

Cultura Democratica



29 aprile 2016
Consiglio Regionale della Lombardia

Il dossier è stato elaborato da:

Ing. Cristiano Collesi, Dott. Giorgio Beretta, Ing. Melania Braghin,
PhD student Arch. Saveria Boulanger, Avv. Simona Sardelli

Innovation Tour | Milano, 29 aprile 2016

Indice

Introduzione	3
Parte 1 TAXI E NOLEGGIO CON CONDUCENTE	7
1.1. Taxi e NCC i sistemi all'interno dei contesti urbani	7
1.2. Taxi e NCC casi studio	8
1.3. Taxi e NCC il quadro normativo	10
1.4. Nuova regolamentazione del settore del trasporto pubblico locale non di linea	15
Parte 2 SHARING MOBILITY	19
2.1. Carpooling e carsharing i sistemi all'interno dei contesti urbani	19
2.2. Carpooling e carsharing casi studio	21
2.3. Carpooling e carsharing il quadro normativo	23
2.4. Carpooling e carsharing proposte innovative	23
Parte 3 UBER	25
3.1. Uber il quadro normativo	25

3.2.	Uber Inc.	25
3.3.	Uber Pop	25
3.4.	Uber reazioni giurisprudenziali	26
3.5.	Uber considerazioni <i>de jure condendo</i>	27

Bibliografia e Sitografia

Introduzione

Il sistema dei trasporti urbani è un ambito d'intervento e di riflessione complesso. Il sistema stesso, infatti, è articolato e caratterizzato da un'ampia rete di interrelazioni non solo all'interno del settore, ma soprattutto nella relazione con gli altri ambiti urbani. Infatti, la città è per sua natura un ambiente pluri-articolato e pluri-layer in cui è difficile analizzare e ancora di più normare, i singoli

settori in maniera compiuta senza porsi il problema della loro connessione con l'insieme.

Il trasporto è mirato allo svolgimento di un servizio ben preciso: lo spostamento di persone e merci all'interno della realtà urbana, di qualunque dimensione essa sia. E' profondamente interconnesso con lo sviluppo urbanistico della città: sia con la definizione e l'implementazione della rete stradale, sia con la posizione delle zone residenziali e di lavoro. E' importante comprendere in maniera profonda la natura di queste interrelazioni con il *built environment* e con l'apparto tecnologico (prevalentemente stradale) su cui insiste, per fornire alla cittadinanza la garanzia di un servizio completo ed efficiente. Poiché si tratta di un servizio urbano, il sistema dei trasporti si sviluppa anche sulla base delle preferenze di spostamento della cittadinanza stessa. Quanto più, ad esempio, il servizio pubblico sarà efficiente ed economico, tanto meno l'utilizzo del mezzo privato sarà diffuso. E' possibile quindi suddividere il settore in tre ambiti principali:

- trasporto privato di persone;
- trasporto pubblico di persone;
- trasporto di merci.

Il trasporto privato di persone è la tipologia più utilizzata per la mobilità interna e per quella extra-urbana (ovvero per la mobilità di breve distanza e per quella di lunga distanza), soprattutto in Italia, in cui il tasso di possesso dell'automobile privata è tra i più alti d'Europa. I dati Istat del 2013 descrivono come in media, nelle città italiane, ci siano circa 600 autovetture ogni 1000 abitanti (la città con più auto, escluse le provincie autonome, è L'Aquila con 766,9 auto ogni 1000 abitanti). Un sondaggio, recentemente svolto da UNC Consumatori, mostra come il 66% del campione intervistato affermi di possedere un'automobile, mentre il 14% affermi di possederne più di una. La diffusione dell'automobile privata come mezzo preferenziale di spostamento, è il principale responsabile delle emissioni inquinanti legate al settore della mobilità, che in numerose città europee e mondiali, si tenta di regolare con l'obiettivo di limitare gli effetti a lungo termine e ridurre sensibilmente le emissioni. Se si analizza il numero di giorni in cui si registra un superamento di PM_{10} ¹ nell'aria delle città italiane, ci si accorge immediatamente come le realtà urbane italiane debbano necessariamente intervenire sul settore per limitare la progressiva diminuzione della qualità dell'aria. I dati Istat registrano in media 39 giorni ogni anno di superamento della soglia limite di presenza di particolato PM_{10} . Città come Torino e Napoli raggiungono i 120 giorni oltre la soglia limite.

Il settore dei trasporti è quindi responsabile di un'ingente porzione di emissioni inquinanti. Quali sono queste emissioni? Quali fattori fisici è necessario tenere in considerazione? Oltre al concetto di PM_{10} è necessario considerare, quando si va ad analizzare il peso ambientale del trasporto urbano, anche altri elementi inquinanti. L'Unione Europea, attraverso il National Emission Ceilings Directive (NEC Directive) stabilisce e impone dei valori limite per tutti quegli elementi che producono il particolato, ovvero la presenza di particelle nell'aria che sono inquinanti, non solo per l'ambiente valutato in senso generale, ma che recano anche danno al benessere e alla salute umana. Questi elementi sono ossido d'azoto, diossido di zolfo, ammoniaca e composti organici non metanici volatili. Oltre al NEC, lo strumento più frequentemente utilizzato e che impone i limiti maggiormente verificati al livello europeo, è il protocollo di Gothenburg.

¹ Il PM_{10} viene definito come La sigla PM_{10} (Particulate Matter o Materia Particolata, cioè in piccole particelle) identifica una delle numerose frazioni in cui viene classificato il particolato, quel materiale presente nell'atmosfera in forma di particelle microscopiche, il cui diametro aerodinamico (ovvero corrispondente al diametro di un'ipotetica sferetta di densità uguale a 1 g/cm^3 ugualmente veicolata dall'aria) è uguale o inferiore a $10 \text{ }\mu\text{m}$, ovvero 10 millesimi di millimetro. (fonte Wikipedia) Analogamente il $PM_{2,5}$ riferisce alle particelle con diametro aerodinamico uguale o inferiore a $2,5 \text{ }\mu\text{m}$.

Come dato esemplificativo, possiamo verificare che limitatamente al NO_x (ossidi di azoto), l'Italia sia responsabile a livello europeo di una porzione decisamente consistente, pur dimostrando un miglioramento importante e una presa di posizione decisa per la sua riduzione (Tab. 2).

Member State	NO _x (Gg)								Change		Share in EU-28	
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	1990-2013	2012-2013	1990	2013
Austria	215	194	210	235	180	170	165	162	- 25%	- 1.4%	1.2%	2.0%
Belgium	413	384	347	320	252	235	216	208	- 50%	- 3.9%	2.3%	2.5%
Bulgaria	264	165	145	179	139	154	140	123	- 54%	- 12.2%	1.5%	1.5%
Croatia	105	74	84	82	64	60	56	56	- 47%	0.4%	0.6%	0.7%
Cyprus	17	20	22	21	19	21	21	16	- 6%	- 24.2%	0.1%	0.2%
Czech Republic	741	429	396	278	239	225	210	181	- 76%	- 13.8%	4.2%	2.2%
Denmark	299	290	224	202	145	138	128	124	- 59%	- 3.3%	1.7%	1.5%
Estonia	74	39	37	36	36	36	32	30	- 60%	- 7.3%	0.4%	0.4%
Finland	285	254	201	169	167	154	147	145	- 49%	- 1.1%	1.6%	1.8%
France	1 911	1 745	1 610	1 430	1 096	1 036	1 008	990	- 48%	- 1.8%	10.9%	12.1%
Germany	2 882	2 167	1 925	1 573	1 334	1 311	1 270	1 269	- 56%	- 0.1%	16.4%	15.5%
Adjusted data (*)					1 128	1 102	1 071	1 074				
Greece	326	329	359	417	319	296	259	239	- 27%	- 7.7%	1.9%	2.9%
Hungary	283	213	206	169	154	140	124	121	- 57%	- 2.8%	1.6%	1.5%
Ireland	134	130	137	136	85	76	78	79	- 41%	0.7%	0.8%	1.0%
Italy	2 047	1 920	1 456	1 244	969	950	863	821	- 60%	- 5.0%	11.6%	10.0%
Latvia	94	52	44	44	38	33	34	34	- 64%	- 0.4%	0.5%	0.4%
Lithuania	128	62	51	54	50	46	48	46	- 64%	- 3.2%	0.7%	0.6%
Luxembourg	42	37	42	59	39	39	35	31	- 24%	- 9.2%	0.2%	0.4%
Malta	8	9	9	9	8	8	9	5	- 35%	- 43.7%	0.0%	0.1%
Netherlands	574	475	395	341	274	258	248	240	- 58%	- 3.2%	3.3%	2.9%
Poland	1 280	1 063	844	851	861	843	819	798	- 38%	- 2.6%	7.3%	9.8%
Portugal	234	265	262	255	177	169	162	161	- 31%	- 0.5%	1.3%	2.0%
Romania	457	341	283	317	232	240	235	219	- 52%	- 6.9%	2.6%	2.7%
Slovakia	226	179	107	102	89	85	81	80	- 65%	- 1.7%	1.3%	1.0%
Slovenia	63	60	52	50	47	47	46	43	- 32%	- 6.5%	0.4%	0.5%
Spain	1 341	1 412	1 398	1 421	960	953	920	812	- 39%	- 11.7%	7.6%	9.9%
Sweden	269	245	207	176	150	139	131	126	- 53%	- 4.2%	1.5%	1.5%
United Kingdom	2 880	2 316	1 798	1 586	1 123	1 051	1 073	1 020	- 65%	- 5.0%	16.4%	12.5%
EU-28 (°)	17 594	14 870	12 852	11 757	9 245	8 913	8 556	8 176	- 54%	- 4.4%	100%	100%
EU-28 (°)	17 594	14 870	12 852	11 757	9 245	8 913	8 556	8 176				
EU-28 (°)	17 594	14 870	12 852	11 757	9 040	8 704	8 357	7 982				

Note: Grey shaded cells denote gap-filled data. For more detailed information, see Annex D.

(°) Sum of National Totals as reported by Member States.

(°) Sum of sectors.

(*) Adjusted data: Under the Gothenburg Protocol, inventory adjustment applications for emissions from Germany (for NO_x) were accepted by the EMEP Steering Board in 2014. This table takes these adjustments for Germany and Denmark into account.

Tab. 1 | Riduzione delle emissioni di NO_x degli Stati Membri dell'UE.

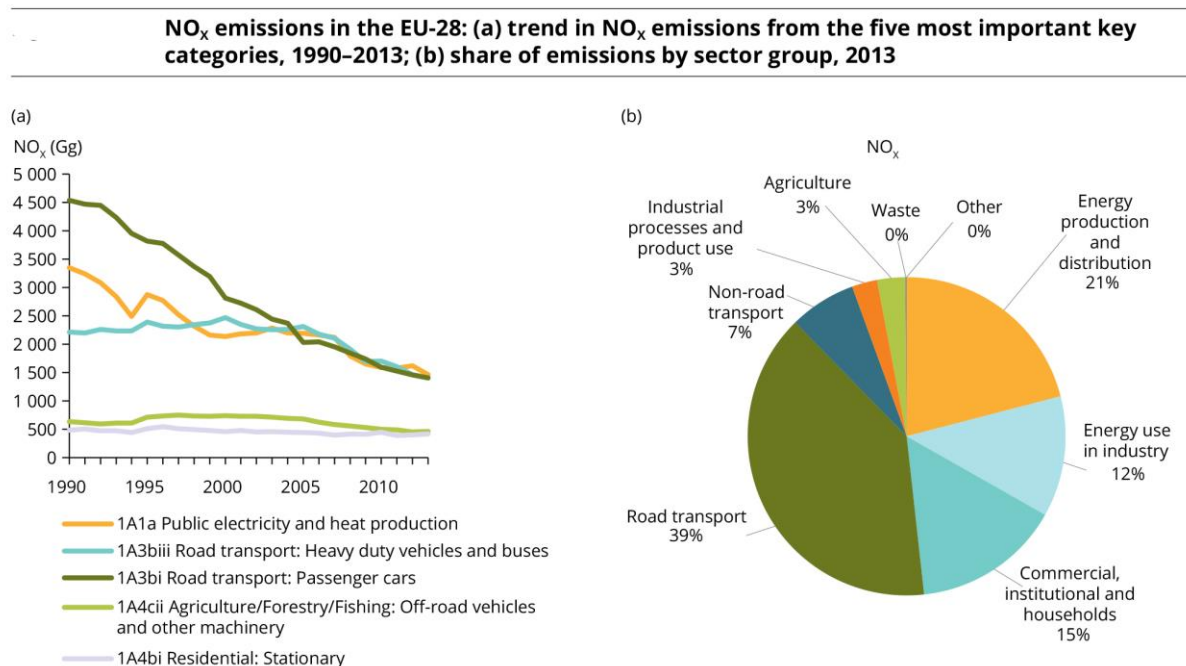


Fig. 1 | Emissioni in Europa dovute al sistema dei trasporti.

Secondo l'Osservatorio sulla Mobilità (Audimob 2015) il trasporto pubblico di persone è utilizzato in maniera continuativa da circa il 15% della popolazione, anche se viene il 39,3% della popolazione preferirebbe utilizzarlo maggiormente, mentre il 33,7% preferirebbe lasciare l'automobile completamente a casa. Questi dati dimostrano come per una città possedere un sistema di mobilità pubblica urbana, efficiente ed economico, possa essere una risorsa fondamentale per incrementare l'abbandono del mezzo privato a favore di un'economia della mobilità di tipo condivisa.

Il sistema dei trasporti pubblici urbani è suddiviso in diverse tipologie:

- trasporto di linea (treni, autobus, metro, ecc.)
- trasporto speciale: taxi e noleggio di vettura con conducente (NCC)
- mobilità cosiddetta "dolce" (bicicletta e bicicletta elettrica)
- sistemi di trasporto innovativi (*sharing mobility*).

Accanto ai servizi di taxi e NCC, che rispondono a una parte della domanda del trasporto pubblico non di linea, si affiancano sistemi di mobilità innovativi, basati sulla condivisione di risorse di *sharing economy*.

Per presentare il tema della *sharing mobility* è stato funzionale quindi partire dalla proposta di legge in materia di *sharing economy* elaborata dal workshop Innovazione e Sviluppo del think tank di Cultura Democratica. La proposta ha l'obiettivo di introdurre norme di carattere generale, basate sulla condivisione delle risorse relative anche al settore dei trasporti. L'articolo 2 riguarda le questioni definitorie ed in particolare al comma 2, si prevede che la condivisione del bene o del servizio, non debba essere svolta professionalmente o consistere in un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi. L'articolo 4 e l'articolo 5 introducono norme a tutela rispettivamente del fruitore e della concorrenza. Infine l'articolo 6 introduce norme generali relative al trattamento fiscale.

L'Osservatorio Aubimob, nella analisi condotta nel 2015 attraverso l'intervista di un campione di popolazione, mostra come l'avvento di sistemi di trasporto innovativi, sia sempre più utilizzato e diffuso dalla cittadinanza, nonostante sia ancora poco sviluppato all'interno delle politiche urbane regionali e nazionali.

In congruenza con la proposta di legge in materia di *sharing economy* e sulla base di una ricca raccolta dati, è stato analizzato il tema specifico della mobilità condivisa con particolare attenzione al quadro normativo. Infine sono state proposte alcune soluzioni innovative.

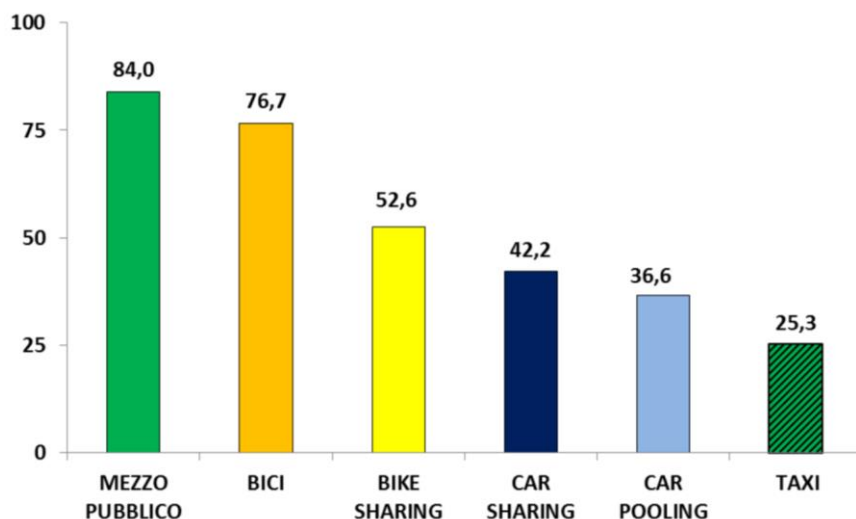


Fig. 2 | Analisi sull'utilizzo di trasporti innovativo condotta nel 2015 dall'osservatorio Audimob che ha posto la seguente domanda: <<lei pensa che i seguenti mezzi siano alternativi all'automobile e si dovrebbero incentivare con investimenti pubblici e politiche di sostegno?>> (val. % di risposte favorevoli).

Infine, anche il sistema di trasporto di merci appare denso di interesse così come appare necessaria una azione di regolamentazione poiché si tratta di un settore fortemente diffuso, in maniera capillare, all'interno dei centri urbani. In questa analisi, tuttavia, non tratteremo il trasporto merci, rimandando la discussione a lavori futuri.

Il dossier mostra come sia fondamentale e di primaria importanza per l'Italia, riflettere in maniera approfondita e robusta sul tema dei trasporti pubblici speciali e innovativi, al fine di favorire:

- il miglioramento del servizio verso i cittadini;
- la normazione delle nuove buone pratiche, al fine di migliorare la garanzia di prestazione verso l'utilizzatore finale, contro le evasioni e le carenze di servizio;
- la normazione delle pratiche standard del trasporto di linea e non, al fine della semplificazione sia della fruizione del servizio, ma anche dell'accesso a queste tipologie di lavoro privato e associato;
- il miglioramento dell'accesso a categorie di trasporto innovative, che possano garantire la copertura di una domanda di trasporto variegata e accessibile a tutte le tipologie di utenza;
- il miglioramento a livello energetico del sistema dei trasporti nazionali, per incontrare le necessità che l'Europa e il mondo si aspettano anche dall'Italia.

Parte 1 | TAXI E NOLEGGIO CON CONDUCENTE

1.1. Taxi e NCC | i sistemi all'interno dei contesti urbani

Il servizio di trasporto esplicitato da taxi e autovetture a noleggio con conducente è un servizio tradizionale all'interno delle città, ovvero è una tipologia di trasporto che esiste da tempo e che offre non solo un effettivo servizio alternativo al sistema di linea, ma offre anche lavoro ad un gruppo di persone, che si rivolge a queste tipologie di lavoro in proprio o dipendente. Infatti, è possibile accedere a questo tipo di servizio, sia attraverso società che possiedono un parco di vetture da adibire a taxi e a noleggio, sia in proprio, semplicemente attraverso l'accesso alle abilitazioni o licenze.

A differenza di quello locale, il servizio di trasporto pubblico non di linea intende soddisfare esigenze di spostamento di segmenti specifici di clientela (es. uomini d'affari, turisti ecc.), contribuendo così ad integrare l'offerta di mobilità a livello locale nei confronti dell'utenza.

Il **taxi** è un servizio per passeggeri di tipo pubblico, a pagamento. Il servizio avviene attraverso la chiamata da parte di un cliente ad un'autovettura stazionata in un parcheggio o in uno spazio pubblico specifico, oppure anche "al volo" (su strada). A differenza dei trasporti pubblici di linea, la destinazione è concordata tra le parti all'inizio del viaggio e non sono previsti passeggeri aggiuntivi a chi richiede il servizio, né fermate intermedie. La tariffa per la prestazione è concordata dagli organi competenti e si basa sul numero di chilometri effettivamente percorsi. Esistono alcune forme innovative di chiamata per il taxi, ad esempio attraverso l'utilizzo di applicazioni che permettono di chiamare la vettura online o attraverso sistemi *app-related* oppure attraverso il servizio di radio-taxi. Il tassista, ovvero il conducente del taxi, può rifiutare di effettuare la corsa ad un determinato cliente oppure al di fuori del comprensorio territoriale di riferimento, può rifiutare di trasportare animali ad esclusione dei cani che accompagnano gli utenti non-vedenti.

Il target di clientela di riferimento è costituito prevalentemente da turisti, persone che devono raggiungere destinazioni in tempi ridotti, persone che preferiscono l'utilizzo di un trasporto ad uso esclusivo. In generale, si tratta di utenti che sfruttano il servizio *una tantum* (non pendolari), poiché le tariffe applicate dal sistema taxi sono superiori alle tariffe del trasporto di linea tradizionale.

Il **noleggio con conducente** è un servizio a pagamento per passeggeri singoli o in gruppo. Si differenzia dal servizio di taxi in quanto si può fruire della vettura con conducente solo su prenotazione. Inoltre il NCC presenta aree di sosta preventivate e non permette la chiamata su strada. A livello fiscale, la differenza tra taxi e NCC ricade nel non obbligo per i taxi di rilasciare uno scontrino o una fattura fiscale, così come per il NCC. Il tassista, inoltre, ha l'obbligo di possedere una licenza specifica, rilasciata dal comune o dal comprensorio in cui si svolgerà il servizio. Al contrario il NCC, necessita esclusivamente di un'autorizzazione e può operare in

comuni differenti da quello che ha rilasciato il documento. Anche per il NCC il target di persone è variegato: si va dai gruppi di persone che noleggiavano il mezzo per eventi particolari, ai privati generici che fruiscono del servizio in maniera eccezionale (*una tantum*) o continuativa.

	Taxi	NCC
Cos'è	Si tratta di un servizio di trasporto aggiuntivo e alternativo ai normali servizi di linea, finalizzati alla copertura della domanda di spostamento all'interno di un territorio.	Si tratta di un servizio di trasporto aggiuntivo e alternativo ai normali servizi di linea, finalizzati alla copertura della domanda di spostamento all'interno di un territorio.
Elementi a confronto	A chiamata diretta (tramite telefono, nelle apposite piazzole, su strada con cenno, tramite radio-taxi).	Su prenotazione (telefonica, online).
	Obbligo di garanzia del servizio da loro offerto.	Nessuno obbligo di garanzia di prestazione.
	Tariffe regolamentate dalle autorità competenti.	Libero mercato.
Regime fiscale	Non c'è obbligo di rilasciare lo scontrino.	Obbligo di fattura o ricevuta fiscale.
Clienti / Target	Indifferenziato.	Indifferenziato.
Autorizzazioni	Necessità di licenza.	Sola autorizzazione.
Copertura territoriale	Attualmente il taxi non può operare al di fuori del territorio comunale.	Il NCC può operare anche in comuni differenti da quello che ha rilasciato l'autorizzazione.

Tab. 2 | Differenze e analogie tra taxi e NCC.

1.2. Taxi e NCC | casi studio

Esistono due diversi layers di analisi di casi studio in Europa e nel mondo per taxi e NCC:

- un layer che indaga le buone pratiche di inserimento all'interno delle realtà urbane di sistemi alternativi al taxi e al NCC;
- un layer che indaga le buone pratiche a livello normativo.

Esperienze di analisi a livello progettuale

A livello progettuale e all'interno delle aree urbane, esistono interessanti esperienze d'implementazione di autovetture completamente elettriche per la copertura del servizio di taxi e di NCC. E' immediatamente chiaro come questa tipologia d'intervento agisce in maniera importante sulla riduzione delle emissioni inquinanti, sostituendo le autovetture tradizionali con un'infrastruttura mobile (un parco auto) più efficiente, di tipo elettrico. Promotore di questo progetto è la società automobilistica Nissan, che ha fornito sul mercato automobilistico europeo, mezzi di tipo elettrico adibiti a taxi e NCC.

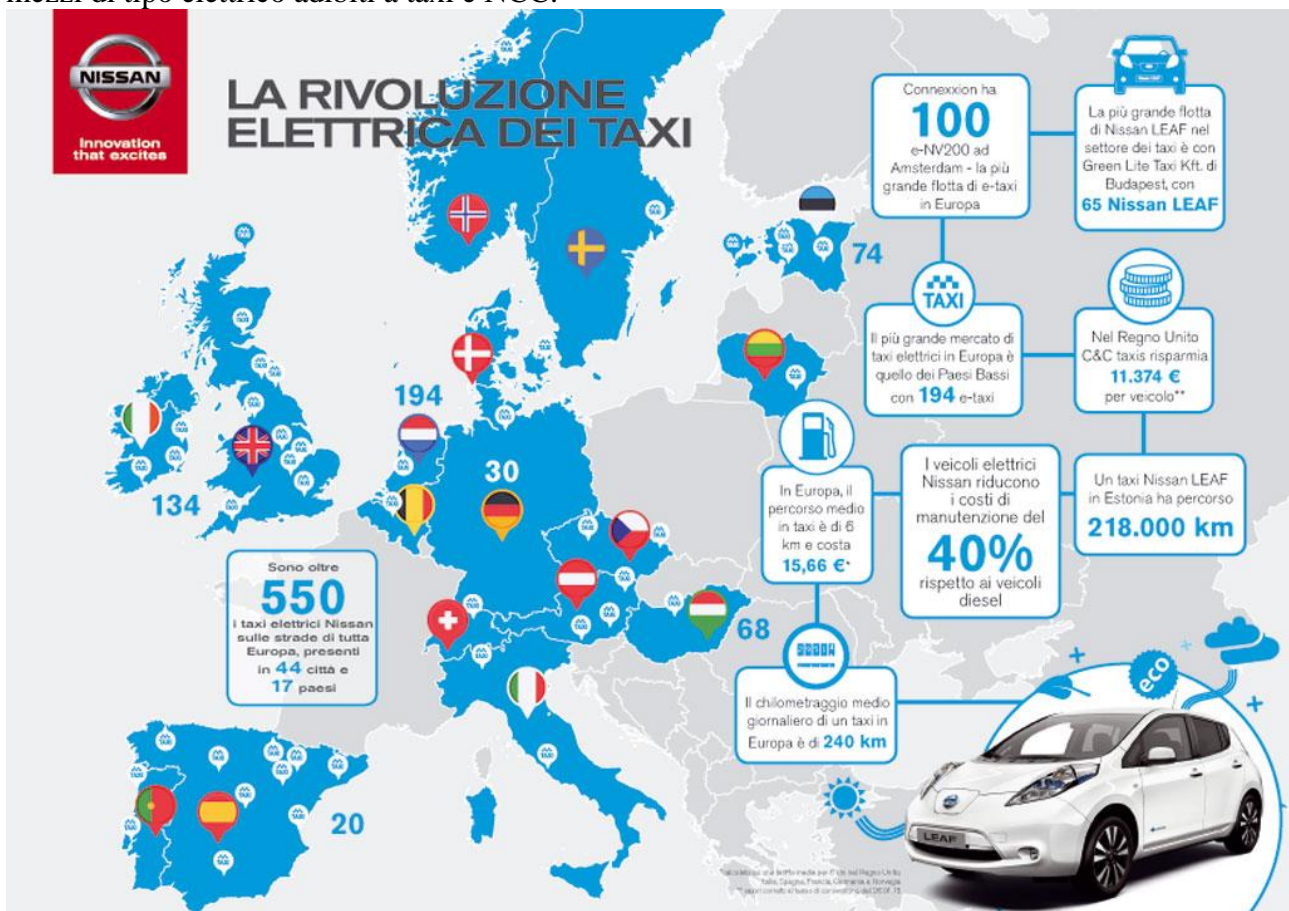


Fig. 2 | Carta europea delle nazioni in cui la società automobilistica Nissan ha diffuso il progetto di sostituzione di taxi tradizionali con altri più efficienti di tipo elettrico.

La positività di questa esperienza risiede nel fatto che normalmente i taxi sono autovetture di tipo Diesel, con un elevato chilometraggio percorso all'interno di un'area di circolazione ridotta alla città, dunque con un raggio chilometrico relativamente basso. Le emissioni sono dunque concentrate in un'area limitata. La prima compagnia a dotarsi di automobili elettriche è stata l'azienda Taxi Electric di Amsterdam, seguita da aziende presenti a Stoccolma, Praga, Barcellona, Roma, Ungheria ed Estonia. La casa automobilistica Nissan calcola un risparmio del consumo energetico rispetto il mezzo privato, fino a 11000 euro in 18 mesi. La C&C Taxis in Inghilterra possiede un parco automobili che in soli 30 minuti è in grado di ricaricarsi completamente. A Berlino sono stati implementati 1000 taxi nuovi alimentati con gas naturale: nonostante siano lo 0,1% delle automobili presenti nella città, la municipalità calcola una riduzione dell'inquinamento

da particolato pari all'1%. A Napoli, infine, il progetto EcoRent sta sperimentando il noleggio a lungo termine di veicoli elettrici per i parchi-auto aziendali.

In Europa nel 2015, sono stati stimati oltre 550 taxi completamente elettrici che non producono emissioni da particolato.

E' chiaro che l'implementazione di queste autovetture alternative produce da un lato un ritorno ambientale positivo ma, dall'altro, necessita di una infrastruttura urbana pronta ad accoglierli, dotata di colonnine di ricarica diffuse in maniera capillare sul territorio.

Esperienze di analisi a livello normativo

Il caso Australiano è interessante per la loro generale liberalizzazione del servizio taxi e NCC che, nel caso specifico, sono equiparati. I servizi di trasporto persone alternativo a quello di linea, sono regolati attraverso una serie di autorizzazioni e licenze che il conducente e il veicolo devono avere. Il conducente, dopo aver superato i controlli d'immigrazione, deve frequentare un corso di abilitazione. L'elemento interessante all'interno della nuova normativa entrata in vigore nel 2015, è l'istituzione di un Transport Booking Services (TBS) generale e normato dall'autorità nazionale competente. Tutti i servizi innovativi (Uber, Aerial, goCatch) di booking devono rientrare all'interno della normativa sui TBS. Il conducente del taxi potrà quindi accedere liberamente queste piattaforme, così da trovare autonomamente clienti o programmare alcune corse sulla base delle prenotazioni. Qualora il tassista sia integrato all'interno della compagnia TBS, dovrà anche avere i benefici di un lavoro di tipo dipendente.

1.3. Taxi e NCC | il quadro normativo

La legge-quadro 15 gennaio 1992, n. 21, modificata a più riprese dal legislatore, in particolare con un intervento nel 2008-2009, viene a delineare i principi-guida del settore del trasporto pubblico non di linea, sull'assunto che entrambe le predette modalità di trasporto rivestano una "funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea" (art. 1).

Caratteristica comune ad entrambe le categorie di operatori (taxi e NCC), in grado di distinguerle dal servizio pubblico di linea, è rappresentata infatti dalle modalità di erogazione del servizio, il quale è prestato "a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta" (art. 1).

Il legislatore del 1992 ha però avuto cura di distinguere in modo netto ed inequivocabile i rispettivi ruoli di taxi e NCC, provvedendo a differenziare i due comparti con riguardo all'utenza, alle tariffe, all'obbligatorietà o meno di prestazione del servizio e alla necessità o meno del possesso di una licenza².

² Si veda la relazione di accompagnamento alla Proposta di Legge n. 261, 2 luglio 1987, poi attuata dalla Legge n. 21/1992.

Più precisamente, sempre secondo la legge del 1992, il servizio di taxi costituisce una prestazione obbligatoria, la quale “ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone...” (art. 2). Inoltre, la prestazione del servizio di taxi è consentita unicamente previo rilascio della licenza da parte delle amministrazioni comunali attraverso un bando di pubblico concorso (art. 8). In verità, in considerazione del rigido contingentamento cui è sottoposto il rilascio delle licenze da parte delle autorità comunali, la modalità più frequente per accedere alla professione di tassista è quella di ottenere il trasferimento di una licenza da un precedente titolare (di regola, dietro corresponsione di un compenso, che può raggiungere, nelle città di maggiori dimensioni, anche importi molto elevati) (art. 9).

L'esercizio di taxi senza licenza è infatti considerato abusivo ed è punito severamente con una sanzione pecuniaria che può arrivare sino ad euro 7.045, con possibilità che il veicolo adibito a taxi venga confiscato e la patente sospesa fino a 12 mesi³. Il conducente è inoltre soggetto al pagamento di una sanzione pecuniaria sino ad euro 318 per utilizzo del veicolo per una destinazione o per un uso diversi da quelli indicati sulla carta di circolazione⁴. Non è infine ammesso il cumulo di più licenze per l'esercizio del servizio di taxi (art. 8, comma 2).

Diversamente, il servizio di noleggio con conducente, in mancanza di autorizzazione o al di fuori delle condizioni previste da questa è soggetto ad una sanzione pecuniaria che può arrivare sino ad euro 1.682, con sospensione della carta di circolazione del veicolo sino a 8 mesi⁵. L'art. 3 della legge n. 21/1992 stabilisce che il servizio NCC “si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio”.

La disciplina del NCC sconta inoltre una serie di vincoli all'esercizio dell'attività, resi ulteriormente più rigidi dalla modifica introdotta nel biennio 2008-2009⁶, la cui efficacia è tuttavia attualmente “sospesa” essendo la sua entrata in vigore stata più volte prorogata (in ultimo, dalla Legge di Stabilità 2016).

Attualmente la disciplina del NCC prevede infatti che “lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco” (art. 3, comma 2). È dunque fatto divieto agli

³ Così l'art. 86, comma 2, del Codice della Strada.

⁴ Così l'art. 82, comma 8, del Codice della Strada.

⁵ Così l'art. 85, comma 4, del Codice della Strada.

⁶ Art. 29, comma 1-*quater*, del D.L. n. 207 del 2008, convertito in Legge 27 febbraio 2009, n. 14.

operatori NCC di sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei Comuni ove sia esercitato il servizio di taxi.

Le limitazioni introdotte nel 2008 (la cui efficacia, come detto, è però attualmente “sospesa”) stabiliscono ulteriori requisiti, particolarmente restrittivi, per gli NCC, quali l’obbligo che la sede del vettore e la rimessa siano situate, esclusivamente, nel territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione (art. 3, comma 3), la necessità di una preventiva autocertificazione per l’accesso nel territorio di Comuni diversi da quello che ha rilasciato l’autorizzazione (art. 5-*bis*), nonché l’obbligatorietà della disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede situata nel territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione (art. 8, comma 3).

Le ragioni della sospensione della normativa introdotta nel biennio 2008-2009 si devono alle perplessità che essa suscita con particolare riferimento alle limitazioni alla concorrenza tra operatori. A tal proposito, la Commissione europea ha avuto modo di sottolineare la potenziale conflittualità di queste disposizioni con i principi di libera concorrenza e di non discriminazione sanciti a livello di Unione Europea (si veda il procedimento *EU Pilot* 623/09/TREN).

Anche la Corte Costituzionale, con la sentenza 13 novembre 2013, n. 264, ha dichiarato contrario al principio di libera concorrenza e alla libertà di stabilimento l’art. 6, comma 1, lett. b), della Legge Regionale del Molise n. 25/2012 che subordinava l’accesso all’erogazione dei servizi di trasporto alla presenza della sede legale dell’impresa nel territorio del Comune.

Della questione è stata peraltro investita anche la Corte di Giustizia dell’Unione Europea su sollecitazione del Tar del Lazio, con riferimento alla vicenda delle restrizioni apposte per lo svolgimento dell’attività di NCC dal regolamento di Roma Capitale e dalla Legge regionale del Lazio n. 58/1993, che analogamente alla normativa nazionale, facevano obbligo a tali operatori di mantenere la disponibilità, nell’ambito del Comune preposto al rilascio dell’autorizzazione stessa, di una rimessa, nonché di prelevare il passeggero all’interno del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione e di ricevere le prenotazioni di trasporto presso la rimessa.

Seppur nel caso di specie la Corte di Giustizia ha dichiarato non ricevibile la questione, in un’altra circostanza (Corte di Giustizia UE, 22 dicembre 2010, C-388/09, *Yellow Cab*) gli stessi giudici lussemburghesi hanno invece affermato la contrarietà alla libertà di stabilimento di una normativa che imponeva ad operatori economici del settore di possedere una sede nel territorio di uno Stato

membro, ancor prima che fosse loro concessa l'autorizzazione necessaria all'espletamento del servizio di trasporto.

Come accennato, la legge del 1992 si preoccupa di fissare unicamente i principi e gli indirizzi direttivi della materia, demandando invece alle Regioni i criteri cui devono attenersi i Comuni nella regolamentazione puntuale delle modalità di svolgimento del servizio (artt. 4 e 5). In specie, i Comuni sono chiamati a stabilire, con appositi regolamenti, il numero e la tipologia di veicoli, i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenze, le modalità di svolgimento del servizio e i criteri per la determinazione delle tariffe. Sulla base dei criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni individuati dall'art. 117 della Costituzione, la materia del trasporto pubblico locale rientra infatti all'interno della competenza residuale delle Regioni⁷, sebbene non manchino profili di intersezione con materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, tra le quali la tutela della concorrenza, l'ordine pubblico e la sicurezza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'ambiente.

L'assenza di concorrenzialità nel mercato del servizio di trasporto non di linea

Il panorama della mobilità urbana s'innesta su un segmento di mercato caratterizzato da forti tratti di anti-concorrenzialità, a dispetto degli obiettivi in tema di libera concorrenza fissati a livello europeo. Non a caso, già nel 2004, proprio con riferimento al servizio di taxi, l'Autorità per la concorrenza ha avuto modo di evidenziare, a fronte di “una domanda dei consumatori non pienamente soddisfatta”, la forte resistenza opposta dagli operatori del settore favorevoli al mantenimento delle restrizioni quantitative per l'accesso alla professione.

La ragione di tali spinte anticoncorrenziali è presto detta. L'esercizio del servizio di taxi è infatti subordinato al possesso di una licenza, la cui emissione risulta estremamente contingentata da parte dei Comuni. Pertanto, come accennato, l'accesso alla professione avviene di regola tramite trasferimento della licenza che viene compravenduta. Si comprende dunque il fondamento di tanta resistenza da parte dei tassisti, determinata dall' “elevato costo che gli operatori [...] hanno sostenuto per l'acquisto di una licenza da parte di altri soggetti”. Come rilevato dall'Autorità per la concorrenza ed il mercato in una segnalazione del 2004, “benché le licenze siano state originariamente rilasciate gratuitamente da parte delle autorità pubbliche, le stesse sono state sovente alienate sulla base di valori economici, di volta in volta crescenti in termini reali, circostanza questa che, di per sé, riflette la scarsità del numero delle licenze, ovvero del numero di taxi attualmente in circolazione. In questo contesto, il valore della licenza rappresenta un *asset* il cui

⁷ Circostanza confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale, nella sentenza 8 giugno 2015, n. 222.

valore economico assume particolare rilievo al momento della rivendita della licenza stessa da parte del fornitore del servizio, mentre ogni emissione di nuove licenze comporta necessariamente una riduzione del valore di quelle originariamente rilasciate”⁸.

Nonostante le sollecitazioni del Garante della concorrenza, si registra tuttora una certa ostilità della giurisprudenza amministrativa a riconoscere la necessità di instaurare un vero e proprio regime concorrenziale tra servizi di taxi e NCC, espungendo così i “numerosi elementi di rigidità nella disciplina che regola il servizio di noleggio con conducente”⁹, ossia le restrizioni territoriali (ampliando, per esempio, i bacini di gestone, attualmente incardinati sulle aree comunali), nonché liberalizzando le modalità di prestazione del servizio (rimuovendo, per esempio, l’obbligo per il titolare di autorizzazione NCC di rientrare in rimessa al termine di ogni servizio).

Ad esempio, il Tar del Lazio (sentenza, 8 aprile 2015, n. 5148) ha rigettato la richiesta di disconoscere che l’obbligo, come prescritto dal regolamento di un Comune laziale, l’inizio e il termine del servizio debbano avvenire esclusivamente presso la rimessa ubicata sul territorio del predetto Comune, ritenendo che andasse preservata la dimensione locale del servizio¹⁰.

Allo stesso modo il TAR della Lombardia (sentenza, 28 luglio 2015, n. 1849) ha disposto che “mentre è pacifico, anche sulla base della normativa sopravvenuta, che l’inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente deve avvenire alla rimessa, situata nel Comune che ha rilasciato l’autorizzazione, e che il prelevamento e l’arrivo a destinazione dell’utente possono avvenire anche nel territorio di altri Comuni, invece per il servizio di taxi è da escludere la possibilità che il prelevamento dell’utente possa avvenire in un Comune diverso da quello che ha rilasciato l’autorizzazione”.

Promozione della concorrenza e asimmetrie fiscali

⁸ Autorità per la Concorrenza ed il Mercato, AS277/2004.

⁹ Autorità per la Concorrenza ed il Mercato, AS501/2009 e AS583/2010.

¹⁰ Secondo il TAR del Lazio, Sez. II, 8 aprile 2015, n. 5148, “il servizio di NCC è un servizio pubblico locale, finalizzato in primo luogo a soddisfare le esigenze della comunità locale e di coloro che si vengano a trovare nel territorio comunale, anche se ovviamente in modo non esclusivo. Il servizio, infatti, può essere effettuato senza limiti territoriali. La dimensione locale del servizio, tuttavia, va preservata e [...] l’obbligo di partenza e di ritorno dopo ogni servizio alla rimessa autorizzata, aventi sede nel Comune, nonché l’obbligo di usare detta rimessa, [...] garantisce una localizzazione del servizio in ambito comunale, senza però escludere che il servizio possa svolgersi in qualsiasi ambito territoriale”.

Sempre in un'ottica di promozione della concorrenza nel settore, non può nemmeno essere trascurata la mancanza di armonizzazione per quanto attiene ai profili fiscali nella materia dei trasporti pubblici non di linea. A questo riguardo, seppure taxi e NCC, ai fini delle imposte dirette, costituiscono entrambe di regola attività imprenditoriali¹¹ (ancorché nulla osta a che un tassista possa essere anche lavoratore dipendente), differente è il regime IVA a cui le due attività soggiacciono. Infatti, mentre l'attività di taxi è esente IVA¹² (con conseguente indetraibilità dell'imposta sugli acquisti, che diviene un costo per il prestatore del servizio), in ragione del fatto che l'attività di taxi costituisce un pubblico servizio ed è obbligatoria, al contrario l'attività di trasporto con conducente è soggetta ad IVA, seppur con aliquota ridotta al 10%. Nondimeno, l'attività NCC è esente dall'imposta sul valore aggiunto, al pari dei taxi, se esercitata su acqua¹³. Anteriormente al 1998, peraltro, l'esenzione era estesa a tutti i tipi di trasporto pubblico urbano, dunque anche agli NCC¹⁴. Ancora differente è il regime IVA riservato alle attività di *car o bike sharing* (vedi seconda parte), le quali costituiscono una ordinaria prestazione di servizio, soggetta pertanto all'aliquota IVA ordinaria (attualmente pari al 22% del corrispettivo).

L'attuale quadro fiscale con riguardo all'imposta sul valore aggiunto non pare del tutto coerente, anche alla luce del fatto che la Corte di Giustizia ha statuito che osta alla normativa comunitaria l'imposizione ad aliquote IVA differenti laddove “in virtù di una convenzione specifica applicabile indistintamente alle imprese di taxi non costituisca un aspetto concreto e specifico del trasporto di persone e dei rispettivi bagagli al seguito e tale attività, realizzata nell'ambito della convenzione medesima, risulti analoga, dal punto di vista dell'utente medio, all'attività di trasporto urbano di persone in autoveicolo da noleggio con conducente”¹⁵.

Una puntualizzazione ulteriore merita il trattamento riservato alle plusvalenze realizzate a seguito della cessione della licenza di tassista che, come detto, costituisce un vero e proprio *asset* che può assumere notevole valore economico.

In generale, una licenza è un atto preventivo di carattere autorizzativo all'esercizio di un'attività, rilasciato dalla pubblica amministrazione con lo scopo di contingentare l'ingresso nel settore. La sua specificità risiede nel fatto che il servizio per cui viene rilasciata non ha natura, formalmente, di

¹¹ Sulla natura imprenditoriale di tassista si veda Cass. Civ., Sez. Lav., 25 novembre 2000, n. 15233.

¹² Art. 10, punto 14, DPR n. 633/1972.

¹³ Come confermato dal Ministero delle Finanze, nella circolare 14 gennaio 1998, n. 7.

¹⁴ Disciplina modifica dall'art. 2, comma primo, lett. b) del D.L. 328/1997.

¹⁵ Corte di Giustizia UE, Sez. VIII, 27 febbraio 2014, n. 454, *Pro Med Logistik GmbH c. Finanzamt Dresden Sud*.

servizio pubblico¹⁶. In questo senso, quindi, la licenza non è paragonabile ad un vero e proprio *asset* privato, in quanto costituisce una autorizzazione di carattere pubblicistico. Non esiste tuttavia nell'ordinamento alcuna norma *ad hoc* che fissi una regolamentazione puntuale in merito al trasferimento della licenza. Infatti, l'art. 9 della Legge n. 21/1992 si limita ad affermare che “la licenza per il servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, [...] quando il titolare stesso si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o autorizzazione da cinque anni, b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida.

La norma dunque non pone alcun divieto al trasferimento della licenza a titolo oneroso, comportamento dunque che deve ritenersi lecito. Tuttavia, è altresì pacifico che la plusvalenza eventualmente realizzata non possa che essere soggetta a tassazione, benché spesso risulti difficile per l'Amministrazione finanziaria procedere all'accertamento dell'imponibile non dichiarato dal cedente¹⁷. Inoltre, non vi è alcuna imposizione quando il trasferimento avviene (normalmente a titolo gratuito) da padre a figlio, in quanto tale operazione configura una cessione di azienda intrafamiliare¹⁸. Al riguardo, non può fare a meno di considerarsi che se il meccanismo del passaggio intragenerazionale di aziende è auspicabile nel campo delle imprese private, in quanto favorisce la prosecuzione dell'attività, al contrario, nel caso del trasferimento della licenza di taxi da padre a figlio, in considerazione della regolamentazione pubblicistica che informa l'intera materia, tale regime si mostra invece estremamente dannoso e anticoncorrenziale, dal momento che penalizza l'ingresso di nuovi operatori nel settore favorendo i figli di coloro che invece sono già inseriti nel medesimo¹⁹.

In ultimo, sempre rispetto alle problematiche fiscali, si pone il tema di assicurare a tassazione i proventi ottenuti a fronte di attività svolte, più o meno occasionalmente, grazie all'ausilio di piattaforme informatiche (come nel caso di Uber, vedi terza parte), dal momento che la scelta di riportare nella propria dichiarazione dei redditi tali guadagni, in carenza di opportuni controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria (che risultano problematici in considerazione della novità del fenomeno), è in definitiva demandata unicamente alla volontà dei singoli²⁰. Una soluzione in questo

¹⁶ Corte di Cassazione Penale, sentenza 17 novembre 1998, n. 12722; TAR della Toscana, sentenza 31 maggio 2011, n. 964.

¹⁷ Come dimostrano Comm. Trib. Reg. Roma, 8 novembre 2013, n. 435 e Comm. Trib. Reg. Roma, 27 gennaio 2015, n. 373.

¹⁸ Esente ai sensi dell'art. 58 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), DPR n. 917/1986.

¹⁹ Corte di Cassazione, ordinanza 29 settembre 2014, n. 20533; Comm. Trib. Reg. Roma, Sez. VI, 2 febbraio 2011, n. 24.

²⁰ Parlamento Europeo, Domanda a Risposta scritta, “Platform Undertakings and Taxation”, 7 ottobre 2015, E-013575-15.

senso potrebbe essere l'implementazione di un apposito meccanismo di tipo sostitutivo che venga a coinvolgere le piattaforme *online*, in qualità di soggetti chiamati a trattenere una quota parte, a titolo di imposta, del compenso dovuto ai prestatori a fronte del servizio reso e successivamente riversarlo all'Erario. In un'ottica di promozione di una concorrenza leale, occorre tuttavia fare in modo che l'aliquota dell'imposta sostitutiva risulti paragonabile a quella cui sono soggetti i tradizionali operatori del servizio, quali appunto tassisti e NCC.

1.4. Nuova regolamentazione del settore del trasporto pubblico locale non di linea

La convergenza tra servizio di taxi e NCC causata dalle opportunità dell'innovazione tecnologica, nonché l'ampliamento dell'offerta di mobilità generato dalla diffusione di servizi di trasporto condiviso non consentono di protrarre oltre una riflessione già troppe volte posticipata (si pensi solamente che la prima segnalazione effettuata dall'AGCM risale al lontano 1995²¹), prospettando la necessità di rimuovere le attuali rigidità normative che caratterizzano il settore, facendo tesoro dei suggerimenti in proposito forniti nel corso degli anni dall'Autorità per la concorrenza ed il mercato, conducendo una vasta opera di liberalizzazione del mercato di riferimento e riunificando entro un'unica categoria gli operatori di taxi e NCC.

Al riguardo, si impone anzitutto un chiarimento terminologico. Per liberalizzazione infatti non si deve intendere la rimozione di qualsivoglia forma di regolazione del settore, quanto, piuttosto, un alleggerimento degli attuali vincoli che caratterizzano l'esercizio del servizio di taxi e NCC, accompagnata dall'introduzione *ex novo* di regole per i nuovi operatori non contemplati dall'attuale quadro normativo del trasporto pubblico locale non di linea, ossia le imprese *online* fornitrici di servizi tecnologici per la mobilità.

Diversi dunque sono gli aspetti dell'attuale quadro regolamentare che attendono modificazioni da parte del Legislatore. Una prima necessità che si pone è quella di procedere a regolamentare ruolo, modalità di funzionamento e doveri che incombono alle piattaforme tecnologiche che svolgono attività di intermediazione tra domanda e offerta di mobilità. Ad oggi, infatti, le piattaforme di

²¹ Autorità per la Concorrenza ed il Mercato, AS53.

condivisione (non solamente quelle attive nel settore del trasporto), risultano sprovviste di una regolamentazione puntuale. Al riguardo, non può che prospettarsi l'esigenza di un coordinamento con il disegno di legge sulla "*Sharing Economy*" presentato lo scorso 3 marzo 2016 in Senato (DDL S2268, primo firmatario: On.le Mauro Del Barba), il quale appunto intende predisporre una cornice normativa per le piattaforme *online*. In questo senso, neppure bisogna tralasciare le probabili iniziative europee che verosimilmente seguiranno alla divulgazione dei risultati della consultazione pubblica in favore di una regolazione delle piattaforme *online* promossa dalla Commissione Europea. Quanto alla modalità regolamentare da attuarsi, è auspicabile che il legislatore si preoccupi di enunciare unicamente i principi di riferimento, limitandosi a prevedere l'obbligo di registrazione delle piattaforme in un apposito albo nonché l'individuazione di una serie di requisiti ed obblighi di monitoraggio dei conducenti di veicoli che utilizzano tali servizi. Per contro, una regolamentazione troppo incisiva potrebbe rallentare eccessivamente l'operatività stessa delle piattaforme, compromettendo così lo sviluppo dell'intero settore²².

Un ulteriore intervento deve riguardare necessariamente la rimozione degli attuali vincoli connessi con lo svolgimento del servizio di taxi e di noleggio con conducente, che costituiscono veri e propri "limiti ingiustificati ed anacronistici in considerazione delle nuove possibilità offerte dalle piattaforme di comunicazione *online* tra utenti ed operatori NCC e taxi"²³. Pertanto, al fine di favorire l'instaurazione di un regime concorrenziale nel settore del trasporto pubblico non di linea, la legge-quadro n. 21/1992 dovrebbe anzitutto provvedere ad unificare i servizi di taxi e NCC. Sotto tale profilo, numerosi sono i vincoli, presenti in ambedue le categorie, che necessitano di essere rimossi. In specie, per quanto riguarda i NCC dovrebbero essere eliminate le disposizioni più anticoncorrenziali dell'attuale normativa, quali l'obbligo di partenza dalla rimessa nonché quello di ritorno alla stessa al termine di ogni singolo servizio. Inoltre, dovrebbe essere ridefinito il bacino territoriale di riferimento, ampliando l'ambito di gestione attualmente imperniato sulle aree comunali, rimettendo invece alle Regioni l'individuazione dei bacini ottimali di gestione. È quindi opportuno eliminare l'obbligo di una preventiva autocertificazione per l'accesso nel territorio di Comuni diversi da quello che ha rilasciato l'autorizzazione, nonché della disponibilità di una sede nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Per quanto riguarda i taxi, invece, si dovrebbe anzitutto rivoluzionare il sistema della licenza per l'esercizio della professione, sostituendola con una semplice autorizzazione (al pari di quanto avviene attualmente per gli NCC).

²² Questo è anche l'auspicio dell'Autorità per la Concorrenza ed il Mercato. Si veda Autorità per la Concorrenza ed il Mercato, AS1222/2015.

²³ Autorità per la Concorrenza ed il Mercato, AS1137/2014.

Inoltre, dovrebbe essere rimossa anche l'obbligatorietà della prestazione di trasporto e dovrebbe essere consentito anche ai tassisti, al pari degli NCC, di effettuare servizio al di fuori del Comune di riferimento, attribuendo competenza alla Regioni in ordine alla definizione dei bacini ottimali di gestione del servizio. Una profonda liberalizzazione del settore non può poi prescindere dall'abolizione delle tariffe regolamentate, cosicché la determinazione del corrispettivo della prestazione sia lasciata al libero incontro della domanda e dell'offerta. Altro intervento di liberalizzazione dovrebbe riguardare la forma giuridica che può assumere l'attività di tassista, rendendo possibile l'esercizio della stessa in forma di impresa, nonché il cumulo di più autorizzazioni o licenze in capo al medesimo soggetto. Per quanto attiene ai profili fiscali, in ultimo, dovrebbe essere rivisto il regime IVA, prevedendosi l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto nella misura del 10% per i tassisti come attualmente stabilito per gli NCC. In questo modo, dunque, il servizio di taxi non costituirebbe più prestazione esente ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

È facilmente prevedibile che il disegno riformatore anzidetto incontri notevoli resistenze, in particolare da parte delle categorie rappresentative dei conducenti di taxi. Ciononostante, come detto, non è possibile rimandare oltre la necessità di modificare il settore del trasporto pubblico non di linea in senso più orientato alla libera concorrenza, considerata inoltre l'opportunità di regolamentare fenomeni del tutto nuovi e dirompenti quali quelli delle piattaforme *online* capaci di scardinare le regole su cui si impernia la divaricazione normativa attuale, mettendo direttamente in contatto domanda ed offerta di mobilità. Ciò premesso, si ritiene opportuna la necessità di predisporre alcuni contemperamenti al disegno sopra prospettato, al fine di recepire talune istanze che verosimilmente i conducenti di taxi non mancheranno di fare presenti.

Più precisamente, si tratta di introdurre alcune misure compensative in favore degli attuali conducenti di taxi, senza tuttavia che il disegno riformatore ne esca completamente stravolto, ma anzi avendo cura di evitare che le categorie compensate possano mantenere un vantaggio competitivo nei confronti dei nuovi operatori.

Le misure di contemperamento degli interessi dei tassisti dovranno soprattutto prevedere un meccanismo di compensazione della perdita di valore commerciale delle licenze che inevitabilmente si avrà a seguito della liberalizzazione del settore. Al riguardo, sebbene sia innegabile il nuovo assetto normativo determinerà una notevole perdita di valore delle licenze, è bene segnalare che la necessità di predisporre appositi meccanismi diretti a compensare tale situazione si fonda più su

argomenti di natura morale ed economica, derivanti dal fatto che un conducente di taxi che abbia acquistato da poco tempo la licenza si troverebbe a subire una “perdita secca” dalla liberalizzazione del settore, che su solide basi giuridiche²⁴. A ben vedere, infatti, come accennato, la licenza, pur costituendo in senso economico un *asset*, non costituisce giuridicamente un vero e proprio bene privato, ma rappresenta semplicemente un atto di carattere autorizzativo all’esercizio di un’attività rilasciato da una pubblica autorità ed, in quanto tale, il suo valore commerciale è associato alla precisa scelta del legislatore di prevedere un contingentamento per l’esercizio della professione, scelta tuttavia che può essere lecitamente rivista dallo stesso legislatore. Ciò a dire che implicitamente i conducenti di taxi dovrebbero essere consapevoli del rischio che il settore possa essere modificato prevedendosi la rimozione dell’obbligatorietà della licenza. Ad ogni modo, in nessun caso le misure compensative dovrebbe intendersi come una piena rifusione della perdita così generata, ossia di importo tale da remunerare pienamente la rendita monopolistica garantita dal sistema delle licenze, quanto piuttosto come una sorta di indennizzo.

A tal fine, si possono prospettare una serie d’interventi. Una prima forma di compensazione potrebbe riguardare, oltre al menzionato ampliamento del bacino territoriale di riferimento²⁵ nonché alla liberalizzazione delle tariffe del servizio, quella di consentire unicamente ai tassisti in possesso di licenza l’accesso a titolo gratuito a posteggi attrezzati su suolo pubblico ed alle zone a traffico limitato nonché il diritto di percorrere le corsie preferenziali dei centri urbani. L’accesso alle predette aree da parte degli altri operatori del settore, pur rimanendo sempre consentito, potrebbe avvenire, a discrezione dei Comuni, previa corresponsione di un canone annuale, il cui importo massimo non potrà ad ogni modo superare la soglia fissata dal legislatore nazionale, in modo tale da evitare che si verifichino nuovamente fenomeni distorsivi della concorrenza. Ulteriore misura compensativa potrebbe essere rappresentata dalla possibilità di mantenere l’attuale livrea bianca e l’insegna “taxi” sul tettuccio dell’autoveicolo adibito al trasporto, in modo tale da favorire l’immediata riconoscibilità della vettura. Questo consentirebbe ai tassisti di distinguersi rispetto agli altri operatori del settore agli occhi della clientela, consentendo di converso a quest’ultima di scegliere un operatore che assicuri verosimilmente maggiore affidabilità e competenza, in ragione dello svolgimento dell’attività da un maggior numero di anni. Infine, si potrebbe prevedere un tetto

²⁴ D’altronde, la necessità di provvedere ad indennizzare i conducenti di taxi, a seguito della liberalizzazione del settore, sembra essere riconosciuta anche dagli stessi loro concorrenti. Si veda ad esempio l’intervista rilasciata da un NCC. Cfr. “Uber intervista un NCC noleggiatore con conducente,” il Diritto.net, 19 maggio 2014.

²⁵ In senso analogo, si veda Autorità per la Concorrenza ed il Mercato, AS277/2004, secondo cui “un’ulteriore misura idonea a consentire una maggiore flessibilità dell’offerta potrebbe ravvisarsi nella eliminazione dell’attuale segmentazione territoriale prevista per ciascuna area comunale, consentendo ai possessori di licenze di esercitare la propria attività anche al di fuori dell’area geografica per la quale sono state originariamente rilasciate le licenze stesse”.

massimo alla commissione richiesta dalle piattaforme rispetto a ciascuna corsa effettuata dai taxi, ogniqualvolta questi ultimi utilizzino i servizi degli operatori *online*, assicurando invece piena libertà alle imprese fornitrici di servizi tecnologici *online* nella fissazione delle commissioni per gli altri operatori del settore. Tale previsione potrebbe incentivare l'uso delle piattaforme *online* anche da parte dei tassisti, consentendo a questi ultimi di fornire il servizio di trasporto ad un prezzo inferiore rispetto ai concorrenti, peraltro già inseriti su tale mercato. Tale vantaggio d'altronde non appare del tutto ingiustificato, laddove si consideri che i tassisti, a differenza degli altri operatori, non necessitano di dotarsi di una assicurazione per responsabilità civile, derivante dalla circolazione della vettura, aggiuntiva rispetto a quella obbligatoria, a copertura di eventuali danni causati al trasportato, né tantomeno necessitano che le imprese per la mobilità operanti *online* verifichino periodicamente l'efficienza dell'auto, onere che invece, nel caso degli altri operatori non professionali, sarebbe appunto a carico delle imprese fornitrici di servizi tecnologici per la mobilità.

Ferma l'opportunità di introdurre taluni meccanismi compensativi, tuttavia, nella prospettiva del progressivo azzeramento delle attuali differenze esistenti tra operatori del settore del trasporto pubblico non di linea, è necessario prevedere un limite temporale all'operatività di tali istituti di vantaggio. Al riguardo, si ritiene congruo un limite temporale computato nella misura di 10 anni dall'entrata in vigore della nuova legge-quadro. Inoltre, anche nell'ambito della stessa categoria dei conducenti di taxi, è necessario predisporre regimi differenziati. Di talché, non a tutti gli attuali tassisti infatti si renderà necessario assicurare le medesime misure compensative. Basti considerare il caso di un tassista che eserciti la professione da 30 anni, rispetto ad un collega che abbia invece acquistato la licenza da soli 2 anni. È evidente che le due situazioni non siano in alcun modo paragonabili. Infatti, il primo tassista avrà con ogni evidenza ammortizzato il costo sostenuto 30 anni prima all'atto di acquisto della licenza; viceversa, difficilmente il secondo tassista avrà ripagato gli ingenti costi sostenuti per l'accesso alla professione in soli 2 anni di attività. Di conseguenza, si ritiene equo prevedere, fermo il limite di 10 anni dall'entrata in vigore della legge, una scadenza differenziata degli istituti di vantaggio sopra delineati. In particolare, il computo dei 10 anni dovrebbe riportarsi a partire da 5 anni dall'acquisizione della licenza. In questo modo, nel caso di specie, il tassista che svolge la professione da 30 anni non riceverebbe alcuna compensazione; al contrario, il giovane tassista si vedrebbe garantita la possibilità di usufruire integralmente degli istituti di vantaggio per i prossimi 10 anni (ossia fino alla naturale scadenza delle misure compensative), disponendo dunque di tempo sufficiente per ripagare in parte gli ingenti costi di acquisto della licenza.

Parallelamente a tali misure, si pone la necessità di provvedere alla regolamentazione anche della categoria dei conducenti non professionisti, definiti come coloro che svolgono tale professione solo occasionalmente ed esclusivamente tramite piattaforme *online*. Più precisamente, al fine di stabilire la natura occasionale della prestazione, risulta opportuno individuare una soglia massima di reddito annuale (soglia da coordinare con quella prevista dal citato DDL n. S2268 sulla “*Sharing Economy*”). Con riferimento alla categoria in esame, è opportuno che le imprese fornitrici di servizi tecnologici per la mobilità si facciano carico dei costi derivanti dall’assicurazione supplementare richiesta per responsabilità civile, nonché di garantire adeguati *standards* di sicurezza, in specie verificando periodicamente l’efficienza dell’auto nonché le condizioni psico-fisiche del conducente. In ultimo, per quanto concerne il regime fiscale, è auspicabile escludere la non soggettività passiva ai fini IVA dei conducenti occasionali.

Dalle predette categorie dovranno infine essere tenute distinte forme di condivisione del mezzo privato, dal momento che in questo caso differenti sono i presupposti e le finalità del trasporto. Infatti, tali modalità di trasporto presuppongono che l’autista abbia un suo percorso personale da svolgere e chieda a terzi di condividere il medesimo percorso con il fine principale di ripartire su più soggetti i costi del trasporto. Al riguardo, sulla scia di quanto sottolineato dalla giurisprudenza di merito²⁶, pare opportuno prevedere che il rimborso delle spese non possa in ogni caso eccedere la somma della quota di costi fissi riferibili al viaggio e dei costi proporzionali in funzione dei chilometri percorsi, da computare sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dei Trasporti (che potrebbe rimandare a sua volta alle tabelle ACI). In quanto attività non lucrativa, nonché nell’ottica di favorire la condivisione da parte di più soggetti di uno stesso mezzo di trasporto, è necessario stabilire che la non imponibilità in capo al percipiente delle somme ricevute a titolo di rimborso spese nonché l’assenza di soggettività a fini IVA.

²⁶ Trib. Civile Milano, Sez. Imprese, ordinanza 25 maggio 2015.

Parte 2 | SHARING MOBILITY

2.1. Carpooling e carsharing | i sistemi all'interno dei contesti urbani

Negli ultimi anni, al fine di incoraggiare un uso più efficiente delle automobili soprattutto da parte degli abitanti delle aree urbane, si assiste alla nascita di forme di condivisione organizzate dell'automobile privata tra gruppi di persone: il *carpooling* e il *carsharing*.

Il *carpooling*²⁷ consiste nel supportare l'utilizzo dell'automobile privata in modo sostenibile, ovvero aggregando diverse persone che devono effettuare lo stesso tragitto o parte di esso, così da diminuire il numero di veicoli. Il servizio di *carpooling* viene generalmente offerto, attraverso piattaforme digitali, al grande pubblico (abitanti di una città, di una regione) o a gruppi più ristretti e dedicati (interi aziende o aree industriali).

Il principale gruppo di destinatari è rappresentato da lavoratori pendolari che si spostano regolarmente per recarsi presso il luogo di lavoro. Dati Istat (2015), indicano che il tragitto quotidiano casa-lavoro è percorso nell'83% dei casi da veicoli motorizzati privati. Condividere l'automobile con i propri colleghi può rivelarsi una scelta davvero intelligente per una pluralità di ragioni: questo sistema permette all'azienda di evitare consumo di suolo destinato ai parcheggi e soprattutto permette ai dipendenti di ridurre i costi del carburante. Il sistema può essere quindi anche il risultato di elaborazioni di piani di spostamento casa-lavoro da parte dei *Mobility Manager*. L'istituzione della figura del *Mobility Manager* per le aziende con più di 300 dipendenti, ha permesso di dar vita ad una figura che studi, ottimizzi e pianifichi i vari interventi attuabili per diminuire la flotta di auto private utilizzata per raggiungere la sede del lavoro.

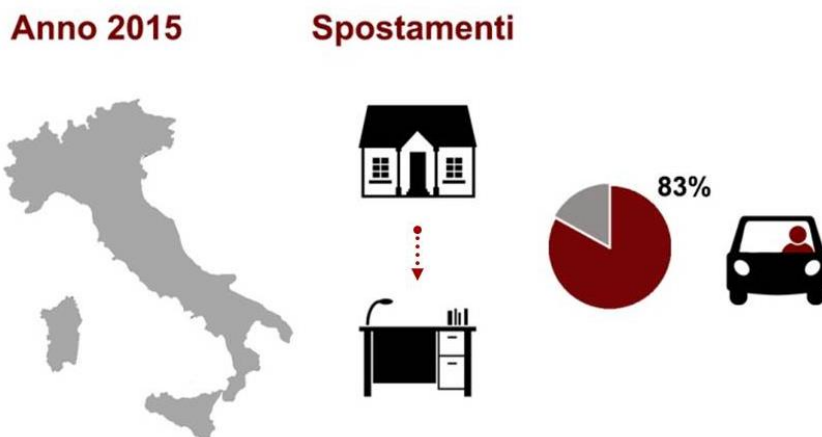


Fig. 5 | Spostamenti casa-lavoro anno 2015.

Il secondo gruppo di destinatari è rappresentato dagli studenti pendolari, soprattutto universitari, che impiegano molto tempo per raggiungere la propria sede con il TPL (trasporto pubblico locale).

²⁷ *Carpooling* (auto di gruppo o concarreggio): è una modalità di trasporto che si basa nella condivisione di automobili private tra un gruppo di persone, solitamente sconosciute, con il fine principale di ridurre i costi del trasporto e a volte del parcheggio. Il sistema è basato su una pianificazione preventiva del viaggio: accordo sulla tariffa, sul percorso e sugli orari.

Il *carpooling*, oltre ai bassi costi del servizio, permette a volte di raggiungere i poli scolastici in un tempo inferiore al TPL e risponde maggiormente alle singole necessità di orari e fermate.

Un ultimo gruppo di destinatari è rappresentato dagli utenti che si spostano prevalentemente la sera o nei giorni festivi. Il *carpooling* permette la massima flessibilità nell'organizzazione del tempo libero, con la possibilità di scegliere, in relazione alla propria destinazione, tra molteplici persone che mettono a disposizione posti auto. Anche il tempo libero può dunque trasformarsi in una straordinaria occasione per condividere, risparmiare e sfruttare una nuova modalità di trasporto intelligente.

Il servizio di *carsharing*²⁸, a differenza del *carpooling*, prevede problematiche legate alla comodità: è necessaria una prenotazione o un abbonamento e nella maggior parte delle città non è previsto un utilizzo per viaggi di sola andata. I veicoli di norma organizzati da società private o da amministrazioni comunali o regionali, dovranno essere prelevati e riconsegnati in postazioni prestabilite (station-based), oppure in qualsiasi stallo di sosta compreso entro un determinato perimetro. Il servizio di *carsharing* è rivolto ad utenti che necessitano occasionalmente di un'automobile, agli utenti che si spostano per turismo e alle aziende che per viaggi di lavoro forniscono ai propri dipendenti un'automobile.

A livello globale si prevede che, nel 2020, il business della mobilità condivisa coinvolgerà dodici milioni di persone. Sulla base dei risultati ottenuti nell'ultima indagine dell'Audimob²⁹ sulle azioni di risposta alla crisi economica nell'uso dei mezzi di trasporto, si evince come il *carpooling* presenti enormi potenzialità: nell'anno 2013 il 34,7% del campione analizzato è favorevole alla possibilità di condividere percorsi abituali con altri passeggeri e il 27,1% di questi lo ha effettivamente fatto. Il 36,2% del campione ha dichiarato invece di voler ridurre l'utilizzo dell'auto privata. La possibilità di una diffusione così vasta e rapida della *sharing mobility* è di certo ascrivibile alle innovazioni tecnologie che, facilitando l'incontro di domanda e offerta dei servizi di mobilità, individuano e mettono a disposizione di chi richiede il servizio, le vetture o altri mezzi più prossimi. La nascita di forme organizzate di trasporto condiviso, se potenziate adeguatamente all'interno di una serie di misure di gestione della mobilità, meglio note come *mobility management*³⁰, possono avere ripercussioni positive in termini ambientali, sociali ed economici.

I due servizi più diffusi di *sharing mobility*, il *carpooling* e il *carsharing*, riducono il numero di spostamenti effettuati in automobile con la conseguente riduzione delle emissioni e del consumo energetico. Se si viaggiasse con veicoli condividendo i posti liberi, ogni anno si risparmierebbero 40 miliardi di tonnellate di anidride carbonica. La diffusione dei servizi in esame contribuisce quindi al raggiungimento dell'obiettivo europeo: ridurre le emissioni di Co2 del 60% entro il 2050, rispetto ai valori del 1990 (dati Istat).

Carpooling e *carsharing* attraverso la riduzione del numero dei veicoli in movimento e parcheggiati, permettono di moderare la congestione del traffico e di limitare il consumo di suolo urbano. In numerose città italiane, durante le ore di punta solo un'automobile privata su cinque trasporta più di un occupante, contribuendo in questo modo alla congestione del traffico. Gli

²⁸ *Carsharing*: è un servizio che permette di utilizzare un'automobile su prenotazione e per un breve periodo di tempo, dietro pagamento di una tariffa prestabilita in base ai chilometri percorsi o pagando un abbonamento mensile o annuo.

²⁹ Audimob: osservatorio su stili e comportamenti di mobilità degli italiani.

³⁰ *Mobility management*: figura professionale del responsabile della mobilità introdotta con decreto interministeriale mobilità sostenibile nelle aree urbane del 27/03/1998. Nell'ambito del decreto si delineano due figure professionali: il *mobility manager* di azienda e di area, da individuare nelle imprese con oltre 800 dipendenti e negli enti pubblici con più di 300 dipendenti.

automobilisti nel 2015³¹ hanno speso in media 19 ore nel traffico, un'ora in meno rispetto al 2014. Nonostante si riscontri una progressiva diminuzione, l'Italia si classifica comunque al decimo posto tra i paesi più congestionati d'Europa. Nello specifico, Milano si conferma per essere la città più congestionata d'Italia con le sue 52 ore perse nel traffico da parte degli automobilisti (cinque ore in meno rispetto al 2014); Roma, ha registrato una riduzione di circa due ore all'anno di tempo speso tra gli ingorghi del traffico. Dall'Annuario Statistico Italiano riguardante i mezzi di trasporto per l'anno 2014, emerge che il 68,9% degli occupati usa l'automobile come conducente per andare al lavoro e solo il 5,4% come passeggero. E' evidente come il tasso di occupazione medio dei veicoli negli spostamenti casa-lavoro sia pari a 1,17: ogni 100 passeggeri ci sono 85,5 automobili in circolazione. Lo stesso numero di persone potrebbe muoversi con un quarto di spesa e d'inquinamento, riducendo la congestione stradale e rendendo quindi inferiore il tempo medio di spostamenti in città.

Contemporaneamente al problema della congestione del traffico, vi è il fenomeno dell'espansione urbana, soprattutto nelle città metropolitane (dove è presente il 52% della popolazione italiana). Questo comporta un maggiore utilizzo dell'automobile (31 milioni le persone stimate per il 2030 dall'Istat) e di conseguenza la crescita del pendolarismo (19 milioni i pendolari stimati per il 2030 dall'Istat).

Qualunque sarà il contesto economico, sociale ed ambientali dei prossimi anni, l'automobile rimarrà centrale negli spostamenti degli italiani, ma perderà progressivamente il suo *appeal* di bene simbolo. Si potrà scegliere di usarla senza possederla, di dividerne l'utilizzo con altri, oppure di utilizzare il trasporto pubblico in tutte le situazioni residuali in cui questo si dimostrerà efficace.

2.2. Carpooling e carsharing | casi studio

Esperienze Europee

Il confronto con esperienze più consolidate in altri paesi europei ha messo in luce i benefici ambientali, sociali ed economici che possono derivare dai servizi di *carpooling* e *carsharing*. Meritano, di essere citate le *best practice* di alcune aziende e città europee che hanno intrapreso le prime esperienze di *carpooling* già dal 2005.

Un'azienda della città tedesca di Dresda, ha elaborato diverse strategie di *mobility management* aziendale promuovendo principalmente il *carpooling*. In seguito ad una valutazione delle misure adottate, si è riscontrata una riduzione del numero delle auto con singolo passeggero, passando dal 68% del totale nel 1996 al 55% nel 2005. In questo modo si è verificato un risparmio economico pari a 325 €/anno per persona, non sottovalutando i benefici per l'ambiente: un'automobile in meno sulla strada comporta un risparmio pari a 400 tonnellate annue di carburante, equivalenti a 2500 tonnellate di Co2 annue (in questo caso il parco macchine dell'intera azienda). Anche la città di Monaco di Baviera si è dotata di un piano annuale di mobilità sostenibile dedicato ai lavoratori pendolari e nel 2005 in numerose aziende è stato promosso il *carpooling* attraverso la rete intranet aziendale con un sistema di divulgazione di informazioni ai dipendenti aiutando gli stessi a trovare

³¹ INRIX 2015 Traffic Scorecard (disponibile su: <http://inrix.com/scorecard/>): società che fornisce informazioni sul traffico in tempo reale, previsioni del traffico, tempi di percorrenza e conteggio del traffico per le imprese e gli individui in 40 paesi.

altri *carpooler*.

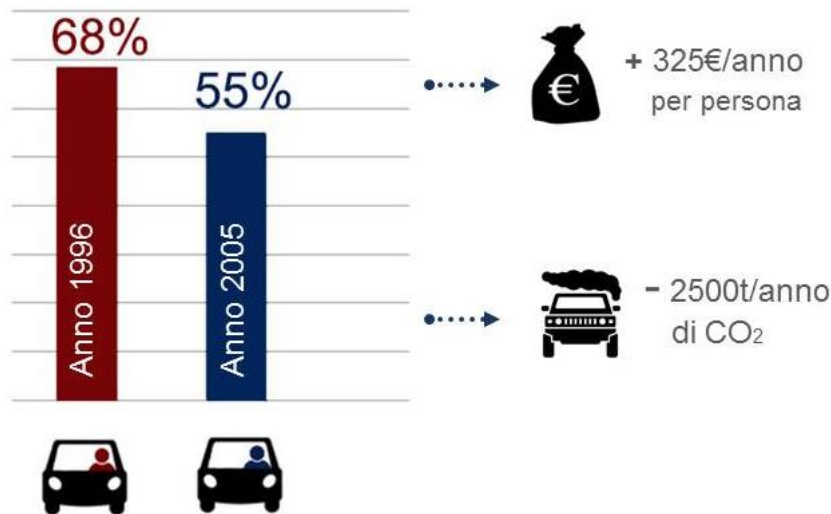


Fig. 6 | Strategia di *Mobility management* per l'azienda di Dresda.

In Svizzera invece, poche sono le esperienze dove gli effetti che ne sono derivati sono risultati significativi, nonostante siano numerose le misure introdotte per favorire il *carpooling*. A riguardo si cita l'esperienza di un'azienda a Ginevra che, nel giro di tre anni (2006-2009), ha registrato una riduzione dell'utilizzo dell'auto privata dal 55% al 17% e quindi una riduzione delle emissioni totali di CO₂ del 53% risparmiando ogni anno circa 28,3 tonnellate di CO₂.

Come per la Germania e la Svizzera anche la Francia si è impegnata dal 2002, attraverso l'adozione del servizio di *carpooling*, nelle politiche di riduzione dei veicoli motorizzati privati per gli spostamenti casa-lavoro.

Esperienze Nazionali

Dall'analisi della situazione italiana si evince come la pratica del *car-pooling* e del *car sharing*, anche se relativamente recente, si stia diffondendo rapidamente attraverso diversi canali, d'iniziativa sia privata che pubblica, coinvolgendo realtà e porzioni di territorio più o meno ampie, ma prevalentemente scollegate tra loro. Nelle aree marginali della città (aree rurali, periferiche, industriali, coinvolte da una fluttuazione di traffico concentrata in orari della giornata determinati dagli spostamenti casa-scuole e casa-lavoro), ove il servizio di trasporto pubblico non riesce a soddisfare le esigenze di tutti gli utenti, l'automobile privata diventa il principale mezzo di spostamento. Il *carpooling* in questi casi potrebbe rappresentare una misura di organizzazione, coordinamento e gestione della mobilità.

In Italia la nascita del servizio *carpooling* è legata a realtà regionali o locali, come quello offerto dai comuni di Bergamo, Prato, Padova, Salerno, Roma. In tal caso si cita il progetto "AutoinComune.it" promosso dalla regione Toscana che permette ad ogni comune della regione di poter disporre di una pagina web dedicata per favorire il *carpooling*. In Alto Adige, a partire dal 2012 un unico servizio di *carpooling* in cooperazione con il portale "car-pooling.it" ha sostituito i servizi offerti sul territorio in modo tale da creare un unico sistema di riferimento.

Non solo enti pubblici ma anche università ed enti di formazione si muovono verso questa direzione. Per esempio il politecnico di Milano con il sistema di condivisione dell'automobile dedicato a studenti e dipendenti, l'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", il liceo scientifico Gobetti di Torino. Infine, ma non meno importante, Autostrade per l'Italia propone corsie dedicate al *carpooling* con uno sconto sul pedaggio per i pendolari penalizzati da traffico e cantieri. Autobrennero A22 propone ai suoi utenti uno spazio dedicato sul web.

Per potenziare e incentivare i servizi di *carpooling* e *carsharing*, è necessario attuare politiche europee e nazionali per la mobilità, così da rendere reali e consistenti i vantaggi ambientali, sociali ed economici. Il sistema deve uscire da un utilizzo di nicchia, puntando ad ampliare il suo bacino di utenti e a divenire uno strumento di mobilità urbana di uso quotidiano. In secondo luogo è necessario promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione del settore, al fine di realizzare piattaforme web e nuovi strumenti o tecnologie che possano favorire l'incrocio di dati e rendere il *carpooling* e il *carsharing* sempre più funzionale, tracciabile, certificabile e soprattutto sicuro.

2.3. Carpooling e carsharing | il quadro normativo

In Italia la pratica del condividere l'auto, a differenza dei Paesi del Nord Europa e degli Stati Uniti, è scarsamente diffusa, nonostante il servizio sia in atto in alcune città e sia promosso dalla normativa italiana. Il D.M. 27/03/1998, sulla mobilità sostenibile nelle aree urbane, prevede che i comuni incentivino «associazioni o imprese ad organizzare servizi di uso collettivo ottimale delle autovetture» anche se solo nel caso siano realizzate con veicoli ad abbattimento di emissioni inquinanti. Il decreto chiede alle aziende e agli enti pubblici di impegnarsi a limitare l'uso del mezzo di trasporto privato individuale per andare al lavoro e una migliore organizzazione degli orari per limitare la congestione del traffico. Inoltre, la legge 24 novembre 2000, n. 340, ha istituito i Piani di Mobilità Urbana (PUM), che hanno tra gli obiettivi quello di minimizzare l'uso individuale dell'automobile privata, nonché l'incremento della capacità di trasporto e l'aumento della percentuale di cittadini trasportati dai sistemi collettivi con soluzioni come il *carpooling* e il *carsharing*.

La legislazione di riferimento non si spinge però oltre l'affermazione di un principio. I risultati dal 1998 sono stati poco rilevanti sebbene numerosi comuni e province abbiano promosso forme di *carpooling*. Successivamente in materia, sono state proposte le seguenti leggi:

- La Proposta di legge presentata il 6 giugno 2014 (Dell'orco, Toninelli, De Lorenzis, Liuzzi, Nicola Bianchi, Cristian Iannuzzi, Spessotto, Paolo Nicolò Romano), punta a coinvolgere tutte le grandi imprese e tutti gli enti pubblici senza più alcuna distinzione dimensionale nell'ambito di tutto il territorio nazionale, dando a questi soggetti uno strumento in più per dare concretezza alle misure di mobilità sostenibile.
- La Proposta di legge Catalano vuole abrogare la legge n. 21 del 1992 e definisce all'articolo 2 (comma 1 e 2) limiti e condizioni dell'uso condiviso dei veicoli privati tra più persone (*carpooling*).

2.4. Carpooling e carsharing | proposte innovative

Sia nelle leggi sia nelle proposte di legge esaminate, soluzioni come il *carpooling* e il *carsharing*, non sono espressamente regolate e soprattutto non trattano temi come il trattamento dei dati, le responsabilità e l'assicurazione dei passeggeri.

Fondamentale per qualsiasi sistema di *sharing mobility* è la questione della sicurezza. Sicurezza per l'autista e per il passeggero poiché non necessariamente si conosce chi condivide l'automobile. La semplice registrazione su una piattaforma (indirizzo mail e recapito telefonico dell'utente registrato) non garantisce che l'autista (non professionale) o il passeggero siano a tutti gli effetti persone "affidabili". I *feedback* aiutano, ma forse è necessario implementare i sistemi di sicurezza, integrandoli per esempio con informazioni di carattere penale.

Altro aspetto fondamentale è rispondere sicuramente ai meccanismi assicurativi in relazione agli aspetti giuridici in caso di incidente. Cosa succede se si viaggia su un veicolo aziendale la cui assicurazione copre solo il conducente? In merito a questo secondo aspetto si potrebbe pensare di consentire l'iscrizione sulle piattaforme agli effettivi proprietari delle autovetture, indicando la targa del veicolo in modo tale da favorirne il riconoscimento da parte del passeggero. Si potrebbe in questo senso affiancare alle piattaforme un database utilizzabile da ogni potenziale passeggero per verificare l'effettiva proprietà del veicolo utilizzato per il servizio.

Un'ulteriore proposta riguarda la regolamentazione del tariffario in modo tale da renderlo realmente sostenibile per tutti. Il prezzo della corsa risulta commisurato esclusivamente alle "spese vive" sostenute dal conducente; in altri casi esso copre costi ulteriori di natura commerciale. Si potrebbe in tal senso ipotizzare a livello nazionale o regionale, una tariffa standard in base a parametri definiti (chilometraggio, tipologia di autovettura, ecc...) al fine di mantenere un carattere strettamente non commerciale, non configurabile come un mercato con servizi in concorrenza.

Infine si propone di prevedere all'interno dei PUM³² misure di organizzazione e di coordinamento dei servizi di *carpooling* e *carsharing* quali:

- Raccolta delle informazioni, indagini di mercato e analisi delle situazioni attuali, al fine di sviluppare parametri comuni di valutazione, ampliare e migliorare il servizio.
- Definizione della struttura organizzativa dei servizi offerti e incentivi agli utenti (come per esempio piazzole di parcheggio riservate o gratuite, sconti sul trasporto pubblico), al fine di promuovere le nuove forme di trasporto sostenibile.

³² PUM: Piano Urbano della Mobilità è uno strumento volontario (a differenza del Piano Urbano del Traffico, che è obbligatorio) a disposizione dei comuni per definire adeguati progetti relativamente al sistema territorio-trasporti. Esso si pone generalmente su un periodo di riferimento di 10 anni, e contempla le ipotesi di investimenti in infrastrutture ed innovazioni gestionali da attuarsi nel medio periodo, sia su scala urbana che su scala metropolitana e sovra-comunale.

Parte 3 | UBER

3.1. Uber | il quadro normativo

La legislazione italiana, come abbiamo analizzato nella prima parte, contempla due tipologie di servizio pubblico non di linea: taxi e servizi di NCC.

L'art. 41 Cost. prevede la libertà di iniziativa economica privata, subordinandone, però, l'esercizio alla regolazione legislativa e governativa.

La legislazione di riferimento è la Legge n. 21 del 1992, che detta le regole per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea. Quindi, per gli operatori privati che, in possesso di tutti i requisiti richiesti, hanno ottenuto la licenza per un servizio pubblico. E' opportuno sin da ora sottolineare che il servizio è caratterizzato dalla obbligatorietà della prestazione e dalla predeterminazione dei parametri di calcolo delle tariffe.

Il D.L. Milleproroghe 207/2008 ha inteso introdurre dei criteri identificativi più precisi per entrambe le fattispecie. Tuttavia, il D.L. 192/2014 ha fatto slittare il termine ultimo per l'emanazione di esso al 31 Dicembre 2015.

La disciplina generale è demandata alle singole Regioni; gli enti locali si occupano dei dettagli più tecnici (come, ad esempio, dei corrispettivi richiesti per la prestazione del servizio, del numero di soggetti autorizzati a svolgerlo, i turni e gli orari, comportamento e condizioni di sicurezza, ecc.).

3.2. Uber Inc.

Tale premessa è funzionale poiché è la cornice in cui si inserisce Uber Technologies Inc., la startup americana fondata nel 2009 a San Francisco e la più valutata al mondo (62,5 miliardi di dollari), alla

quale sono stati riconosciuti importanti finanziamenti da parte di colossi della finanza (Goldman Sachs) e dell'imprenditoria digitale (l'americana Google e la cinese Baidu).

Va chiarito che i servizi offerti da Uber sono molteplici e differenziati; infatti, oltre ai più noti servizi Uber (che per il momento può essere ricondotto al noleggio con conducente) e Uber Pop (le cui dinamiche possono essere assimilate a quelle del servizio taxi), la società fornisce servizi di ordini alimentari (Uber Fresh, Uber Eats, Uber Ice Cream), servizio di corriere espresso (Uber Rush), servizio di noleggio di auto di lusso (Uber Lux) e servizio di voli in elicottero (Uber Chopper).

Tramite l'offerta dei detti servizi, Uber ha certamente aperto la strada ad altre idee innovative di servizi di trasporto privato, come ad esempio BlaBlaCar, MyTaxi e Lyft.

Che l'idea sia vincente è un dato di fatto: oggi Uber vale quindici volte la Hertz Corp. ed è presente in 351 città di 64 Paesi differenti; inoltre svolge i suoi servizi grazie a 1,1 milioni di autisti con soli 550 lavoratori dipendenti (dati del 2014) e, ad oggi, meno di un migliaio in tutto il mondo.

3.3. Uber Pop

La società fornisce indirettamente un servizio di trasporto tramite la messa a disposizione di un'app per *smartphone* che, mette in contatto, soggetti che offrono un servizio di trasporto con altri potenzialmente interessati a fruire dello stesso. Il potenziale cliente prenota la corsa online e può tracciare in tempo reale la posizione dell'automobile. Il pagamento non avviene tra i due soggetti che usufruiscono della piattaforma, ma tra il cliente ed Uber (tramite carta di credito). In questo modo, Uber trattiene il 20% di ogni transazione.

Il servizio Uber Pop non può essere fatto rientrare nel concetto di *sharing economy* che, per quel che qui interessa, può più semplicemente definirsi un'economia collaborativa che si sviluppa sulla condivisione di beni e servizi. Infatti, nel servizio Uber Pop il conducente non ha alcun interesse personale ad offrire il servizio di trasporto o, detto in altri termini, a raggiungere il luogo indicato dall'utente. Se il servizio non fosse retribuito, i conducenti non avrebbero alcun incentivo a praticare tale attività. Si evincono, quindi, le caratteristiche che rendono tale servizio esclusivamente commerciale.

Concetto completamente diverso sono le "piattaforme solidali" che (come si legge sulla maggior parte delle stesse) si propongono di ottimizzare lo sfruttamento delle risorse a vantaggio della collettività.

Per tali motivi, Uber non può essere classificato come un servizio taxi, bensì come NCC. Tuttavia, è importante non confondere il servizio offerto dalla Uber Inc. con quello degli autisti; infatti sono

questi ultimi che utilizzano la piattaforma per trovare “clienti”. Dunque non è la prima a doversi considerare NCC, ma la seconda (Corte di Giustizia dell’UE, causa C-518/13).

È quindi importante evidenziare che Uber, contribuisce ad incrementare i guadagni dei fruitori (garantendo un incrocio tra chi offre il servizio di trasporto e chi ne fruisce a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle prestate dal servizio taxi). Va però anche ricordato che, non essendo la società proprietaria di alcun veicolo, la tutela degli utenti in generale, ma soprattutto del soggetto trasportato, possa non essere garantita.

A ciò va aggiunto che la piattaforma telematica acquisisce ogni giorno un numero considerevole di dati che le permette di strutturare un database relativo al comportamento della propria utenza, permettendo a Uber di praticare prezzi aggiornati in tempo reale attraverso il meccanismo della fluttuazione dei prezzi (o *surge pricing*). Questa consente agli autisti di essere presenti nelle aree e agli orari in cui la domanda è maggiore, assicurando un adeguato livello di offerta.

Altro profilo rilevante è costituito dalla struttura dell’offerta. Infatti, se gli utenti costituiscono un gruppo tutto sommato omogeneo, gli esercenti possono essere ricondotti ad almeno tre categorie tra di loro ben differenziate: i guidatori occasionali (che teoricamente dovrebbero essere i soli), i guidatori *part-time* ed i guidatori *full-time*.

Dalle considerazioni appena fatte, si evince che Uber non può essere considerata parte di un contratto di mediazione (art. 1754 c.c.), poiché non è imparziale rispetto alla conclusione del contratto. Infine non può essere considerata parte di un contratto di agenzia (art. 1742 c.c.), perché fra Uber e gli autisti non c’è alcun rapporto in tal senso.

3.4. Uber | reazioni giurisprudenziali

Contro la proliferazione di tale servizio sono state intraprese numerose azioni legali da parte delle organizzazioni dei tassisti, i quali hanno contestato la violazione da parte di Uber delle regole pubblicistiche di prestazione del servizio di trasporto pubblico locale, adducendo la mancanza della licenza per l’esercizio dell’attività di tassista.

In specie, a livello europeo, è assurda agli onori delle cronache l’azione proposta di fronte al Giudice Mercantile di Barcellona che, in data 16 luglio 2015, ha emesso un’ordinanza di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea (tuttora pendente) nell’ambito di una causa sollevata da un’associazione di tassisti della capitale catalana contro la società *Uber System Spain*, anche in questo caso con riferimento al servizio denominato Uber Pop. Le questioni pregiudiziali

sottoposte dal giudice spagnolo alla Corte Europea, riguardano la natura dell'attività svolta da questa tipologia di piattaforme, in particolare, se detta attività debba essere considerata una mera attività di trasporto (nel qual caso si prospetterebbe il tema dell'interferenza con i servizi tradizionali offerti in regime di obblighi di servizio pubblico e/o soggetti a forme di controllo all'accesso), un servizio elettronico d'intermediazione o un servizio della società dell'informazione, non solamente in ambito nazionale ma anche a livello europeo.

In Italia sono state ugualmente avanzate, da parte delle società che gestiscono i servizi di taxi, azioni legali contro Uber per concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2598, comma 3 del Codice Civile. Più precisamente, le ragioni dei ricorrenti muovono dall'assunto che Uber abbia ideato ed organizzato un servizio di radio-taxi abusivo, ossia non rispettoso della regolamentazione pubblicistica che permea l'intero settore del trasporto pubblico non di linea. Per tutta risposta, Uber ha dichiarato di essersi semplicemente avvalso della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento garantite dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea³³, nonché della libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 Cost.

Sinora la giurisprudenza di merito ha accolto le ragioni dei tassisti, disconoscendo le argomentazioni addotte dalla società statunitense. In particolare, nell'ordinanza del Tribunale di Milano del 25 maggio 2015³⁴, all'esito della quale è stato proibito l'uso del servizio Uber Pop in Italia, il giudicante ha tratto elementi sufficienti per ritenere “la sostanziale impossibilità che un servizio analogo a quello svolto dai taxi possa essere svolto da un soggetto privo di licenza”. In quell'occasione, il giudice ha inoltre rilevato che “la circostanza che in concreto Uber Pop sia un'applicazione informatica, non costituisce motivo per escludere la rilevanza della predisposizione e dell'uso della stessa nell'ambito del sistema nel quale essa è inserita”. Ha poi precisato che l'attività condotta da Uber non può “paragonarsi a forme di condivisione di trasporto su strada la cui liceità pare evidente”, ossia forme di *carsharing* e *ridesharing*, poiché esse costituiscono realtà che “presuppongono che l'autista abbia un suo percorso personale da svolgere [...] e che chiede a terzi di condividere il medesimo percorso al fine di dividere le relative spese. Con il servizio Uber Pop l'autista non ha un interesse personale a raggiungere il luogo indicato dall'utente e in assenza di richiesta, non dà luogo a tale spostamento”.

³³ La tematica è stata oggetto di un *briefing* condotto dal Parlamento europeo. Si rimanda a Parlamento Europeo, “*Social, economic and legal consequences of Uber and similar transportations network companies (TNCs)*”.

³⁴ Trib. Civile Milano, Sez. Imprese, ordinanza 25 maggio 2015.

Ugualmente (ma di segno contrario) alle istanze di Uber è stata la pronuncia del Tribunale Civile di Milano, con riferimento al ricorso di un autista contro un verbale di constatazione elevato nei suoi confronti. L'autista effettuava servizio di NCC senza attenersi alle disposizioni della licenza e al di fuori della rimessa. In tale occasione, il giudicante ha ritenuto che “sussistono i presupposti per inibire in via d'urgenza, disponendo penali per il ritardo nel conformarsi all'ordine del giudice e per ciascuna violazione commessa, ad un autista operante nell'ambito del sistema Uber di offrirsi quale conducente per trasporti di persone realizzati per il tramite della piattaforma Uber Pop”³⁵.

3.5. Uber | considerazioni *de jure condendo*

Ad oggi non esiste alcuna legislazione che disciplini i meccanismi di Uber in nessun paese europeo. Il timore che più frequentemente emerge in proposito è che lo sfruttamento di una tecnologia all'avanguardia possa creare condizioni di mercato predatorie ed arrivare ad abusare della posizione di dominanza via via acquisita. Va inoltre detto che nell'attività di espansione, Uber deve quotidianamente confrontarsi con regolamentazione molto protettiva delle categorie degli operatori in possesso della licenza.

Emergono problemi di natura tributaria, che possono essere così riassunti: dal momento che l'autista non è un professionista, non rientra nei meccanismi di controllo e rischia di diventare un'attività non tassata dallo Stato.

Altre critiche sono mosse per questioni ecologiche: aumentare l'offerta sul mercato (in assenza di aumento della domanda), può far riscontrare effetti negativi in termini di congestione del traffico e di maggiori emissioni d'inquinanti. Considerazioni che, naturalmente, non valgono per gli operatori dalla *sharing economy*, in cui i vantaggi ecologici risultano evidenti: più aumenta il numero degli utenti che condividono lo stesso tragitto, più si riduce l'impatto ecologico da questo provocato.

Ancora. Il servizio Uber Pop è fornito da soggetti i quali non sono stati sottoposti al vaglio delle autorità competenti per ottenere le relative licenze; ciò può creare incertezza a proposito del rispetto delle norme da parte del conducente. Le medesime questioni, teoricamente, non dovrebbero porsi per i fruitori di taxi regolari.

Nello specifico, viene spesso sollevata la questione relativa al fatto che, gli autoveicoli utilizzati dagli autisti Uber non prevedono nessuna forma di assicurazione relativa al trasporto di terzi. Peraltro, la

³⁵ Trib. Civile Milano, Sez. I, sentenza 6 luglio 2015, n. 8359.

violazione delle norme in materia di utilizzo del veicolo potrebbe anche condurre alla dichiarazione di nullità del contratto assicurativo ordinariamente stipulato.

Belardinelli P., *Taxi: perché esistono ancora le licenze?*, IBL Focus, 245, 7 novembre 2014.

Commissione Europea, *Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy*, disponibile online su: ec.europa.eu.

Cosimi S., *Taxi ed Ncc, due mondi destinati all'integrazione*, 23 luglio 2014, disponibile su wired.it

Martinelli D., *Uber intervista a un NCC noleggio con conducente*, 19 maggio 2014, disponibile su: diritto.net

Menegon D., *Servizio di taxi e auto a noleggio. Il narcisismo*, IBL Focus, 136, 23 luglio 2014.

Miller S.R., *First principles for regulating the sharing economy*, 53 Harvard Journal on Legislation 147, Febbraio 2016.

Parlamento Europeo, *Domanda a Risposta scritta: "Platform Undertakings and Taxation"*, 7 ottobre 2015, E-013575-15.

Parlamento Europeo, *Social, economic and legal consequences of Uber and similar transportations network companies (TNCs)*, disponibile su: www.europarl.europa.eu

Pino C., *Il passaggio di licenza da padre a figlio non configura una plusvalenza tassabile*, GT - Rivista di giurisprudenza tributaria, n. 7, 2011, p. 629 ss.

Pucciarelli M., *Milano, il tassista passato a Uber: "Ora sono più libero e guadagno 3mila euro al mese"*, 10 settembre 2014, disponibile su milano.repubblica.it

Trasporti e Territorio (TRT), *La gestione della mobilità*, Direzione generale politiche interne, Parlamento Europeo, 2010.

Istituto Nazionale di Statistica (Istat), *La nuova geografia dei sistemi locali*, Istituto Nazionale di Statistica, 2015.

Cultura Democratica, *Disegno di legge in materia di Sharing Economy*, 2015, disponibile su: <http://www.culturademocratica.org>

L. 15 gennaio 1992, n. 21: legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, 1992, disponibile su: <http://www.gazzettaufficiale.it>


Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Atto di segnalazione dell'autotrasporto di persone non di linea*, 2005, disponibile su: <http://www.autorita-trasporti.it>

Fai unadonazione

Codice IBAN

IT 35 1 02008 05142 000103365983

Intestato a: "Cultura Democratica" – Agenzia "UniCredit Roma Laurentina".

Cultura  Democratica

Via del Pantheon, 45 - 00168 Roma

www.cultura democratica.org

info@culturademocratica.org

