

## Uber contro tutti. Tutti contro Uber

di Mario Sebastiani

### *1.- Introduzione*

Il caso taxi vs. Uber ha recentemente rischiato di oscurare dalle prime pagine dei giornali quello di Alitalia. Tanto clamore non è perché la vicenda in sé travolga l'interesse generale, dato che gli spostamenti tramite taxi sono una percentuale assolutamente trascurabile del traffico urbano totale (qualcosa al di sotto dell'1%). Le cause sono altre e ne elenco tre.

La prima e più rumorosa è la "naturale" rissosità dei tassisti, storicamente inclini ad alzare barricate contro ogni tentativo di liberalizzazione e in questo assimilabili ai dipendenti di Alitalia - anche se stavolta i tassisti qualche ragione per protestare l'hanno. La seconda è che il taxi è la modalità di spostamento delle classi dirigenti, minoranza sì ma che sa farsi sentire, magari in modo più felpato. Due cause che messe insieme dovrebbero però, non dico incontrare il generale disinteresse, ma certo non essere paragonabili a interruzioni di servizi di massa.

La terza ragione è un po' in ombra ma è invece quella veramente importante perché ha a che vedere con mutamenti profondi degli stili e delle opportunità di mobilità. In primis l'ampliamento potenziale della platea degli utenti di servizi "pubblici" non di linea, la flessibilità dell'offerta, le possibili sostituzioni o integrazioni con i trasporti di linea, con conseguente economia di risorse pubbliche, la riduzione dell'uso di mezzi privati, della congestione, dell'inquinamento e dei costi degli spostamenti. Insomma, la partita che vede coinvolti taxi, NCC e Uber non è a somma zero, non andrebbe vista solo in termini statici di diversione della domanda dagli uni agli altri, ma anche in uno scenario dinamico e di medio-lungo termine, come creazione di nuova domanda di mobilità "pubblica". Su questo tornerò poi.

La questione è resa viepiù complessa in quanto i belligeranti si scompongono e ricompongono a seconda dei casi. Schematicamente: i taxi contro tutti; NCC contro Uber nella modalità "pop" (consistente nell'utilizzo di autisti "dilettanti"), ma potenzialmente alleati nella modalità "black", dove questi ultimi sono invece professionisti muniti di autorizzazioni amministrative.

La controversia è stata oggetto di leggi, leggine zoppe, pareri e pronunciamenti giurisprudenziali di tutti i tipi e livelli, talvolta con esiti opposti.

### *2.- I fondamentali della questione*

Taxi, NCC e "Uber tout-court" (per semplicità e a costo di qualche semplificazione, senza distinguere fra le diverse sue tipologie) forniscono servizi di trasporto. Tuttavia non vi è consenso sulla qualificazione giuridica di essi. Dato per acquisito che quello taxi sia un servizio pubblico, si discute sulla classificazione degli altri due: servizi pubblici anch'essi o servizi *per* il pubblico o addirittura servizi privati? La questione non è da poco perché da essa dipendono le possibili soluzioni.

Dalla legge 21/1992 (Uber era di là da venire, ma è ancora quella che abbiamo) sia i taxi che gli NCC sono definiti "autoservizi pubblici non di linea", ma assoggettati a regolamentazioni molto diverse, sia per titolo giuridico che per obblighi e vincoli da rispettare.

Riguardo al primo, i taxi operano in regime di licenza, gli NCC in regime di autorizzazione. Riguardo al secondo profilo, il servizio taxi è soggetto a obblighi di servizio pubblico: copertura per 24 ore, obbligo di prestazione, limiti territoriali per operare (entro il comune che ha rilasciato la licenza), regolazione tariffaria. Per gli NCC i flessibili vincoli imposti dalla legge citata sono stati rafforzati nel 2008 dal decreto legge 207<sup>1</sup> (d’ora in poi il “decreto 2008”), cosicché la normativa vigente (ma solo sulla carta) impone loro l’obbligo di territorialità, quello che ogni spostamento dei mezzi debba partire da un’autorimessa e tornarvi dopo ciascun servizio, il divieto di stazionamento in piazza. Uber è al momento “fuori sacco”.

La legge del 1992 prevedeva però una serie di compensazioni a favore dei taxi a fronte dell’imposizione degli obblighi di servizio pubblico:

- l’operare in forza di diritti speciali e la limitazione del numero delle licenze;
- la gratuità del loro rilascio, posto che le gare per l’assegnazione non si basano su offerte economiche;
- al tempo stesso l’esistenza di un mercato secondario, non regolamentato, in forza del quale i titolari possono vendere le licenze in tal modo capitalizzando profuturo i propri asset;
- la riserva nell’uso degli stazionamenti da piazza;
- sconti sulle accise sul carburante;
- la stessa la territorialità del servizio e la regolazione tariffaria, che possono apparire come vincoli penalizzanti, in realtà sono protettive; infatti la prima riduce il mercato rilevante geografico del servizio (la sostituibilità dal lato dell’offerta), mentre la seconda – pur non precludendo la facoltà di applicare prezzi più bassi – di fatto elimina la convenienza a competere sui prezzi<sup>2</sup>.

Queste non trascurabili contropartite sono state nel tempo erose dagli NCC, prima, e ora da Uber.

Dagli NCC in quanto sono stati molto ampiamente elusi i vincoli di territorialità e quello dell’autorimessa: ciò prima del citato decreto legge del 2008 che infatti fu motivato proprio da questo fenomeno; il “dopo” è invece degno di essere sommariamente tratteggiato, simbolo come è dell’inerzia e della pressappocaggine del legislatore. Infatti, la regolamentazione introdotta nel 2008 è stata subito dopo<sup>3</sup> di anno in anno “temporaneamente” sospesa, da ultimo fino al 31 dicembre 2017 ex “milleproroghe 2016”<sup>4</sup>. Ma c’è di più, perché la proroga di un ulteriore anno disposta nel 2010<sup>5</sup> fu giustificata dall’opportunità di emanare un decreto interministeriale per la rideterminazione dei principi fondamentali della legge 21/1992, “*allo scopo di contrastare l’esercizio abusivo delle attività di taxi e di noleggio con conducente e di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale*”. Al decreto interministeriale è stata quindi rimessa anche l’attuazione delle disposizioni in materia di noleggio con conducente contenute nel decreto legge del 2008, cosicché le successive proroghe di queste disposizioni si sono basate sul differimento del termine di emanazione del decreto, da ultimo con il citato milleproroghe.

In assenza di un’esplicita sospensione delle norme del 2008 e in attesa del decreto ministeriale attuativo, si è venuta così a creare una situazione di incertezza legislativa che ha determinato pronunce contrastanti in sede giudiziaria: alcuni tribunali amministrativi

<sup>1</sup> Art. 29, comma 1-quater.

<sup>2</sup> La concorrenza di prezzo è astrattamente concepibile fra cooperative di radio-taxi, ma non risulta sia stata finora applicata.

<sup>3</sup> Con il decreto legge 5/2009, art. 7-bis.

<sup>4</sup> Decreto legge 244/2016, art. 9, c. 3.

<sup>5</sup> Decreto legge 40/2010, art. 2, c. 3.

hanno ritenuto applicabili le norme della legge del 1992, come modificate nel 2008, in quanto nel corso degli anni era stato differito solo il termine per l'emanazione del decreto ministeriale<sup>6</sup>; altri sono stati di avviso contrario, confermando la sospensione dell'efficacia del provvedimento legislativo<sup>7</sup>.

Va da sé che il mancato rispetto dell'obbligo di partenza/ritorno in autorimessa moltiplica le opportunità di offerta, mentre quello della territorialità consente ai mezzi di spostarsi da una città all'altra in funzione della densità della domanda e incentiva i comuni a moltiplicare le autorizzazioni rispetto al proprio diretto fabbisogno interno<sup>8</sup>.

### 3.- *Le ragioni di Uber*

E' in questo quadro alquanto confuso che si inserisce la "questione Uber" e i vantaggi competitivi a esso associati: nella forma *pop* essendo un servizio totalmente non regolamentato e pressoché privo di costi fissi, posto che quelli riferiti all'uso dell'autovettura da parte dei proprietari sarebbero da essi sostenuti comunque; nella modalità "black", ossia via autisti professionisti, tanto più se in combinazione con NCC, che consente di utilizzare corsie preferenziali e accedere ai centri storici, possibilità altrimenti preclusa. In tal modo, in entrambi i casi i servizi assumono sempre più la forma di servizi rivolti a un "pubblico indifferenziato", originariamente caratterizzanti i soli servizi taxi, senza però mutuarne gli obblighi che fanno di questi ultimi servizi pubblici in senso stretto.

L'assoggettamento di Uber alla normativa, nazionale e comunitaria, di carattere amministrativo e di concorrenza si mescola con la natura dei suoi servizi: servizi di trasporto o di commercio elettronico? E se di trasporto, servizi pubblici o privati?

Secondo il punto di vista di Uber, sostenuto nelle tante sedi giudiziarie in cui è stata chiamata a difendersi, nella *modalità pop* il suo "sistema" è espressione di una nuova concezione di utilizzazione dell'autovettura in maniera condivisa, al fine di abbattere i costi di impiego dell'auto privata e di ridurre l'inquinamento. Attraverso il sistema da esso elaborato si sarebbe creata una *community*, all'interno della quale la piattaforma informatica svolge solo il compito di mettere liberamente in comunicazione i due lati del mercato a valle: anzi, nemmeno di un mercato si tratterebbe, ma di una forma di *car sharing*, di mobilità condivisa. Di qui due conseguenze rilevanti: 1) l'attività di Uber consisterebbe unicamente nella fornitura di servizi elettronici, e non di trasporto; in quanto tali la società sarebbe libera di operare in forza della direttiva CE 2000/31 sul commercio elettronico. 2) l'attività di trasporto sarebbe invece liberamente svolta da autisti con mezzi propri, e quindi si configurerebbe come servizio privato. Dunque, secondo Uber "*il rapporto che si instaurava fra i passeggeri e gli autisti attraverso l'applicazione UberPop, sul piano giuridico avrebbe dovuto essere qualificato come un contratto atipico, espressione del principio di autonomia negoziale di cui all'art. 1322 c.c.*"<sup>9</sup>.

Conseguentemente: a) non trattandosi di un servizio di trasporto pubblico, non si profilerebbe alcuna violazione di norme pubblicistiche; b) in ogni caso, l'eventuale violazione delle norme pubblicistiche non sarebbe comunque di per sé sufficiente ad integrare un illecito concorrenziale, secondo il principio di libertà dell'iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione.

<sup>6</sup> TAR Lazio 7516/2012 e 3863/2013 e ordinanza cautelare del 5 marzo 2015.

<sup>7</sup> Tar Lazio, ordinanza cautelare 4859/2014)

<sup>8</sup> E' stato riferito il caso di un piccolo comune di meno di mille abitanti che avrebbe rilasciato oltre duecento autorizzazioni NCC.

<sup>9</sup> Tribunale civile di Torino, ordinanza 24 marzo 2017, p. 7.

Quanto invece alla *modalità black*, secondo Uber, varrebbe sempre quanto al punto 1 sopra, in ordine alla qualificazione del servizio direttamente reso da essa, mentre il servizio di trasporto potrebbe anche essere qualificato come pubblico, ma – essendogli autisti dotati di titolo per esercitare - non vi sarebbe comunque violazione di norme pubblicistiche.

#### 4.- Contestazioni a Uber

Veniamo ora alla normativa e ai numerosi casi giurisprudenziali, cominciando dal discutere la natura dei servizi di Uber, se di trasporto o no. A livello comunitario “*i servizi nel settore dei trasporti*” sono esclusi dall’ambito della “*direttiva servizi*” del 2006<sup>10</sup>. Naturalmente esistono regolamenti e direttive europee che disciplinano i trasporti ma manca una regolamentazione per i servizi non di linea. Ne segue che questa materia ricade unicamente nell’ambito del diritto interno dei vari Stati, come più volte sancito dalla Corte di giustizia europea<sup>11</sup>.

##### 4.1.- Il caso Uber pop

La questione però è più sottile quando si viene al ruolo di Uber (per il momento) *pop*, come dimostra la causa C-434/15 davanti alla Corte di giustizia (su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Barcellona) relativamente alla modalità *pop*: da precisare che la causa non riguarda il diritto della concorrenza bensì quello di libera prestazione dei servizi. Come in altre occasioni, anche qui l’impresa ha sostenuto il proprio diritto di operare in base alla direttiva CE 2000/31 di liberalizzazione dei servizi di commercio elettronico, argomentando le tesi già ricordate. La causa è ancora in corso ma sono state pubblicate le conclusioni dell’Avvocato generale Szpunar: il quale, dopo aver illustrato dettagliatamente il ruolo attivo di Uber nel disciplinare le condizioni di servizio, conclude che in base al criterio di prevalenza Uber fornisce sì direttamente i servizi della sua piattaforma, ma in realtà eroga e controlla servizi di trasporto, i quali (sempre nella modalità *pop*) non potrebbero essere forniti senza di essa<sup>12</sup>. Il servizio di Uber, dunque, non è assimilabile a quelli forniti da altre piattaforme di prenotazioni aeree o alberghiere, ecc., le quali agevolano il contatto fra clienti e imprese che comunque operano anche in modo autonomo.

<sup>10</sup> Direttiva CE 2006/123 relativa ai Servizi su mercato interno, art. 2, par. 2, lettera d) e considerando 21.

<sup>11</sup> Cfr. al riguardo CGE, cause riunite C- 162/12 e 163/12, e cause riunite C-419/12 e 420/12, nelle quali la corte si è pronunciata su domande di pronuncia pregiudiziale da parte del TAR Lazio, relative a una vertenza relativa agli NCC.

<sup>12</sup> “[...] quando il prestatore del servizio erogato per via elettronica è anche il prestatore del servizio fornito con modalità diverse o quando egli esercita un’influenza decisiva sulle condizioni di erogazione del servizio di cui trattasi, con la conseguenza che i due servizi rappresentano un insieme inscindibile, occorre, a mio avviso, individuare l’elemento principale della prestazione considerata, vale a dire quello che le attribuisce il suo significato economico. La qualificazione come servizio della società dell’informazione implica che detto elemento principale sia erogato per via elettronica” (punto 35). E dunque “Cos’è Uber? È un’impresa di trasporti o, per essere più chiari, di taxi? O si tratta soltanto di una piattaforma elettronica che permette di trovare, prenotare e pagare un servizio di trasporto erogato da altri?”. In realtà, argomenta Szpuner “Uber esercita così un controllo su tutti gli aspetti rilevanti del servizio di trasporto urbano: sul prezzo, evidentemente, ma anche sulle condizioni minime di sicurezza attraverso la previsione di requisiti preliminari per quanto riguarda i conducenti e i veicoli, sull’accessibilità dell’offerta di trasporto mediante l’incentivazione dei conducenti ad operare in momenti e luoghi di grande richiesta, sulla condotta dei conducenti attraverso un sistema di valutazione e, infine, sulla possibile esclusione dalla piattaforma. Gli altri aspetti sono, a mio parere, secondari dal punto di vista di un utente medio del servizio di trasporto urbano e non influenzano le sue scelte economiche. Uber controlla pertanto i fattori economicamente rilevanti del servizio di trasporto offerto nel quadro della sua piattaforma”.

#### 4.2.- Concorrenza sleale?

Restando sempre sulla modalità *pop* e spostandoci sul terreno della concorrenza, più ordinanze dei Tribunali italiani ne hanno invece sancito l'illeicità<sup>13</sup>. Con motivazioni sostanzialmente analoghe le ordinanze rilevano che: a) l'organizzazione del servizio fa di Uber un soggetto che fornisce servizi di trasporto a pagamento; b) le caratteristiche di tali servizi violano norme pubblicistiche, c) proprio in forza di tali violazioni i costi sostenuti sono consistentemente minori di quelli dei servizi taxi e *dunque* d) si è in presenza della fattispecie di concorrenza sleale ex art. 2598 del codice civile<sup>14</sup>.

In verità l'accertamento dell'illecito concorrenziale sembra basarsi sulla presunzione, scarsamente argomentata, di sostituibilità fra le diverse tipologie di servizi. Così, ad avviso del Tribunale di Torino: *“Com'è noto, il rapporto di concorrenza richiede la sussistenza di una “comunanza di clientela”, da accertarsi anche in via potenziale. In particolare, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza anche di legittimità, il rapporto di concorrenza tra due o più imprenditori derivante dal contemporaneo esercizio di una medesima attività industriale o commerciale in un ambito territoriale anche solo potenzialmente comune comporta che la comunanza di clientela non è data dalla identità soggettiva dei clienti, bensì dall'insieme dei consumatori che sentono il medesimo bisogno di mercato e, pertanto, si rivolgono a tutti i prodotti, uguali ovvero affini o succedanei a quelli posti in commercio dall'imprenditore che lamenta la concorrenza sleale, che sono in grado di soddisfare quel bisogno”*. *“Nel caso di specie, gli strumenti, la clientela ed i territori di svolgimento delle rispettive attività tra le attuali parti attrici e le attuali parti convenute sono del tutto analoghi e, conseguentemente, siamo in presenza di un rapporto di concorrenza, soggetto – come tale – alla disciplina di cui agli art. 2598 e sgg. c.c. Richiamando quanto si è detto in precedenza con riguardo all'inquadramento normativo della natura dell'attività svolta con il servizio UberPop, infatti, si deve ribadire che: (i) il trasporto realizzato da UBER rientra nella nozione di “trasporto pubblico non di linea” fissata dall'art. 1, comma 1, della Legge 21/1992; (ii) la predisposizione dell'app UberPop, che vale a mettere in contatto la domanda e l'offerta del servizio di trasporto, è effettivamente equiparabile al tradizionale servizio di radiotaxi, ancorché realizzata con modalità più moderne; (iii) anche nel caso del servizio UberPop si è in presenza di un trasporto a chiamata di persone non di linea, nel quale la meta e il tragitto vengono scelti dal passeggero trasportato”*<sup>15</sup>.

In sostanza, sembra darsi per scontato che se d'incanto NCC e Uber cessassero di operare, parte della loro clientela si risvolgerebbe ai taxi. Il ché è, appunto, scontato ma difficilmente accontenterebbe un'Autorità antitrust.

Approfondiamo dunque un poco la questione della sostituibilità (dal lato della domanda o dell'offerta), insomma la delimitazione del mercato rilevante del prodotto

---

<sup>13</sup> Tribunale civile di Milano, ordinanza monocratica del 25 maggio 2015 e ordinanza collegiale del 2 luglio 2015; Tribunale civile di Torino, ordinanza del 24 marzo 2017, n. 1553.

<sup>14</sup> Tribunale di Torino, cit., punto 7.2: *“[...] deve accertarsi e dichiararsi la concorrenza sleale svolta dalle parti attrici con i drivers da esse reclutati attraverso il servizio già denominato UberPop [...] e, per l'effetto, deve inibirsi [...] l'utilizzazione sul territorio nazionale dell'app denominata UberPop e, comunque, la prestazione di un servizio - comunque denominato e con qualsiasi mezzo promosso e diffuso - che organizzi, diffonda e promuova da parte di soggetti privi di autorizzazione amministrativa e/o di licenza un trasporto terzi dietro corrispettivo su richiesta del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta”*

<sup>15</sup> Tribunale di Torino, cit., punti 4.6.1-4.6.2.

“trasporto non di linea”, limitandoci ad applicare il consueto strumento di perimetrazione del mercato rilevante che consiste nel c.d. test del monopolista ipotetico: se un aumento non transitorio ma significativo (dell’ordine del 5%-10%) del prezzo dell’un mezzo spostasse clienti verso l’altro in modo tale da rendere non profittevole la manovra, si ricaverebbe che i due servizi appartengono a uno stesso mercato rilevante del prodotto.

Dapprima la concorrenza fra taxi e Uber *pop*. Dato che gli utenti Uber sono sensibili al prezzo, se questo aumentasse di quell’ordine di grandezza è probabile che vi sarebbe la tentazione ad abbandonarlo: tutto dipende però dai prezzi relativi di partenza (che non conosco ma) che viene da pensare siano tali che il divario di convenienza del ricorso a Uber *pop* si ridurrebbe sì, ma non verrebbe a cessare del tutto in seguito all’aumento di prezzo, tanti sono i costi che i suoi autisti “occasionalisti” risparmiano rispetto ai taxisti<sup>16</sup>. Se poi compiamo l’esercizio opposto (un aumento di prezzo delle tariffe taxi), il risultato probabilmente non cambierebbe, ossia non vi sarebbe una fuga da questi ultimi: a causa della mancanza di informazioni sui prezzi relativi e delle caratteristiche dell’identikit dell’utente di Uber - una certa dimestichezza con gli strumenti informatici e non temere l’“ignoto”. In conclusione, come rilevato anche dal Consiglio di Stato, gli utenti taxi e Uber *pop* rispondono a figure diverse<sup>17</sup>, cosicché l’applicazione del mero test del monopolista ipotetico probabilmente non darebbe risultati significativi di spostamenti della domanda.

#### 4.3.- Il caso Uber *black*

Più complesso è il caso relativo alla modalità *black*, in forza della quale Uber si avvale di autisti professionisti, titolari di autorizzazioni all’esercizio del trasporto non di linea.

Le stesse argomentazioni che hanno condotto a concludere che nella modalità *pop* il servizio di trasporto è prevalente su quello informatico si rovesciano, posto che la piattaforma mette in comunicazione clienti con professionisti (ad esempio NCC), i quali dunque possono operare anche indipendentemente da essa. Stando alle stesse considerazioni dell’avvocato Szpunar, Uber potrebbe essere qui assimilabile alle tante piattaforme di prenotazioni on line e dunque rientrare nelle liberalizzazioni disposte dalla direttiva CE 2000/31 sul commercio elettronico. E’ un caso per il quale viene dunque a cadere uno dei parametri indicati dall’Avvocato generale (l’esclusività del “cliente intermedio” Uber) ma si tratterà di valutare le concrete condizioni dell’altro, vale a dire la pervasività della regolamentazione imposta da Uber ai fornitori dei servizi di trasporto.

---

<sup>16</sup> Si dirà che il test dovrebbe prendere a base non i prezzi correntemente applicati dagli autisti *pop* ma quelli che dovrebbero applicare se scaricassero sull’utente tutti i costi, secondo una corretta logica concorrenziale. Tuttavia questa comporterebbe sì l’inclusione di costi che oggi gli autisti non sostengono (ad esempio, i maggiori costi assicurativi) ma sempre in logica di costi incrementali, sui quali (cumulando gli utenti esterni con l’uso personale) essi mantengono comunque un vantaggio competitivo.

<sup>17</sup> “*Le caratteristiche tecniche e giuridiche necessarie per poter utilizzare il citato servizio di trasporto come la necessità di possedere uno smartphone con collegamento alla rete internet, la disponibilità di un bancomat o carta di credito, la volontà di aderire ad un contratto che impone la propria geolocalizzazione, oltre che il trattamento dei propri dati personali e finanziari, rende opportuna un’attenta analisi circa la qualificazione giuridica del sistema di cui trattasi. Infatti l’utente tipo di questo servizio è profondamente diverso da quello preso in considerazione dalla legge quadro, non si tratta di un soggetto indeterminato che chiede un mero servizio di trasporto ad un fornitore istituzionalizzato, ma di un soggetto assolutamente qualificato che ha socializzato i propri dati ed i propri bisogni di mobilità ad una società di servizi che si avvale della prestazione d’opera di determinati soggetti che non intrattengono rapporti contrattuali diretti con il fruitore del servizio*” (Consiglio di Stato del 23 dicembre 2015, n. 3586 - enfasi aggiunta).

Sotto il profilo della concorrenza con i taxi, a prescindere dal rispetto o meno dei paletti fissati dalla legge (e sospesi), anche in questo caso l'applicazione del test di prezzo probabilmente condurrebbe a concludere che si tratta di mercati distinti in quanto servizi diretti a utenti diversi: gli utenti NCC attenti alla qualità del servizio ma poco sensibili al prezzo, capaci di programmare le proprie esigenze con maggiore anticipo e al tempo stesso avere a disposizione un mezzo anche per un tempo indeterminato.

Sta di fatto che non risulta vi siano stati pronunciamenti nel merito della questione, tantomeno in materia di concorrenza, ma ordinanze contrastanti del Tribunale civile di Roma sull'interpretazione della base normativa dell'ultima proroga (al 31 dicembre 2017) della sospensione sui vincoli di operatività degli NCC che ha rovesciato quella che l'ha preceduta di poco più di un mese<sup>18</sup>.

### *5.- La riforma in itinere*

Unanimi invece i pronunciamenti che incalzano il governo ad aggiornare la vecchia legge del 1992 con una riforma "organica"<sup>19</sup>: per una volta la "politica" batta un colpo anche senza essere incalzata dalla tirannia comunitaria.

Impensabile comunque un dietro march. Vorrebbe dire fermare processi innovativi che vanno ben oltre la questione qui in discussione, come si vedrà poi. Serve però ben più della messa a punto della legge 21/92, prevista dal decreto legge 40/2010, ma una riforma profonda del trasporto non di linea, che tenga conto delle novità emerse nel frattempo e delle opportunità che si possono cogliere per l'avvenire.

#### *5.1.- Il decreto*

In questa direzione va l'intesa raggiunta a febbraio fra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le principali organizzazioni di categoria, che prevede la predisposizione "entro un mese" dello schema di decreto interministeriale più volte rimandato e di uno schema di decreto legislativo per un più ampio riordino della legge 21/1992.

A fronte di questi impegni, non risulta che il primo decreto sia stato ancora emanato, mentre quanto al secondo i contenuti condivisi sono stati travasati nella delega contenuta nel disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, in itinere da ormai due anni, disponendo le seguenti linee direttrici<sup>20</sup>:

*"a) prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea [...] che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti di linea [...]; b) adeguare l'offerta alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti; c) promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi; d) assicurare una miglior tutela del consumatore nella fruizione del servizio garantendo una consapevole scelta nell'offerta; e) armonizzare le competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali; f) adeguare il sistema*

---

<sup>18</sup> Per la precisione l'ordinanza del 7 aprile 2017 dichiarava l'illegittimità di Uber black eccependo che il decreto legge 244/2016 ("milleproroghe 2017") sospendeva gli effetti dell'originaria legge 21/1992 (e dunque non delle modificazioni introdotte dal decreto legge 207/2008), mentre quella del 26 maggio ha interpretato la norma del milleproroghe nel senso della perpetuazione al 31 dicembre della sospensione disposta dal citato decreto legge 5/2009.

<sup>19</sup> Cfr. ad esempio il parere del Consiglio di Stato n. 3586/2015, cit., le citate sentenze dei tribunali civili, le segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato su cui si tornerà.

<sup>20</sup> AC 3012-B, art. 1, cc. 180-183.

*sanzionatorio per le violazioni amministrative [...], anche ai fini del contrasto dei fenomeni dell'abusivismo [...]*".

Certo, a meno di un anno dal rinnovo del Parlamento, il ricorso allo strumento del decreto legislativo - con la previsione di un anno per la sua adozione a far data da una legge delega che non è stata ancora approvata - rende ancora una volta gli impegni scritti sull'acqua. Un decreto legge sarebbe un modo più incisivo e convinto per battere un colpo. Altrimenti spetterà al prossimo Parlamento ricominciare da capo, delega inclusa.

I principi contenuti nella delega appaiono però condivisibili e sufficientemente ampi per essere declinati nel modo più adeguato. Si tratterà di dar loro un contenuto: di questo ci occupiamo qui di seguito.

## 5.2.- Le proposte di AGCM e di ART

L'AGCM ha avuto diverse occasioni per esprimersi sulla materia dei servizi di trasporto non di linea, ovviamente sempre con orientamento pro-concorrenziale, ma anche attenta agli impatti sociali, e con una forte inclinazione per la maggior possibile deregolamentazione delle attività. Da ultimo, con la segnalazione alle Camere e al Governo del 30 marzo 2017, l'Autorità ha auspicato che l'attuazione della delega agisca contemporaneamente sui tre fronti aperti.

Per gli NCC: (i) esclusione di contingentamenti delle autorizzazioni e di limitazioni di attività su base territoriale; (ii) eliminazione di ogni vincolo di autorimessa; (iii) rilascio delle autorizzazioni su base nazionale in capo al Ministero delle infrastrutture, oppure da parte delle regioni ma con la previsione di forme di potere sostitutivo del governo.

Per i taxi: (i) eliminazione del vincolo al cumulo delle licenze; (ii) possibilità di esercizio in forma di impresa; (iii) flessibilità di turni e orari, e possibilità di offrire servizi integrativi; (iv) libertà tariffaria nei limiti della tariffa regolamentata come massimo.

Quanto a Uber black, l'estensione delle proposte per gli NCC, ossia la piena equiparazione fra NCC e i servizi "raccolti" tramite piattaforme informatiche.

Per il resto, l'Autorità ritiene che i servizi pop debbano essere considerati come servizi privati di trasporto, in sé legittimi stante la mancanza di una normativa contraria (interpretazione condivisa dal Consiglio di Stato, che anzi sembra estenderla anche agli NCC<sup>21</sup>). Allo scopo però di conciliare la concorrenza con l'interesse dell'utenza, AGCM propone di introdurre alcuni – meno invasivi possibile - obblighi regolamentari, quali l'iscrizione delle piattaforme in un pubblico registro e adeguate coperture assicurative a carico degli autisti<sup>22</sup>.

Infine, l'Autorità è consapevole che l'impatto sui taxi delle misure proposte sarà analogo a un aumento del numero delle licenze e comporterà dunque una perdita di valore per quanti già ne sono in possesso. A compensazione del danno che ne scaturirebbe, l'AGCM propone alcune misure ad hoc di indennizzo *una tantum*, eventualmente cofinanziate anche dai nuovi concorrenti NCC e Uber.

Non dissimili, in materia di taxi, le proposte avanzate dall'Autorità di regolazione dei trasporti<sup>23</sup>, che introduce anche alcune interessanti proposte ulteriori: la programmazione regionale, per bacini sovracomunali di traffico, del numero delle licenze e l'obbligo in

<sup>21</sup> Consiglio di Stato, parere 3586/2015, cit.

<sup>22</sup> AGCM, segnalazione AS1354 del 10 marzo 2017; cfr. anche parere AS122 del 29 settembre 2015.

<sup>23</sup> ART, segnalazione del 21 maggio 2015.



capo ai comuni di rispettare i contingenti così fissati; la nullità di clausole che impediscono ai tassisti di avvalersi di più cooperative o piattaforme tecnologiche.

Meno pro-concorrenziali invece, rispetto all'AGCM, quelle relative agli NCC con l'estensione a questi delle medesime proposte relative ai taxi. Quanto infine a Uber pop, l'ART condivide l'obbligo di registrazione delle piattaforme nella regione dove viene esercitato il servizio e gli obblighi assicurativi; aggiunge infine il vincolo per gli autisti di svolgere lavoro occasionale, con tetto massimo di reddito annuale e limitazioni del tempo di lavoro (massimo 15 ore a settimana). Diversamente dall'Autorità antitrust, l'ART non affronta la questione delle compensazioni ai taxisti.

## 6.- Valutazione e proposte conclusive

### 6.1.- Come regolare il mercato

La legge quadro del 1992 (articoli 1 e 2) distingueva i servizi taxi e NCC in funzione della tipologia della domanda: i primi rivolti a un'"utenza indifferenziata", i secondi a un'"utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio". Di qui gli obblighi di servizio pubblico in capo ai primi e l'assenza degli stessi in capo ai secondi, pur se (sempre secondo la legge) fornitori di un servizio pubblico.

Vi è da chiedersi se con i cambiamenti di mercato intercorsi nel frattempo e quelli in vista, relativi all'affermarsi di Uber come fenomeno di massa, abbia ancora senso distinguere fra domanda indifferenziata e non, anche se resta solo sui taxi l'obbligo di prestazione e di copertura oraria. Inoltre, in virtù del combinato disposto fra la moltiplicazione dell'offerta e l'incentivo economico, vi è da chiedersi se anche NCC e Uber non saranno portati (come dalla mano invisibile di Adam Smith) ad assicurare spontaneamente parte di tali obblighi.

Anche tenuto conto di questo, nutro perplessità sulle proposte di AGCM e di ART, più o meno espressamente orientate a riconoscere a Uber lo status di fornitore (o facilitatore) di servizi di trasporto privato, pur introducendo condizioni di salvaguardia della sicurezza degli utenti: è in questo senso che vanno le proposte di AGCM, così come quella dell'ART di imporre agli autisti *pop* il vincolo dell'occasionalità del lavoro.

Forse meglio cercare di definire un minimo comune denominatore fra le tre forme di mobilità non di linea: (a) alzando un po' di più l'asticella degli obblighi per chi al momento non ne ha; (b) rimuovendo, nella misura del possibile pariteticamente, un po' di vincoli; (c) indennizzando quanti sono gravati da più obblighi e vincoli.

In primo luogo, andrebbe imposto che Uber (più in generale, tutti i servizi di reclutamento via piattaforme elettroniche) si avvalga esclusivamente di autisti professionisti, titolari di autorizzazioni: in altre parole la generalizzazione del modello Uber *black*. Ciò non implica che i titolari di autorizzazioni debbano necessariamente svolgere il lavoro in via esclusiva ma che non abbiano vincoli di orario o tetti di reddito tali da "inchiodarli" al lavoro occasionale, e che abbiano obblighi di sicurezza (condizioni assicurative, sicurezza dei mezzi, ecc.) pari a quelli vigenti per NCC; così come obblighi fiscali, ad esempio attribuendo ai gestori delle piattaforme il ruolo di sostituti di imposta.

Per questa via, oltre ai vantaggi indicati, si conserverebbe la flessibilità dell'offerta, utile soprattutto a soddisfare la domanda nelle fasce orarie di picco: starà poi ai singoli autisti valutare di volta in volta la convenienza a offrirsi rispetto al costo opportunità di altre attività che svolgono in contemporanea. Oltre a dare maggiore trasparenza all'offerta, questa "trasformazione" farebbe emergere costi sommersi che

l'autista occasionale non sostiene o non percepisce nemmeno, in tal modo eliminando uno degli oggettivi motivi di doglianza di concorrenza sleale.

Inoltre:

- 1) Per tutte le forme: (i) equiparazione dei vincoli di territorialità o eliminazione degli stessi; (ii) equiparazione dei criteri per il rilascio numerico di licenze e autorizzazioni (modello AGCM o ART, come visto prima, esteso alle licenze).
- 2) NCC: (i) eliminazione del vincolo dell'autorimessa ma (ii) divieto di raccolta su piazza.
- 3) Taxi: (i) possibilità di organizzarsi in forma di impresa, di cumulo fra licenze e di cumulo di licenze e autorizzazioni NCC; (ii) possibilità di avvalersi contemporaneamente di più cooperative o piattaforme; (iii) possibilità di concordare con singoli utenti prezzi minori delle tariffe regolamentate.

Per questa via si ridurrebbero gli oneri differenziali a carico dei taxisti. Resterebbero però quelli derivanti da obblighi di servizio pubblico non gravanti sui concorrenti: sostanzialmente quello di prestazione, di copertura h24 e di assicurare comunque un'offerta residuale; in sostanza di garantire il servizio universale. Giusto quindi provvedere compensazioni.

Non condivido tuttavia la via proposta dall'AGCM, tendente a compensare in conto capitale i taxisti con contribuzioni pubbliche più o meno dirette, volte a indennizzarli della perdita di valore delle licenze a seguito dell'accresciuta concorrenza. Una prima ragione (menzionata dalla stessa Autorità) è che il rilascio delle licenze da parte dei comuni è avvenuto a titolo gratuito e che solo in forza di un mercato secondario non regolamentato queste hanno assunto valore nel tempo. Ne segue che quanti hanno acquistato licenze già in uso hanno pagato un prezzo che scontava le prospettive di redditività del mercato nel suo insieme, che nella nuova situazione si riducono. Si tratta però di un tipico rischio di impresa, che lo Stato giustamente non copre in altri settori, nemmeno in quelli in cui l'esercente può vantare un avviamento derivante dalla sua propria individuale attività. In realtà non si tratterebbe di una compensazione ma più propriamente di un sussidio.

La compensazione dovrebbe essere invece a fronte di una controprestazione fornita nell'interesse generale, e precisamente a copertura degli oneri sostenuti a fronte di obblighi di servizio pubblico, differenziali rispetto a quelli dei concorrenti. Come calcolare questi oneri non sarà cosa facile, ma tornerebbe al riguardo utile l'"emersione" dei servizi NCC, comunque vestiti, e dei relativi effettivi costi. Con l'informatizzazione di tutte le modalità di servizio sarà possibile conoscere la lunghezza media dei tragitti (più bassa per i taxi), il tempo medio giornaliero di occupazione dei mezzi, la distribuzione oraria, il costo netto della disponibilità dei taxi nelle fasce di bassa, ecc. Tenuto conto di questi dati di input, che spetterebbe all'ART raccogliere ed elaborare, la quantificazione delle compensazioni dovrebbe seguire la consueta metodologia basata sul criterio dei costi netti incrementali che l'accollo ai taxisti degli obblighi di servizio pubblico comportano rispetto agli altri, ivi inclusa la garanzia di fornire un'offerta residuale al netto del *cream skimming* effettuato a loro danno dai concorrenti.

Infine, non vi è ragione che le compensazioni siano a carico della finanza pubblica; al contrario, dovrebbe essere qui applicata una forma diffusa di finanziamento del servizio universale, con la quale chi non ne è gravato compensa l'altro per i costi di sua pertinenza.

## 6.2.- Dalla statica alla dinamica

Infine, come si è accennato in premessa, il problema va visto in termini dinamici: non solo come ripartire in modo corretto una torta data, ma come promuoverne la crescita a beneficio di tutti e in primo luogo della collettività.

Il successo di Uber dimostra la concretezza di questa potenzialità: si veda l'accertamento dell'ART circa la "crescita esponenziale" degli autisti occasionali o il fatturato di Uber a San Francisco, pari a quattro volte quello dei taxi. Segno che Uber non si limita a sottrarre clienti ai taxi ma che crea nuova domanda e che parte dei suoi clienti viene dal mezzo privato, il che rappresenta valore aggiunto al benessere collettivo.

Ma vi è di più. Nelle aree e nelle fasce orarie a domanda debole il trasporto pubblico di linea è antieconomico *oppure* non è in grado di soddisfare in modo adeguato la domanda. Come suggeriscono AGCM e ART, è necessario trovare forme di complementarietà e di sostituzione fra questo e quello non di linea, anche collettivo e a chiamata. Il potenziamento di questi servizi potrebbe essere anche finanziato dai risparmi derivanti dalla soppressione di corse di linea, e gli enti di governo incentivati al riguardo da una ricomposizione dell'accesso al fondo nazionale per il trasporto pubblico locale. In realtà di servizi utili di mobilità da gestire con la flessibilità tipica del trasporto non di linea ve ne sarebbero in prospettiva molti. A titolo di esempio, obblighi di servizio pubblico potrebbero essere esercitati per l'accompagnamento di persone disabili o di malati bisognosi di cure ospedaliere ripetute, o nelle fasce orarie di uscita dalle discoteche, sì da assicurare un'offerta adeguata e a costi contenuti e un'utenza "debole" o comunque che merita di essere salvaguardata. Insomma, opportunità per superare la logica dei servizi sociali fai-da-te, strutturando un'offerta che combini sistematicità e flessibilità; ad esempio, creando appositi albi a cui gli autisti professionisti che aderiscono, non importa con quale titolo, si impegnano a presidiare il territorio a tariffe convenzionate.

Penso (con la forza della fantasia) che se la norma "prossima ventura" ampliasse il suo orizzonte anche a queste prospettive sarebbe non solo utile strategicamente ma anche utile a propiziare consenso alla sua adozione.