

CAMERA DEI DEPUTATI

IX^a Commissione

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

Atto Camera n. 3634

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

OSSERVAZIONI

in merito all'Art. 10

(Delega in materia di trasporto pubblico non di linea)

Presentate:- dall'U.R.I. - Unione Radiotaxi d'Italia.

Le presenti osservazioni sono finalizzate ad argomentare le molteplici ragioni -di ordine giuridico e politico- a presupposto della **richiesta di stralcio** nell'ambito della "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" dell'**art.10** -contenente Delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea.

La stessa collocazione, infatti, dell'art.10 nell'ambito delle Legge annuale per il mercato e la concorrenza e la Delega al Governo finalizzata a realizzare una riforma dei servizi di trasporto urbano locale -quali i taxi e gli NCC- sulla base dei principi della concorrenza e del mercato, risultano in aperto contrasto con la inapplicabilità di detti principi agli stessi, valutata e specificamente riconosciuta sia in sede Eurounitaria, sia in sede Nazionale:

-dalla Direttiva comunitaria Bolkestein del 12/12/2006 n. 123 relativa ai servizi nel mercato interno e deroghe relative, che -all'art. 21- esclude espressamente i servizi di trasporto dal suo ambito applicativo disponendo che:

"I servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali, sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva";

-dal D.Lgs 26/03/2019 n. 59 di recepimento di detta Direttiva Bolkestein che, all'art. 6, ha, coerentemente, escluso i servizi di trasporto (compresi specificamente taxi ed NCC) dai principi di liberalizzazione dei servizi, disponendo che:

“Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente”;

-dal D.l. 138/2011 che, all'art. 3 (Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche) al comma 11 bis, sempre in conformità all'art. 21 della Direttiva Bolkestein, ha disposto che:

“In conformità alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sono invece esclusi dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59”;

-dal D.l. n. 1/2012, art. 1 (Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese) comma 5 “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività” che, all'art. 1 comma 5, ancora e sempre in conformità all'art. 21 della Direttiva Bolkestein, ha disposto che:

“Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea, i servizi finanziari come definiti dall'articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e i servizi di comunicazione come definiti dall'articolo 5 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva

2006/ 123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e le attività specificamente sottoposte a regolazione e vigilanza di apposita autorità indipendente”.

In piena coerenza e conformità con la suddetta normativa Eurounitaria e Nazionale, si è recentissimamente espresso anche il Consiglio di Stato con la ormai ben nota Ordinanza n. 6542/2021, a fronte della rappresentazione del suddetto quadro giuridico operata dagli esponenti Soggetti, nel giudizio R.G. 8937/2021, in sede di intervento ad adiuvandum a favore del Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili.

Con tale intervento ad adiuvandum gli esponenti chiedevano -in avallo all'appello dell'Avvocatura di Stato- la riforma della altrettanto nota Sentenza del TAR Lazio, sezione terza, dell'11 agosto 2021 n. 9364 che-in antitesi e contrasto con il predetto quadro giuridico-normativo si era spinta a sostenere il diritto di una Società di NCC, costituita ed autorizzata in Slovenia ad aprire una succursale a Roma per operarvi liberamente, in violazione dell'art. 8 della Legge 21/92 e dell'art. 85 del D.lgs 285/92 (Codice della strada).

Quest'ultima pronuncia del Consiglio di Stato è conforme alla sedimentata giurisprudenza in materia (Consiglio di Stato, sezione quinta, n. 2806 del 23 giugno 2016; Consiglio di Stato n. 261/2015) espressa dai precedenti.

Detta Ordinanza si pone nel sedime giurisprudenziale consolidato della giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato, espressa da ultimo con la Sentenza della sezione quinta n. 1703/2021, che ha specificamente ribadito *l'estraneità dei servizi di TPL non di linea rispetto ai principi applicativi delle regole della concorrenza e del mercato.*

Ciò posto si evidenzia la totale incoerenza tecnico-giuridica, ancor prima che politica, di una delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di TPL non di

linea, inserita in un contesto regolatorio dei principi della concorrenza e del mercato e finalizzata a conformare la detta revisione a detti principi rispetto alla cui estraneità si è già espressa la valutazione unanime di ogni fonte normativa Eurounitaria e Nazionale e giurisprudenziale.

Peraltro donde nasca e scaturisca la relativa esigenza di revisione della normativa di settore non è dato comprenderlo, posto che il Parlamento è di recente intervenuto in materia con la *Legge 11 febbraio 2019 n. 12* di conversione del Decreto Legge 14 dicembre 2018 n. 135 e che l'art. 1 della Legge 21/92 già attribuisce al TPL non di linea quella:

“funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei” che -incredibilmente- è individuata al punto 1 dell'art. 8 dell'Atto Senato 2469 come la finalità precipua della riforma delegata al Governo (sic).

A ciò è da aggiungere che, come correttamente previsto dal su richiamato art. 1, comma cinque, del D.l. n. 1/2012, il servizio taxi ed il servizio NCC sono attività sottoposte a *regolazione e vigilanza* di apposita Autorità Indipendente costituita *dall'ART-Autorità di Regolazione dei Trasporti*.

Attualmente l'ART, nell'ambito del procedimento finalizzato a stabilire le “linee guida in materia di servizio taxi per Regioni ed Enti locali” avviato con Delibera n. 146/2021 del 4 novembre 2021, ha sottoposto a consultazione uno specifico documento riferito all'attuale quadro giuridico, a fronte del quale si evidenzia l'illegittima sovrapposizione della lettera f) del contenuto della Delega contenuta nel citato art. 8 dell'Atto Senato 2469,

che spoglierebbe detta Autorità indipendente dalle funzioni legislativamente attribuitegli in materia.

Nel contempo presso il *Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile* è aperto un tavolo di confronto con le organizzazioni di categoria per la definizione dei testi dei Provvedimenti Amministrativi previsti dalla richiamata Legge 12/2019 e concernenti:

-l'approvazione di uno specifico DPCM per la disciplina delle attività delle piattaforme tecnologiche di interconnessione tra la offerta e la domanda dei servizi di TPL non di linea in attuazione dell'art. 10 bis comma 8 del D.l. 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni con Legge 11 febbraio 2019 n. 12;

-l'approvazione del D.M. istitutivo del Registro Elettronico Nazionale dei taxi e degli NCC, previsto dall'art. 10 bis comma 3 del D.l. 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni con Legge 11 febbraio 2019 n. 12;

-l'approvazione del D.M. istitutivo del Foglio di Servizio Elettronico, previsto dall'art. 10 bis comma 4.

Quanto sopra evidenzia -con oggettiva condivisibilità- *l'assenza di qualsiasi ragione* di ordine normativo, tecnico-giuridico o politico che possa esigere e richiedere un nuovo intervento di riordino rispetto al precedente intervento risalente ad appena tre anni fa e rimasto ancora inattuato, negli aspetti regolamentari ed attuativi per le evidenti criticità connesse alla crisi pandemica.

Con riferimento ai contenuti di merito dei singoli punti della Delega, si evidenziano poi -nello specifico- le seguenti osservazioni.

-a) Come già premesso, la *garanzia del diritto alla mobilità* di tutti i cittadini e l'attribuzione agli autoservizi non di linea di una funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei è *già contenuta nell'attuale testo* dell'art. 1 della novellata ed originaria Legge 21/92, secondo cui:

“sono definiti autoservizi pubblici non di linea quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare ed 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”.

Il presupposto e la finalità della Delega sarebbe, dunque, quella di garantire a tutti i cittadini quello che hanno già garantito!!!

-b) L'esistenza e l'operatività di *piattaforme tecnologiche di interconnessione* tra la offerta e la domanda dei servizi taxi è, attualmente, caratterizzata:

- sia dalla realizzazione e gestione delle stesse, già da tempo operata dagli operatori del settore con le forme giuridiche associative e mutualistiche previste dall'art. 7 della Legge 21/92;

- sia dalla espressa previsione di regolamentazione contenuta nell'art. 10 bis, comma otto, del D.l. 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni con Legge 11 febbraio 2019 n. 12, affidata -come giuridicamente corretto- alla normativa secondaria individuata nel DPCM, su proposta del MIT e del MISE, il cui *contenuto è in corso di definizione* da parte del tavolo di confronto tra le Organizzazioni di categoria, aperto, allo scopo, presso il MIT.

L'inaccettabile novità, contenuta nella lettera b) della Delega, è quella di *invertire l'ordine dei fattori* non prevedendo, come attualmente è, e dovrebbe essere dal punto di vista giuridico e politico:

- che la titolarità e gestione di dette Piattaforme avvenga *in conformità e coerenza* alle regole del servizio taxi ;

- ma -al contrario- che le regole di detto servizio si "*adeguino*" alle esigenze tecnologicamente imposte dai Soggetti Titolari e Gestori di detti strumenti tecnologici.

E poiché parte delle grandi multinazionali operanti nel settore della titolarità e gestione di dette piattaforme tecnologiche - dal 2017 - stanno tentando di assumere una posizione dominante all'interno del nostro mercato, con una serie infinita di contenziosi giudiziari ai danni delle Imprese del settore -proprio per tentare "surrettiziamente" di superare dette regole condizionandole alle loro esigenze- diviene fondamentale che anche in sede normativa si adottino, per detti Soggetti, *modalità operative idonee a garantire il rispetto delle regole a presidio del settore.*

Ed allo scopo è da considerare che tutto il nostro impianto costituzionale è a presidio dell'attuale normativa e che una revisione della stessa ispirata ad adeguare -come previsto dalla lettera b) dell'art. 10 della Legge delega- le regole del servizio taxi ed NCC alle esigenze di titolarità e gestione delle piattaforme tecnologiche di intermediazione -da parte delle multinazionali- sarebbe in palese contrasto e violazione dell'art. 1 e 41 della Costituzione che -al contrario- tutelano e valorizzano il lavoro rispetto all'investimento improduttivo del capitale, "in contrasto con l'utilità sociale"

Occorre, infatti, tener presente e ben distinta in materia:

- l'“*interconnessione*” tecnologica tra la propria offerta di servizio taxi veicolata dagli stessi tassisti con le proprie piattaforme verso la domanda degli utenti nelle forme giuridiche previste dall'art.7 lett b) della legge 21/92;

-dalla “*intermediazione*” tecnologica con cui Soggetti Terzi mettono in comunicazione la domanda degli utenti del servizio taxi con l'offerta.

Ciò premesso si evidenzia che un intervento di normativa primaria e secondaria in materia dovrà, necessariamente, garantire che anche la titolarità e gestione delle piattaforme tecnologiche di *intermediazione*, tra la domanda ed offerta del servizio taxi, operi e si attui con le stesse garanzie di conformità alle regole che sovrintendono al settore proprio della titolarità e gestione delle piattaforme di *interconnessione tecnologica* con cui gli stessi tassisti veicolano la propria offerta verso la domanda tramite le forme giuridiche previste dall' art. 7 della legge 21/92: ed in primis con la forma della Cooperativa prevista dalla lett. b) di tale norma.

In tal senso qualsiasi intervento normativo -de iure condendo- dovrà tener conto del *quadro giuridico*, ormai, determinatosi a seguito della relativa sedimentata giurisprudenza del Consiglio di Stato che – con le Sentenze n.7991/2020, n.8061/2020, n.3501/2020, n.3502/2019, n.3503/2019 ha confermato la posizione assunta, in merito, dall' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato secondo cui:

-il principio di esclusiva previsto dall' art. 2527 cc deve essere applicato dalle Cooperative di Servizi mediante cui i titolari delle licenze taxi, ai sensi dell'art. 7 lett. b) della Legge 21/92, svolgono la loro attività in modo proporzionale alla residualità dell'offerta dei

singoli tassisti, propri associati, rispetto alla domanda complessiva di servizi che perviene alla Cooperativa.

L' ottemperanza a tale principio richiede dunque, necessariamente, che la veicolazione della domanda di servizio taxi, da parte dei Soggetti giuridici titolari e gestori di piattaforme tecnologiche di intermediazione - diversi e concorrenti rispetto alle Cooperative - avvenga, *nei confronti dei tassisti soci* delle stesse, tramite il Sistema di interconnessione tecnologica di cui le stesse sono titolari e non direttamente da parte degli altri Soggetti.

E', infatti, *solo la gestione complessiva, esclusiva e diretta della offerta* dei tassisti propri soci, che, può consentire alle Cooperative di gestire e veicolare la stessa - verso la domanda inoltrata da altri Soggetti di Intermediazione ad esse concorrenti - secondo il richiamato principio di proporzionalità e residualità imposto dalla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e relativa giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Ed in tal senso è, altresì, da considerare che già di fatto *-al fine di garantire che anche da parte delle grandi multinazionali operanti nel settore della titolarità e gestione di piattaforme tecnologiche di intermediazione vi sia il rispetto delle regole che sovrintendono al settore-* vi è stata la prima applicazione di accordo negoziale di veicolazione della domanda di servizio taxi proveniente da uno di tali Soggetti - verso l'offerta di cui sono titolari i tassisti soci della più grande Cooperativa radiotaxi italiana - esclusivamente mediante l'integrazione dei due Sistemi operativi idonea a garantire la gestione della stessa da parte di quest' ultima.

-c) La *digitalizzazione e semplificazione* degli adempimenti amministrativi per gli operatori è materia di competenza dei singoli Enti locali che rilasciano le licenze taxi e le autorizzazioni NCC, trattandosi di servizio pubblico “locale”: ed è già ampiamente in essere, trattandosi di materia di *competenza dell’Autorità di regolazione dei trasporti* in ordine alla quale, peraltro, detta Autorità indipendente sta specificamente, intervenendo con la citata Delibera 146/2021 del 4 novembre 2021 sottoposta a consultazione.

-d) Anche la materia relativa alla *concessione delle licenze taxi* è sottoposta all’Autorità di regolazione dei trasporti: e trattandosi di servizio pubblico locale a tariffa amministrata dagli Enti locali, non si vede come possa intervenire “la concorrenza” a determinarne i principi regolatori, dovendo la concessione delle licenze rispondere alle esigenze diversificate di *programmazione dei singoli territori* su cui è chiamato ad operare il servizio taxi di competenza dei singoli e corrispondenti Enti concessori.

Paradossale risulta poi che la lettera d) preveda il principio della concorrenza solo ed esclusivamente come ispiratore del criterio di rilascio per le licenze del servizio taxi (che, peraltro, è a tariffa amministrata) e non per le autorizzazioni del servizio NCC (che, invece, è a tariffa libera)!!!

-e) la materia della *tutela del consumatore* rientra nella competenza dei Regolamenti Comunali e della Carta Etica, approvata dai singoli Enti locali concessori ed è attuata mediante la costituzione delle Commissioni consultive in cui le singole leggi regionali prevedono la presenza delle Associazioni degli utenti e consumatori e dalle Commissioni di garanzia che svolgono le funzioni di disciplina nei confronti dei tassisti che violano le

regole, in aggiunta alle Commissioni di disciplina previste negli Statuti delle singole Cooperative di appartenenza.

-f) La definizione *degli standard di servizio nazionali* e del *coordinamento* e l'organizzazione delle competenze regionali e degli Enti locali è, come anticipato, materia di competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti, su specifica previsione di Legge, ed è, attualmente, oggetto dell'intervento di detta Autorità sul presupposto di cui alla citata Delibera n. 146/2021 del 4 novembre 2021, fatta oggetto di consultazione.

-g) Il tema delle *sanzioni* per le violazioni amministrative, è esaustivamente e compiutamente già regolamentato dall'art. 11 bis della Legge 21/92 con gli adeguamenti puntualmente apportati dalle successive novelle, di cui l'ultima contenuta nell'art. 10 bis comma 4 del D.l. 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con la Legge 11 febbraio 2019 n. 12 e negli artt. 85 e 86 del *Codice della strada*: sicché non si vede quali ulteriori sanzioni "più efficaci e dissuasive" possano essere ipotizzate da un nuovo intervento del Legislatore.

Per tutte le su esposte ragioni, **si chiede lo stralcio dell'art. 10 dall'Atto Camera n. 3634.**

Roma, 20 giugno 2022

U.R.I.- Unione Radiotaxi d'Italia

Il Presidente

Loreno Bittarelli