

Parere reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema di decreto interministeriale, di cui all’art. 2, comma 3, del d.l. 40/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. 73/2010.

1. Premessa.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha trasmesso all’Autorità (protocollo ART 8422/2017) lo schema di decreto interministeriale in oggetto, per acquisirne il parere.

Detto decreto trova il proprio fondamento nell’art. 2, comma 3, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, il quale dispone che *“Ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall’articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il 31 dicembre 2017, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto sono, altresì, definiti gli indirizzi generali per l’attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi”*.

Come noto, la normativa di riferimento in tema di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea è costituita dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, che fornisce la disciplina quadro del settore, demandando alle regioni e agli enti locali il compito di dettagliarla e di gestire i suddetti servizi.

Con il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il legislatore è poi intervenuto al fine di rafforzare la concorrenza nell’ambito del servizio taxi, in particolare per quanto riguarda l’accesso al mercato e la determinazione delle tariffe, assicurando, nel contempo, una maggiore efficienza del servizio e livello qualitativo dello stesso.

La citata l. 21/1992 è stata poi oggetto di significative modifiche apportate, in particolare, dall’art. 29, comma 1-*quater* del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, come convertito dalla legge 29 febbraio 2009, n. 14.

La disposizione da ultimo citata ha, infatti, esteso gli obblighi a carico degli esercenti del servizio di noleggio con conducente (di seguito: NCC) e introdotto alcune limitazioni allo svolgimento del servizio stesso, prevedendo, tra l’altro, l’obbligo di inizio e termine di ogni singolo servizio presso la rimessa, nonché l’obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un “foglio di servizio”.

Tuttavia, l’efficacia delle norme restrittive introdotte dal legislatore nel 2008 è stata sospesa, in un primo momento fino al 30 giugno 2009 (cfr. art. 7-*bis* del d.l. 5/2009) e, successivamente, sino al 31 marzo 2010 (cfr. art. 5, comma 3, d.l. 194/2009).

Nel 2010, il legislatore è intervenuto con il citato art. 2, comma 3, del d.l. 40/2010, prevedendo l'adozione del decreto interministeriale in argomento, volto principalmente a contrastare pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e di NCC, stabilendo quale termine finale di adozione il 25 maggio 2010, termine prorogato di anno in anno e, da ultimo, al 31 dicembre 2017 dall'art. 9, comma 3, del decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244, come convertito dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19.

Quest'ultima disposizione, oltre alla suddetta proroga, ha disposto espressamente la sospensione dell'efficacia, sempre fino a 31 dicembre 2017, delle disposizioni introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater* del d.l. 207/2008. Si è avuto, dunque, un lungo periodo nel quale, in assenza di una esplicita sospensione della validità delle norme introdotte nel 2008, e in attesa del decreto interministeriale sul fenomeno del c.d. abusivismo, nel settore del trasporto pubblico non di linea, si è ingenerata una forte incertezza giuridica che ha determinato esiti contrastanti anche in sede giudiziaria¹.

Con l'art. 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il legislatore, nell'istituire l'Autorità, è nuovamente intervenuto sul settore del servizio taxi, attribuendo a quest'ultima competenze generali, in materia di monitoraggio e verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, e competenze specifiche, relative al rilascio di parere preventivo a regioni e comuni sull'adeguamento del servizio da tali enti prospettato (art. 37, comma 2, lett. m), cit.), sulla base dei principi di seguito riportati:

- l'incremento del numero delle licenze, ove ritenuto necessario, anche in base alle analisi effettuate dall'Autorità per confronto nell'ambito di realtà europee comparabili, a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali;
- una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme;
- una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione a tutela dei consumatori, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal comune per percorsi prestabiliti;
- il miglioramento della qualità di offerta del servizio, individuando criteri mirati ad ampliare la formazione professionale degli operatori con particolare riferimento alla sicurezza stradale e alla conoscenza delle lingue straniere, nonché alla conoscenza della normativa in materia fiscale, amministrativa e civilistica del settore, favorendo gli investimenti in nuove tecnologie per l'efficientamento organizzativo ed ambientale del servizio e adottando la carta dei servizi a livello regionale.

La norma prevede, inoltre, la possibilità in capo all'Autorità di ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio *"con riferimento alla disciplina di cui alla lettera m)"* (art. 37, comma 2, lett. n)).

¹ Alcune pronunce si sono, infatti, espresse a favore dell'applicabilità delle norme introdotte nel 2008, dato il carattere immediatamente precettivo delle stesse (cfr. TAR Lazio, sentenze n. 7516/2012 e n. 11635/2015). Altre, invece, hanno ritenuto, in senso contrario, che stante la mancata adozione del decreto interministeriale, dette norme fossero soggette a sospensione dell'efficacia (cfr. TAR Lazio, ordinanza cautelare n. 4859/2014).

È opportuno poi ricordare che, sulla base delle competenze individuate dal citato art. 37, comma 2, lett. m), del d.l. 201/2011, e di quanto disposto dall'art. 2, commi 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”*, l'Autorità, in data 21 maggio 2015, ha adottato 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”* (di seguito: Atto di segnalazione).

Con tale atto, l'Autorità ha rappresentato l'esigenza di ulteriori modifiche alla disciplina dei servizi di autotrasporto di persone non di linea, volte ad adeguare il quadro giuridico di riferimento al mutato contesto socio-economico in cui esso opera, a distanza, ormai, di molti anni dall'adozione della l. 21/1992, anche tenuto conto dei recenti cambiamenti connessi al diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo ai servizi di mobilità, con particolare riferimento ai contesti urbani.

L'Atto di segnalazione rileva che il recente sviluppo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo alla mobilità delle persone (c.d. *“servizi tecnologici per la mobilità”* o STM) dispiega importanti effetti sulla configurazione dell'offerta di servizi di autotrasporto di persone non di linea, incentivando l'emersione di un nuovo segmento del mercato della mobilità urbana non di linea, che si va ad affiancare a quello costituito dai servizi *“tradizionali”* (quali, taxi e NCC), conciliabile con lo sviluppo di una mobilità sostenibile che promuove anche obiettivi di decongestionamento del traffico stradale nonché di riduzione dell'inquinamento.

Dunque, le indicazioni formulate dall'Autorità, sottoposte all'attenzione del Governo e del Parlamento, si sono concretizzate in una proposta di modifica della l. 21/1992, su più fronti.

Da un lato, per quanto riguarda il servizio taxi, l'Autorità ha proposto di eliminare una serie di vincoli che attualmente gravano su tale servizio, quali, ad esempio, l'impedimento ai titolari di licenza di praticare sconti, il divieto di cumulo di più licenze in capo alla medesima impresa esercente il servizio di taxi, aumentando al contempo la 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. L'Autorità ha evidenziato, altresì, la necessità di rimuovere le restrizioni che si riscontrano in talune normative comunali ed atti convenzionali degli organismi di gestione dei c.d. radio-taxi che impongono agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite la cooperativa o il consorzio di riferimento, vietando l'utilizzo contestuale di altri radio-taxi o di sistemi innovativi non legati alle tradizionali centrali radio, in quanto 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.

In relazione al servizio di NCC, l'Autorità, condividendo la necessità, in precedenza 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, nonché di ridurre costi anche di natura ambientale, ha proposto di eliminare il vincolo per il titolare di autorizzazione NCC del rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio, ritenendo tale obbligo limitativo della possibilità di svolgere l'attività secondo principi orientati all'economicità e all'efficienza.

L'Autorità ha poi evidenziato l'opportunità di una revisione del concetto di *“territorialità”*, proponendo, al riguardo, di rimettere alle regioni l'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.

Infine, con riferimento agli emergenti servizi di trasporto non di linea che negli ultimi anni si sono affiancati ai servizi “tradizionali” (taxi e NCC), l’Autorità ha proposto, in primo luogo, di prevedere obblighi specifici attinenti ai servizi di intermediazione ed ai requisiti del conducente, laddove il servizio abbia natura commerciale, e cioè in tutte le ipotesi in cui, ancorché l’attività di conducente sia svolta in modo non professionale, il servizio è reso ad un prezzo volto ad assicurare un margine di profitto alla piattaforma ed al conducente stesso. Gli intermediari andrebbero, peraltro, registrati presso le Regioni. Inoltre, l’Autorità ha proposto che tra i “conducenti” siano espressamente annoverati, oltre che i titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC, 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 di lavoro settimanale, e all’obbligo di iscrizione in apposito registro costituito su base regionale.

Occorre altresì evidenziare che, a fronte dei cambiamenti che nell’ultimo decennio hanno caratterizzato il settore, ed in particolare dell’ampliamento e della diversificazione dell’offerta dei servizi di mobilità non di linea, anche e soprattutto grazie allo sviluppo dell’innovazione tecnologica, il legislatore, con la legge del 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima, *“su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata, sentiti le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative a livello nazionale e il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone 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 pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei; b) adeguare l’offerta di servizi alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l’interconnessione dei passeggeri e dei 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 sanzionatorio per le violazioni amministrative, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche ai fini di contrasto di fenomeni di abusivismo, demandando la competenza per l’irrogazione delle sanzioni amministrative agli enti locali ed evitando sovrapposizioni con altre autorità”*.

Alla luce di quanto esposto, l’Autorità formula il richiesto parere sulla base delle proprie competenze e delle esperienze dalla stessa maturate nel settore.

In particolare, pur nella consapevolezza che il decreto interministeriale in argomento, nelle more dell’adozione del decreto legislativo di riordino del settore, costituisce disciplina attuativa del quadro normativo vigente – tenendo peraltro presente che, scaduto il termine del 31 dicembre 2017, torneranno ad essere efficaci le disposizioni di cui al sopra citato art. 29, comma 1-*quater* del d.l. 207/2008 – l’Autorità ritiene di non poter prescindere, nell’effettuare le proprie valutazioni, né dal proprio Atto di segnalazione, né dai principi e criteri

direttivi dettati dalla l. 124/2017, soprattutto in vista dell' emanando decreto legislativo di revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, i cui Ministri proponenti sono espressamente individuati dalla legge delega nel Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e nel Ministro dello sviluppo economico.

2. Valutazioni dell'Autorità.

Con riguardo alle finalità e ai contenuti dello schema di decreto interministeriale, l'Autorità, pur rimarcando la necessità di un intervento legislativo radicale nel settore, che tenga conto dei significativi cambiamenti - di cui già si è dato conto - che ormai da tempo interessano l'offerta dei servizi di autotrasporto, non può che prendere favorevolmente atto della coniugazione degli obiettivi di contrasto alle pratiche di esercizio abusivo dei servizi taxi e NCC con la definizione di indirizzi generali per l'attività programmazione e di pianificazione delle regioni.

Si ritiene, in particolare, che accanto ai meccanismi di contrasto dei predetti comportamenti, anche un'adeguata valutazione dei fabbisogni di mobilità e una successiva definizione dei livelli di offerta di servizi, così come altri strumenti che il Governo vorrà attuare ai sensi della delega di cui alla citata l. 124/2017, possano contrastare efficacemente fenomeni di utilizzo dei servizi non conformi alla legge.

Può infatti essere evidenziato come l'affermarsi di altri servizi innovativi di mobilità, in modalità *sharing*, testimoni la mancata integrale soddisfazione di quote di domanda di mobilità da parte degli attuali servizi taxi e NCC, mentre 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. D'altra parte il servizio prestato dagli NCC in un comune diverso da quello che ha rilasciato l'autorizzazione (prelevamento e arrivo a destinazione), in coerenza con i principi di legge, può, per certi versi, assumersi come un indicatore di inadeguatezza dell'offerta esistente di servizi non di linea.

Nel dettaglio, con riferimento alle singole disposizioni, si osserva quanto segue.

- Art. 1 (Finalità e contenuti)

L'articolo in questione, individua le finalità e i contenuti del decreto interministeriale, prevedendo che le disposizioni attuative in esso contenute sono *"dirette a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente nonché a definire gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni e degli altri enti a ciò preposti, dei titoli autorizzativi"*.

Per quel che concerne l'abusivismo, l'ambito soggettivo del decreto interministeriale è costituito dagli esercenti dei servizi taxi e di NCC e dai soggetti titolari e gestori delle piattaforme tecnologiche.

Ciò, in ossequio alla lettera della legge che, effettivamente, demanda al Governo l'adozione di disposizioni attuative tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo o comunque non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia, con esplicito riferimento al servizio taxi e al servizio di noleggio con conducente.

Tuttavia, è ormai noto che, al di là dei provvedimenti inibitori adottati dai tribunali nazionali che, in mancanza di una specifica disciplina normativa, hanno vietato la prestazione di un servizio che organizzi, da parte di soggetti privi di autorizzazione amministrativa e/o di licenza un trasporto terzi dietro corrispettivo su richiesta del trasportato, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta², l'opportunità di disciplinare tali fattispecie e il tipo di risposta che gli ordinamenti dovrebbero dare alla crescente esigenza di mobilità attraverso l'utilizzo degli strumenti tecnologici sono al vaglio, oltre che dei singoli Stati, anche dell'Unione europea.

Secondo quanto indicato da questa Autorità nell'Atto di segnalazione, e come verrà più diffusamente esposto oltre, tali fattispecie dovrebbero essere coperte da una seppur minimale disciplina normativa che ne stabilisca le condizioni e i requisiti che devono possedere gli autisti che offrono tali servizi, al fine di tutelare l'utenza che ne usufruisce.

Pertanto, l'Autorità auspica che le nuove forme di mobilità, escluse quelle in cui le piattaforme tecnologiche promuovono forme di condivisione di servizi di trasporto di natura non commerciale (c.d. "di cortesia"), comportanti una mera partecipazione alle spese di viaggio da parte dei trasportati, possano essere prese in considerazione in sede di attuazione della delega conferita.

- **Art. 2 (Archivio informatico nazionale)**

La disposizione in esame sancisce l'istituzione, presso il CED del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'archivio informatico nazionale contenente i soggetti esercenti titolari di licenze taxi e autorizzazioni di servizi NCC. I dati sono trasmessi dagli enti preposti al rilascio dei titoli (di norma, i comuni), con modalità da definirsi con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nel merito, l'Autorità valuta favorevolmente la previsione di un censimento a livello centrale dei soggetti esercenti i servizi di autotrasporto di persone non di linea, ad oggi mancante, nonché la finalità della sua istituzione.

Alla luce delle competenze ad essa riservate dal citato art. 37, comma 2, lett. m), del d.l. 201/2011, l'Autorità ritiene peraltro opportuno che sia introdotta la possibilità da parte della medesima di accedere ai dati contenuti nel predetto archivio ai fini dello svolgimento delle proprie funzioni.

Sul punto, nell'ottica di agevolare, in particolare, le attività di competenza dell'Autorità, di monitoraggio e verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, si suggerisce di integrare i dati contenuti nell'archivio informatico nazionale, comprendendovi, in primo luogo, quelli relativi alle tariffe applicate e agli standard di qualità del servizio offerto e/o dei veicoli utilizzati imposti dai singoli comuni, sulla base delle indicazioni circa la tipologia e il formato che saranno fornite dalla stessa Autorità.

- **Art. 3 (Competenze regionali e comunali)**

Detto articolo individua le competenze nel settore delle regioni e dei comuni.

² Tribunale di Milano, ordinanza del 25 maggio 2015, R.G. n. 16612/2015, emessa in primo grado, e ordinanza del 2 luglio 2015, R.G. nn. 35445/2015 e 36491/2015, emessa in sede di reclamo.

Esso dispone, in primo luogo, che le regioni provvedono alla pianificazione delle attività degli autoservizi pubblici non di linea, tenendo conto delle esigenze di promuovere la concorrenza e di garantire la corretta, ordinata, regolare e continuativa erogazione dei medesimi servizi, e che i comuni e gli altri enti che hanno rilasciato i titoli sono preposti ai controlli relativi all'erogazione degli autoservizi pubblici non di linea (comma 1).

In merito alla pianificazione a livello regionale degli autoservizi pubblici non di linea, l'Autorità coglie l'occasione per ricordare che la medesima, col proprio Atto di segnalazione, ha proposto una serie di modifiche della l. 21/1992 volte ad ampliare l'ambito territoriale all'interno del quale gestire gli autoservizi pubblici non di linea verso una dimensione "sovracomunale", in modo da assicurare una gestione più efficiente del servizio sulla base delle caratteristiche anche territoriali di domanda ed offerta, che non può più, allo stato attuale, essere garantita riferendosi ad un ambito troppo limitato qual è quello circoscritto al solo comune. D'altra parte, la recente istituzione delle città metropolitane, che hanno fra le proprie finalità istituzionali la promozione e gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 aprile 2014, n. 56, costituisce un appropriato ambito di riferimento anche per la programmazione e gestione unitaria dei servizi non di linea. Inoltre, nell'ambito delle attività istruttorie espletate in materia di servizi di trasporto pubblico non di linea, l'Autorità si è espressa richiamando i contenuti della propria delibera n. 48/2017, del 30 marzo 2017, che stabilisce i criteri per la scelta delle modalità e tipologie di servizi di trasporto atte a soddisfare i fabbisogni di domanda, riconoscendo la funzione complementare e integrativa degli autoservizi pubblici non di linea rispetto ai trasporti pubblici di linea, con particolare riferimento alla domanda debole. Nello stesso atto, tra l'altro, si fa riferimento al bacino di mobilità come area territoriale di riferimento per la definizione dell'Ambito di servizio pubblico. Ne discende pertanto che le regioni (e province autonome) possono provvedere alla pianificazione dell'attività di trasporto non di linea, di cui al comma 1 dell'art. 3 del decreto interministeriale in commento, nel processo di individuazione dei bacini di mobilità. Tali considerazioni sono state ribadite nel parere reso alla Città metropolitana di Roma Capitale in merito al "Protocollo di intesa servizio taxi-NCC del bacino di traffico comprensoriale di porti ed aeroporti della Città metropolitana di Roma Capitale", che, *inter alia*, ha stabilito la necessità di porre in essere una nuova, integrata e condivisa disciplina del servizio sovracomunale comprensoriale e di tutti gli elementi della regolazione del servizio, incluse eventuali tariffe predeterminate su relazioni extra-comunali di comune interesse del bacino.

In merito a quanto sopra, si ritiene, pertanto, opportuno richiamare nel dispositivo di cui all'art. 3, comma 1, le generali competenze dall'Autorità ai sensi dell'art. 37 del d.l. 201/2011.

L'articolo in esame prosegue, inoltre, prevedendo che i comuni e gli altri enti che hanno rilasciato i titoli sono preposti alla individuazione di aree destinate alla sosta dei veicoli in servizio taxi (comma 2) e che i comuni che non hanno istituito il servizio taxi autorizzano la sosta dei veicoli adibiti al servizio di NCC in apposite aree segnalate e a ciò destinate (comma 3).

Detta disposizione costituisce attuazione della normativa che sarà vigente alla scadenza del termine ultimo per l'adozione del decreto interministeriale (ovvero, secondo quanto detto in precedenza, la legge 21/1992, così come modificata dal d.l. 207/2008).

A tale proposito, si richiama l'attenzione in ordine all'opportunità di introdurre una disciplina attuativa di un corpo normativo che, in sede di revisione dell'attuale disciplina dell'autotrasporto pubblico non di linea,

potrebbe subire modifiche sostanziali, evidenziando che, sul punto, l’Autorità, col proprio Atto di segnalazione, si è espressa a favore della mitigazione delle differenze tra i diversi ambiti del trasporto non di linea, ed in particolare della soppressione dell’obbligo del rientro in rimessa per gli esercenti servizi di NCC, al fine di *“aumentare la concorrenza tra il servizio di taxi e quello di NCC e ridurre alcuni costi anche di natura ambientale”* (cfr. Atto di segnalazione).

Ulteriori disposizioni dell’articolo in esame riguardano l’uso, sia per i taxi, sia per i noleggiatori, di corsie preferenziali o aree destinate ai servizi di trasporto pubblico locale, nonché l’obbligo posto in capo ai comuni di conservare per dieci anni le comunicazioni trasmesse dagli esercenti i servizi di NCC secondo quanto stabilito dall’art. 5-bis della l. 21/1992, inserito dal citato art. 29-*quater*, lett. b), del d.l. 207/2008 (commi 4 e 5).

Con riguardo all’obbligo da ultimo citato, ci si limita a rilevare la non congruità del termine decennale di conservazione delle informazioni sopra indicate in relazione allo scopo, individuato dalla stessa norma, di controllare la corretta, ordinata, regolare e continuativa erogazione degli autoservizi pubblici non di linea, posto che tale verifica, per essere efficace, richiede di essere svolta entro un arco temporale decisamente inferiore. Si propone, pertanto, una significativa riduzione di tale termine.

- **Art. 4 (Disposizioni relative ai servizi di noleggio con conducente)**

L’articolo 4 reca disposizioni in materia di servizio di NCC, e nel ribadire il divieto di sosta su suolo pubblico nei comuni in cui è istituito il servizio taxi, fa ragionevolmente salvo il caso dell’attesa del cliente che ha prenotato il servizio e nel corso dell’effettiva prestazione (comma 1).

In linea con quanto disposto all’art. 11, comma 5, della l. 21/1992, l’articolo 4 in questione prevede l’obbligo per gli NCC di inizio e termine di ogni singolo servizio presso la rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l’autorizzazione (comma 2).

Tuttavia, innovando rispetto al quadro normativo vigente, l’articolo in esame introduce una serie di ipotesi in cui è possibile derogare a quanto previsto dai commi 1 e 2 sopra riportati, quali:

- il caso in cui sul foglio di servizio siano registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile di attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima (comma 4, lett. a);
- il caso di una nuova prenotazione di servizio successiva alla partenza dalla rimessa con destinazione nel territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione ed iniziando il medesimo servizio dal territorio di un diverso comune (comma 4, lett. b);
- il caso in cui sia stato concluso un contratto in forma scritta tra il vettore e il cliente di durata superiore a trenta giorni (comma 4, lett. c).

In merito a tali previsioni, rimarcando che sussistono ancora significative limitazioni all’esercizio del servizio di NCC che non consentono lo svolgimento dell’attività secondo criteri di efficienza ed economicità e di cui, pertanto, si auspica il superamento – che peraltro potrebbero avvenire solo attraverso una modifica delle norme di rango primario – l’Autorità valuta con favore l’introduzione delle sopra riportate deroghe al divieto di sosta sul suolo pubblico e all’obbligo di inizio e termine del servizio presso la rimessa, proprio perché idonee a smorzare significativamente i vincoli a cui è sottoposto il servizio di NCC.

Con riferimento alla dimensione territoriale entro la quale deve essere situata la rimessa, si ribadisce l'opportunità che quest'ultima non debba più essere localizzata all'interno del comune che ha rilasciato l'autorizzazione bensì nell'ambito territoriale auspicabilmente sovracomunale individuato dalla regione per la gestione degli autoservizi pubblici non di linea, ai sensi delle modifiche che, secondo le indicazioni fornite dall'Autorità nel proprio Atto di segnalazione, dovrebbero essere apportate all'art. 4 della l. 21/1992.

L'ultimo comma dell'articolo in esame contiene, infine, opportunamente un rinvio all'apparato sanzionatorio previsto dai regolamenti comunali e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

- **Art. 5 (Disposizioni in materia di servizi taxi)**

L'articolo in questione declina alcune prescrizioni contenute nella l. 21/1992 in materia di servizio taxi, tra le quali l'obbligo di iniziare il servizio nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o il divieto di rifiutare le corse (commi 1 e 2).

Sul punto, rinviando a quanto sopra esposto in merito all'opportunità di ampliare l'ambito territoriale sul quale consentire l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea (v. osservazioni sub art. 3 dello schema di decreto interministeriale), si ricorda che, con l'Atto di segnalazione citato, l'Autorità ha proposto modifiche anche in ordine all'area territoriale entro la quale avviene il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio, prevedendo che questi avvengano all'interno del bacino territoriale sovracomunale individuato, sempre secondo le proposte dell'Autorità, dalle regioni, all'interno del quale è compreso il comune che ha rilasciato la licenza.

Analoghe considerazioni valgono per l'ambito territoriale entro il quale non può essere rifiutato il servizio da parte dell'esercente il servizio taxi. È opportuno rilevare, inoltre, che lo schema di decreto interministeriale precisa che l'obbligo per gli operatori del servizio taxi di soddisfare una "utenza indifferenziata" deve essere garantito *"anche se richiesto tramite tecnologie a distanza"* (cfr. art. 5, comma 2).

L'articolo in esame contiene poi alcune disposizioni a favore di una maggiore flessibilità del servizio, come la possibilità di concludere contratti o convenzioni e la possibilità di svolgere servizi integrativi quali il taxi ad uso collettivo (commi 3 e 4).

Sul punto si segnala, innanzitutto, l'opportunità di esplicitare con maggiore chiarezza la *ratio* della norma. Da chiarire, inoltre, anche a quale operatore ci si riferisce attraverso l'espressione "soggetto interposto" (comma 3).

In secondo luogo, circa la possibilità che i comuni prevedano servizi integrativi quali il taxi ad uso collettivo o mediante altre forme di organizzazione del servizio, l'Autorità esprime una valutazione positiva, in quanto detta disposizione è conforme a quanto prevede il già citato art. 37, comma 2, lett. m), del d.l. 201/2011 che annovera tra i principi che i comuni devono rispettare nell'adeguare, previo parere dell'Autorità, il servizio taxi quello di consentire ai titolari di licenza *"una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme"*. Su questo tema, l'Autorità ha affermato concretamente tale principio anche nell'ambito dei

pareri rilasciati ai comuni (ad esempio, nel parere n. 8/2017³ rilasciato al comune di Matera e nel parere n. 9/2017⁴ rilasciato a Città metropolitana di Roma Capitale), in quanto il taxi ad uso collettivo risponde all'interesse pubblico di soddisfare le esigenze di mobilità dell'utenza a costi sostenibili, essendo capace di generare effetti positivi sia per la qualità del servizio offerto e soddisfazione degli utenti, sia per le attività dei tassisti in quanto:

- ottimizza l'uso del parco autovetture taxi trasportando un maggior numero di utenti a parità di mezzi disponibili, con una conseguente diminuzione delle corse dei taxi che contemporaneamente incidono sul traffico urbano, con un effetto decongestionante per la viabilità stradale e con evidenti benefici anche dal punto di vista della sostenibilità ambientale;
- riduce i tempi di attesa del passeggero richiedente il servizio e relativi costi, avendo quest'ultimo la possibilità di condividere il costo della corsa tra i diversi passeggeri, migliorando quindi il livello qualitativo del servizio offerto.

Infine, la norma contiene un rinvio all'apparato sanzionatorio previsto dai regolamenti comunali e dal citato d.lgs. 285/1992 (comma 5).

- **Art. 6 (Utilizzo di strumenti tecnologici)**

L'articolo in questione introduce una disciplina dell'utilizzo di strumenti tecnologici a supporto dell'organizzazione del servizio taxi e/o NCC. Esso, in particolare, prevede alcuni vincoli in capo ai soggetti gestori delle piattaforme tecnologiche, quali l'iscrizione all'istituendo "Registro delle piattaforme tecnologiche", da tenersi a cura dell'Autorità, la collocazione della sede legale e del domicilio fiscale nel territorio dell'UE.

L'articolo, peraltro, non si limita ad individuare le condizioni per lo svolgimento dell'intermediazione attraverso radio-taxi o applicazioni web aventi analoghe funzioni, ma prende espressamente posizione circa la questione dell'ammissibilità o meno dell'attività di intermediazione, tramite piattaforme tecnologiche, tra passeggeri e soggetti che non siano titolari di licenza o di autorizzazione, allorché il contratto di trasporto preveda un vero e proprio corrispettivo, stabilendo che detta attività non è consentita.

L'Autorità esprime, innanzitutto, una valutazione positiva con riferimento alla disposizione in esame nella parte in cui ammette implicitamente che l'intermediazione tra passeggeri e autisti possa avvenire anche attraverso piattaforme tecnologiche o sistemi equipollenti al radio-taxi, disciplinando al contempo le condizioni in mancanza delle quali l'esercizio di tale attività non è consentito, al fine di garantire il rispetto della vigente normativa di settore. Sul punto si sottolinea, altresì, che il citato Atto di segnalazione pone l'attenzione sulle *"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 è ritenuto che, anche in considerazione della natura di servizio pubblico del servizio taxi, 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 introdurre una norma, a livello di legge quadro, che sancisca la nullità

³ Disponibile al seguente link: http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Parere-n.-8_2017_signed.pdf.

⁴ Disponibile al seguente link: https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Parere-n.-9_2017_signed.pdf.

di clausole inserite negli atti di natura contrattuale che regolano i rapporti nell'ambito di cooperative o consorzi, che limitino o escludano la possibilità per i soci o i consorziati di acquisire da terzi servizi di intermediazione.

Con riferimento, invece, all'espresso divieto di intermediazione nei confronti di soggetti non titolari di licenza/autorizzazione, quando il servizio di trasporto avviene dietro corrispettivo, l'Autorità evidenzia come tale previsione non si allinea a quanto proposto dalla stessa con l'Atto di segnalazione.

In tale occasione, infatti, l'Autorità ha indirizzato il Parlamento e il Governo verso un'apertura, seppure moderata e assistita da una serie di cautele volte a garantire la concorrenza, da un lato, e la sicurezza dei passeggeri, dall'altro, nei confronti degli emergenti servizi remunerati di trasporto di persone da parte di autisti non professionisti.

L'Autorità, in questa sede, ribadisce la propria posizione, ritenendo che un'apertura del mercato dell'autotrasporto di persone a tali fattispecie, con le limitazioni e alle condizioni proposte nell'Atto di segnalazione, possa comportare dei benefici a favore dell'utenza, senza arrecare un danno ai soggetti titolari, proprio in considerazione dell'esiguo numero di ore settimanali consentito.

Ad ogni buon conto, si suggerisce di espungere tale divieto, anche in considerazione del sopra citato emanando decreto legislativo di revisione dell'intero settore e del conseguente rischio di precoce obsolescenza in cui incorre detto decreto interministeriale laddove la disciplina di rango primario si indirizzasse in senso difforme. Si ricorda, infatti che la legge delega prevede che il decreto legislativo di revisione della materia degli autoservizi pubblici non di linea debba, tra l'altro, *"b) adeguare l'offerta di servizi alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti; c) promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi"* (sottolineatura aggiunta).

Con riguardo alla creazione del predetto registro delle piattaforme tecnologiche, per questa Autorità rileva *in primis* l'accesso ai dati raccolti e intermediati dalle stesse piattaforme, sia ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali ai sensi del citato art. 37 del d.l. 201/2011, sia al fine di garantire un accesso equo e non discriminatorio da parte di terzi, ove ne ricorrano i presupposti. In questa prospettiva, si suggerisce pertanto di sostituire l'espressione "è tenuto a cura dell'Autorità" con "è regolamentato dall'Autorità", in quanto più aderente alle funzioni attribuite alla stessa dal richiamato decreto istitutivo.

Il presente parere è trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Torino, 15 dicembre 2017

Il Presidente

Andrea Camanzi