

I801AB - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - ROMA - INOTTEMPERANZA

Provvedimento n. 31302

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 luglio 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 15, comma 2, della citata legge, nella parte in cui prevede che, in caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1 dello stesso articolo, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del dieci per cento del fatturato, determinando, altresì, il termine entro il quale il pagamento della sanzione deve essere effettuato. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa fino a trenta giorni;

VISTO, altresì, l'articolo 15, comma 2-bis, lettera a), della citata legge che prevede che l'Autorità può irrogare alle imprese e associazioni di imprese penalità di mora il cui importo può giungere fino al cinque per cento del fatturato medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio sociale precedente per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data fissata nella decisione, al fine di costringerle a ottemperare alla diffida di cui al comma 1 del presente articolo;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTO il proprio provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, con il quale è stato accertato che le società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e Samarcanda - Società Cooperativa hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza con riferimento alla previsione, negli atti che disciplinano i rapporti tra le predette società e i tassisti aderenti, di clausole che individuano specifici obblighi di non concorrenza, che, nel loro insieme, sono suscettibili di produrre effetti anticoncorrenziali impedendo od ostacolando l'ingresso sul mercato di nuovi operatori;

VISTA la lettera b) del dispositivo del citato provvedimento, con cui è stato ordinato alle società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e Samarcanda - Società Cooperativa di adottare, entro centoventi giorni dalla notifica del presente provvedimento, misure idonee a eliminare l'infrazione accertata e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione stessa;

VISTA la lettera c) del dispositivo del citato provvedimento, con il quale si richiedeva alle società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e Samarcanda - Società Cooperativa di dare comunicazione all'Autorità delle iniziative adottate per ottemperare a quanto richiesto dalla lettera b) del dispositivo, trasmettendo specifica relazione scritta entro centoventi giorni dalla notifica del provvedimento;

VISTE le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 7991/2020 del 14 dicembre 2020 e n. 8061/2020 del 15 dicembre 2020;

VISTO il proprio provvedimento n. 29969 dell'11 gennaio 2022 con il quale è stato deliberato: (i) che il comportamento di Radiotaxi 3570 Società Cooperativa, consistente nel non aver adottato alcuna misura volta a eliminare o ridurre la portata delle clausole di non concorrenza, nonché nella mera non applicazione delle suddette clausole, integra inottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990; (ii) di irrogare a Radiotaxi 3570 Società Cooperativa, per tale comportamento e per quanto esposto in motivazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di 21.000 € (ventunomila euro);

VISTA la sentenza del Tar del Lazio, sez. I, del 20 marzo 2023, n. 4769;

VISTA la comunicazione della società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, pervenuta in data 19 aprile 2023 e integrata in data 12 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento n. 30716 del 18 luglio 2023, con il quale è stato avviato un procedimento per contestare alla società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa la violazione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990 per presunta inottemperanza al proprio provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 5 giugno 2024;

VISTA la memoria conclusiva di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, pervenuta in data 4 luglio 2024;

SENTITI in audizione finale, in data 9 luglio 2024, i rappresentanti di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Con provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018 (di seguito, anche "Provvedimento"), confermato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 7991 del 14 dicembre 2020 (di seguito anche "sentenza del Consiglio di Stato" o "Sentenza"), l'Autorità ha accertato che le società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa, Samarcanda - Società Cooperativa hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza con riferimento alla previsione, negli atti che disciplinano i rapporti tra le predette società e i tassisti aderenti, di clausole che individuano specifici obblighi di non concorrenza, che, nel loro insieme, sono suscettibili di produrre effetti anticoncorrenziali impedendo od ostacolando l'ingresso di imprese concorrenti nel mercato della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi nel Comune di Roma¹.

2. Con il medesimo provvedimento, è stato ordinato alle Parti di porre fine al comportamento distorsivo della concorrenza e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quello oggetto dell'infrazione accertata. In tale ottica è stata prescritta la trasmissione di una relazione scritta al fine di dare conto all'Autorità delle iniziative volte a ottemperare a quanto disposto².

3. Con provvedimento n. 29969 dell'11 gennaio 2022, l'Autorità ha deliberato che il comportamento di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa (di seguito anche "Radiotaxi 3570"), consistente nel non aver adottato alcuna misura volta a eliminare o ridurre la portata delle clausole di non concorrenza, nonché nella mera non applicazione delle suddette clausole, integrasse inottemperanza al provvedimento n. 27244/2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990, irrogando a Radiotaxi 3570 una sanzione amministrativa pecuniaria di 21.000 euro³.

4. Radiotaxi 3570 ha proposto ricorso al TAR Lazio per l'annullamento del provvedimento n. 29969/2022, che è stato integralmente rigettato con sentenza n. 4769 del 20 marzo 2023. Infine, la Società ha proposto ricorso in appello, in data 20 aprile 2023, allo stato pendente.

II. LA PARTE

5. Radiotaxi 3570 è la principale società di gestione del radiotaxi a Roma per numero di tassisti aderenti, pari a oltre 3.500⁴. Radiotaxi 3570 è una cooperativa di servizi attiva a Roma sin dal 1968 e offre ai tassisti aderenti, oltre al servizio radiotaxi, anche l'utilizzo dell'applicazione *itTaxi*, sviluppata nell'ambito dell'Unione dei Radiotaxi d'Italia-URI, a cui possono aderire solo i gestori di radiotaxi e non più di un radiotaxi per città. A Roma la società è, appunto, Radiotaxi 3570.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

6. In data 18 luglio 2023, l'Autorità ha avviato il procedimento per contestare a Radiotaxi 3570 la violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990 per inottemperanza al proprio provvedimento n. 27244/2018.

7. L'avvio dell'inottemperanza ha fatto seguito alla comunicazione del 19 aprile 2023⁵ con cui Radiotaxi 3570 ha rappresentato di aver adottato una misura consistente in un accordo di *partnership* commerciale stipulato tra il Consorzio It Taxi S.c.r.l., proprietario del sistema tecnologico *ItTaxi*, di cui la Parte detiene il controllo, e la piattaforma Uber, in ragione del quale i tassisti appartenenti alla cooperativa sono messi in condizione di accettare anche le richieste di chiamata provenienti dagli utenti dell'applicazione di Uber Italy S.r.l. (di seguito "Uber").

8. In particolare, nel provvedimento di avvio n. 30716 del 18 luglio 2023 l'Autorità ha rilevato che "[...] *le misure adottate da Radiotaxi 3570, consistenti nel descritto accordo di partnership commerciale e nell'informativa datane ai soci, peraltro parziale, non appaiono idonee a ottemperare al provvedimento del 2018, considerato che le clausole di esclusiva illecite, oggetto della diffida, continuano a essere presenti nello Statuto e nel Regolamento della cooperativa nella formulazione e nell'estensione censurate dall'Autorità con il provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018. L'obbligazione posta a carico di Radiotaxi 3570 dal provvedimento dell'Autorità comporta, infatti, un'attività modificativa dello Statuto mediante una delibera assembleare straordinaria dei soci volta all'eliminazione delle clausole di esclusiva a portata assoluta, le quali hanno di per sé un effetto indebito di condizionamento della condotta dei tassisti e di illecita pressione sulla loro libertà negoziale*"⁶. Inoltre, il citato accordo non costituiva una misura idonea, in quanto solo provvisoria, "riconducibile a un fatto contingente e potenzialmente anche temporaneo"⁷.

¹ [Per quanto concerne in particolare Radiotaxi 3570 sono previsti espliciti obblighi di non concorrenza agli articoli 4, 5 e 10 dello Statuto; clausole di analoga portata sono presenti anche nel Regolamento interno (cfr. paragrafi 37 e 38 del provvedimento n. 27244/2018).]

² [Pronto Taxi 6645 e Samarcanda hanno ottemperato al provvedimento, rimuovendo le rispettive clausole di non concorrenza.]

³ [Né, peraltro, l'ottemperanza delle altre Parti del procedimento, Pronto Taxi 6645 e Samarcanda, con conseguente liberazione di capacità, esentava Radiotaxi 3570 dall' eseguire la diffida.]

⁴ [Cfr. comunicazione del 26 gennaio 2024.]

⁵ [Integrata in data 12 maggio 2023 in riscontro a una richiesta di informazioni della Direzione.]

⁶ [Cfr. par. 17.]

⁷ [Cfr. par. 19.]

Infine, il provvedimento ha evidenziato che: “per effetto del suddetto accordo, non è nella disponibilità dei tassisti soci di Radiotaxi 3570 impiegare liberamente una quota della propria capacità produttiva in favore di piattaforme di intermediazione concorrenti, atteso che Uber è integrato in ItTaxi, essendo le richieste di corse dei clienti Uber instradate, tramite Splyt, in ItTaxi”⁸.

9. In data 18 settembre 2023, è pervenuta una memoria difensiva di Radiotaxi 3570⁹. In data 13 ottobre 2023, si è tenuta l’audizione di Radiotaxi 3570 con la Direzione¹⁰, a esito della quale, in data 27 ottobre 2023, è pervenuto un ulteriore scritto difensivo di Radiotaxi 3570, contenente una proposta di ottemperanza, volta a stabilire a livello statutario la possibilità per i tassisti soci di mettere a disposizione la propria offerta di servizio taxi per soddisfare anche le domande di utenti veicolate dal sistema ItTaxi mediante accordi di integrazione tecnologica con piattaforme di intermediazione concorrenti (vedi *infra*)¹¹.

10. In data 9 ottobre 2023, sono state chieste informazioni alla società Mytaxi Italia S.r.l. (di seguito, “Mytaxi”)¹², che quest’ultima ha riscontrato in data 3 novembre 2023¹³.

11. In data 31 ottobre 2023, si è tenuta l’audizione di Uber¹⁴.

12. In data 7 novembre 2023 la Parte ha fornito alcuni chiarimenti in merito alla proposta di ottemperanza e, contestualmente, ha chiesto una proroga del termine conclusivo del procedimento¹⁵. Tale termine è stato prorogato al 28 febbraio 2024 con provvedimento del 14 novembre 2023.

13. In data 14 novembre 2023, Radiotaxi 3570 ha effettuato accesso agli atti del procedimento¹⁶.

14. Il 17 novembre 2023, è stata inviata una richiesta di informazioni e dati al Radiotaxi 3570¹⁷, riscontrata il 29 novembre 2023¹⁸. In data 5 dicembre 2023, si è svolta la seconda audizione istruttoria della Parte. Le informazioni pervenute a fine novembre sono state integrate da Radiotaxi 3570 il successivo 26 gennaio 2024 con una comunicazione avente a oggetto una formale “proposta di misure di ottemperanza”¹⁹.

15. Allo scopo di valutare compiutamente i profili oggetto dell’istruttoria alla luce di tutti gli elementi acquisiti (da ultimo, il 26 gennaio 2024), il 6 febbraio 2024 l’Autorità ha deliberato di prorogare il termine conclusivo del procedimento al 30 aprile 2024.

16. In data 15 febbraio 2024, sono stati richiesti ulteriori dati e informazioni a Radiotaxi 3570 e a Uber²⁰, che sono pervenuti rispettivamente nelle date del 27 febbraio e 26 febbraio 2024²¹.

17. In data 4 aprile 2024, l’Autorità ha deliberato di prorogare il termine conclusivo del procedimento al 31 luglio 2024.

18. In data 5 aprile 2024, si è svolta l’ultima audizione istruttoria della Parte²², a esito della quale quest’ultima ha prodotto un ulteriore scritto difensivo, pervenuto il 2 maggio 2024²³.

19. In data 5 giugno 2024, l’Autorità ha trasmesso alla Parte la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito anche “CRI”),²⁴.

⁸ [Cfr. par. 18.]

⁹ [Cfr. doc. 9.]

¹⁰ [Cfr. doc. 13.]

¹¹ [Cfr. doc. 18.]

¹² [Cfr. doc. 11.]

¹³ [Cfr. doc. 23.]

¹⁴ [Cfr. doc. 22.]

¹⁵ [Cfr. doc. 25.]

¹⁶ [Cfr. doc. 30.]

¹⁷ [Cfr. doc. 32. La richiesta era volta, tra l’altro, a chiarire:

- le motivazioni sottese alla pretesa necessità e proporzionalità della misura proposta (rispetto alla misura, che appare meno restrittiva della concorrenza, che consente ai tassisti soci della cooperativa di poter liberare una specifica quota di capacità produttiva accettando direttamente le richieste provenienti dalle piattaforme terze, cioè senza dover passare attraverso accordi tra la piattaforma ItTaxi e le piattaforme terze);

- le modalità di messa a disposizione della capacità delle risorse a favore dei partners secondo il principio di neutralità e non discriminazione;

- le condizioni economiche del rapporto di interconnessione.]

¹⁸ [Cfr. doc. 34.]

¹⁹ [Cfr. doc. 36.]

²⁰ [Cfr. docc. 38 e 39.]

²¹ [Cfr. docc. 41 e 40.]

²² [Cfr. doc. 47]

²³ [Cfr. doc. 48.]

20. Nelle date del 12 giugno 2024 e 26 giugno 2024, Radiotaxi 3570 ha effettuato nuovamente accesso agli atti del procedimento²⁵.

21. Infine, Radiotaxi 3570 ha presentato una memoria conclusiva in data 4 luglio 2024²⁶ ed è stata sentita in audizione davanti al Collegio il 9 luglio 2024²⁷.

IV. IL TRASPORTO MEDIANTE TAXI: CENNI NORMATIVI

22. In base alla legge quadro n. 21/1992 e ss.mm.ii., il servizio taxi, per sua natura e funzione, si configura come un servizio di trasporto pubblico di piazza sottoposto a regime di licenza (con servizio obbligatorio e tariffe predeterminate a livello amministrativo). Il servizio taxi è, infatti, l'unico a essere soggetto a un regime di licenza e di predeterminazione politico-amministrativa delle tariffe massime; al contempo, è anche l'unico che offre una tipologia di servizio obbligatorio di natura pubblica autorizzato a offrire il cosiddetto "servizio di piazza". Il servizio taxi, inoltre, rappresenta un servizio pubblico che non grava in alcun modo sulla collettività, in quanto "autofinanziato" interamente dagli utenti²⁸.

23. Tra le competenze delle amministrazioni comunali rientrano: l'individuazione dei fabbisogni di offerta (numero di veicoli); le modalità per lo svolgimento del servizio e, dunque, la regolamentazione in materia di turni; i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio taxi. All'amministrazione comunale compete anche l'attività di verifica del rispetto della normativa, inclusa quella sui turni, da parte dei tassisti²⁹.

V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

24. Di seguito si dà conto delle risultanze istruttorie e, in particolare, della proposta di ottemperanza e degli impegni assunti a corredo della stessa da Radiotaxi 3570 nel corso del procedimento, nonché delle difese svolte per sostenere che la società possa ritenersi ottemperante a quanto prescritto dal provvedimento n. 27244/2018. Si illustreranno, infine, le osservazioni e le informazioni prodotte a riguardo da Uber, nonché da Mytaxi.

V.1 La misura di ottemperanza di Radiotaxi 3570

25. Nel corso del procedimento, Radiotaxi 3570 ha inizialmente proposto alcune modifiche alla misura di ottemperanza di cui all'accordo di *partnership* commerciale con Uber^{*30}.

26. A esito delle successive attività istruttorie, Radiotaxi 3570 si è impegnata a:

- modificare il proprio Statuto, mediante la definitiva introduzione di una clausola che prevede espressamente: "*i soci della Cooperativa che ne diano disponibilità, possono mettere a disposizione la propria offerta di servizio taxi per soddisfare anche le domande di utenti veicolate dal sistema ItTaxi mediante accordi di integrazione tecnologica con altre piattaforme di intermediazione*"³¹.

- concludere accordi di *partnership* commerciale (analoghi a quello già realizzato con Uber) con tutte le piattaforme concorrenti che ne facciano richiesta. Più specificamente, l'impegno attiene alla conclusione di accordi di

²⁴ [Cfr. doc. 53.1A.]

²⁵ [Cfr. docc. 57 e 61.]

²⁶ [Cfr. doc. 63.]

²⁷ [Cfr. doc. 67.]

²⁸ [La legge quadro n. 21/1992, all'articolo 2, definisce il servizio di taxi come un servizio di trasporto pubblico non di linea che: "ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge a un'utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti [i Comuni n.d.r.] che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale". Inoltre: "la prestazione del servizio è obbligatoria". Infine, l'esercizio dell'attività "è soggetta a licenza".]

²⁹ [Ai sensi dell'articolo 5 "I comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono: a) il numero e il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire a ogni singolo servizio; b) le modalità per lo svolgimento del servizio; c) i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi; d) i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente".]

* [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

³⁰ [Si è cioè impegnata ad approvare una delibera assembleare recante all'o.d.g. [omissis]. Inoltre, la Parte si è impegnata a: (i) garantire la piena applicabilità della delibera assembleare nei confronti non solo dei nuovi soci, ma altresì di quelli che hanno aderito alla cooperativa prima dell'adozione di tale misura, mediante l'approvazione di un'ulteriore delibera del Consiglio di Amministrazione, avente carattere sostanzialmente ricognitivo della delibera assembleare stessa; (ii) dare diffusa pubblicità di tale misura mediante la trasmissione a tutti i tassisti soci della delibera.]

³¹ [La modifica verrebbe approvata mediante un'assemblea straordinaria dei soci, recante all'o.d.g. "Modifica dell'art. 5 dello Statuto al fine di precisarne la portata applicativa".]

interconnessione tecnologica, mediante i quali Radiotaxi 3570 metterà a disposizione delle piattaforme concorrenti l'intera compagine di tassisti soci per rispondere alle richieste dei clienti delle piattaforme concorrenti³².

27. La piattaforma ItTaxi consente l'intermediazione tra l'offerta di corse da parte dei tassisti soci di Radiotaxi 3570 e la domanda di taxi proveniente sia dai clienti della cooperativa sia dai clienti di piattaforme terze tra cui, allo stato, Uber (*ItTaxi Partners*). La Parte ha rappresentato che il sistema di smistamento delle chiamate della piattaforma ItTaxi (il c.d. sistema di *dispatching ItTaxi*) rispetta un principio di neutralità, in base al quale le corse vengono assegnate ai tassisti senza discriminare in ragione dell'origine della chiamata (cooperativa vs *ItTaxi Partners*) e senza che questi ultimi possano scegliere il servizio in ragione della fonte da cui origina la richiesta stessa³³.

28. In proposito, con la comunicazione del 7 novembre 2023, Radiotaxi 3570 ha prodotto un documento nel quale, a sinistra, sono riportati gli *screenshot* delle schermate (ItTaxi App e Uber App), come risultano visibili dal *device* del cliente e, a destra, sono riportate le schermate visibili dal tassista (*Driver App*). Da tale documento risulta che, al momento della ricezione di una richiesta taxi, l'app in dotazione del tassista socio (*Driver App*) non visualizza mai le informazioni relative alla fonte da cui originano le richieste taxi, mentre visualizza la destinazione della corsa richiesta e i tasti "Accetta" o "Rifiuta", cliccando sui quali, dunque, la corsa viene accettata o rifiutata.

Nella medesima comunicazione, la Parte ha rappresentato che, al momento della ricezione di una richiesta, il tassista di Radiotaxi 3570 ha visibilità esclusivamente delle seguenti informazioni: (a) punto di *pickup*; (b) nome dell'area di posteggio associata al punto di *pickup* (se presente); (c) punto di *delivery* (se presente); (d) nome del cliente (se presente); (e) distinzione tra corsa e prenotazione; (f) caratteristiche della corsa richiesta; (g) numero di passeggeri e bagagli e eventuali note per il tassista. In particolare, il punto di *delivery* viene indicato in quanto inserito nella richiesta di una corsa da parte del cliente, essendo tale indicazione opzionale da parte di quest'ultimo.

29. Come indicato nella comunicazione del 7 novembre 2023, nonché nelle precedenti comunicazioni³⁴, quando la corsa origina dal canale *ItTaxi Partners* (allo stato da Uber), in base all'accordo, il cliente Uber si interfaccia esclusivamente con l'app Uber e il contratto di trasporto si conclude tra il tassista e il cliente Uber. D'altronde, l'utente che si avvale del servizio di intermediazione Uber-ItTaxi non effettua alcun pagamento al tassista, essendo la transazione economica interna al sistema Uber. La cooperativa si limita soltanto alla messa a disposizione della capacità della risorsa tassista.

V.2 Le argomentazioni della Parte

V.2.1 L'idoneità della misura predisposta dalla cooperativa a ottemperare al Provvedimento

30. Secondo la Parte, la misura predisposta da Radiotaxi 3570 nel corso del procedimento è pienamente idonea - ed è l'unica idonea - a realizzare l'effetto utile della diffida, in quanto, da un lato, in base a un meccanismo non discriminatorio, mette a disposizione delle piattaforme terze la capacità produttiva inutilizzata, ottimizzando l'attività del tassista socio e favorendo, quindi, un efficientamento dell'incontro tra la domanda e l'offerta di servizio taxi³⁵; dall'altro, preserva, al contempo, la necessaria disponibilità delle risorse della cooperativa funzionali al raggiungimento del suo scopo mutualistico³⁶. In mancanza di un sistema di integrazione centrale che consente un monitoraggio continuo e costante della disponibilità della propria flotta (*i.e.*, lo *status* dei singoli tassisti) a rispondere alle proprie richieste, Radiotaxi 3570 non potrebbe, infatti, avere mai reale contezza della capacità assorbita dalle richieste provenienti dalla cooperativa e, quindi, non sarebbe in grado di definire e liberare neppure la quota eccedentaria in favore delle piattaforme concorrenti.

31. Nella memoria finale pervenuta il 4 luglio 2024 e in occasione dell'audizione innanzi al Collegio tenutasi il 9 luglio 2024, la Parte ha formulato repliche alle critiche mosse nella CRI³⁷. A riguardo, Radiotaxi 3570 ha, preliminarmente, eccepito la carenza istruttoria che, a suo dire, inficerebbe il presente procedimento, non essendo stata accolta la

³² [A esclusione dei soci che decidano di non avvalersi dello smistamento delle chiamate provenienti dalla piattaforma terza: a riguardo, la Parte ha dichiarato che circa il [85-90%] dei tassisti soci avrebbe aderito all'accordo con Uber.]

³³ [La Parte ha rappresentato a riguardo che nei mesi di maggio, giugno, luglio e agosto 2023, rispettivamente circa il [30-35%], [35-40%], [35-40%] e [40-45%] delle corse effettivamente servite dalla flotta di Radiotaxi 3570 è stato evaso da Uber.]

³⁴ [Cfr. memoria del 18 settembre 2023.]

³⁵ [Laddove i tassisti utilizzassero app terze senza una integrazione tecnologica centralizzata, non sarebbe in alcun modo possibile conoscere il loro status (liberi, occupati ovvero occupati con destinazione), e ciò comporterebbe inevitabilmente il rischio per il sistema di smistamento di escludere tassisti inattivi o comunque "candidabili" a fornire il servizio.]

³⁶ [A tale proposito, la Parte ha sottolineato che è proprio la sentenza del Consiglio di Stato a precisare che la definizione della portata della diffida deve necessariamente tenere conto delle prerogative della cooperativa al fine di poter assicurare il suo "buon funzionamento" nonché garantire "il vincolo fiduciario con la cooperativa di appartenenza e il perseguimento dello scopo mutualistico" (cfr. punto 8.16 sentenza n. 7991/2020).]

³⁷ [Nella CRI la misura proposta dalla Parte è stata ritenuta non idonea a ottemperare al Provvedimento sostanzialmente in quanto rimette a Radiotaxi 3570 - e non ai tassisti - il potere di scegliere per quali piattaforme terze possono rendere disponibile la loro capacità inutilizzata e impone alle piattaforme concorrenti di ItTaxi di negoziare con quest'ultima le condizioni economiche di erogazione del servizio di intermediazione. Tale situazione impedisce, di fatto, l'esplicitarsi di un adeguato confronto competitivo nella misura in cui trasforma la piattaforma ItTaxi in una controparte necessaria per le piattaforme terze che, nei limiti della capacità inutilizzata dei tassisti, intendano avvalersi di questi ultimi.]

richiesta di verificare l'attuale configurazione del mercato, e ha contestato le conclusioni di merito raggiunte nella CRI, argomentando in particolare: a) sull'interpretazione data al Provvedimento e alla sentenza del Consiglio di Stato; b) sulla riduzione degli incentivi a competere della misura proposta; c) sui comportamenti opportunistici dei tassisti; d) sull'impossibilità di individuare la quota di capacità produttiva inutilizzata.

a) Sulla libertà di scelta del tassista e sulla definizione delle modalità con cui la capacità produttiva eccedentaria viene liberata

32. A detta della Parte, né il provvedimento del 2018 né la sentenza del Consiglio di Stato impongono a Radiotaxi 3570 di consentire un *contatto diretto* del tassista socio con le piattaforme terze, come invece sostenuto nella CRI. I predetti atti, sancendo la liceità della natura relativa e non assoluta della clausola di esclusiva ne confermano la titolarità del relativo diritto in capo alla cooperativa, a cui conseguentemente - e in quanto titolare - riconoscono il diritto di valutare e definire anche le modalità con cui limitarne l'applicazione a carico dei soci: organizzando tecnicamente e in forma coerente con tale principio il funzionamento e l'operatività della sua piattaforma di interconnessione³⁸.

33. Per effetto della tesi sostenuta nella CRI e incentrata sulla necessità di garantire un contatto diretto del tassista da parte delle piattaforme terze, invece, si realizzerebbe una "*traslazione tecnico-giuridica*" del diritto di definire le modalità di esecuzione dell'esclusiva dalla cooperativa, che ne è titolare, al tassista socio, che si è impegnato a rispettarla³⁹.

34. Inoltre, la misura proposta da Radiotaxi 3570 stimolerebbe la concorrenza e l'efficienza, come sostenuto anche da Uber, secondo cui l'accordo di *partnership* "*fornisce un'ulteriore opzione di spostamento agli utenti di Uber e, dunque, ne accresce l'offerta*"⁴⁰. Di contro, la soluzione prospettata nella CRI impedirebbe al Radiotaxi 3570 di sviluppare il proprio modello di *business* e di conoscere in tempo reale lo status dei soci.

35. La Parte ritiene, inoltre, che tanto il provvedimento dell'Autorità quanto la sentenza del Consiglio di Stato hanno riconosciuto ampia discrezionalità alla stessa nel definire la condotta da seguire e non solo la quantità di capacità liberabile⁴¹.

b) Sulla riduzione degli incentivi a competere

36. La Parte ha contestato l'assunto della CRI secondo cui la misura predisposta da Radiotaxi 3570 per ottemperare al provvedimento del 2018 ridurrebbe gli incentivi allo svolgimento di un confronto competitivo tra le piattaforme di intermediazione.

37. A riguardo, Radiotaxi 3570 osserva che Uber e Mytaxi, sentite in istruttoria, non hanno sollevato alcuna criticità a riguardo. In ogni caso, tale preoccupazione non sussisterebbe perché ItTaxi non prevede alcuna commissione né per gli utenti né per i tassisti⁴² e le piattaforme terze sono libere di decidere le commissioni da applicare⁴³.

³⁸ [In altri termini l'allentamento della clausola di esclusiva implica unicamente il consenso della cooperativa a che i tassisti vincolati dall'obbligo di fedeltà cooperativa possano avvalersi dei servizi di intermediazione offerti da piattaforme in concorrenza con la cooperativa di appartenenza e l'individuazione delle modalità con cui viene garantita tale possibilità è espressamente rimessa alla cooperativa stessa dal Consiglio di Stato, secondo cui "[p]ertanto, una volta accertata l'illiceità di clausole di non concorrenza a portata assoluta, spetterà ai radiotaxi definire, alla stregua di quanto prescritto nel provvedimento da eseguire, quale sia la quota di capacità produttiva effettivamente necessaria per consentire la realizzazione dei legittimi obiettivi di tutela sottesi alla clausola di non concorrenza e, di contro, quale sia la quota suscettibile di essere impiegata dai tassisti in favore di altre piattaforme di intermediazione-definendo, al riguardo, altresì le modalità attraverso cui siffatta quota deve essere espressa" (cfr. par. 8.21, cit.).]

³⁹ [Il tassista che, a monte, ha legittimamente scelto di aderire alla cooperativa "conferisce a quest'ultima la propria offerta decidendo quindi di non veicolare direttamente la sua offerta attraverso canali diversi da quelli cooperativi (quali FreeNow e Uber). Ciò in quanto, attraverso la sua scelta di adesione in qualità di socio provvede ad autoprodurre e gestire una propria piattaforma tecnologica di interconnessione di cui conserva - tramite la cooperativa - proprietà e gestione per veicolare la propria offerta" (Cfr. memoria del 4 luglio 2024).]

⁴⁰ [Oltre al fatto di aver Uber nel corso dell'audizione risposto negativamente alla domanda degli Uffici "se la resistenza dei tassisti a instaurare un rapporto autonomo con Uber dipend[esse] dalla presenza di clausole di esclusiva presenti negli statuti delle cooperative radiotaxi".]

⁴¹ [Sul punto la Parte ha da ultimo precisato che, se anche il secondo inciso del citato par. 8.21 della sentenza (i.e. "definendo altresì le modalità attraverso cui siffatta quota deve essere espressa") si riferisse unicamente alla modalità di calcolo della capacità, esso avrebbe lo stesso significato del primo inciso (i.e. "definire [...] quale sia la quota di capacità produttiva effettivamente necessaria [...] e, di contro, quale sia la quota suscettibile di essere impiegata dai tassisti in favore di altre piattaforme di intermediazione"). Tale interpretazione però è inattendibile in quanto i due passaggi sono collegati dall'avverbio "altresì" che, per definizione, esprime un'aggiunta rispetto a quanto espresso nella frase principale. La Parte pertanto ribadisce che, diversamente dalla lettura forzata della CRI, il Consiglio di Stato ha confermato che le modalità di messa a disposizione sono rimesse alla Cooperativa in quanto titolare della veicolazione dell'offerta.]

⁴² [Anche in assenza della piattaforma di interconnessione ItTaxi, le piattaforme terze aperte non sarebbero stimolate ad attirare i tassisti con commissioni più vantaggiose e differenziate rispetto a quella garantite dalla cooperativa che, come detto, sono pari a zero.]

⁴³ [In effetti, contrariamente a quanto asserito dalla CRI, la cooperativa, in fase di contrattazione con le piattaforme terze per la conclusione degli accordi di interoperabilità, si fa portatrice dei diritti dei tassisti soci, proteggendoli dal rischio di aumenti indiscriminati delle commissioni da parte piattaforme. Inoltre, la cooperativa non esercita alcuna influenza sulla decisione delle piattaforme concorrenti di imporre agli utenti una commissione di prenotazione che, in effetti, non è mai stata applicata da Radiotaxi 3570 e, a ben vedere, costituisce una peculiarità delle piattaforme aperte.]

c) *Sui comportamenti opportunistici*

38. Radiotaxi 3570 ritiene, in primo luogo, che l'affermazione secondo cui anche sull'app ItTaxi il tassista visualizza la destinazione della corsa richiesta (così potendo porre in essere comportamenti opportunistici) non sia vera e non sia supportata da alcun documento. L'indicazione della destinazione da parte dei clienti di ItTaxi è solo facoltativa e nella prassi raramente fornita⁴⁴. Inoltre, il tassista "interrogato" dal sistema ItTaxi riceve una sola richiesta alla volta che difficilmente rifiuterà in quanto non conosce, né può prevedere, se e quando riceverà una nuova richiesta e, soprattutto, quale sarà la sua destinazione.

Invece, l'utilizzo di più *devices* contemporaneamente da parte del tassista favorirebbe comportamenti opportunistici, potendo arbitrariamente optare per una corsa diversa, cancellando quella da poco accettata.

39. La Parte definisce, in secondo luogo, farraginoso, rispetto al sistema centralizzato, la soluzione basata su controlli *ex post* prospettata dalla CRI per controllare i comportamenti opportunistici⁴⁵.

d) *Sull'impossibilità di individuare la quota di capacità produttiva inutilizzata*

40. Relativamente a questo profilo, Radiotaxi 3570 ha rappresentato, innanzitutto, che sarebbe onere dell'Autorità, e non della Parte, indicare come calcolare tale quota⁴⁶. Peraltro, l'impossibilità di effettuare tale calcolo fa sì che l'unica modalità di ottemperanza sia l'eliminazione dell'esclusiva.

41. In ogni caso, nella memoria finale la Parte, dopo aver eccepito il fatto che l'analisi dell'andamento della domanda avrebbe dovuto essere effettuato nell'ultimo triennio (come richiesto dalla CRI) e non annualmente, ha fornito i dati del biennio giugno 2022-maggio 2024⁴⁷, che evidenziano tassi di chiamate inevase (che esprimono i tassi di occupazione dei tassisti) variabili e, a dire della Parte, anche erratici, tenuto conto, ad esempio, che *"- il tasso di richieste inevase registrato a settembre 2022 è due volte superiore al tasso di richieste inevase registrato a gennaio 2023; mentre - il tasso di richieste inevase a settembre 2023 è cinque volte superiore al tasso di richieste inevase a gennaio 2024"*. In sostanza, considerando lo stesso arco di tempo (*i.e.* settembre - gennaio) di due anni consecutivi, la differenza del tasso di richieste inevase dimostra una significativa irregolarità. Alla luce di questi dati, dunque, risulterebbe dimostrata l'oggettiva impossibilità di individuare in maniera definita, anche sulla scorta di medie, "quote eccedentarie attendibili per il futuro"⁴⁸.

42. Secondo la Parte, poi, il fatto che la quota messa a disposizione tramite la misura proposta dalla cooperativa vada ben oltre quanto richiesto deporrebbe a favore dell'impossibilità di definirla.

43. Infine, Radiotaxi 3570 ha rappresentato che la saturazione sarebbe un dato conclamato⁴⁹ e che, in ogni caso, la modifica della portata assoluta della clausola si sarebbe già realizzata essendo l'accordo con Uber operante dal giugno 2022⁵⁰.

V.2.2 *Le criticità insite nella misura alternativa di ottemperanza prefigurata nel corso del procedimento*

44. Per contro, la possibilità di consentire ai tassisti di liberare su base individuale una specifica quota di capacità produttiva, accettando direttamente le richieste provenienti da piattaforme terze, risulterebbe non corretta e, comunque non percorribile in quanto solleva una serie di problematiche, perché:

- comporterebbe, anzitutto, una modifica sostanziale del modello di *business* della cooperativa, che diventerebbe a tutti gli effetti una piattaforma aperta, rendendo la clausola di non concorrenza priva di ogni significato e valenza. Da ciò discenderebbe, un inevitabile pregiudizio per il buon funzionamento della cooperativa, che vedrebbe ridursi la

⁴⁴ [La Parte ha dichiarato che solo un cliente (di ItTaxi) su quattro indica la destinazione della corsa richiesta, producendo una tabella recante le corse da canali ItTaxi con destinazione e senza, nel periodo gennaio-maggio 2024.]

⁴⁵ [In sostanza, il meccanismo suggerito dalla CRI: (i) da un lato, trasferisce in capo al tassista l'onere e la responsabilità di dover svolgere un'attività di reporting che implica un onere di registrazione di tutte le corse effettuate in favore delle piattaforme concorrenti nel corso di un turno, con l'annotazione del preciso momento in cui sono state accettate e della destinazione (ii) dall'altro lato, impone su Radiotaxi 3570 l'onere di implementare un complesso sistema di controlli "incrociati" *ex post* fra i dati registrati dalla Cooperativa e quelli comunicati da ogni singolo tassista.]

⁴⁶ [La CRI, invero, non indica quali dati dimostrerebbero la possibilità di calcolare i periodi di inattività di ciascun socio; inoltre, richiama in maniera del tutto generica la sussistenza di una asserita "pluralità di elementi" utili a individuare una modalità di ottemperanza.]

⁴⁷ [La Parte ha precisato che i dati del 2021 non sono stati forniti in quanto il 2021 è stato un anno che ha risentito ancora degli effetti della crisi pandemica e delle relative restrizioni alla circolazione e dunque non rappresenterebbe un idoneo parametro di raffronto.]

⁴⁸ [L'andamento delle richieste taxi subisce direttamente le conseguenze che derivano da eventi incidentali e fenomeni eccezionali (quali appunto, condizioni atmosferiche, scioperi e guasti dei mezzi pubblici).]

⁴⁹ [Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 3 novembre 2023, AS1921 - Regolamentazione licenze taxi (in Bollettino n. 42/2023), in cui è attestato un numero molto elevato di chiamate inevase e tempi di attesa eccessivamente lunghi.]

⁵⁰ [Proprio nell'attuale momento storico l'Autorità era (ed è) tenuta, dunque, a valutare l'idoneità della misura della cooperativa, e ciò sulla base delle circostanze che caratterizzano oggi il mercato, ivi compresa la sua comprovata saturazione.]

propria capacità di rispondere positivamente alle chiamate ricevute e, conseguentemente, sarebbe costretta a "smantellare" gli investimenti effettuati per implementare il proprio sistema di gestione⁵¹;

- non garantirebbe l'efficientamento delle risorse e la massimizzazione della capacità produttiva dei singoli tassisti, non essendo le singole piattaforme in grado di assegnare le corse in maniera efficiente;
- faciliterebbe l'adozione di comportamenti opportunistici da parte dei tassisti che potrebbero scegliere di accettare o meno una corsa per ragioni di convenienza;
- si porrebbe in contrasto con la natura di servizio pubblico del servizio taxi, nonché con gli obblighi di presa in carico dell'utenza in maniera indifferenziata, ai sensi della legge quadro n. 21/1992;
- aumenterebbe i rischi di disservizi al consumatore, come d'altronde noto all'Autorità nell'ambito del procedimento di tutela del consumatore PS12670⁵².

V.3 La posizione di FreeNow

45. In data 3 novembre 2023 *Mytaxi* (ora *FreeNow*), riscontrando una richiesta di informazioni della Direzione, ha osservato che la sottoscrizione di un siffatto accordo di *partnership*, per come rappresentato nel provvedimento di avvio, stabilirebbe che l'app di Uber sia integrata nel sistema ItTaxi e che le richieste di corse dei clienti Uber vengano instradate, per il tramite di Splyt, nel sistema ItTaxi senza un'intermediazione diretta dei tassisti con gli utenti. Detto accordo non consentirebbe, dunque, al tassista socio di Radiotaxi 3570 alcuna scelta circa ulteriori piattaforme di intermediazione con le quali interagire.

46. Del resto, secondo quanto affermato dalla cooperativa in fase preistrutturativa e riportato nel provvedimento di avvio, l'accordo in questione costituirebbe una *deroga* alla clausola statutaria di esclusiva che, quindi, appare essere - per stessa ammissione del Radiotaxi 3570 - ancora pienamente efficace e in vigore. Pertanto, *FreeNow* ha ritenuto che l'accordo di *partnership* commerciale intercorrente tra ItTaxi e Uber non sia idoneo a ottemperare al provvedimento del 2018 e che, per dare piena ottemperanza a tale delibera, "*Radiotaxi 3570 debba intervenire modificando il proprio Statuto e il proprio Regolamento eliminando ogni clausola di esclusiva o restrizione circa l'utilizzo di piattaforme concorrenti*"⁵³.

V.4 La posizione di Uber

47. Uber ha fornito le proprie osservazioni e informazioni in più occasioni nel corso procedimento, sia nell'audizione del 31 ottobre 2023, sia in data 26 febbraio 2024 riscontrando una richiesta di informazioni della Direzione.

48. Nel corso dell'audizione, Uber ha dichiarato di aver tentato l'attivazione di un servizio di intermediazione "autonomo" a Napoli e a Torino, ma di avere abbandonato questa modalità di *business* in quanto non conveniente sotto il profilo economico; in particolare, la società ha considerato che: "*non disponendo di una flotta adeguata, l'attivazione di un servizio autonomo non sarebbe sostenibile sotto il profilo economico. Pertanto, Uber ha optato per l'accordo di partnership commerciale con ItTaxi*"⁵⁴. E ancora: "*A oggi i costi che Uber dovrebbe sostenere per interfacciarsi autonomamente con i tassisti sono alti*"; "*le clausole di esclusiva non hanno costituito un fattore che la società ha considerato nella valutazione relativa alla conclusione dell'accordo. Quest'ultimo è stato siglato in quanto ItTaxi fornisce un'ulteriore opzione di spostamento agli utenti di Uber e, dunque, ne accresce l'offerta*"⁵⁵.

VI. VALUTAZIONI

49. Il procedimento è stato avviato, ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 2-bis, della legge n. 287 del 1990, per contestare a Radiotaxi 3570 l'inottemperanza alla diffida emanata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, con il provvedimento n. 27244/2018.

50. Come descritto in Fatto, Radiotaxi 3570 ha proposto una misura di ottemperanza volta a modificare la clausola statutaria di non concorrenza nel senso di riconoscere ai tassisti soci la possibilità di accettare chiamate provenienti da piattaforme terze che abbiano concluso accordi di interoperabilità con la piattaforma proprietaria ItTaxi.

51. Tale misura - per le ragioni che saranno più dettagliatamente indicate di seguito - non costituisce tuttavia ottemperanza al citato provvedimento, in quanto, impedendo ai tassisti soci di mettere direttamente a disposizione di *qualsiasi* piattaforma di intermediazione terza la capacità produttiva eccedente quella necessaria al funzionamento della cooperativa, non garantisce quella concorrenza tra piattaforme che erogano servizi di intermediazione della domanda e dell'offerta del servizio taxi, che costituisce l'obiettivo perseguito dal provvedimento dell'Autorità del 2018,

⁵¹ [Al riguardo la Parte ha osservato che gli sforzi fatti per lo sviluppo di formule innovative quale la piattaforma ItTaxi (compresi i costi di sviluppo e manutenzione dei servizi) e gli investimenti, sono stati, e sono tuttora, interamente sopportati (e finanziati) dagli stessi tassisti soci riuniti in cooperativa senza alcuna possibilità di traslarne l'onere sui prezzi al cliente.]

⁵² [Cfr. comunicazione del 26 gennaio 2024. Nella memoria finale la Parte ha rilevato inoltre che, in osservanza degli impegni assunti e resi obbligatori a esito del citato procedimento PS12670 - Radiotaxi Roma 3570 - Problematiche varie, l'utenza può inoltrare agevolmente e in maniera tempestiva i propri reclami alla cooperativa direttamente tramite il sistema centralizzato fornito da ItTaxi.]

⁵³ [Cfr. comunicazione FreeNow del 3 novembre 2023.]

⁵⁴ [Cfr. audizione del 31 ottobre 2023.]

⁵⁵ [Cfr. ibidem.]

di cui si dà conto anche nella sentenza del Consiglio di Stato. La misura indicata dalla Parte, infatti, riconosce alla piattaforma ItTaxi il ruolo di intermediario necessario, che decide al posto del tassista come e nei confronti di quali operatori quest'ultimo può mettere a disposizione la propria capacità inutilizzata, ossia quella quota di capacità che dovrebbe essere invece lasciata completamente libera. Per effetto della misura, sarà la piattaforma ItTaxi a stabilire quali soggetti potranno entrare nel mercato e a quali condizioni, definendone anche il modello di *business*, in spregio allo sviluppo di una concorrenza effettiva nel mercato *de quo*.

VI.1 La questione preliminare del difetto di istruttoria

52. Radiotaxi 3570 ha eccepito che il presente procedimento sarebbe viziato da un difetto di istruttoria per non aver accolto la richiesta della Parte di effettuare una nuova indagine volta ad aggiornare i dati di mercato per verificare la permanenza dell'effetto di *foreclosure* e, dunque, se e in che misura l'iniziativa della cooperativa fosse necessaria e proporzionata ai fini dell'ottemperanza.

53. Detta censura è inconferente e, pertanto, deve essere rigettata. Infatti, ciò che rileva in questa sede è la mancata ottemperanza alla diffida contenuta nel provvedimento del 2018, ossia la mancata modifica della portata assoluta della clausola di non concorrenza che discende dalla sua formulazione e dalla valenza che essa riveste nei confronti dei tassisti soci.

54. Sul punto, inoltre, a esito del primo procedimento di inottemperanza nei confronti di Radiotaxi 3570, chiuso con il citato provvedimento n. 29969/2022, interamente confermato dal TAR Lazio con sentenza n. 4769/2023, il giudice amministrativo ha osservato che una parziale apertura del mercato, all'esito dell'ottemperanza da parte degli altri partecipanti all'intesa sanzionata, "non elide l'obbligo che gravava su Radio Taxi 3570 di porre in essere le medesime attività di adeguamento". Inoltre, "la dedotta liberazione del mercato potrebbe essere un fatto del tutto contingente e potenzialmente anche temporaneo [...]" e "seguendo la tesi di parte ricorrente, verrebbe del tutto neutralizzata l'efficacia deterrente del provvedimento, il quale ha anche una portata precettiva e assiologica de futuro [...]".

55. Sicché è evidente come sia del tutto irrilevante preoccuparsi dell'analisi del mercato in assenza di una preliminare modifica statutaria della clausola di non concorrenza, che, conformemente a quanto statuito dal provvedimento dell'Autorità del 2018, dalla sentenza del Consiglio di Stato del 2020 e dal Tar Lazio nel 2023, non solo deve essere effettuata, ma deve anche essere idonea a garantire un adeguato confronto concorrenziale tra piattaforme di intermediazione della domanda di servizio taxi.

VI.2 L'inottemperanza

VI.2.1 Sul contesto giuridico

56. La valutazione della misura proposta dalla Parte implica la necessità di muovere, innanzitutto, dalla ricostruzione del provvedimento dell'Autorità n. 27244 del 27 giugno 2018 (di seguito anche, "Provvedimento") e della sentenza del Consiglio di Stato n. 7991 del 14 dicembre 2020, con cui tale provvedimento è stato confermato. In tal senso va, in primo luogo, ricordato che la diffida, rispetto alla quale Radiotaxi 3570 risulta inottemperante, non censura la clausola statutaria di non concorrenza in sé, bensì la sua portata assoluta in quanto vincola i tassisti soci a destinare tutta la loro capacità produttiva, espressa in termini di corse, a una singola piattaforma chiusa. Nel provvedimento dell'Autorità si legge che clausole di questa portata sono restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 101 TFUE in quanto idonee a determinare un consistente e duraturo effetto cumulativo di blocco nel mercato della raccolta e dello smistamento della domanda del servizio taxi a Roma, ostacolando la concorrenza effettiva e potenziale, lo sviluppo di assetti di mercato più efficienti e concorrenziali e riducendo la concorrenza tra piattaforme chiuse e aperte a danno dei tassisti e dei consumatori finali⁵⁶.

57. Nel Provvedimento è chiaramente indicato che, al fine di ottemperare, la Parte dovrebbe interpretare gli obblighi di non concorrenza in maniera tale da lasciare i tassisti liberi di utilizzare una quota della capacità produttiva eccedente a favore delle piattaforme aperte e non come estesi a tutta la capacità produttiva, in termini di corse, dei tassisti aderenti al radiotaxi. Il vincolo di non concorrenza, infatti, non può andare al di là di quanto necessario a garantire il corretto funzionamento della cooperativa⁵⁷.

58. In senso confermativo si è espresso il Consiglio di Stato, secondo il quale: "La trasformazione delle clausole di esclusiva assoluta in esclusiva relativa, come imposto con il provvedimento impugnato in primo grado, dunque, consentirebbe ai tassisti vincolati di acquistare i servizi di intermediazione da piattaforme in concorrenza con quella di appartenenza, limitatamente alla quota di capacità produttiva individuale non necessaria al radiotaxi di adesione"⁵⁸.

⁵⁶ [Cfr. paragrafo 287 del provvedimento n. 27244/2018.]

⁵⁷ [In tal senso, cfr. paragrafo 276 del provvedimento n. 27244/2018: "gli obblighi di non concorrenza non devono estendersi a tutta la capacità produttiva (in termini di corse) dei tassisti vincolati ai radiotaxi, ma devono lasciare liberi i tassisti di utilizzarne una quota a favore delle piattaforme aperte. Il vincolo di non concorrenza, infatti, non può andare al di là di quanto necessario a garantire il corretto funzionamento delle cooperative". Vedi anche paragrafi 243 e 285.]

⁵⁸ [Cfr. paragrafo 8.20 sentenza n. 7991/2020. Prosegue il Consiglio di Stato rilevando che mediante la trasformazione delle clausole di esclusiva assoluta in esclusiva relativa: "Per l'effetto: - da un lato, si assicurerebbe, [...] il ripristino del gioco concorrenziale sul mercato rilevante, consentendosi anche ad altre piattaforme di intermediazione di avvalersi di una quota della capacità produttiva espressa dai tassisti vincolati; con benefici sia per i tassisti stessi (posti in condizione di ottimizzare la propria capacità produttiva, aumentando il numero di corse e, quindi, i ricavi conseguibili dalla propria attività economica, oltre che di usufruire della concorrenza tra piattaforme

VI.2.2 Sulla libertà di scelta del tassista e sulla definizione delle modalità con cui la capacità produttiva eccedentaria viene liberata

59. Alla luce della ricostruzione letterale e logica dei predetti atti, Radiotaxi 3570 è, come anticipato, inottemperante perché la misura proposta, contrariamente a quanto disposto nel provvedimento dell’Autorità e a quanto sancito nella sentenza del Consiglio di Stato, impedisce ai tassisti soci di scegliere autonomamente se e per quali piattaforme terze mettere a disposizione la propria capacità produttiva eccedente quella impiegata per la cooperativa. Dal citato paragrafo 276 del Provvedimento risulta, infatti, espressamente che *“gli obblighi di non concorrenza [...] devono lasciare liberi i tassisti di utilizzarne una quota [di capacità produttiva] a favore delle piattaforme aperte. [...]”*. In modo altrettanto inequivoco il Consiglio di Stato, al paragrafo 8.20 della sentenza n. 7991/2020, chiarisce: *“La trasformazione delle clausole di esclusiva assoluta in esclusiva relativa [...] consentirebbe ai tassisti vincolati di acquistare i servizi di intermediazione da piattaforme in concorrenza con quella di appartenenza [...]”*.

60. La misura basata sulla libertà di scelta del tassista, diversamente da quanto sostenuto dalla Parte, non determina nessuna “traslazione tecnico-giuridica” della titolarità dell’esclusiva. Infatti, là dove al tassista venisse lasciata la libertà di scegliere con quale piattaforma terza operare, tale possibilità riguarderebbe solo la parte cosiddetta eccedente, ossia quella parte di capacità esclusa dall’ambito di applicazione dell’esclusiva, così come ridefinito dall’Autorità e dal Consiglio di Stato. Ciò implica che resterebbe, legittimamente e correttamente, mantenuta in capo alla cooperativa la titolarità dell’esclusiva riguardante la capacità essenziale al funzionamento della stessa.

61. Inoltre, anche nel caso di rapporto diretto tra il tassista e la piattaforma terza non si impedirebbe alla cooperativa di continuare a svolgere l’attività di intermediazione secondo il proprio modello di *business*, cioè di piattaforma chiusa, che non ha richiesto un utilizzo dell’intera capacità produttiva esprimibile da ciascun tassista aderente e che riguarda pertanto la sola quota a essa necessaria.

62. Privo di pregio è poi l’argomento secondo cui la misura basata sulla libertà di scelta del tassista sarebbe in contraddizione tanto con il Provvedimento quanto con la Sentenza, che, a detta della Parte, le avrebbero riconosciuto ampia discrezionalità nel definire la condotta da seguire. A riguardo, si osserva che la misura prefigurata non è in contrasto con i citati atti per le ragioni che seguono. Innanzitutto, in base alla Sentenza, al Radiotaxi 3570 spetta unicamente il potere di stabilire quanta capacità produttiva liberare e il modo in cui determinare tale quantitativo. In tal senso, al paragrafo 8.21 si legge: *“Pertanto, una volta accertata l’illiceità di clausole di non concorrenza a portata assoluta, spetterà ai radiotaxi definire, alla stregua di quanto prescritto nel provvedimento da eseguire, quale sia la quota di capacità produttiva effettivamente necessaria per consentire la realizzazione dei legittimi obiettivi di tutela sottesi alla clausola di non concorrenza - e, di contro, quale sia la quota suscettibile di essere impiegata dai tassisti in favore di altre piattaforme di intermediazione - definendo, al riguardo, altresì le modalità attraverso cui siffatta quota deve essere espressa”*.

In ogni caso, quand’anche (*quod non*) si dovesse ritenere che sia rimessa alla discrezionalità del Radiotaxi 3570 la definizione della condotta da seguire, l’esercizio di tale discrezionalità dovrebbe sempre avvenire nel rispetto della *ratio* del Provvedimento e delle regole a tutela della concorrenza, ossia in modo da favorire il confronto competitivo tra piattaforme di intermediazione. Obiettivo, questo, che non può certamente ritenersi perseguito con la misura proposta.

63. Quest’ultima, infatti, pur lasciando il tassista socio libero a monte di scegliere se aderire o meno agli accordi di interoperabilità con ItTaxi, gli preclude poi la libertà di operare per piattaforme terze che non abbiano concluso tali accordi. Inoltre, non consente alle altre piattaforme di intermediazione concorrenti di avvalersi autonomamente di una quota della capacità produttiva espressa dai tassisti vincolati, secondo un proprio modello di *business* e applicando condizioni di remunerazione del servizio che non siano negoziate con la piattaforma concorrente ItTaxi, come peraltro sostenuto anche dalla società Mytaxi nel corso dell’istruttoria.

64. Diversamente da quanto previsto nel Provvedimento e nella Sentenza, la misura indicata dalla Parte non stimola adeguatamente la concorrenza tra piattaforme chiuse e aperte in quanto, attraverso la definizione negoziata delle condizioni economiche del servizio, riduce gli incentivi di queste ultime ad attirare i tassisti con condizioni economiche e di servizio vantaggiose e differenziate, suscettibili di stimolare la fornitura di servizi innovativi ai tassisti e di favorire anche politiche di prezzo inferiori rispetto alle tariffe regolamentate.

65. Né il fatto che Uber e Mytaxi, sentite in istruttoria, non abbiano sollevato criticità con riguardo all’accordo di *partnership* e che Uber abbia affermato che detto accordo *“fornisce un’ulteriore opzione di spostamento agli utenti di Uber e, dunque, ne accresce l’offerta”* può essere ritenuto un valido argomento per sostenere che la misura proposta da Radiotaxi 3570 non inciderebbe in senso negativo sulla definizione della struttura del mercato, ma anzi stimolerebbe la concorrenza. Infatti, Uber si è limitata a rappresentare che il diverso modello di *business*, fondato su un servizio di intermediazione “autonomo” con il tassista, di cui la società ha pur tentato l’attivazione a Napoli e a

di intermediazione, per ottenere condizioni negoziali di maggiore favore), sia per gli utenti finali del servizio taxi (che, per effetto dell’ottimizzazione della capacità produttiva di tassisti, registrerebbero una riduzione dei tempi di attesa e, quindi, del costo della corsa, venendo il tassametro, di regola, attivato con il ricevimento della richiesta del servizio taxi, oltre che miglioramenti del servizio in ragione della concorrenza tra le piattaforme di intermediazione); - dall’altro, non si impedirebbe al radiotaxi di continuare a svolgere l’attività di intermediazione secondo il proprio modello di business che, come osservato, non ha richiesto nel periodo preso in esame dall’Autorità un utilizzo dell’intera capacità produttiva esprimibile da ciascun tassista aderente” (cfr. paragrafo 8.20).]

Torino, si è rivelato non conveniente sotto il profilo economico e, quindi, non sostenibile; dall'altro, Mytaxi ha dichiarato espressamente che alla società è precluso tale diverso modello di *business* con il tassista socio di Radiotaxi 3570⁵⁹.

VI.2.3 Sui comportamenti opportunistici

66. La misura proposta da Radiotaxi 3570 non è neanche necessaria né proporzionata allo scopo di eliminare il rischio di comportamenti opportunistici dei tassisti, dato che, innanzitutto, dalla documentazione agli atti⁶⁰, contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte, emerge che anche sull'app ItTaxi il tassista visualizza la destinazione della corsa richiesta (ove indicata) in un momento precedente a quello in cui viene accettata o rifiutata.

67. Inoltre, il rifiuto ingiustificato delle corse appare in contrasto con gli obblighi di servizio pubblico al cui rispetto i tassisti sono tenuti e tale circostanza, diversamente da quanto asserito dalla Parte, incide sulla riduzione degli incentivi a tenere comportamenti opportunistici.

68. Detto rifiuto potrebbe essere contrastato mediante meccanismi volti a verificare il corretto comportamento del tassista nell'allocatione di parte della propria capacità alla cooperativa, quali l'imposizione della comunicazione alla cooperativa delle corse evase a favore delle piattaforme terze, indicando il momento in cui sono state accettate e la destinazione.

69. Infine, del tutto apodittica appare l'affermazione di Parte secondo cui il sistema individuato dall'Autorità trasferirebbe un onere eccessivo in capo ai tassisti e al Radiotaxi 3570, senza che sia dimostrato in concreto in cosa si concretizzino tali costi e in che misura non siano proporzionati rispetto ai benefici per la concorrenza derivanti dalla misura suggerita dall'Autorità nel corso del presente procedimento.

VI.2.4 Sull'individuazione della quota di capacità inutilizzata

70. Contrariamente a quanto suggerito da Radiotaxi 3570, le circostanze fattuali addotte (*id est*, la dinamicità della domanda del servizio taxi e la saturazione della capacità produttiva dei tassisti nel Comune di Roma) non ostano ad individuare la capacità produttiva inutilizzata e, quindi, ad esimere la Parte dal porre in essere la misura di ottemperanza prescritta dal Provvedimento.

71. Sul punto, va preliminarmente evidenziato che proprio in base alla misura proposta la Parte si è già impegnata a rendere disponibile l'intera capacità dei tassisti soci a favore delle piattaforme terze con cui sottoscriverà accordi di interoperabilità. Pertanto, l'impossibilità di definire *ex ante* la quota di capacità liberabile non appare rappresentare, nella realtà dei fatti, un ostacolo concreto all'adozione di una misura alternativa che attribuisca al tassista la scelta della piattaforma terza per la quale operare.

72. In ogni caso, si osserva che la dinamicità della domanda del servizio taxi non implica l'imprevedibilità del suo andamento e quindi l'impossibilità di individuare la quota di capacità produttiva inutilizzata.

73. Innanzitutto, i nuovi dati prodotti dalla Parte, ancora una volta, non risultano idonei a verificare in concreto che l'andamento della domanda, pur dinamico, non sia prevedibile, atteso che si confrontano dati irrilevanti a tal fine che evidenziano tassi di chiamate invase variabili, registrati a settembre 2022/gennaio 2023 rispetto a quelli registrati a settembre 2023/gennaio 2024.

74. Inoltre, i fattori stagionali che influenzano la domanda (festività infrasettimanali, ferie, alta/bassa stagione turistica ecc.) sono ben noti e l'occorrenza della maggior parte degli eventi "imprevedibili" è in realtà conoscibile in prossimità dell'evento stesso⁶¹.

75. Tecniche statistiche ed econometriche standard applicate su serie storiche sufficientemente lunghe (per esempio, un triennio) permettono poi di individuare e separare l'impatto sulla domanda di servizio taxi sia di noti fattori stagionali sia degli eventi imprevedibili.

76. Tali analisi permettono di: (i) stimare sia la capacità inutilizzata media, sia la capacità inutilizzata in presenza di picchi di domanda e (ii) la capacità che i tassisti possono utilizzare senza l'intermediazione di ItTaxi.

77. Deve anche rilevarsi che tale capacità può essere definita in modo "dinamico", tenendo conto di fattori stagionali ed aggiustandola quando si manifestano eventi imprevedibili.

78. È, altresì, evidente che solo il Radiotaxi 3570 è in possesso dei dati per effettuare tale analisi e per individuare la capacità liberabile.

79. Quanto infine alla prospettata saturazione della capacità produttiva dei tassisti nel Comune di Roma (che osterebbe all'individuazione di una quota di capacità produttiva inutilizzata), si osserva che la stessa non può giustificare la condotta inottemperante della Parte. Infatti, come detto, è irrilevante l'analisi del mercato in assenza della modifica della portata assoluta della clausola di non concorrenza, che - conformemente a quanto statuito dal

⁵⁹ [Il dato che denota i ricavi in crescita della società, risultante dal bilancio 2022, non costituisce elemento rilevante ai fini della decisione del presente caso, che riguarda la mancata modifica della portata assoluta della clausola di non concorrenza che impone vincoli non proporzionati nei confronti dei tassisti soci. La mancata acquisizione agli atti del presente procedimento del bilancio non avrebbe dunque fornito alcun elemento a favore della tesi difensiva della Parte.]

⁶⁰ [Cfr., per esempio, la comunicazione della Parte del 7 novembre 2023, citata nella CRI, in cui viene descritto il funzionamento del sistema di dispatching.]

⁶¹ [Gli scioperi nei trasporti sono annunciati con giorni di anticipo, le previsioni meteorologiche danno la probabilità di pioggia ecc.]

Provvedimento, dalla Sentenza e, da ultimo, dal Tar Lazio nel 2023 – non solo deve essere effettuata ma deve essere anche idonea a garantire un adeguato confronto tra piattaforme di intermediazione del servizio taxi.

VII. LA SANZIONE

80. Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, legge n. 287/90 in caso di inottemperanza alla diffida di cui all'articolo 15, comma 1, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato, ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione prevista dall'articolo 15, comma 1, di importo minimo non inferiore al doppio della sanzione già applicata.

81. Considerato che l'Autorità non ha applicato sanzioni a Radiotaxi 3570 per l'infrazione accertata nel provvedimento n. 27244/2018, nel caso di specie si applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato della società.

82. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 31 della legge n. 287/1990: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

83. Quanto alla gravità dell'infrazione, si deve tenere in considerazione che nel caso di specie non vi è stato adeguamento da parte di Radiotaxi 3570 alla delibera dell'Autorità n. 27244/2018, che aveva diffidato la Parte a eliminare le clausole statutarie e regolamentari di non concorrenza a portata assoluta. La suddetta condotta finalizzata all'ottemperanza avrebbe potuto essere agevolmente tenuta dalla Parte, come altresì dimostrato dall'avvenuta ottemperanza delle altre società di radiotaxi destinatarie del provvedimento n. 27244/2018. Deve poi rilevarsi che l'infrazione costituisce la seconda inottemperanza alla diffida contenuta nel provvedimento n. 27244/2018 dell'Autorità, essendo stato già svolto un primo procedimento di inottemperanza nei confronti del 3570, chiuso con provvedimento n. 29969 dell'11 gennaio 2022, interamente confermato dal TAR Lazio con sentenza n. 4769 del 20 marzo 2023.

84. Pertanto, nel caso di specie, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria che viene quantificata, in ragione degli elementi sopra esposti, nella misura del 2% del fatturato rilevante realizzato nell'ultimo esercizio finanziario chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, ovvero in 140.043,95 euro.

85. Inoltre, considerati il perdurare dell'infrazione e la pervicace inottemperanza alla diffida di cui al provvedimento n. 27244/2018, per garantire l'efficacia di tale decisione e costringere la Parte a ottemperare, è imposta una penalità di mora ai sensi dell'articolo 15, comma 2-bis, lettera a), legge n. 287/1990 per ogni giorno di ritardo a decorrere dal termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento. La penalità di mora è quantificata nella misura dell'1% del fatturato medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio sociale precedente, pari a 214,40 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, alla luce delle risultanze istruttorie, che Radiotaxi 3570 non ha adottato idonea misura di ottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, avendo perpetuato l'accertata situazione anticoncorrenziale;

DELIBERA

a) che il comportamento di Radiotaxi 3570 Società Cooperativa, consistente nel non aver adottato misure idonee all'eliminazione dell'infrazione e nel non essersi astenuta dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione, non avendo in particolare modificato le clausole statutarie e regolamentari di non concorrenza a portata assoluta nei termini indicati in motivazione, integra inottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990;

b) di irrogare a Radiotaxi 3570 Società Cooperativa, per tale comportamento e per quanto esposto in motivazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di 140.043,95 € (centoquarantamilaquarantatré/95 euro);

c) di imporre, per quanto esposto in motivazione, una penalità di mora di 214,40 € (duecentoquattordici/40 euro) a Radiotaxi 3570 Società Cooperativa per ogni giorno di ritardo nell'adempimento della diffida di cui al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, a decorrere dal termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento;

d) che Radiotaxi 3570 Società Cooperativa deve presentare, entro sessanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, una relazione scritta sulle misure che intende adottare ai fini dell'ottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018.

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera b) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con

addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi *di home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* www.agenziaentrate.gov.it.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli