

Nuove opzioni di mobilità tra innovazione e regolamentazione

Di Camilla Scarpellino¹

Policy Paper n. 2/2024

Il settore del trasporto pubblico non di linea è stato profondamente innovato dalle tecnologie introdotte dalle piattaforme di intermediazione on-line. La loro attività di mediazione consente un più facile accesso al servizio di noleggio con conducente; tuttavia, ad essa si aggiungono servizi ulteriori di determinazione del prezzo, di geolocalizzazione e sistemi reputazionali. L'offerta di un servizio di intermediazione data driven potrebbe così arginare lo strutturale mismatch tra domanda e offerta che in Italia affligge il settore del trasporto pubblico. In tal modo, si supererebbe il blocco trentennale delle licenze e si risponderebbe alle nuove esigenze sociali che oggi richiedono un forme di lavoro flessibile e con bassi costi all'entrata, pagamenti digitali, veicoli sostenibili ed una efficiente programmazione del servizio che possa distribuire le auto nei luoghi e nelle fasce orarie più richiesti. A fronte di una realtà normativa desueta e non più rispondente alle attuali problematiche del mercato occorre ripensare il modello regolatorio in base alle necessità sociali ed economiche. In questa prospettiva il Policy Observatory promuove il dibattito sul futuro della mobilità non di linea nei centri urbani per delineare un approccio normativo consapevole del livello tecnologico raggiunto dai moderni strumenti di analisi dei dati e delle sue opportunità.

¹ Coordinatrice del Policy Observatory. Ringrazio, senza implicarli, Francesco Di Ciommo e i partecipanti al workshop del Policy Observatory "Il futuro della mobilità non di linea nelle città: tra esigenze di riforma e rischi di regolamentazione" tenutosi l'11 dicembre 2023.

Introduzione

Nell'ambito del servizio di trasporto non di linea, si intendono come piattaforme tecnologiche di intermediazione quelle infrastrutture digitali che, attraverso interfacce semplificate ed integrate, generalmente un'app mobile o un sito web, sono in grado di esporre agli utenti, connettendoli con essi, i servizi offerti dai soggetti titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi o i soggetti autorizzati all'esercizio del servizio di noleggio con conducente di cui all'articolo 7 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 che aderiscono alle piattaforme stesse.

Gli autoservizi non di linea - che comprendono il servizio di taxi e quello di noleggio con conducente (NCC) - hanno acquistato centralità nelle recenti discussioni parlamentari, con il legislatore che ha cercato di dare una prima risposta alle lunghe file di cittadini e viaggiatori in attesa di un taxi, che sono comuni non soltanto nei centri storici ma anche negli snodi più critici della città, come aeroporti e stazioni. Con il DL Asset (Decreto-Legge 10 agosto 2023, n. 104), che è diventato legge ad ottobre, il Governo ha iniziato ad offrire alcuni strumenti per fare fronte alla carente offerta di servizi di taxi sul mercato.

L'obiettivo del workshop tenutosi lo scorso dicembre è stato quello di fare luce sull'attuale situazione del trasporto pubblico non di linea e sul ruolo che svolgono, ad oggi, le piattaforme tecnologiche di intermediazione. Inoltre, proprio partendo dall'intervento normativo recentemente completato e in vista dell'adozione delle misure di implementazione del Decreto Legge 14 dicembre 2018, n. 135, la discussione si è concentrata sui seguenti profili:

- come aumentare l'efficienza del servizio di trasporto non di linea attraverso servizi innovativi per quanto concerne la tariffazione;
- come ottimizzare l'organizzazione del servizio di trasporto non di linea in ambito urbano ed extraurbano;
- come trarre vantaggio dalla condivisione dei dati, nel rispetto della privacy di esercenti e utenti.

Il trasporto pubblico non di linea in Italia: un quadro d'insieme

Il motivo di questa carenza è il sostanziale blocco delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC negli ultimi decenni², a cui diverse amministrazioni comunali hanno cercato di rimediare autorizzando un uso condiviso della licenza taxi con i familiari per un più efficiente presidio dei mezzi presenti sul territorio³. Le più recenti misure introdotte nel settore taxi sono contenute nel cd. Decreto Asset dell'agosto 2023 che, tra le altre, ha introdotto una procedura accelerata che consente ai sindaci dei maggiori comuni il rilascio di licenze

² L' "Ottavo rapporto annuale al Parlamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti" (2021) illustra in maniera puntuale l'andamento del numero delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC attive nei principali comuni italiani dal 2008 al 2018.

³ L. Berbieri, Uber: «Licenze ferme da 15 anni», Il Sole 24 Ore, 20 giugno 2023.

aggiuntive, ha favorito l'emissione di licenze temporanee per l'esercizio taxi in favore di chi è già titolare di licenza, e ha raccomandato la semplificazione dei turni e delle cosiddette "seconde guide". L'incremento delle licenze aggiuntive potrà toccare il 20% delle licenze attive nei capoluoghi di regione, nelle città metropolitane o in quelle dotate di aeroporto. Tali licenze aggiuntive verranno comunque assegnate tramite concorso straordinario con incentivi aggiuntivi per gli autisti che dispongano, o vogliano acquistare, un veicolo a basso livello di emissioni. La manovra ha tuttavia inserito un bilanciamento per compensare la categoria dei tassisti pregiudicati dall'intervento, prevedendo un contributo a coloro che saranno destinatari di questa nuova licenza, che verrà poi distribuito per intero ai tassisti già possessori autorizzati. Ora starà ai sindaci dei comuni bandire le nuove licenze, i quali hanno già lamentato difficoltà procedurali ed economiche, in quanto con la procedura standard avrebbero potuto beneficiare di una percentuale del contributo stanziato per le nuove licenze⁴.

Per quanto riguarda invece le autorizzazioni NCC, al momento sussiste la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni a causa dell'assenza dell'operatività del c.d. Registro Elettronico Nazionale previsto dal DL 135 del 2018. Questo blocco all'emissione di autorizzazioni cristallizza il settore sui numeri esistenti e non consente agli imprenditori di estendere la propria attività per far fronte alla domanda di servizi che ricevono.

Le piattaforme tecnologiche e il loro ruolo nel trasporto pubblico non di linea

In questo quadro alquanto congestionato con bandi rilasciati dai municipi a singhiozzo, e con l'aumento del flusso di turisti tradizionali e d'affari, un ulteriore supporto al servizio di trasporto urbano non di linea sono il car sharing e le piattaforme di intermediazione tra clienti e autisti professionisti. Questo supporto è nato con l'avvento delle nuove tecnologie: lo smartphone ha reso possibili interazioni digitali in modo immediato. Sebbene il telefono avrebbe dovuto di per sé rispondere a questa domanda, il servizio call center costituisce un ulteriore ostacolo alla competitività del tradizionale servizio Taxi, con lunghi tempi di attesa anche al centralino. Le app, invece, consentono di prenotare auto, cena e qualsiasi prodotto o servizio digitale.

Uber è probabilmente la più conosciuta piattaforma di intermediazione nel mercato del trasporto urbano, mette in comunicazione passeggeri e autisti aggiungendo una serie di informazioni che consente agli utenti di raggiungere il massimo grado di soddisfazione. A tale scopo, le corse disponibili elencate sull'interfaccia di ciascun utente sono ordinate in base ai dati sulla localizzazione delle auto e ai dati sull'attività degli autisti.

⁴ Taxi, nuova legge: 20% di nuove licenze, ecco perché tassisti e sindaci protestano, in Il Sole 24 ore, 10 ottobre 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/taxi-come-funziona-vendita-nuove-licenze-e-perche-tassisti-e-alcuni-sindaci-dicono-no-AFqgjzAB>.

Oltre al servizio di geolocalizzazione l'applicazione offre anche il calcolo dei prezzi proposti ai clienti e offre profili degli autisti, grazie ad un sistema reputazionale che valuta autisti e utenti presenti sulla piattaforma⁵. Alla luce del tradizionale servizio Taxi è facile riconoscere il carattere innovativo del servizio offerto da Uber. Limitandosi a considerare solo il caso italiano, a partire dal 2017 Uber ha iniziato ad operare in Italia solo con il servizio "Uber Black" che consente agli utenti di essere messi in connessione con autisti NCC e, dal 2022, anche servizi taxi.

Uber in questo rapporto triangolare passeggero-provider-autista ricoprirebbe un ruolo di facilitatore tra le parti. La connettività e la digitalizzazione hanno reso nettamente migliori le condizioni della viabilità urbana, queste sono le caratteristiche delle cd. innovazioni «disruptive», ossia delle tecnologie in grado di rivoluzionare il sistema di funzionamento di un mercato o di un settore ridefinendo l'equilibrio sulla base di un ordine che è stato distrutto e ristabilito dalla tecnologia. Sono pochi i settori di mercato non sconvolti dall'utilizzo di software di IA e dalla digitalizzazione di ogni tipo di servizio, fenomeno meglio conosciuto come economia collaborativa o sharing economy⁶. Il sopravvento di questa nuova modalità di interazione nel mercato ha posto numerosi problemi ai giudici dell'Unione e nazionali, per l'individuazione del regime normativo applicabile. Tuttavia, il settore dei trasporti ha acquistato delle capacità e delle efficienze che non dovrebbero essere compromesse perché prive di una categoria legale; eppure, questa è stata la reazione iniziale dei regolatori che si sono trovati per primi a rispondere sul «caso Uber».

La regolamentazione del settore dei trasporti pubblici non di linea in Italia

Il novero dei servizi pubblici è cambiato nel tempo e ha subito un costante aggiornamento a causa di passate innovazioni disruptive come il frigorifero che ha reso desueto, ad esempio, il servizio di produzione e vendita del ghiaccio. L'evoluzione tecnologica ha servito l'umanità in modo progressivo e penetrante; pertanto, molte delle necessità di questo secolo hanno trovato risposta nei prodotti e nei servizi disponibili sul mercato. Di conseguenza, anche la regolazione di settore dovrà evolvere affinché le invenzioni possano trovare supporto e sostegno nel mercato. L'apertura all'innovazione é, inoltre, uno degli obiettivi promossi dalle istituzioni nazionali ed europee, nonché particolare missione del PNRR.

I centri di governo competenti a legiferare sui trasporti sono i Parlamenti nazionali, in quanto i servizi di trasporto non collettivi in area urbana non hanno ancora ricevuto una normativa comune. In Italia, la norma di riferimento sugli autoservizi pubblici non di linea è la l. n. 21/1992, tuttavia sono previste competenze di coordinamento e programmazione anche a carico delle Regioni e funzioni amministrative dei Comuni che

⁵ Uber, Come funzionano le valutazioni, in <https://www.uber.com/it/it/drive/basics/how-ratings-work/>, la sezione afferma che «La piattaforma Uber utilizza un sistema di valutazione bidirezionale: gli autisti partner e gli utenti si valutano a vicenda in base all'esperienza durante la corsa. La tua valutazione come autista partner è una media delle ultime 500 valutazioni degli utenti».

⁶ Marco Inglese, L'economia collaborativa tra la giurisprudenza della Corte di giustizia e le prime proposte di armonizzazione: verso il Digital Markets Act e il Digital Services Act, in dUE, 2020, 845.

dovranno stabilire ad ogni bando il numero ed il tipo di veicoli, la modalità di erogazione del servizio, le tariffe e requisiti per l'esercizio del servizio Taxi o di Noleggio auto con conducente⁷. Per quanto, invece, concerne gli obblighi prescritti dalla legge si impone ai taxi di rispettare i doveri di un servizio pubblico, rientrando tra i servizi di trasporto pubblico locale, sia pure non di linea⁸. Per tenere distinte le due offerte si impose agli NCC di prendere le prenotazioni solo presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici. Questa particolare prescrizione è stata modificata a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n.56/2020⁹. Secondo la Consulta, infatti, l'obbligo di stazionamento nella rimessa costituisce un «aggravio organizzativo gestionale irragionevole»¹⁰, in quanto impone alla vettura di tornare presso la rimessa per iniziare un'altra corsa, viaggio non necessario dal momento che la prenotazione può essere trasmessa direttamente sullo smartphone dell'autista. L'obbligo di stazionamento presso la rimessa non appare, quindi, proporzionale all'obiettivo di assicurare che il servizio Taxi (pubblico e destinato ad una massa indifferenziata) fosse distinto dal pubblico degli NCC, che invece prenota in precedenza le corse. La censura è suffragata dal fatto che anche il servizio Taxi si è dotato di una piattaforma che permette di prenotare il viaggio; pertanto, appare irragionevole e discriminatorio il rientro in rimessa a carico degli NCC.

In questo contesto, appare opportuno l'intento del Governo di intervenire per favorire un aggiornamento della disciplina e fornire una spinta alla semplificazione e all'ottimizzazione dei servizi per consentire:

- l'aumento l'efficienza del servizio di trasporto non di linea rimuovendo ostacoli ai servizi innovativi nell'ambito della tariffazione;
- l'ottimizzazione dell'organizzazione del servizio di trasporto non di linea in ambito urbano ed extraurbano;
- lo sfruttamento dei dati, nel rispetto della privacy di esercenti e utenti.

Questioni problematiche: la qualifica di società d'informazione

La giurisprudenza nazionale ed europea evidenzia che l'avvenuto mutamento tecnologico ha reso difficoltosa, e talvolta incoerente, l'applicazione delle fattispecie e categorie sin ora utilizzate. Infatti, potenzialmente qualsiasi servizio può essere reso tramite una piattaforma di intermediazione: sono tali gli spazi digitali che offrono servizi in cambio di una **retribuzione**, a **distanza**, per **via elettronica** e a **richiesta individuale di un**

⁷ Oreste Pollicino, Valerio Lubello, un monito complesso ed un'apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2479.

⁸ Camera dei deputati servizi studi, Il decreto-legge n. 143/2018 sui servizi NCC, <https://www.camera.it/temiapi/documentazione/temi/pdf/1143933.pdf?1547713568830#:~:text=Il%20decreto%2Dlegge%20n.,%2C%20disciplinati%20dalla%20legge%20n.>

⁹ in G.U. 1^a s.s. 01/04/2020, n. 14.

¹⁰ Cit Corte Costituzionale n. 56/2020, in https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2020:56.

destinatario di servizi¹¹. La questione rimasta aperta concerne la qualificazione delle piattaforme la cui intermediazione è diretta a soddisfare un'esigenza nel mondo reale; in particolare, si pone il problema di dover stabilire quando la società fornisce il servizio sotteso e quando si limiti al servizio d'intermediazione. L'attività di Uber presenta certamente tutti i requisiti dell'intermediazione digitale, è dotata di una sezione di messaggistica, della profilazione degli utenti e della geolocalizzazione delle auto, mentre chiaramente viene meno l'elemento della **distanza** – in senso stretto – nella concreta esecuzione del servizio di trasporto¹². L'autista deve essere fisicamente presente e alla guida del veicolo durante la tratta; tuttavia gli autisti partner di Uber non sono dipendenti della società, bensì utenti della piattaforma che beneficiano dello stesso servizio d'intermediazione. Gli autisti di Uber, infatti, lasciano alla piattaforma una percentuale sull'intero ammontare della somma pagata dal passeggero. Sebbene l'esigenza soddisfatta dal complessivo servizio di Uber sia il trasferimento di un individuo dal punto A al punto B, come peraltro evidenziato dalla Corte di Giustizia¹³, per definire l'oggetto e la causa del contratto si devono interpretare in modo complessivo e sistematico tutte le condizioni contrattuali che intercorrono nel rapporto trilaterale passeggero-Uber-autista.

Secondo la Corte vi sarebbe un'indissolubilità tra il servizio di comunicazione e il servizio di trasporto sottostante¹⁴. Tuttavia, nella sentenza *Airbnb Ireland*¹⁵, la piattaforma di intermediazione per locazioni di breve durata non ha ricevuto lo stesso responso di Uber in merito alla sua natura: la Corte le ha, infatti, riconosciuto la qualifica di società d'informazione. La contrapposta conclusione è stata raggiunta applicando ancora una volta il cd. Uber test per comprendere se la società fornisce un servizio di sola intermediazione elettronica o di intermediazione immobiliare. A parere della Corte, il servizio di Airbnb si esaurirebbe nel listing delle dimore offerte per periodi brevi, ossia la condivisione e la pubblicizzazione delle liste degli immobili, esercitato solo in modalità elettronica sino alla stipulazione del contratto, quindi completamente a distanza. La Corte ha continuato affermando che Airbnb non avrebbe neppure creato un nuovo mercato, dato che esistevano già persone fisiche e giuridiche impiegate nella intermediazione immobiliare. Infine, difetterebbe anche il criterio della influenza decisiva del provider sulle operazioni immobiliari dato che Airbnb non opera una selezione degli annunci ed il prezzo sarebbe predisposto dal locatore. Sembra, quindi, che la preesistenza di mediatori immobiliari nell'economia tradizionale abbia aiutato nella distinzione tra il servizio di comunicazione di Airbnb e la prestazione del contratto di locazione.

Ma è davvero così? Se il ruolo di Airbnb si esaurisse con la stipulazione del contratto a distanza né conduttore né locatore potrebbero vantare pretese nei confronti della piattaforma durante l'esecuzione del contratto o per

¹¹ Cit. articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva (UE) 2015/1535.

¹² Marco Inglese, Op. cit. p. 851.

¹³ Corte giust. 20 dicembre 2017, C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL*.

¹⁴ Corte giust. 3 dicembre 2020, C-62/19, *Star Taxi App SRL c. Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General e Consiliul General al Municipiului București*.

¹⁵ 6 Corte giust. 19 dicembre 2019, C-390/18.

il suo inadempimento. Invece il conduttore ed il locatore godono di un'assicurazione di responsabilità civile fino a USD1.000.000, di un supporto di sicurezza h24, di una protezione dai danni fino a USD3.000.000; inoltre, offre soluzioni personalizzate ai viaggiatori per i problemi di viaggio che causino l'interruzione di un soggiorno¹⁶. Pertanto, attraverso un'interpretazione complessiva delle condizioni contrattuali si può evincere una collaborazione della piattaforma non soltanto nella stipulazione del contratto, ma anche nella sua esecuzione.

La questione potrebbe essere risolta attraverso una interpretazione evolutiva della menzionata sentenza *Elite Taxi* con l'attuale quadro normativo europeo. La Corte di Giustizia nel 2017 qualificava il servizio di UberPop sia quale servizio di intermediazione, ai sensi della Direttiva 2000/31/CE, sia quale fornitore «di servizio di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici, quali l'applicazione di cui al procedimento principale, e di cui organizza il funzionamento generale a favore delle persone che intendono avvalersi di tale offerta per uno spostamento in area urbana»¹⁷. Concludeva ritenendo il servizio di trasporto quale elemento principale e pertanto applicava il regime dell'art. 58 del TFUE, che lascia totale discrezionalità legislativa agli Stati membri nei limiti dei principi contenuti nel TUE e TFUE. Questa ricostruzione può dirsi in parte superata dal successivo Regolamento UE n. 2019/1150, che espressamente contempla la fattispecie del **servizio di intermediazione online che consenta «agli utenti commerciali di offrire beni o servizi ai consumatori, con l'obiettivo di facilitare l'avvio di transazioni dirette tra tali utenti commerciali e i consumatori, a prescindere da dove sono concluse dette transazioni»**¹⁸.

Infatti, oggi le piattaforme hanno ricevuto un corredo normativo completo che oltre a definirne la fattispecie ne disciplina la responsabilità. Il Digital Service Act conferma l'assenza di obblighi generali di sorveglianza o di accertamento attivo dei fatti e la responsabilità del provider solo nel caso in cui sia effettivamente a conoscenza delle attività o dei contenuti illegali¹⁹. Il Digital Service Act ha, inoltre, elencato una serie di obblighi a carico delle società d'informazione per ridurre il pericolo di arrecare danni gravi per i destinatari del servizio e gli eventuali rischi sistemici nell'Unione²⁰.

¹⁶ Nell'area "Termini di Riprenotazione e Rimborso- articolo del Centro Assistenza" troviamo la sezione "Cosa succede se un altro Problema di Viaggio causa l'interruzione di un soggiorno" che prevede: «Gli altri Problemi di Viaggio devono esserci segnalati entro e non oltre 72 ore dalla scoperta. Se riterremo che il soggiorno sia stato interrotto a causa di un Problema di Viaggio, riconosceremo un rimborso totale o parziale e, a seconda delle circostanze, potremo aiutare l'ospite a trovare alloggi di livello simile o migliore. L'importo rimborsato dipende dalla gravità del Problema di Viaggio, dall'impatto sull'ospite, dalla parte del soggiorno interessata e dal fatto che l'ospite lasci o meno l'alloggio. Se l'ospite decide di lasciare l'alloggio a causa del Problema di Viaggio e ci contatta, lo aiuteremo a trovare un alloggio simile o migliore per le restanti notti del soggiorno».

¹⁷ Cit. Corte giust. 20 dicembre 2017, C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL, par. 38.

¹⁸ Cit. art. 2 Regolamento (UE) n. 2019/1150.

¹⁹ Cfr. Juan Montero, Isabel Rodríguez Martínez, El nuevo regimen de los servicios de intermediacion en linea. Una necesaria clarificacion de conceptos, in *El transporte ante el desarrollo tecnológico y la globalización*, 2023, 935-958.

²⁰ Artt. 24 Digital Service Act, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R206>.

L'economia collaborativa

I “servizi accessori” resi dalle piattaforme sono utili strumenti riconducibili alla cd. economia collaborativa, meglio conosciuta come *sharing economy*, ossia l'insieme di pratiche e rapporti condivisi nel “modello piattaforma”. Grazie alle piattaforme, persone fisiche o giuridiche possono incontrarsi virtualmente per scambiare beni o risorse che non usano pienamente, rendendo più efficiente la distribuzione delle risorse tra la collettività²¹. In effetti, caratteristiche simili sono riscontrabili in qualsiasi piattaforma di mediazione che non esaurisca il suo proposito nella condivisione dei contenuti, ma vi aggiunga una speciale destinazione, che per Uber è il trasporto di persone, ma per Amazon è la distribuzione dei prodotti (tramite propri corrieri), per Privalia e Zalando Privè è l'offerta di promozioni dei marchi più famosi, per Glovo e Deliveroo la consegna di cibo e prodotti. Il contesto giuridico-normativo creato non favorisce la certezza del diritto per gli operatori²², che troveranno le condizioni europee disincentivati a causa dell'impossibilità di stabilire oneri e, di conseguenza, profitti.

Le esperienze internazionali di regolazione

I taxi sono stati in prima linea nella regolamentazione dei trasporti per più di un secolo, ma l'ultimo decennio ha visto un ingresso di nuovi attori, in particolare servizi di trasporto su richiesta basati su innovazioni tecnologiche, che hanno modificato in modo permanente il panorama normativo del trasporto. Sono diversi gli esempi che mostrano come i fornitori di servizi di trasporto a chiamata abbiano stretto partnership con operatori di taxi, promuovendo il modello secondo cui la domanda di mobilità che transita attraverso la tecnologia e l'offerta di taxi possono trovare un punto di contatto volto avvantaggiare entrambe le parti, migliorando al contempo le opzioni di mobilità nelle città. Non esiste una ricetta valida per tutti per modernizzare la regolamentazione del trasporto non di linea, in quanto città e regioni diverse possono avere esigenze e preferenze diverse per i loro mercati di taxi. Tuttavia, le esperienze internazionali permettono di individuare alcuni principi da cui partire della ridefinizione del contesto normativo.

Le norme che regolano il trasporto pubblico non di linea rispondono ad obiettivi di sicurezza ed affidabilità del servizio per autisti e passeggeri; pertanto, i Governi hanno proceduto all'imposizione di standard di sicurezza, tariffe e numero di veicoli autorizzati. L'International Association of Transportation Regulators (“IATR”) ha, infatti, raccolto i principi e la best practice provenienti dalle esperienze internazionali. Il report ha distinto 4 principali approcci regolatori:

- TaxiCab Medaillon: permesso trasferibile che negli Stati Uniti permette ai tassisti di operare;

²¹ Elena Como, Francesca Battistoni, Economia collaborativa e innovazione nelle imprese cooperative: opportunità emergenti e sfide per il futuro, in *Impresa Sociale*, 2015, <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/economia-collaborativa-e-innovazione-nelle-imprese-cooperative>.

²² Mario Midiri, Nuove tecnologie e regolazione: il caso «Uber», in *Rivista di diritto pubblico*, 2018, 1017.

- Franchising;
- Certificato di pubblica convenienza e necessità;
- Mercato aperto.

Un altro tipo di regolamentazione interviene invece solo sul piano tariffario imponendo agli autisti il prezzo da praticare, per proteggere i consumatori da sovrapprezzi ed intese. I governi sono infine intervenuti con norme di servizio che regolino gli spazi in cui effettuare la discesa o la salita dalla vettura, oppure le modalità con cui pubblicizzare. Tradizionalmente le autorità sono intervenute sulla materia per impedire fallimenti di mercato, che potrebbero consistere in un numero insufficiente di taxi sul territorio o anche nel pericolo di pratiche ingannevoli sulle tariffe. Una nuova policy richiederà quindi uno studio delle attuali distorsioni del sistema trasporti, per poter correggere le storture della rete di trasporti urbana. Ad esempio, una politica eccessivamente rigida sulle tariffe rischia di ingessare il mercato, che non sarà in grado di rispondere alle nuove esigenze sociali e che oggi richiedono un forme di lavoro flessibile e con bassissimi costi all'entrata, pagamenti digitali, veicoli sostenibili ed una efficiente programmazione del servizio che possa distribuire le auto nei luoghi e nelle fasce orarie più richiesti.

Fallimento di mercato...

I requisiti di licenza, ricorda la Commissione UE²³, dovrebbero essere *proporzionati* all'obiettivo fissato, non imponendo aggravii più onerosi del necessario, e *ragionevoli* predisponendo solo limitazioni necessarie per i fini imposti. Questa valutazione non può essere compiuta in astratto, ma richiede un'interpretazione del complessivo quadro normativo per comprendere se situazioni simili siano trattate con più o minor favore. Il ruolo di interprete ed esecutore delle istanze sociali è il legislatore; pertanto, spetterà a quest'organo il compito di mediare tra le istanze collettive che auspicano lo sviluppo di piattaforme di collaborazione e coloro che, invece, vedono pregiudicate le proprie posizioni. Le esigenze che hanno ispirato la l. 21/1992 non sono più adeguate agli attuali rapporti economici e sociali; oggi, infatti, non vi è difficoltà nel trovare un taxi o un autobus tramite geolocalizzazione, per lo stesso motivo non è più necessario testare la preparazione degli autisti, dal momento che un navigatore può indicare la strada più veloce. In ultimo, la tutela dei consumatori rispetto all'onestà delle tariffe operate dagli autisti è assente stante il controllo sul prezzo operato dalla piattaforma. Bisogna evidenziare infatti che Uber, come le altre piattaforme di collaborazione, hanno fortemente influito sul mondo del lavoro, introducendo nuove opportunità di occupazione con forme di lavoro flessibile che permettono agli autisti di ottenere un reddito ulteriore. Inoltre, Uber potrebbe giocare un

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, Op. cit.;

importante ruolo anche nella transizione verde e nello sviluppo dell'economia circolare. Infatti, affidare il trasporto degli individui a veicoli a noleggio consente di trasportare 20 persone con la stessa vettura (ogni giorno), persone che altrimenti avrebbero messo in strada 20 (o poco meno) diverse auto per raggiungere la meta, con indubbi vantaggi in termini di utilizzo efficiente delle risorse della collettività e riduzione delle auto in circolazione. Inoltre, un numero ridotto di auto sul territorio permette un più facile controllo della loro qualità ed un più celere rinnovo del parco auto, tramite politiche di incentivi per chi volesse rottamare la propria auto a benzina con un modello a basso livello di emissioni.

In breve, i fallimenti di mercato²⁴, che si registravano nel trasporto pubblico non di linea, erano determinati dalle asimmetrie informative dei passeggeri sui tempi e sul prezzo della corsa e i cd. costi di ricerca dei taxi, a causa del tempo necessario a rintracciarli; è difficile che questi ostacoli si possano riproporre nelle attuali condizioni di mercato, proprio grazie all'innovazione delle piattaforme di collaborazione. La tecnologia, infatti, è in grado di superare di gran lunga gli obiettivi stabiliti dalla norma per riuscire, tramite software di IA, a correggere le più radicate distorsioni del sistema di trasporti urbano. Ad esempio, il criticato meccanismo di *surge pricing*, utilizzato da Uber per determinare il prezzo al variare della domanda e dell'offerta, potrebbe scoraggiare i consumatori dal prenotare corse negli orari di punta; così, fornendo un utile strumento di autocorrezione rispetto alle ore di maggior affollamento che sfociano in lunghi ed inquinanti ingorghi.

...o privilegio di mercato?

Gli interessi pubblici che giustificavano le restrizioni del mercato del servizio di trasporto non di linea oggi non sussistono più; l'evoluzione della tecnica nel tempo ha permesso di sollevare l'apparato pubblico dal regolare e monitorare servizi che non rispondono più ad un interesse generale. Di opinione analoga è l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha riconosciuto i benefici concorrenziali introdotti dalle piattaforme di intermediazione a vantaggio dei consumatori. Anche la semplice mediazione tra domanda e offerta garantisce una maggiore facilità di fruizione del servizio, una effettiva copertura della domanda stabilmente insoddisfatta ed una sensibile riduzione dei prezzi²⁵.

A ben vedere, quindi, lo sviamento della clientela operato da Uber non è solo il frutto del prezzo più basso ma anche della avanzata capacità organizzativa e velocità di risposta alle richieste degli utenti. Urge, pertanto, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art 2598 c.c., 3 comma c.c. per introdurre un nuovo paradigma di correttezza concorrenziale in grado di contemperare il tentativo dell'imprenditore di migliorare qualitativamente e quantitativamente il prodotto o servizio offerto. Infatti, se la Costituzione contempla come limite dell'iniziativa privata l'utilità sociale, allora la condotta dell'imprenditore sarà scorretta quando

²⁴ Brishen Rogers, *The Social Costs of Uber*, in *University of Chicago Law Review Dialogue*, 82, 85-102.

²⁵ AGCM AS1354 – Riforma del settore della mobilità non di linea Roma, 10 marzo 2017.

finalizzata unicamente ad ostacolare l'attività del concorrente, senza contestuali effetti migliorativi della sua offerta commerciale²⁶. Una valutazione differente rischierebbe, come in questo caso, di pregiudicare la qualità e i nuovi standard raggiunti dal mercato per tutelare la mera redditività di una categoria di lavoratori; valide considerazioni soprattutto se si ricorda che le licenze sono ferme dal 1993 e gli autisti di Uber, pur volendo, non avrebbero potuto affrontare la relativa procedura amministrativa. Il blocco delle licenze ha infatti impedito l'ingresso di nuovi operatori di mercato; pertanto, gli autisti che operano tramite Uber per continuare a sfruttare la piattaforma avrebbero dovuto acquistare la licenza. Il blocco ha infatti creato un mercato secondario delle licenze con prezzi, variabili in base al Comune di riferimento, che hanno ulteriormente ingessato il parco veicolare urbano.

In conclusione, il legislatore dovrà vagliare l'attuale ragionevolezza degli oneri e delle restrizioni all'accesso del mercato del trasporto pubblico non di linea, dal momento che le piattaforme di intermediazione sembrano aver introdotto prodotti e servizi garantendo un elevato livello di diligenza²⁷. L'intervento dello Stato sull'economia dovrebbe essere limitato alla rimozione dei fallimenti di mercato, ossia difetti intrinseci del mercato che impediscano di raggiungere il prezzo di equilibrio; pertanto, qualora tali difetti siano risolti dal progresso della tecnica è dovere del legislatore riesaminare le norme che presidiavano tali fallimenti.

²⁶ Mario Libertini, I principi della correttezza professionale nella disciplina della concorrenza sleale, in Aa.Vv., Scritti in onore di Antonio Pavone La Rosa, Milano, 1999, 626.

²⁷ Mario Esposito, Spunti di riflessione per una riforma del Tpl non di linea coerente con il diritto UE.

Raccomandazioni

I partecipanti al workshop hanno introdotto la discussione evidenziando la necessità di un impianto regolatorio per il settore del trasporto pubblico non di linea. Questo mercato, infatti, non può essere lasciato all'equilibrio spontaneamente raggiunto da domanda e offerta, in quanto dovrebbe assicurare un servizio ininterrotto su tutto il territorio urbano e ad un prezzo contenuto, condizioni che potrebbero rendere antieconomica l'esecuzione della prestazione. Si ritiene, quindi, necessario un intervento normativo che imponga requisiti e condizioni di un servizio in grado di rispondere alla domanda di trasporto urbano. Infatti, il quadro normativo vigente aveva intercettato le esigenze di mercato fino a decennio fa, ma che ora si scontra con utenze diverse e soprattutto con un'evoluzione tecnologica differente. Occorre, quindi, costruire un nuovo modello regolatorio per il trasporto pubblico locale che recepisca l'attuale realtà di mercato, che si avvale: di piattaforme di intermediazione online per la prenotazione delle corse e di strumenti di geolocalizzazione per il tracciamento delle auto o per l'individuazione del percorso migliore.

A fronte del riconoscimento di un fallimento di mercato i partecipanti hanno evidenziato la necessità di regolamentare il settore del trasporto pubblico locale ed hanno espresso le seguenti raccomandazioni sulla strategia normativa da adottare:

- La legge dovrà provvedere al trasporto non di linea collettivo od individuale di persone riducendo il numero di auto sul territorio locale per assicurare una mobilità sostenibile. La transizione ecologica può essere agevolata attraverso un lungimirante uso delle piattaforme di intermediazione. Infatti, per il raggiungimento della neutralità climatica è irrilevante la distinzione tra un autista e l'altro: l'unica forma di concorrenza in realtà sussiste tra l'utilizzo del veicolo personale o un altro servizio;
- la nuova regolamentazione dovrebbe recepire e includere il nuovo contratto tipico di intermediazione online di servizi di trasporto ai sensi del Regolamento UE 2019/1150. L'esclusione delle piattaforme di intermediazione non risponderebbe ad esigenze di carattere generale e non genera alcun vantaggio per i consumatori;
- la norma dovrà seguire le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza europea, che nella sentenza citata²⁸ ricorda che le restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori può essere giustificata solo da motivi imperativi di interesse generale quali ordine pubblico, tutela della sanità pubblica, pubblica sicurezza, della difesa nazionale o di tutela dei consumatori. Pertanto, i soli interessi economici non potrebbero legittimare una restrizione alla libertà di stabilimento;

²⁸ Ai sensi dell'art. 34 del Regolamento (UE) 2022/2065 I fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi individuano, analizzano e valutano con diligenza gli eventuali rischi sistemici nell'Unione derivanti dalla progettazione o dal funzionamento del loro servizio e dei suoi relativi sistemi, compresi i sistemi algoritmici, o dall'uso dei loro servizi.

- le restrizioni applicabili al settore del trasporto pubblico non di linea dovranno essere proporzionate agli obiettivi di tutela previsti. La proporzionalità non sussiste qualora lo stesso obiettivo possa essere raggiunto con un minor aggravio a carico delle parti sociali. In tal senso il contingentamento delle licenze non è la misura più adeguata alla tutela della sicurezza pubblica, che potrebbe essere raggiunta anche tramite soluzioni meno restrittive;
- la regolazione deve partire dalla conoscenza del fenomeno avvalendosi delle piattaforme già presenti sul mercato, che possono cedere le loro banche dati per condividere dati con le autorità preposte sulle tratte maggiormente utilizzate dagli utenti, gli orari più trafficati e la modalità di trasporto scelta (metro, bus, treno, car sharing, taxi, NCC, monopattini e biciclette elettriche; al momento si rileva la carenza suddetti dati presso le amministrazioni competenti;
- prevedere una piattaforma di monitoraggio del numero e della posizione delle auto, predisponendo tutte le misure necessarie alla protezione dei dati degli autisti e degli interessi commerciali dei titolari del trattamento dati ai sensi del Regolamento UE 2016/679;
- il policy maker dovrebbe intervenire nel rapporto tra autisti e piattaforme di intermediazione sfruttando gli algoritmi per orientare la domanda e l'offerta di servizi di trasporto in base ad orari e tratte, così da portare gli operatori a tendere naturalmente verso comportamenti più razionali ed efficienti. Le piattaforme possono davvero porre fine alle patologie mismatch del sistema;
- la riforma, per essere efficace, dovrà ascoltare le parti sociali coinvolte e supportare la categoria che potrebbe essere pregiudicata dalla riforma pro-concorrenziale. Pertanto, si suggerisce l'adozione di misure compensative nei confronti degli operatori già presenti sul mercato; a tal fine si dovranno accertare le perdite economiche e la loro misura.