

Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità

1. Finalità, oggetto e struttura

Il recente diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo alla mobilità delle persone ha avuto effetti significativi sia sulla domanda e sui comportamenti degli utenti, che sul fronte della offerta dei servizi di trasporto locale non di linea. Il fenomeno pone in evidenza l'opportunità di regolare le piattaforme tecnologiche che svolgono attività di intermediazione tra domanda e offerta (qui denominati "servizi tecnologici per la mobilità" o STM) e di rimuovere alcuni vincoli connessi con lo svolgimento del servizio di taxi e di noleggio con conducente (di seguito NCC). Al riguardo l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito Autorità) intende fornire prime indicazioni con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e garantire adeguati livelli di qualità ed efficienza dei servizi di autotrasporto di persone non di linea.

Le indicazioni di seguito illustrate sono state approvate dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 21 maggio 2015 nell'esercizio delle funzioni di segnalazione al Governo e al Parlamento di interventi legislativi correlati alla evoluzione del settore dei trasporti. A base dell'atto si pongono l'art. 37, comma 2, lettera m), del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 convertito con modificazioni con legge 21 dicembre 2011, n. 214, istitutivo dell'Autorità di regolazione dei trasporti, e sue successive modificazioni ed integrazioni, e l'art. 2, co. 6 e 12, della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*".

Le proposte di modifica normativa conseguenti alle indicazioni dell'Autorità hanno ad oggetto esclusivamente la legge 15 gennaio 1992, n. 21 recante "*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*". Ove accolte, occorrerebbe assicurare il raccordo di tali modifiche con altri complessi normativi collegati. Occorrerebbe, altresì, rivedere le citate disposizioni istitutive della Autorità, con particolare riferimento ai seguenti profili ed attività:

- definizione dei criteri per la fissazione delle tariffe del servizio di taxi;
- adozione di misure finalizzate ad assicurare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio di taxi e della qualità delle prestazioni alle esigenze di mobilità dei diversi contesti territoriali;
- monitoraggio dei meccanismi di aggiustamento dinamico delle tariffe (c.d. *surge pricing*) utilizzati dai STM e possibilità di intervento con adeguate misure di regolazione (anche di contenimento), e
- previsione di un adeguato regime transitorio che contempli, in una prima fase di attuazione, il rispetto degli attuali contingenti numerici.

Al presente atto di segnalazione accedono in allegato la formulazione di proposte normative (all. 1) ed una tabella di raffronto tra la disciplina attuale e quella che risulterebbe dalla adozione delle proposte medesime (all. 2).

2. Il quadro normativo e le nuove necessità regolatorie

La l. n. 21/92 sopra richiamata fornisce la disciplina quadro dei servizi di taxi e NCC demandando a regioni ed enti locali quella di dettaglio e quella inerente la gestione dei servizi. Significative differenze distinguono il regime dell'accesso al mercato nei due casi. Entrambi i servizi assicurano il trasporto

collettivo o individuale di persone con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea; entrambi sono, inoltre, effettuati a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta (art. 1, comma 1). Tuttavia, mentre il servizio di NCC non è soggetto ad obblighi di servizio pubblico, il servizio di taxi rientra con ogni evidenza nel novero dei servizi di trasporto pubblico locale (di seguito TPL), sia pure non di linea.

Dalla natura pubblica del servizio discendono la doverosità delle prestazioni, la capillarità territoriale e sociale della fornitura e l'accessibilità del servizio di taxi sotto il profilo economico. Quanto alla natura del servizio, assumono rilevanza l'obbligatorietà dello stesso, la sua offerta indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta, la rigida determinazione pubblica delle tariffe e delle modalità di svolgimento del servizio, la previsione che lo stazionamento dell'autovettura adibita a taxi avvenga in luogo pubblico e che il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengano all'interno dell'area comunale o comprensoriale.

La territorialità della organizzazione dei servizi connota fortemente la disciplina attuale. Nel dare esecuzione alla l. n. 21/1992, le regioni individuano i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e delegano agli enti locali le relative funzioni amministrative. La regolamentazione comunale, a sua volta, ha ad oggetto i corrispettivi richiesti per il servizio, il numero di soggetti autorizzati ad operare, i turni quotidiani, l'orario di lavoro, le regole di comportamento e le condizioni di sicurezza. Così, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, i comuni individuano: numero e tipo di veicoli (e natanti) da adibire ad ogni singolo servizio; modalità per lo svolgimento del servizio; criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi; requisiti e condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi.

Sul piano economico e della struttura del mercato nazionale, la elaborazione di dati relativi a dieci città capoluogo di regione acquisite direttamente dai comuni e di quelli contenuti nelle Relazioni annuali del 2006 e del 2014 della Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale rivela la sostanziale staticità nel numero di taxi negli ultimi anni. Riguardo alle tariffe, quelle massime sono di norma deliberate dai comuni interessati e non si segnalano politiche di sconto sul prezzo o fidelizzanti, se non in casi sporadici. Quanto alla struttura, la tariffa si compone di un ammontare fisso iniziale (2-3 euro) ed, eventualmente, di un importo minimo per ciascuna corsa. A tali componenti se ne sommano ulteriori due: una in funzione del tempo di sosta o per tratte percorse al di sotto una certa velocità (20-30 euro orari) ed una seconda componente in base ai km percorsi (0,7-1,15 euro al km). Quest'ultima, nelle grandi città italiane (Roma, Milano, Torino e Firenze), cresce all'aumentare del percorso. Alla tariffa di base si aggiungono, inoltre, supplementi per il servizio notturno (2-3,5 euro), per quello festivo (1,5-2,5 euro), per la chiamata via radio-taxi (0,6 a 3,5 euro), per ogni bagaglio trasportato (0,3-1 euro), per numero di passeggeri eccedenti tre, per il trasporto di piccoli animali domestici, per il trasporto di sci, etc. Esistono poi delle tariffe fisse per determinati collegamenti, tipicamente da e verso l'aeroporto. Riguardo alle dinamiche tariffarie, per le città campione, negli ultimi anni si sono registrati aumenti di norma superiori a quello dell'inflazione. Ad esempio, tra il 2006 ed il 2014, a fronte di un aumento medio dei prezzi del 15% (dati Istat), a Roma le tariffe sono aumentate del 37%, a Firenze del 29% e a Milano del 23%. Inoltre, mentre i livelli delle tariffe non sembrano collegati al rapporto tra numero di taxi e densità della popolazione residente, si registra, invece, una correlazione positiva tra tariffe e reddito medio della popolazione residente, ad indicazione che il servizio di taxi soddisfa principalmente taluni segmenti del mercato del trasporto locale non di linea: in particolare, quello della domanda della popolazione con reddito medio-alto, dell'utenza *business* e, in parte, quello legato al turismo. In tale segmento di mercato, la natura complessa della tariffa, la diversa combinazione delle sue componenti e gli importi diversi da città a città non consentono di stimare in anticipo il prezzo della corsa.

A fronte di quanto precede, si assiste – in Italia come in numerosi altri paesi – ad una crescente diffusione dell'utilizzo di piattaforme tecnologiche che forniscono STM e consentono di mettere in

connessione passeggeri, mezzi di trasporto e conducenti anche al di fuori dei settori oggetto della attuale regolazione (taxi e NCC). Se i servizi di taxi e NCC rispondono ad una parte della domanda di mobilità non soddisfatta dal trasporto pubblico di linea, ad essi si affiancano oggi sistemi basati sulla flessibilità e sulla condivisione di risorse ascrivibili alla c.d. *sharing economy*. Questi comprendono sia i fattori abilitanti, quali gli STM, che altri sistemi innovativi di mobilità, tra i quali il *bike sharing*, il *car sharing*, ed il *car pooling*. Rispetto a tali nuovi sistemi, la massiccia diffusione di tecnologie mobili molto competitive ha consentito di attivare specifiche piattaforme di servizi che interconnettono, *on line* e in mobilità, domanda e offerta di servizi e, grazie alla geo-localizzazione, individuano e mettono a disposizione di chi richiede il servizio le vetture ed altri mezzi della mobilità più prossimi.

Nel suo complesso, il fenomeno dispiega importanti effetti sulla configurazione della offerta di servizi di autotrasporto di persone non di linea; in particolare, gli STM consentono di intercettare una domanda di servizi di norma meno costosi di quelli offerti da taxi e NCC e resi disponibili con diverse modalità di erogazione. Ciò configura la creazione di un nuovo e specifico segmento del mercato della mobilità urbana non di linea rispetto a quello sottoposto a obblighi di servizio pubblico. In una prospettiva di policy ad ampio spettro, quindi, esso si concilia con lo sviluppo di sistemi di mobilità sostenibile “co-modale” e “*technology-based*” e con il perseguimento di effetti indiretti di deflazione della circolazione e riduzione dell’inquinamento. La sua diffusione impone di riconsiderare l’adeguatezza degli istituti e delle categorie giuridiche sulle quali si è fondata sinora la regolazione della materia.

3. *L’indagine dell’Autorità. La complementarità dei servizi regolati e di quelli offerti mediante l’utilizzo di nuove tecnologie.*

Nel contesto sopra rappresentato, l’Autorità ha ritenuto di svolgere una indagine finalizzata ad approfondire la conoscenza e la comprensione dei fenomeni sopra richiamati, delle loro tendenze evolutive e delle implicazioni sotto il profilo della regolazione economica. Nella indagine sono stati coinvolti tutti i principali portatori di interesse: le associazioni rappresentative degli operatori dei servizi di taxi e NCC, le nuove piattaforme tecnologiche che in vario modo operano nel settore, le associazioni dei consumatori, l’ANCI e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

L’indagine ha messo in luce la crescita esponenziale negli ultimi dodici mesi del numero di conducenti non professionisti registrati sulle piattaforme che offrono STM ed il corrispondente aumento del numero di utenti registrati e di corse effettuate. Dal punto di vista tariffario, in alcuni casi, il prezzo della corsa risulta commisurato esclusivamente, in tutto o in parte, alle “spese vive” sostenute dal conducente. In altri casi, esso copre evidentemente costi ulteriori di natura commerciale. In altri ancora, si evidenzia la applicazione di sistemi di aggiornamento dinamico delle tariffe (c.d. *surge pricing*): un fenomeno diffuso in altri settori del trasporto che richiede uno specifico focus.

In ordine a quanto precede, nell’ambito della indagine è emersa la convergenza sulla necessità di tutelare l’utenza in relazione alla sicurezza e qualità del servizio ed alla *privacy* dei trasportati. D’altra parte, sono stati rappresentati approcci diversi riguardo alle modalità dell’intervento pubblico sulle nuove piattaforme mediante misure autoritative e di regolazione anche al fine di rimuovere alcuni attuali vincoli all’accesso al mercato ed allo svolgimento del servizio. Si è rilevata, in particolare, l’esigenza che la regolazione valorizzi in modo ordinato le diverse modalità di soddisfazione della domanda di mobilità e asseconi la segmentazione del mercato riducendo così il rischio di distorsioni.

Prendendo, ad esempio, il *car pooling*, che consiste nel condividere la propria autovettura per la copertura di un percorso individuato dal conducente ad un prezzo che consenta esclusivamente di contribuire alla copertura dei relativi costi variabili, occorre che dalla regolazione emergano tanto la funzionalità dell’istituto rispetto all’obiettivo di contenere le esternalità negative derivanti dal nuovo atteggiarsi della domanda di mobilità, quanto la natura e la finalità della formula, che deve mantenere

un carattere strettamente non commerciale, non configurabile come un mercato con servizi in concorrenza.

Sulla base degli elementi acquisiti nel corso della indagine, emerge la necessità di promuovere con una idonea regolazione lo sviluppo della offerta di un pluralità di tipologie di servizi di autotrasporto di persone, che corrisponda alla nuova segmentazione della domanda di servizi di mobilità urbana resa possibile da tecnologie mobili idonee e competitive e dal cambiamento da esse prodotto sulle abitudini di consumo degli utenti. Si tratta di far emergere questo nuovo mercato in modo che la domanda e l'offerta di servizi possano operare in modo trasparente e nel rispetto dei regimi applicabili alla attività economica di impresa.

Tutto ciò non solo non contrasta in sé, e anzi presuppone, il mantenimento e lo sviluppo del mercato delle attività di trasporto caratterizzate da obblighi di servizio pubblico, da rendere più efficienti e, ove possibile, sviluppare con forme innovative di offerta e di fruizione.

4. *Le proposte dell'Autorità*

Muovendo dalle considerazioni che precedono, l'Autorità ritiene di formulare alcune indicazioni attinenti ai profili dell'autotrasporto di persone non di linea di rilevanza economico-regolatoria e di sottoporre tali indicazioni al Governo ed al Parlamento affinché vogliano tenerne conto nella definizione degli obiettivi di policy che essi riterranno di considerare al riguardo e che attengono, fra gli altri, all'ordine pubblico, alla disciplina civilistica ed a quella fiscale della materia: profili, questi ultimi, che eccedono l'intervento dell'Autorità.

Le indicazioni sono sinteticamente presentate qui di seguito ed articolate in proposte di modifica normativa contenute nell'allegato 1. Esse sono state elaborate tenendo conto di disposizioni vigenti a sostegno delle forme di condivisione dei servizi di trasporto¹, nonché di recenti proposte di legge in materia².

In primo luogo, le proposte normative muovono dal presupposto che il servizio pubblico di taxi mantenga la attuale connotazione assicurando l'effettuazione della corsa a richiesta e la copertura del servizio nell'arco dell'intera giornata. Accedono al mantenimento della connotazione del servizio di taxi come servizio pubblico:

- la riconoscibilità della vettura;
- la remunerazione con tariffe amministrative;
- l'accesso a titolo gratuito a posteggi attrezzati su suolo pubblico ed alle zone a traffico limitato ed il diritto di percorrere le corsie preferenziali dei centri urbani;
- lo sconto sulle accise per i carburanti
- ed eventuali ulteriori istituti di vantaggio e di incentivazione che il legislatore riterrà di prevedere.

¹ La legge 24 novembre 2000, n. 340 recante "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999", all'art. 22, comma 1 cita il *car pooling* tra gli strumenti dei Piani Urbani di Mobilità delle amministrazioni locali. Similmente, il decreto del Ministero dell'Ambiente del 3 agosto 2007 recante "Programma di finanziamenti per il miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane e per il potenziamento del trasporto pubblico", all'art. 2, comma 7 cita il *car pooling* tra gli istituti complementari al trasporto pubblico locale e meritevole di specifiche misure di finanziamento pubblico. Allo stesso modo, il decreto ministeriale 1 febbraio 2013 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti recante misure in materia di "Diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) in Italia", nel dare attuazione alla normativa nazionale di recepimento della Direttiva 2010/40/UE sulla diffusione di sistemi intelligenti di trasporto, all'art. 6, comma 1, lettera l), sollecita gli enti locali a favorire la diffusione del *car pooling* tra gli strumenti abilitanti della *smart mobility* nei centri urbani.

² Ved. Proposta di Legge – Dell'Orco ed altri: "Modifiche all'articolo 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e altre disposizioni per la promozione dell'uso condiviso di veicoli privati" (A.C. 2436).

Si propone, peraltro, di eliminare i vincoli che attualmente impediscono ai titolari di licenza per il servizio di taxi di praticare sconti, consentendo così di offrire una gamma più estesa di servizi e dando spazio al potenziale conseguente aumento della domanda.

Si rappresenta, inoltre, l'opportunità di intervenire sulla forma giuridica che assume nel nostro Paese l'attività di tassista per la quale, a differenza del NCC, è attualmente esclusa quella di impresa, che andrebbe pertanto prevista. A questa previsione si dovrebbe associare l'eliminazione del divieto di cumulo di più licenze in capo alla medesima impresa esercente il servizio di taxi. Si potrebbe, altresì, almeno in via sperimentale e a fronte di una adeguata compensazione, ampliare l'utilizzo del servizio di taxi per l'erogazione di servizi pubblici flessibili destinati a specifiche categorie di utenti o all'adduzione alle linee di trasporto pubblico in condizioni di domanda debole (in ragione, ad esempio, della natura dell'ambito territoriale di riferimento o di talune fasce orarie). Inoltre, appare necessario dare attuazione al criterio di cui al punto 2) dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e consentire ai titolari di licenza maggiore libertà nell'organizzazione del servizio, sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda con turni flessibili, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come l'uso collettivo dei taxi.

Occorre, infine, rimuovere le restrizioni che si riscontrano in talune normative comunali ed atti convenzionali degli organismi di gestione dei radio-taxi che impongono agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite la cooperativa o il consorzio di riferimento e vietano l'utilizzo contestuale di altri radio-taxi o di sistemi innovativi non legati alle tradizionali centrali radio. Al riguardo si ritiene che, anche in considerazione della natura di servizio pubblico del servizio svolto dai tassisti, tali clausole, nel limitare l'incontro tra la domanda e l'offerta, restringano indebitamente il confronto concorrenziale, con ripercussioni negative sui fruitori del servizio stesso. Si propone, conseguentemente, di affermare la nullità di tali clausole e disporre la conseguente revisione delle norme contenute nei regolamenti comunali o nella legislazione regionale che ostacolano la possibilità per il tassista di acquisire servizi da fonti diverse e, in qualche modo, in concorrenza tra loro. Si affermerebbe in tale modo che il titolare della licenza taxi o della autorizzazione NCC può acquisire liberamente corse offerte da qualunque radio-taxi o piattaforma tecnologica (*vedi infra*). La disposizione andrebbe estesa ai sostituti dei titolari.

Riguardo al NCC, l'Autorità condivide la necessità – già evidenziata dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato – di ridurre le differenze tra i diversi ambiti del trasporto non di linea per aumentare la concorrenza tra il servizio di taxi e quello di NCC e ridurre alcuni costi anche di natura ambientale. Si propone, a questo fine, di eliminare l'obbligo che il titolare della autorizzazione NCC faccia rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio ritenendo tale vincolo limitativo della possibilità di svolgere l'attività secondo criteri di economicità ed efficienza.

Primaria importanza assume la revisione del concetto di "territorialità". Al riguardo si propone di rimettere alle regioni la individuazione dei bacini ottimali di gestione dei servizi di taxi e NCC in ragione della natura economica, culturale e turistica dei territori, nonché delle funzioni amministrative inerenti la fissazione del relativo fabbisogno numerico di vetture. Si tratterebbe quindi, in sostanza, di ampliare l'ambito di gestione dei servizi attualmente incardinato sulle aree comunali. La proposta si completa con la previsione che le regioni stipulino accordi reciproci inerenti l'operatività di servizi di taxi e NCC su base inter-regionale.

Nella impostazione qui proposta ricorrono, d'altra parte, a carico di alcune emergenti formule del trasporto non di linea diverse dai servizi di taxi e NCC oneri che per le stesse sono nuovi ed attengono alla qualità ed alla sicurezza del servizio. Anche a questo fine, nell'ambito della richiamata formula del *car pooling* occorre distinguere due fattispecie:

- da un lato, le piattaforme attraverso le quali si promuovono forme di condivisione di servizi di trasporto di natura non commerciale, “di cortesia”, rese in modo non professionale da conducenti che condividano, in tutto o in parte, con una o più altre persone messe in contatto tramite servizi dedicati forniti da intermediari anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici, un itinerario prefissato dal conducente, percorso con un mezzo di loro proprietà;
- dall'altro, le piattaforme che offrono servizi tecnologici di intermediazione su richiesta e con finalità commerciale. In quest'ultimo caso, anche laddove l'attività di conducente sia svolta in modo non professionale, il servizio è reso ad un prezzo che non serve esclusivamente a coprire (*rectius*, a condividere) il costo dell'itinerario percorso, definito su richiesta del passeggero, bensì anche ad assicurare un margine di profitto alla piattaforma ed al conducente, per quanto contenuto.

Prescindendosi in proposito dalle condizioni di esercizio da porsi in forza di disposizioni con finalità pubblicistica, civilistica e fiscale, nella impostazione e per le finalità regolatorie qui proposte, si ritiene che dalla natura commerciale del servizio di trasporto debbano discendere obblighi specifici attinenti ai servizi di intermediazione ed ai requisiti del conducente. Da tali obblighi dovrebbero – sempre per le finalità qui rappresentate – essere esenti i servizi non commerciali “di cortesia”. Più specificamente:

- a) “Intermediari” potrebbero essere definite le imprese fornitrici di servizi tecnologici per la mobilità che, mediante il ricorso ad una piattaforma tecnologica, mettono in connessione passeggeri e conducenti allo scopo di fornire a richiesta un servizio remunerato di trasporto che si svolge sul territorio nazionale. Gli intermediari sono registrati presso le regioni che, tenuto conto della presumibile natura intercomunale – se non anche interregionale – del servizio, svolgono nella impostazione proposta anche le relative funzioni amministrative, direttamente o esercitando una apposita delega.
- b) Diversi i soggetti che potrebbero essere qualificati come “conducenti”: i titolari di licenza per il servizio di taxi, i titolari di autorizzazione al servizio di NCC ed i conducenti privati che utilizzino un veicolo di loro proprietà. In quest'ultimo caso, il conducente privato dovrebbe essere un lavoratore occasionale, tenuto al rispetto di un tetto massimo di reddito annuale e ad un limite di lavoro settimanale non eccedente le quindici ore (laddove i turni dei tassisti professionisti possono raggiungere le dodici ore giornaliere). Tutti i conducenti dovrebbero essere iscritti in un apposito registro costituito su base regionale.

Allegato 1 Proposte di modifica della l. n. 21/92

Allegato 2 Raffronto tra la disciplina vigente e quella che risulterebbe dalle proposte di modifica dell'Autorità.

Torino, 21 maggio 2015

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi