

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1620 - DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE

Roma, 15 ottobre 2019

Presidente del Senato
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 1° ottobre 2019, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito ad alcune norme della legge quadro 15 gennaio 1992 n. 21 (*"Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea"*), come modificata e/o integrata dall'art. 10-bis (*"Misure urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea"*) del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135 convertito, con modifiche, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 (*"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione"*). In particolare, la legge n. 12/19, in sede di conversione del decreto n. 135/18, ha introdotto in esso l'art. 10-bis, recante le norme modificative e/o integrative della legge n. 21/92¹. Le nuove norme, come modificate e/o integrate dal richiamato art. 10-bis, dispongono una serie di obblighi che restringono sensibilmente l'operatività delle imprese di noleggio con conducente (NCC), quali in particolare:

(i) l'obbligo di avere la sede e la rimessa nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune autorizzante²;

¹ Si ricorda che, nel 2008, il legislatore aveva introdotto nella legge 21/92 alcune norme volte a determinare vincoli territoriali dell'attività di NCC, nel senso di limitare l'esercizio di tale attività al territorio del Comune che rilascia l'autorizzazione: si trattava, in particolare, delle norme contenute negli artt. 3, comma 3; 8, comma 3; 5-bis e 11, commi 3 e 4. Nelle more di una riforma legislativa generale del settore della mobilità non di linea, l'efficacia di tali norme modificative era stata più volte sospesa dal legislatore, dapprima fino al 31 marzo 2010, quindi negli ultimi due anni, fino al 31 dicembre 2017 e da ultimo fino al 31 dicembre 2018.

² *"La sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. È possibile per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima"*

- (ii) l'obbligo della prenotazione del servizio presso la sede o la rimessa, anche servendosi di strumenti tecnologici³;
- (iii) l'obbligo di iniziare e terminare ciascun servizio presso la rimessa⁴.
- (iv) l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente che svolge il servizio di NCC di un foglio di servizio in formato elettronico, riportante: 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del fruitore del servizio⁵.

Le sanzioni per la violazione delle descritte norme di esercizio dell'attività di NCC, che prevedono la sospensione e, in caso di recidiva, la cancellazione dal ruolo, si applicano a decorrere dal 14 maggio 2019⁶.

provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti, salvo diversa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019" (art. 3, comma 3, primo e secondo periodo, l. 21/92). Parimenti, l'art. 8, comma 3, della legge prevede che "per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione del servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco, situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" (sottolineature aggiunte). Per le sole regioni Sicilia e Sardegna, l'autorizzazione NCC ha validità regionale: "in deroga a quanto stabilito da tale norma, in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali, per le sole regioni Sicilia e Sardegna, l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale, entro il quale devono essere situate la sede operativa e almeno una rimessa" (art. 3, comma 3, ultimo periodo, l. 21/92).

³ "Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede o la rimessa, apposta richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici" (art. 3, comma 1, l. 21/92); "le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici" (art. 11, comma 4, primo periodo, l. 21/92).

⁴ "L'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse. Il prelevamento e l'arrivo a destinazione possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" (art. 11, comma 4, secondo e terzo periodo, l. n. 21/92). Inoltre "in deroga a quanto previsto dal comma 4, l'inizio di un nuovo servizio può avvenire senza il rientro in rimessa quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile di attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" (art. 11, comma 4-bis, l. 21/92). È prevista un'ulteriore deroga all'obbligo di partenza dalla rimessa, ma solo per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del decreto, per far salvi i contratti di noleggio in essere, per cui "l'inizio di un singolo servizio (...) può avvenire da un luogo diverso dalla rimessa, quando lo stesso è svolto in esecuzione di un contratto in essere tra cliente e vettore, stipulato in forma scritta con data certa fino a quindici giorni antecedenti la data di entrata in vigore del presente decreto e regolarmente registrato" (art. 10-bis, comma 9, decreto 135/18).

⁵ "Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'Interno. Il foglio di servizio in formato elettronico deve riportare 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del fruitore del servizio. Fino all'adozione del decreto di cui al presente comma, il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea dello stesso (...) da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa" (art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, l. 21/92). Detto decreto "è adottato entro il 30 giugno 2019" (art. 10-bis, comma 2, decreto 135/18). Allo stato il decreto non risulta approvato e sono in corso le necessarie interlocuzioni con il Garante per la protezione dei dati personali per definirne la disciplina in coerenza con la normativa europea in materia di *privacy*, come segnalato dal Garante stesso al Governo lo scorso maggio.

⁶ "Le sanzioni di cui all'articolo 11-bis della legge 15 gennaio 1992, n. 21, per l'inosservanza degli articoli 3 e 11 della medesima legge, come modificati dal comma 1 del presente articolo, si applicano a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Parimenti rimangono sospese per la stessa durata le sanzioni previste dall'articolo 85, commi 4 e 4-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente ai soggetti titolari di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente" (art. 10-bis, comma 4, decreto 135/18).

Inoltre, è prevista la possibilità per i Comuni di chiedere, per ogni singolo servizio svolto all'interno del territorio comunale o delle aree a traffico limitato, una comunicazione preventiva attestante il rispetto dei requisiti di legge e i dati relativi al singolo servizio e, eventualmente, di far pagare l'accesso a quanti svolgono il servizio di NCC al di fuori del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione⁷.

La nuova disciplina prevede poi una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC, che dovrà essere istituito entro il 13 febbraio 2020⁸.

Infine, l'attività degli operatori innovativi, vale a dire delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e dell'offerta di servizi di mobilità non di linea, sarà disciplinata da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁹.

○○○○○

La disciplina definitivamente introdotta nella legge n. 21/92 dalla legge n. 12/19 non appare andare nella direzione auspicata dall'Autorità, la quale è più volte intervenuta a segnalare le ingiustificate distorsioni concorrenziali connesse alla disciplina del settore della mobilità non di linea e, in particolare, le restrizioni territoriali a carico dell'attività degli esercenti il servizio di NCC, a partire dalla loro introduzione, nel 2008, nella legge quadro n. 21/92¹⁰.

⁷ “Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso nel loro territorio o, specificamente, all'interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso”. (art. 5-bis, l. 21/92).

⁸ “Entro 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. Agli oneri derivanti dalle previsioni del presente comma, connessi all'implementazione e all'adeguamento dei sistemi informatici del Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, pari ad euro un milione per l'annualità 2019, si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143. [...] (art. 10-bis, comma 3, decreto 135/18). Inoltre: “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 (...)” (art. 10-bis, comma 6, decreto 135/18).

⁹ “Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è disciplinata l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea” (art. 10-bis, comma 8, decreto 135/18).

¹⁰ 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'Autorità 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. Vedi anche AS1222 del 23 settembre 2015, “Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”, in Boll. n. 39/2015.

Più recentemente, nella segnalazione AS1354 del 1° marzo 2017 l’Autorità ha 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, che tende a non distinguere più tra servizi di piazza soggetti ad obblighi di servizio pubblico (taxi) e servizi su prenotazione a libero mercato (NCC), il tutto a beneficio dei consumatori finali.

L’evoluzione del settore della mobilità non di linea che si è avuto negli ultimi anni, in particolare a seguito del massiccio ingresso di strumenti tecnologici di intermediazione della domanda e dell’offerta, impone un allargamento della considerazione del concetto di servizio su “piazza”. L’arena su cui i consumatori domandano servizi di mobilità non di linea è divenuta potenzialmente molto più ampia che in passato. In tal senso, non appare giustificato il mantenimento di una rigida distinzione tra i due servizi taxi e NCC che sono ritenuti largamente sostituibili dall’utenza - in forte crescita, specie nelle aree metropolitane - e facilmente usufruibili grazie agli strumenti innovativi introdotti dalla tecnologia.

A tal fine l’Autorità ha auspicato *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. Consapevole del fatto che una riforma di settore nelle prospettive indicate avrebbe sicuramente avuto un impatto sui tassisti, gravati – a differenza degli operatori NCC – da obblighi di servizio pubblico, l’Autorità, sempre nella segnalazione AS1354 del 1° marzo 2017, ha auspicato l’adozione di *forme di compensazione* in grado di minimizzare gli effetti negativi della riforma su tali soggetti¹¹.

Anche a seguito di tale intervento di segnalazione dell’Autorità, la legge n. 124 del 4 agosto 2017 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), all’art. 1, commi 179-182, delegava il Governo a emanare, entro un anno dalla sua entrata in vigore (cioè entro il 29 agosto 2018), un decreto legislativo di riordino del settore sulla base di alcuni criteri di delega che avrebbero consentito un riassetto volto all’apertura e all’allargamento dello stesso. Tuttavia, tale delega non è stata esercitata. Le proposte contenute nella citata segnalazione AS1354 sono state poi ribadite e precisate in un’audizione parlamentare del Presidente f.f. del 16 gennaio 2019¹². Nel corso di tale audizione, in primo luogo, è stata ribadita con forza la necessità di un disegno di riforma complessiva della normativa del settore della mobilità non di linea. Inoltre, è stato nuovamente evidenziato come l’adozione di forme di compensazione in grado di minimizzare l’impatto negativo della riforma sui soggetti gravati da obblighi di servizio pubblico appaia una misura ragionevole e adeguata a bilanciare una maggiore concorrenza nel settore a beneficio dei consumatori con gli interessi degli operatori incisi nella delicata fase di transizione. Nelle more di tale processo di riforma, l’Autorità aveva sottolineato comunque la necessità di modificare, in sede di conversione, quelle parti del

¹¹ Cfr. AS1354 del 1° marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Boll. n. 9/2017.

¹² L’audizione parlamentare del 16 gennaio 2019 (il cui testo è disponibile sul sito AGCM, <http://www.agcm.it/dotcmsdoc/audizioni-parlamentari/Audizione-20190116.pdf>), aveva per oggetto le norme inizialmente inserite nel decreto legge n. 143/2018 (*Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*), che sono state poi trasferite nell’art. 10-bis del decreto legge n. 135/18, in sede di conversione di tale decreto, ad opera della legge n. 12/19.

decreto legge n. 143/18 idonee a mantenere o addirittura a rafforzare ingiustificate restrizioni concorrenziali nel settore della mobilità non di linea.

In controtendenza con l'evoluzione tecnologica del settore della mobilità non di linea, oltre che in pieno contrasto con il consolidato orientamento dell'Autorità che di tale evoluzione ha tenuto conto nella propria richiamata attività di *advocacy*, la nuova disciplina mantiene intatto il vecchio impianto normativo introdotto nel 2008 (sospeso sino al 31 dicembre 2018) e attua solo alcune modifiche circoscritte che appaiono largamente insufficienti a promuovere la concorrenza nel settore in esame. Infatti, il mantenimento di vincoli territoriali (sebbene leggermente più ampi) all'offerta di servizi NCC - sia in termini di partenza e ritorno in rimessa per ogni servizio, sia di possibilità di disporre di rimesse anche, e solo, nel territorio della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il comune autorizzante - appare rendere sempre più difficile l'incontro della domanda di servizi di mobilità non di linea con la relativa offerta, con l'effetto di deprimere il benessere dei consumatori finali in termini di ampiezza e qualità dei servizi offerti e non ultimo, stante la forte riduzione quantitativa dei soggetti che potranno svolgere l'attività, in termini di prezzi crescenti.

In alcune città in cui la domanda dei servizi di mobilità urbana è maggiore - come ad esempio Roma - una grande porzione dell'offerta di servizi NCC che negli ultimi anni ha contribuito al soddisfacimento di tale domanda (rappresentata da soggetti dotati di autorizzazione rilasciata da Comuni non compresi nel territorio della Città Metropolitana) non può più svolgere il servizio a partire dal 14 maggio scorso, pena il rischio di elevate sanzioni, che possono giungere sino alla cancellazione dal ruolo dei conducenti¹³. Ciò - unitamente alla moratoria al rilascio delle nuove autorizzazioni NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione del registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC - non potrà che comportare una pressione verso l'alto dei prezzi dei servizi (e/o lo scadimento della loro qualità in termini di accessibilità al servizio), a detrimento dei consumatori finali.

In proposito, l'Autorità intende portare all'attenzione del legislatore una stima del possibile impatto economico delle restrizioni organizzative e territoriali oggetto di segnalazione, effettuata sulla base di una metodologia elaborata dall'OCSE¹⁴. Il modello utilizzato rappresenta uno degli strumenti elaborati per diffondere i principi della *better regulation* a livello internazionale fra i Paesi aderenti alla stessa OCSE.

In particolare, la metodologia utilizzata fornisce una stima media attesa dell'impatto economico dei vincoli imposti all'attività di impresa, tramite l'impiego di parametri che, a prescindere dalle specificità settoriali, sono comunque in grado di quantificare gli effetti delle restrizioni, classificandole per tipologia. Prendendo a riferimento la classificazione dell'OCSE, le restrizioni all'attività di NCC introdotte di recente dal legislatore, ed oggetto della presente segnalazione, possono essere classificate come: "*Limitazioni della capacità concorrenziale dei fornitori*" e, più nello specifico, "*Disposizioni che vincolano i contenuti e gli standard del prodotto o del servizio*".

¹³ L'iscrizione al ruolo, ai sensi dell'art. 6 della l. 21/92, è requisito indispensabile per ottenere e mantenere l'autorizzazione NCC e, dunque, per lo svolgimento di tale attività.

¹⁴ Cfr. OECD (2015), *Competition Assessment Toolkit*, Vol. III, *Operational Manual*, pp. 92 e ss. In estrema sintesi, tale metodologia, per quantificare l'impatto delle restrizioni concorrenziali sui consumatori, necessita di un parametro per stimare l'effetto atteso sul prezzo di un certo bene o servizio prodotto dall'introduzione della restrizione stessa (fornito dalla stessa OCSE), nonché del dato relativo al fatturato del settore in questione che, nel nostro caso, è stato fornito dall'ISTAT ed è relativo all'anno 2016.

Dette restrizioni regolatorie favoriscono un aumento dei prezzi del servizio che, seguendo il richiamato modello OCSE, è stimabile in circa 115 milioni di euro annui per il solo settore del noleggio con conducente. Tale valore, pur essendo indicativo, fornisce una stima attendibile della perdita di benessere dei consumatori attribuibile alle disposizioni introdotte nell'ordinamento.

Questi effetti derivanti dalle norme in materia di restrizioni territoriali all'operatività del servizio NCC vengono amplificati dalla moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC. Sussistono dubbi in relazione alla proporzionalità di tale previsione in quanto, ove il registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC non sia attivato entro il prossimo 13 febbraio 2020, si corre il rischio concreto di un indeterminato blocco del rilascio di nuove autorizzazioni NCC.

Ciò, a fronte di una situazione in cui, soprattutto nei comuni di maggiori dimensioni, il numero di autorizzazioni NCC è molto inferiore rispetto al bacino di utenza locale e in cui, inoltre, il fabbisogno di servizi di NCC non viene di norma programmato da tali Enti sulla base della domanda effettiva di mercato ma in base a obiettivi quantitativi prefissati¹⁵.

Ancora, la norma che consente comunque di utilizzare gli strumenti tecnologici (*“anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici”*) – quali ad esempio le *app* utilizzate per l'intermediazione della domanda e dell'offerta – appare privare di ogni giustificazione logica l'obbligo della prenotazione presso la rimessa e l'obbligo per gli autisti NCC di acquisizione del servizio dalla rimessa e del ritorno in rimessa a fine viaggio¹⁶.

Infine, la disciplina legislativa in rassegna appare discriminare le imprese di taxi e di NCC a svantaggio degli NCC anche sotto un ulteriore profilo. Se, infatti, come viene riportato, la motivazione addotta per giustificare le norme in commento è quella di garantire la demarcazione tra servizi di piazza da parte di una utenza indifferenziata (taxi) e servizi su chiamata da parte di utenza

¹⁵ Cfr. AS1233 del 21 ottobre 2015, *Regolamento dell'offerta dei servizi di noleggio con conducente mediante vettura (NCC)*, in Boll. n. 45/2015, in cui, impregiudicato il modello di *governance* del servizio di TPL non di linea posto dal legislatore del '92, l'Autorità segnalava come *“Stante la normativa vigente, qualsiasi forma di regolazione dell'offerta dei servizi NCC che voglia rispettare l'obiettivo di minimizzare l'impatto sulla concorrenza del settore, piuttosto che rispondere ad una logica di pianificazione dell'offerta sulla base di una stima parametrica del profilo di crescita delle variabili che potrebbero influenzare la domanda (...), dovrebbe essere tale da garantire una piena soddisfazione delle esigenze della domanda finale. (...) In altri termini, dati i vincoli operativi esistenti a carico degli NCC autorizzati da comuni diversi dal Comune di Roma, il Regolamento, nella sua attuale formulazione, non appare idoneo ad individuare un incremento di autorizzazioni NCC rilasciate dal Comune di Roma tale da far venir meno le attuali forme di contingentamento dell'offerta a fronte di una utenza insoddisfatta. In particolare, come già evidenziato, far dipendere il rilascio di nuove autorizzazioni non già dalla domanda attesa - identificabile con la domanda effettiva che si crea da e per la città di Roma e che si serve anche di soggetti autorizzati da altri Comuni - bensì da parametri per i quali non è dimostrabile che esista una effettiva connessione con le dinamiche del mercato, rischia di produrre il mantenimento, anche se su basi più contenute, dell'attuale restrizione alla concorrenza”*.

¹⁶ Cfr. AS1222, cit. in cui l'Autorità osserva che *“A maggior ragione, nel caso di operatori NCC che offrono i loro servizi tramite una piattaforma digitale, come avviene nel caso del servizio UberBlack, l'Autorità non può non rilevare come gli obblighi di cui agli articoli 3 e 11, comma 4 della legge 21/92 siano di fatto inapplicabili. Una piattaforma digitale che mette in collegamento tramite smartphone la domanda e l'offerta di servizi prestati da operatori NCC non può infatti per definizione rispettare una norma che impone agli autisti l'acquisizione del servizio dalla rimessa e il ritorno in rimessa a fine viaggio. 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 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”*.

specifica (NCC) - demarcazione che l'Autorità, come sopra argomentato, ritiene oramai obsoleta -, non si può non notare come questa sia oramai venuta meno anche perché i taxi svolgono servizi che possono essere definiti a tutti gli effetti su chiamata da parte di utenza specifica. In numerosi ambiti urbani i taxi, tramite sia i tradizionali servizi radiotaxi sia tramite *app* gestite in cooperativa o che offrono convenzionamento ai tassisti, offrono oltre al servizio di piazza, anche servizi con prenotazione di varia tipologia e si sovrappongono così all'attività propria degli NCC. Invece, gli NCC, in ragione dei descritti obblighi di esercizio, non possono rivolgere i propri servizi ad un'utenza indifferenziata, pena la comminazione di elevate sanzioni¹⁷.

○○○○○

Per quanto precede, l'Autorità ritiene necessaria una riforma organica e complessiva del settore della mobilità non di linea che tenga conto: (i) dell'esigenza di procedere quanto più possibile a un'equiparazione tra i servizi taxi e le altre forme di mobilità non di linea; (ii) dell'ingresso nel settore di nuovi servizi a forte contenuto tecnologico, che hanno modificato radicalmente il paradigma di funzionamento del settore stesso, rendendo obsoleta la legge quadro 21/92; (iii) dell'esigenza di introdurre misure a favore degli operatori soggetti a obblighi di servizio pubblico per compensare gli effetti dell'apertura e dell'allargamento del settore.

Nelle more di tale processo di riforma, che comunque l'Autorità ritiene oramai improrogabile, si auspica, come intervento di breve periodo, la modifica – ovvero l'eliminazione – di quelle norme definitivamente introdotte nella legge n. 21/92 dall'art. 10-*bis* del decreto 135/18, convertito con la legge n. 12/19, idonee a mantenere o addirittura a rafforzare ingiustificate restrizioni concorrenziali nel settore della mobilità non di linea.

L'impatto economico negativo, in termini di perdita di benessere per i consumatori derivante dalle limitazioni imposte, stimato, sulla base di una metodologia elaborata dall'OCSE, in 115 milioni di euro l'anno, rende ancora più necessario un intervento del legislatore per eliminare con tempestività gli ingiustificati ostacoli alla concorrenza.

A tal fine, si suggerisce di: (i) modificare il comma 1 dell'articolo 3 della legge 21/92 e il comma 4, primo periodo, dell'art. 11 nel senso di eliminare ogni limitazione alle modalità di prenotazione del servizio di NCC; (ii) abrogare tutte le norme della legge 21/92 che di fatto determinano restrizioni territoriali all'operatività delle imprese NCC e, dunque, il comma 3 dell'articolo 3 e il comma 4 dell'articolo 11, nonché l'articolo 5-*bis* e l'articolo 8, comma 3; (iii) abrogare il comma 6 dell'articolo 10-*bis* del decreto 135/18 che introduce una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni NCC sino alla realizzazione del registro nazionale.

¹⁷ Al riguardo, l'Autorità, in un recente parere reso alla Polizia Municipale di Genova, ha ritenuto che *“sotto il profilo antitrust, il comportamento dei tassisti genovesi che utilizzano servizi su prenotazione della cooperativa costituisca una forma legittima di concorrenza ai servizi di NCC - peraltro, già ampiamente esercitata a livello nazionale - nel più ampio mercato dei servizi di TPL non di linea, a vantaggio dei consumatori finali”* (Cfr. S3597 del 22 maggio 2019, *Comune di Genova/qualificazione giuridica del servizio di prenotazione tramite taxi*, in Boll. n. 27/19): infatti, una modifica del Regolamento comunale in materia di taxi che esplicitasse il divieto di svolgimento di attività di trasporto taxi su prenotazione, prospettata dalla Polizia Municipale - speculare ai vincoli territoriali all'attività degli NCC recentemente reintrodotti nella legge n. 21/92 - risulterebbe in contrasto con l'impostazione seguita dall'Autorità nelle proprie segnalazioni, che invece ha auspicato l'abolizione degli elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità tra i due servizi.

L'Autorità auspica che le considerazioni svolte in questa segnalazione possano offrire un contributo al Parlamento e al Governo per rivedere l'impianto della disciplina dell'attività di noleggio con conducente nella prospettiva di una maggiore apertura alla concorrenza del settore della mobilità non di linea, al fine di eliminare l'impatto economico negativo per i consumatori. Peraltro, una revisione della normativa, nel senso auspicato dall'Autorità, potrà altresì rendersi necessaria anche alla luce della procedura EU Pilot 9411/19/MOVE di recente avviata dalla Commissione Europea - e in ragione dei futuri sviluppi della suddetta procedura - riguardante la legislazione italiana relativa ai servizi di NCC allo scopo di verificare la compatibilità tra le nuove disposizioni introdotte nella legge n. 21/92 dall'art. 10-*bis* e il diritto comunitario.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli
