

Atto Senato 2469  
Disegno di Legge recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”

**Chi siamo**

FREE NOW (già mytaxi) è la Super App della Mobilità con la più grande offerta di veicoli in Europa. Più di 54 milioni di utenti in 16 mercati e in oltre 170 città si muovono in libertà da A a B e hanno accesso al più ampio ventaglio di opzioni di mobilità in un'unica app. Grazie all'integrazione di vari brand di mobilità e servizi di pagamento, è possibile prenotare in app il taxi più vicino, utilizzare il servizio di car sharing o le opzioni di micromobilità come monopattini elettrici, scooter elettrici e eBike. FREE NOW aggrega numerosi brand di mobilità con l'ambizione di rendere la mobilità urbana più efficiente e sostenibile senza aggiungere nuovi veicoli in strada. Tuttavia, il ride-hailing basato su taxi è e sarà la nostra spina dorsale. Ad oggi, il nostro servizio taxi in Italia è presente in 7 città: Milano, Roma, Torino, Napoli, Palermo, Catania, Cagliari.

**Posizione di Free Now in merito all'Art. 8 (Delega al Governo in materia di trasporto pubblico non di linea)**

1. *Premesse*

Il quadro normativo di riferimento per quanto concerne il trasporto pubblico non di linea risale al 1992 e fu delineato in relazione ad un contesto profondamente diverso da quello attuale, caratterizzato da una minor domanda di mobilità e dall'assenza di *smartphone* o di altri dispositivi tecnologici che hanno portato all'emergere di nuove forme di mobilità basate sull'utilizzo di piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti.

La Legge Quadro del trasporto pubblico non di linea (Legge 15 gennaio 1992, n. 21) ruota intorno alla distinzione tra taxi e NCC, disegnando un sistema di regole per cui i taxi servono il mercato a chiamata in strada e nelle stazioni dei taxi mentre gli NCC servono il mercato “a prenotazione”. Tuttavia, come conseguenza del progresso tecnologico, oggi questa distinzione tende ad attenuarsi e perdere di significato, in quanto grazie agli *smartphone* sempre più spesso anche i taxi vengono prenotati anticipatamente e gli stessi NCC sono prenotabili ancora più facilmente ponendosi come soluzione alternativa ai taxi.

Tutto ciò ha intensificato drasticamente la concorrenza tra taxi e NCC. Da un lato, i tassisti si sentono penalizzati in quanto il mercato a chiamata in strada o presso le stazioni taxi diventa sempre meno rilevante in un contesto digitalizzato, per cui gli NCC che operano tramite l'ausilio di app possono godere di un vantaggio competitivo. Dal canto loro, gli NCC lamentano un contesto regolatorio obsoleto che non consente di svolgere il servizio in maniera efficiente e sostenibile.

In questo contesto, le più recenti iniziative intraprese dal legislatore italiano (inclusa l'ultima nel 2018)<sup>1</sup> hanno cercato di rimarcare la linea di confine tra taxi ed NCC imponendo regole restrittive nei confronti di questi ultimi, con l'obiettivo di limitare de facto la possibilità per gli NCC di essere prenotati anticipatamente attraverso *app*. L'esempio più lampante di tale approccio relativo è rappresentato dall'obbligo di rientro in rimessa al termine di ogni servizio prima di accettare una nuova corsa, una disposizione dichiarata illegittimo dalla Corte Costituzionale nel 2020.

Come evidenziato dalla Commissione europea nella recente "Comunicazione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile"<sup>2</sup>, i contesti normativi nazionali dovrebbero permettere di godere appieno dei benefici della digitalizzazione, al fine di assicurare che tutti gli utenti dei servizi taxi e NCC possano accedere a servizi di mobilità sostenibili, efficienti e resilienti. Come altresì sottolineato dalla Commissione europea, un settore dei trasporti non di linea più efficiente contribuirebbe anche ad una decisa decarbonizzazione dei trasporti, riducendo l'impatto ambientale sia del servizio taxi sia del servizio NCC.

Per tutte le ragioni sopra indicate, Free Now sostiene l'iniziativa intrapresa dal legislatore italiano volta a riformare un quadro legislativo obsoleto, seguendo auspicabilmente la strada già tracciata dalla Commissione europea.

## 2. Osservazioni in merito ai principi e criteri di delega

Sebbene la delega legislativa al Governo nel suo complesso sembri puntare verso il giusto obiettivo, Free Now ritiene di poter sottolineare alcuni ulteriori principi generali che dovrebbero informare l'attività implementativa del legislatore delegato:

- mantenere una distinzione tra operatori NCC e operatori taxi è tutt'oggi teoricamente possibile sul piano regolatorio. Al contempo, questa differenziazione non dovrebbe tradursi in limitazioni artificiali e gravose su nessuna delle due categorie di operatori. Il legislatore delegato dovrebbe assicurare un level-playing field tra taxi ed NCC ed i diritti e doveri riconosciuti all'una e all'altra categoria. Quanto al servizio taxi nello specifico, in applicazione di questo criterio generale, il legislatore dovrebbe tenere debitamente in considerazione che i taxi svolgono un servizio pubblico.
- il legislatore dovrebbe evitare di definire un quadro normativo troppo rigido, perché le mutevoli esigenze di mobilità ed il progresso tecnologico sempre più veloce richiederanno regole flessibili, in grado di accogliere le future innovazioni tecnologiche e nuovi modelli di business.

Tenendo presenti questi due principi generali ispiratori, Free Now ritiene di poter formulare le seguenti proposte (alcune delle quali richiamano le stesse raccomandazioni incluse nella richiamata Comunicazione della Commissione europea), che la Commissione Industria potrebbe valutare di inserire nel testo corrente del Disegno di Legge, nell'ottica di meglio orientare e focalizzare l'attività attuativa del Governo.

### a. Rimuovere i limiti territoriali che penalizzano gli operatori taxi.

---

<sup>1</sup> Legge 11 Febbraio 2019, n. 12, Art. 10-bis

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile (2022/C 62/01)

Il servizio taxi è soggetto a regole inefficienti che obbligano gli operatori a svolgere corse a vuoto, con conseguente aumento dei costi di servizio e dunque un incremento dei prezzi applicati agli utenti del servizio, oltre che un maggiore impatto ambientale. Poiché le licenze taxi sono concesse con riferimento a una specifica area amministrativa, i tassisti sono autorizzati a trasportare passeggeri verso destinazioni al di fuori dell'area amministrativa di riferimento, ma non possono riportare indietro altri passeggeri che siano stati prelevati al di fuori dell'area consentita dalla loro licenza (come nel caso degli aeroporti situati al di fuori delle aree metropolitane).

Come sottolineato dalla Commissione europea – ferma restando la natura comunale della licenza taxi e il suo essere normalmente limitata all'area amministrativa comunale di riferimento - permettere ai tassisti di trasportare i passeggeri nei viaggi di ritorno verso la zona prevista dalla loro licenza contribuirebbe a ridurre i chilometri percorsi senza passeggero.

In questo senso, è certamente positivo che tra i criteri di delega sia inclusa la rimozione dei vincoli territoriali (art. 8, comma 2, lett. c).

**b. Promuovere la transizione ecologica delle flotte taxi come fattore di impulso alla competitività del servizio.**

La percorrenza annuale registrata in media da un taxi è di circa 67 mila km/anno, quasi 5 volte la distanza percorsa da un'auto privata per uso personale (pari a circa 12,5 mila km/anno).<sup>3</sup> Questo si riflette in una quantità di CO<sub>2</sub> prodotta in media da un taxi nel corso di un anno che è di gran lunga superiore al valore di CO<sub>2</sub> prodotto da un'auto per uso personale. Pertanto, investire nella transizione ecologica del settore dei taxi è strategico in vista degli obiettivi ambientali del Paese, potenzialmente persino più strategico rispetto alla transizione dei veicoli adibiti alla mobilità privata.

Tuttavia, la transizione ecologica non dovrebbe essere vista solo come un obiettivo a sé stante, ma come fattore che può contribuire ad aumentare ulteriormente la concorrenza. Prima di tutto, può assicurare la competitività del trasporto pubblico non di linea rispetto alle nuove forme di trasporto emergenti (es. bici, monopattini), dato che l'impatto ambientale del veicolo sta diventando sempre più un fattore che guida le scelte di mobilità dei cittadini. Inoltre, può stimolare la concorrenza all'interno dello stesso settore del trasporto pubblico non di linea, poiché adeguati schemi normativi e programmi di sostegno alla transizione ecologica indurrebbero i conducenti ad aggiornare regolarmente le loro auto per offrire un servizio sempre moderno ed efficiente.

Questi aspetti dovrebbero essere presi in debita considerazione dal legislatore delegato nel riformare le regole in materia di licenze. Come suggerito dalla Commissione europea, è possibile collegare le licenze di taxi nuove o rinnovate ai requisiti di emissione del veicolo, rendendo disponibili licenze aggiuntive solo per veicoli a zero emissioni o riconoscendo un sostegno finanziario ai conducenti per l'acquisto di tali veicoli e le loro relative infrastrutture di ricarica.

In questo senso, sussiste la possibilità di specificare il criterio di delega di cui all'art. 8, comma 2 lett. d), precisando che, nel promuovere la concorrenza nei regimi di licenza, il legislatore delegato tenga conto e valorizzi il ruolo della transizione ecologica, come fattore che può contribuire alla competitività dei servizi di trasporto non di linea.

**c. Garantire la concorrenza nel mercato della raccolta e dello smistamento delle corse di taxi.**

---

<sup>3</sup> Scorrano M., C'è mercato per i taxi elettrici in Italia?, in Rivista di economia e politica dei trasporti, n. 3 (2018), p. 9.

Il nuovo quadro normativo che risulterà dal processo di riforma dovrebbe mirare ad affrontare tutte quelle pratiche sleali e anticoncorrenziali che sono state ripetutamente censurate dal Consiglio di Stato e dall'Antitrust ma che, in assenza di un intervento normativo che recepisca in legge tali orientamenti consolidati, continuano ad essere perpetrate in diverse città.

Ad esempio, è necessario sancire per legge un chiaro divieto alle clausole di esclusiva, intese come gli accordi contrattuali attraverso i quali i tassisti sono vincolati a lavorare con un unico Radiotaxi allo scopo di impedire loro di lavorare con piattaforme di intermediazione tecnologica.

Vietare per legge le clausole di esclusiva sarebbe coerente con gli orientamenti del Consiglio di Stato, che ha ritenuto illegittime tali clausole in quanto generano reti di accordi verticali restrittivi della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)". Come ricordato dall'Autorità Garante della Concorrenza e il Mercato, tali clausole determinano un effetto consistente e duraturo di chiusura del mercato della raccolta e dello smistamento della domanda di servizi taxi, ostacolando l'accesso a nuovi operatori che adottano un modello di business diverso e innovativo e, più in generale, ostacolano la concorrenza tra i diversi sistemi di prenotazione.

Più concretamente, se un tassista è vincolato per contratto ad operare con un unico Radiotaxi, quest'ultimo tenderà ad applicare termini e condizioni economiche meno favorevoli per il tassista. Dal lato dell'utente, la possibilità di scegliere tra diverse piattaforme stimolerà la concorrenza tra le piattaforme stesse, inducendole ad offrire prezzi e sconti più vantaggiosi, incidendo positivamente sulla domanda dello stesso servizio taxi.

Pertanto, tra i criteri di delega, la Commissione Industria dovrebbe segnalare al Governo la necessità di promuovere la concorrenza nel mercato della raccolta e dello smistamento della domanda di corse in taxi, tenendo conto anche della giurisprudenza rilevante del Consiglio di Stato e delle posizioni assunte dall'Agcm.

**d. Razionalizzare la regolamentazione delle tariffe consentendo la competitività dei prezzi del servizio taxi.**

Con l'avvento dell'innovazione tecnologica, gli utenti sono ormai abituati a conoscere in anticipo il prezzo di un qualsivoglia servizio, nonché della possibilità di godere di sconti, promozioni e tariffe predeterminate. Il servizio taxi, tuttavia, rappresenta un'eccezione a questa tendenza, in quanto diverse amministrazioni locali - in assenza di una chiara indicazione da parte della legge nazionale - prevedono tariffe a tassametro intese come "tariffe uniche", quindi inderogabili se non in circostanze del tutto eccezionali e che non consentono l'applicazione di sconti e promozioni.

Essendo la tariffa a tassametro l'unica possibilità, si determina una grande volatilità dei prezzi delle corse, che tendono a variare notevolmente durante il viaggio in base a circostanze non prevedibili (ad esempio, il traffico, le condizioni meteorologiche, ecc.). Tale volatilità può danneggiare la percezione che l'utente ha del servizio taxi e incoraggiarlo così a fare ricorso agli NCC (le cui tariffe non sono regolamentate) o verso altri servizi innovativi che offrono una maggiore certezza riguardo alla fascia di prezzo del viaggio. Infatti, molti servizi di mobilità innovativi forniti attraverso piattaforme sono in grado di calcolare tariffe fisse anticipate da un algoritmo in modo che, proprio al momento della richiesta, l'utente possa scegliere tra la tariffa progressiva e quella fissa basata sull'algoritmo.

Alla luce di ciò, vi è l'opportunità di specificare nei criteri di delega di cui all'art. 8, co. 2, lett. c) che il legislatore delegato, nel razionalizzare la normativa in materia di tariffe, debba prevedere chiaramente

in una disposizione di diritto primario e di livello nazionale che le tariffe locali del servizio taxi debbano intendersi come "tariffe massime", consentendo così l'applicazione diretta di sconti e la possibilità di predeterminazione del prezzo della corsa attraverso algoritmi.

**e. Introdurre tipologie innovative di licenze taxi improntate al concetto di "condivisione"**

Come anche recentemente evidenziato dall'Autorità dei Trasporti nello Schema di "Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti Locali"<sup>4</sup>, l'uso condiviso del veicolo taxi da parte di più utenti che condividono la stessa destinazione o parte dei rispettivi percorsi (cosiddetto "taxi sharing"), oltre a mitigare l'impatto ambientale del servizio, può incidere positivamente sulla competitività del servizio taxi, per consentire un taglio dei costi a carico del singolo utente e incentivare in definitiva l'uso stesso del taxi.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità invita le amministrazioni locali a rilasciare specifiche licenze per il "taxi sharing", aumentando così le occasioni di condivisione delle corse tra utenti. Lasciare però questa opportunità alla piena discrezionalità delle amministrazioni locali potrebbe compromettere il raggiungimento dei suddetti benefici di sostenibilità e competitività del servizio.

Pertanto, è auspicabile che il legislatore nazionale, nel ridefinire la disciplina delle licenze con l'obiettivo di promuovere una migliore concorrenza (art. 8, comma 2 lett. d), dia chiare indicazioni alle amministrazioni locali, includendo espressamente le licenze di "taxi sharing" tra i regimi di licenza che dovrebbero essere utilizzati dalle amministrazioni locali.

Bisogna inoltre osservare come il concetto di "condivisione" non assume rilievo soltanto in relazione agli utenti, ma potrebbe applicarsi anche ai tassisti e ai loro veicoli. Ad oggi la Legge Quadro prevede un forte nesso tra la licenza ed il veicolo a cui la licenza si riferisce, e stabilisce che ogni tassista non possa possedere più licenze (e che quindi non possa nemmeno utilizzare più veicoli). Questo crea un forte svantaggio competitivo per i tassisti rispetto agli NCC, che sono legittimati per legge ad ottenere autorizzazioni multiple.

Permettere a più tassisti di utilizzare lo stesso veicolo determinerebbe, innanzitutto, una riduzione dei costi operativi derivanti in capo al singolo tassista dall'acquisto (o dal leasing) e dalla manutenzione del veicolo, portando potenzialmente a una riduzione dei prezzi e ad una conseguente maggiore competitività del servizio stesso. Inoltre, aumenterebbe la capacità del singolo veicolo di generare profitto, incrementando così il valore della licenza.

---

<sup>4</sup> Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 146/2021 del 4 novembre 2021