decreto che introduce una moratoria al rilascio di nuove autorizzazione NCC sino alla realizzazione del registro nazionale.