

Parere reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti all’Autorità garante della concorrenza e del mercato sui servizi di prenotazione del trasporto taxi di Roma e Milano oggetto dei procedimenti n. I801A e I801B del 18/1/2017 avviati per presunta violazione dell’art. 101 del TFUE o dell’art. 2 della legge n. 287/1990.

1. Premessa

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), a seguito di segnalazione dalla società Mytaxi Italia Srl, ha avviato in data 18 gennaio 2017 due procedimenti nei confronti delle principali società di gestione del servizio radiotaxi operanti rispettivamente a Roma e a Milano (n. I801A - Servizio di prenotazione del trasporto mediante taxi a Roma e n. I801B - Servizio di prenotazione del trasporto mediante taxi a Milano) per possibile violazione degli articoli 101 del TFUE e dell’art. 2 della legge n. 287 del 10/10/1990.

Entrambi i procedimenti riguardano le clausole di esclusiva contenute negli atti che regolano i rapporti tra le principali società di gestione del servizio di radiotaxi e i tassisti aderenti, che parrebbero ostacolare l’utilizzo simultaneo da parte dei singoli tassisti di altri intermediari per la fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi, in particolare rallentando l’ingresso nel mercato dei nuovi operatori che offrono servizi innovativi di questo tipo, come l’applicazione per smartphone e tablet gestita da Mytaxi, che mette direttamente in contatto l’utenza e i tassisti.

Con riferimento a tali procedimenti, la Direzione agroalimentare, farmaceutico e trasporti dell’AGCM ha chiesto la disponibilità dell’Autorità a fornire le proprie osservazioni, da acquisire agli atti. La richiesta si inquadra nelle attività di cui all’art. 2 del Protocollo di intesa sottoscritto con l’AGCM in data 27/8/2014.

I poteri e le funzioni attribuiti all’Autorità nel settore del trasporto taxi sono riconducibili alle disposizioni contenute nell’art. 37, comma 2, lettera m), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 dicembre 2011, n. 214 e s.m.i., che prevede che la stessa monitori e verifichi la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti e ad esprimersi, mediante parere preventivo richiesto dagli enti competenti, in relazione all’incremento del numero delle licenze, all’organizzazione del servizio, alla congruità della fissazione delle tariffe, e al miglioramento della qualità di offerta del servizio.

Il medesimo comma, alla lettera n) prevede inoltre la possibilità per l’Autorità di ricorrere al TAR del Lazio, con riferimento alla disciplina sopra citata.

2. Valutazioni dell’Autorità

L’Autorità, nell’esercizio delle proprie funzioni di segnalazione al Governo e al Parlamento riguardanti interventi legislativi correlati all’evoluzione del settore dei trasporti (ai sensi dell’art. 37, comma 2, lettera m), del decreto legge n. 201/2011 sopra citato e dell’art. 2, commi 6 e 12 della legge 14 novembre 1995, n. 481), era intervenuta il 21 maggio 2015 pubblicando l’*“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”*, che conteneva alcune proposte di modifica normativa alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea). Nel documento si evidenziava una crescente diffusione dell’utilizzo delle piattaforme tecnologiche che forniscono servizi per la mobilità e consentono di

mettere in connessione passeggeri, mezzi di trasporto e conducenti oltre che nel settore regolato dei servizi di autotrasporto pubblico non di linea, anche in altri servizi innovativi di mobilità di tipo *sharing*. Rispetto a tali nuovi sistemi, la diffusione di tecnologie mobili molto competitive ha sviluppato specifiche piattaforme di servizi che interconnettono domanda e offerta di servizi i quali, grazie alla geolocalizzazione, individuano e mettono a disposizione di chi richiede il servizio, i mezzi più prossimi.

In relazione al tema radiotaxi e nuove applicazioni tecnologiche, in particolare, si è evidenziata l'esigenza di un intervento pubblico sulle nuove piattaforme mediante misure legislative e di regolazione che valorizzino le diverse modalità di soddisfazione della domanda di mobilità e assecondino la segmentazione del mercato riducendo così il rischio di distorsioni, al fine di rimuovere alcuni vincoli posti all'accesso al mercato ed allo svolgimento del servizio. In particolare, per quanto riguarda gli interventi di modifica legislativa, si evidenzia che l'Autorità ha proposto di introdurre nella legge quadro sopra citata un nuovo articolo contenente la disciplina delle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri/conducenti. Si è quindi posta l'attenzione sulle *"restrizioni che si riscontrano in talune normative comunali ed atti convenzionali degli organismi di gestione dei radiotaxi 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 è ritenuto 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 è quindi proposto di affermare la nullità di queste clausole e di 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, confermando invece la possibilità per il titolare della licenza taxi di acquisire liberamente corse offerte da qualunque radiotaxi o piattaforma tecnologica.

Successivamente, l'Autorità ha ricevuto specifiche richieste di parere in materia di taxi, secondo quanto previsto dal menzionato art. 37, comma 2, lettera m) del decreto legge n. 201/2011, da parte dei seguenti Enti territoriali: comune di Firenze, comune di Corbetta, comune di Pisa, comune di Matera e Città metropolitana di Roma Capitale.

Nel parere n. 1/2016 (Firenze) l'Autorità si è espressa in merito all'incremento del numero di licenze (art.37, comma 2, lettera m), punto 1).

Nel parere n. 3/2017 (Corbetta) l'Autorità si è espressa in merito all'incremento del numero di licenze (art.37, comma 2, lettera m), punto 1) e in relazione al miglioramento della qualità del servizio (art.37, comma 2, lettera m), punto 4).

Nel parere n. 5/2017 (Pisa) l'Autorità si è espressa in merito all'incremento del numero di licenze (art.37, comma 2, lettera m), punto 1), in merito all'organizzazione del servizio (art.37, comma 2, lettera m), punto 2), in merito alle tariffe (art.37, comma 2, lettera m), punto 3) e in relazione alla qualità dell'offerta (art.37, comma 2, lettera m), punto 4). Si evidenzia che nell'ambito del capitolo riguardante l'organizzazione del servizio, l'Autorità ha invitato il comune a promuovere la diffusione dei sistemi innovativi di chiamata e ad inserire nel regolamento comunale sui taxi un divieto, da monitorare adeguatamente, volto ad evitare che negli atti convenzionali degli organismi di gestione dei radiotaxi (cooperativa o consorzio di riferimento) siano

incluse clausole che impongano agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite i predetti organismi e che impediscano l'utilizzo contestuale di altri radiotaxi o di sistemi innovativi non legati alle tradizionali centrali radio.

Nel parere n. 8/2017 (Matera) l'Autorità si è espressa in merito all'incremento del numero di licenze (art.37, comma 2, lettera m), punto 1), in merito all'organizzazione del servizio (art.37, comma 2, lettera m), punto 2) e in merito alla qualità dell'offerta (art.37, comma 2, lettera m), punto 4). Si evidenzia che nell'ambito del capitolo riguardante l'organizzazione del servizio, l'Autorità ha invitato il comune a promuovere la diffusione di sistemi di connettività via web e, in generale, l'impiego di tecnologie evolute in quanto consentono sia di soddisfare adeguatamente le esigenze degli utenti rilevanti, che di generare benefici alle imprese di servizi taxi e in relazione alla qualità dell'offerta. Nell'ambito del capitolo riguardante la qualità del servizio, inoltre, l'Autorità ha invitato il comune e gli altri enti competenti a promuovere sistemi di connettività per accedere a servizi di chiamata, prenotazione e pagamento dei servizi di mobilità attraverso un dispositivo mobile, smartphone o tablet e che offrano preferibilmente la possibilità di valutare il servizio reso.

Nel parere n. 9/2017 (Città metropolitana di Roma capitale) l'Autorità si è espressa in merito alle condizioni per l'esercizio di taxi (art.37, comma 2, lettera m), punto 1), in merito all'organizzazione del servizio (art.37, comma 2, lettera m), punto 2), in merito alle tariffe (art.37, comma 2, lettera m), punto 3) e in relazione alla qualità dell'offerta (art.37, comma 2, lettera m), punto 4). Le raccomandazioni inserite nel parere sono volte a sollecitare la Città metropolitana di Roma Capitale ad effettuare studi sull'articolazione temporale e spaziale della domanda per sviluppare adeguate metodologie ai fini della determinazione del contingente in occasione dei prossimi adeguamenti, utilizzando un monitoraggio svolto in termini di veicoli-ora per le diverse fasce orarie, anziché per numero di licenze, ritenendolo un presupposto metodologico essenziale per la definizione di un servizio di trasporto non di linea efficace ed efficiente, integrato con le altre modalità di trasporto del bacino. Una migliore organizzazione dei turni, che preveda anche turnazioni integrative, può costituire un elemento fondamentale per garantire un servizio adeguato ai fabbisogni della domanda piuttosto che l'incremento del numero di licenze. L'utilizzo della tecnologia può venire incontro a tali esigenze grazie alle nuove applicazioni presenti sul mercato e basate sulla geolocalizzazione dell'utente e del tassista, che consentono a un server di trasferire le richieste direttamente al taxi più prossimo al cliente, e permettono di collegare direttamente l'utente al primo operatore taxi disponibile senza dover attivare i tradizionali servizi a pagamento. Si è quindi raccomandata la promozione di sistemi di connettività per accedere attraverso l'utilizzo di un dispositivo mobile (*smartphone o tablet*), ai servizi di chiamata, prenotazione e pagamento, anche anticipato, per tratte con tariffe predeterminate e omnicomprensive.

Nell'ambito dell'attività istruttoria propedeutica all'emanazione dei pareri e in particolare in relazione al parere taxi Roma sopra citato, si è riscontrato un limitato monitoraggio del servizio offerto e un'insufficiente analisi della domanda, da parte degli enti competenti. Si è quindi raccomandato di analizzare in modo approfondito l'andamento temporale della domanda e sollecitato, dal lato dell'offerta, un attento monitoraggio del servizio taxi per poterlo orientare al soddisfacimento della domanda effettiva, incentivando, inoltre, l'attivazione di turni integrativi e turni flessibili. Nello stesso Parere l'Autorità ha altresì raccomandato agli enti di svolgere un'attività di verifica della corrispondenza dei livelli della qualità del servizio taxi rispetto alle esigenze del contesto urbano, stabilendo alcuni criteri relativi all'aspetto qualitativo del servizio.

Si è inoltre rilevato come la diffusione di sistemi di connettività via web e, in generale, l'impiego delle nuove tecnologie, unitamente al principio secondo cui il titolare della licenza taxi dovrebbe poter acquisire liberamente i servizi secondo modalità diverse anche se in concorrenza tra loro, porti ad un effettivo incremento del livello di servizio del sistema: dal lato della domanda, la diffusione di sistemi di connettività via web e, in generale, l'impiego delle nuove tecnologie ha effetti positivi sia per la qualità del servizio offerto agli utenti, che per le attività degli stessi operatori in quanto migliora la distribuzione del servizio sul territorio e riduce i tempi di attesa del passeggero che disporrà potenzialmente dell'intera offerta effettiva del servizio, mentre dal lato dell'offerta, si ottiene un incremento della produttività dei tassisti, che potranno servire l'intera domanda potenziale, riducendo i tempi di inattività e quindi minimizzando i costi. Senza tale libertà di acquisizione dei servizi, viceversa, gli strumenti tecnologici si riducono a mera innovazione del sistema radiotaxi, senza ampliare il mercato alla domanda potenziale di spostamento e alla offerta effettiva di servizi nella loro interezza. Il sistema delle applicazioni per dispositivi mobili rispetto a quello tradizionale presenta, peraltro, alcuni rilevanti vantaggi e opportunità per l'utente, come la certezza di poter pagare con bancomat o carta di credito oltre che con contanti, la smaterializzazione della ricevuta che arriva direttamente via mail o nella App dopo il pagamento, l'utilizzo di sconti e promozioni sulle tariffe e la possibilità di valutare in tempo reale il servizio ricevuto (tassista e autovettura).

La posizione dell'Autorità espressa negli atti fin qui richiamati è stata ribadita anche nel parere reso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema di decreto interministeriale di cui all'art. 2, comma 3, del decreto legge n. 40/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73/2010, adottato nella seduta del 15 dicembre 2017, nel quale l'Autorità ha evidenziato che la massiccia diffusione dei nuovi servizi di connettività, che mettono in relazione domanda e offerta, configuri la creazione di un nuovo segmento del mercato della mobilità urbana non di linea rispetto a quello disciplinato dalla legge quadro, generando, pertanto, un ulteriore incremento al benessere collettivo. L'Autorità, infine, si è espressa favorevolmente con riferimento alla disposizione inserita nello schema di decreto che introduce la disciplina dell'utilizzo di strumenti tecnologici a supporto dell'organizzazione del servizio taxi, in quanto ammette implicitamente che l'intermediazione tra passeggeri e autisti possa avvenire anche attraverso piattaforme tecnologiche o sistemi equipollenti al radiotaxi, disciplinando al contempo le condizioni in mancanza delle quali l'esercizio di tale attività non sia consentito.

Alla luce dei pareri resi in relazione alle clausole di esclusiva inserite negli atti che disciplinano i rapporti tra le società di gestione del servizio radiotaxi e i tassisti aderenti, emerge con evidenza il principio già richiamato nel citato Atto di segnalazione, secondo il quale il titolare della licenza taxi dovrebbe poter acquisire liberamente i servizi (in termini di corse offerte) secondo modalità diverse anche se in concorrenza tra loro, siano queste radiotaxi o piattaforme tecnologiche.

Si informa inoltre, a titolo collaborativo, che nel capitolo 7.5 del quarto Rapporto annuale dell'Autorità al Parlamento, pubblicato sul sito istituzionale ART, sono reperibili i dati relativi al numero di licenze taxi attive nei comuni di Milano e Roma direttamente rilevati presso le amministrazioni.

Il presente parere è trasmesso all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Torino, 15 dicembre 2017

Il Presidente
Andrea Camanzi