

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 gennaio 2017;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE;

VISTA la segnalazione inviata da Mytaxi Italia S.r.l. in data 8 novembre 2016 e successive integrazioni;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA SEGNALAZIONE

1. In data 8 novembre 2016 è pervenuta una segnalazione da parte di Mytaxi Italia S.r.l. (di seguito Mytaxi), filiale italiana di un gruppo fondato nel giugno 2009 e che dal 2014, dopo la fusione con Moovel GmbH, appartiene al gruppo automobilistico tedesco Daimler AG. Mytaxi è attiva nella gestione di un'applicazione (*app*) per dispositivi mobili (*smartphone* e *tablet*) che mette in collegamento diretto tassisti e utenti e opera in Italia, a Roma e a Milano, dal 2015.

2. Mytaxi fornisce ai singoli tassisti servizi di raccolta e smistamento della domanda tramite una *app* per *smartphone* e *tablet*. L'adesione ai servizi di Mytaxi è gratuita, così come gratuita è l'uscita dal servizio e non è previsto un numero di corse obbligatorie in caso di convenzionamento. I tassisti convenzionati pagano a Mytaxi una commissione in percentuale sul prezzo di ogni corsa portata a termine. Non esistono clausole di esclusiva, per cui i tassisti convenzionati con Mytaxi possono utilizzare in contemporanea qualunque altro sistema di raccolta e smistamento della domanda. Tra i servizi aggiuntivi offerti da Mytaxi all'utenza finale vi è anche l'implementazione di un sistema di *rating* del viaggio che consente al passeggero di effettuare una valutazione sul tipo di servizio effettuato.

3. Mytaxi lamenta il ricorso a clausole di esclusiva da parte delle società che gestiscono i servizi di radiotaxi all'interno delle aree del Comune di Milano. Tali clausole di esclusiva sarebbero idonee, ad avviso del segnalante, ad impedire od ostacolare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato della raccolta e dello smistamento della domanda del servizio taxi¹. Le clausole di esclusiva risultano dagli atti che disciplinano i rapporti tra le società di gestione del servizio radiotaxi e i tassisti aderenti. Mytaxi evidenzia inoltre condotte delle predette società ostative allo sviluppo di ogni altro strumento di raccolta della domanda ulteriore rispetto al radiotaxi e consistenti, in particolare in ostacoli allo sviluppo del c.d. numero unico comunale, nonché in recessi da contratti con tassisti che avevano iniziato a utilizzare l'*app* Mytaxi.

II. LE PARTI

4. Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare Società Cooperativa in breve Taxiblu S.c. (di seguito anche Taxiblu) è una società cooperativa che gestisce il servizio radiotaxi (4040), attiva a Milano e nell'*hinterland* milanese. Il Consorzio è nato il 21 aprile 1999 dall'unione dei quattro storici radiotaxi di Milano: 6767 (A.R.Co.), 8383 (Esperia), 5353 (a.a.a.Aderenti), 3100 (Piccola Cooperativa) e rappresenta il più grande radiotaxi di Milano. A Taxiblu aderiscono circa 1.800 tassisti.

¹ Mytaxi evidenzia che la natura anticoncorrenziale di tali clausole è stata sottolineata anche dall'Autorità di regolazione dei trasporti nel suo "Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità" del 21 maggio 2015.

5. Yellow Tax Multiservice S.r.l. (di seguito anche Yellow Tax) è una società che gestisce il servizio radiotaxi (6969), attiva a Milano e provincia. A Yellow Tax aderiscono circa 1.400 tassisti.

6. Autoradiotassi Società Cooperativa (di seguito anche Autoradiotassi) è una società cooperativa che gestisce il servizio radiotaxi a Milano (8585). Ad Autoradiotassi aderiscono circa 1.400 tassisti.

7. Mytaxi Italia s.r.l., è una società appartenente al gruppo automobilistico tedesco Daimler AG. Mytaxi, in qualità di segnalante.

III. SERVIZIO TAXI ED EVOLUZIONE NELLE MODALITÀ DI RACCOLTA DELLA DOMANDA

8. L'attività di trasporto mediante taxi è disciplinata dalla legge 15 gennaio 1992 n. 21 (*“Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”*), alla quale devono conformarsi i regolatori locali che sono costituiti dalle Regioni e dai Comuni².

9. La legge 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 ad un'utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti [i Comuni] che definiscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale”* (art. 2, comma 1). Inoltre: *“la prestazione del servizio è obbligatoria”* (art. 2, comma 2). Infine, l'esercizio dell'attività *“è soggetta a licenza”* (art. 8).

10. Il servizio taxi ha precise caratteristiche che lo differenziano dal servizio di noleggio con conducente (anche servizio NCC). Il servizio taxi è infatti assoggettato a: (i) obbligo di servizio nei confronti di un'utenza

² In particolare, l'art. 4 (*“Competenze regionali”*) stabilisce che: *“Le regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge”* (comma 1). *“Le regioni, inoltre, una volta stabiliti i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, delegano agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative attuative di cui al comma 1(...)”* (comma 2). Infine: *“Nel rispetto delle norme regionali, gli enti locali delegati (...) disciplinano l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea a mezzo di specifici regolamenti (...)”* (comma 3). L'art. 5, (*“Competenze comunali”*), attribuisce ai Comuni il compito di stabilire, tra l'altro *“le modalità per lo svolgimento del servizio”* (comma 1, lett. b).

indifferenziata; (ii) obbligo di stazionamento su piazza; (iii) tariffe fissate dalla pubblica amministrazione; (iv) territorialità e obbligo di inizio del servizio nel comune che ha rilasciato la licenza; (v) servizio a chiamata immediata³.

11. Per quanto concerne la disciplina dell'attività di taxi a Milano, è sufficiente ricordare che in Lombardia la disciplina dei taxi prevista dalla legge quadro nazionale è integrata dalla legge regionale della Lombardia n. 20 del 15 aprile 1995 e, per quanto qui di interesse, dal Regolamento del Comune di Milano, approvato con deliberazione consiliare n. 66 del 17 luglio 2000, che, all'art. 26, elenca le modalità di acquisizione del servizio, tra cui *“la richiesta telefonica attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie”*⁴.

12. Ai canali tradizionali di raccolta della domanda del servizio taxi (richiesta diretta da parte dell'utenza di un taxi in transito o nei posteggi, chiamata telefonica alle colonnine situate nei posteggi) - e al c.d. servizio radiotaxi - si sono aggiunte recentemente nuove modalità di raccolta e smistamento della domanda che utilizzano le tecnologie basate sulla geolocalizzazione della domanda e dell'offerta.

13. Il servizio radiotaxi funziona mediante un sistema centralizzato nel quale una centrale operativa riceve le richieste telefoniche, ricerca via radio e localizza il taxi disponibile più vicino al luogo del prelievo dell'utente al momento della chiamata e gli assegna la corsa. Per usufruire del servizio radiotaxi il singolo tassista paga una *fee* d'ingresso in cifra fissa ed un canone mensile, il cui ammontare è stabilito dal rispettivo gestore di radiotaxi.

14. Si tratta di una modalità di raccolta che nel tempo è diventata prevalente, poiché consente di smistare con efficienza e celerità le chiamate di utenti che necessitano del servizio taxi. Ciò che caratterizza il servizio radiotaxi è che non vi è alcun rapporto diretto tra utente finale e tassista. Tutti i rapporti con l'utente sono infatti gestiti dalla centrale radiotaxi: l'utente è informato solamente del nome del taxi in arrivo e del tempo che il taxi impiegherà per

³ Gli NCC non sono invece assoggettati a obblighi di servizio, la loro prestazione non è obbligatoria, non devono stazionare su piazza ma si rivolgono ad un'utenza che avanza, presso la rimessa, apposta richiesta, le tariffe sono concordate tra le parti; quanto alla territorialità, il servizio può avere inizio anche al di fuori del comune dove ha sede la rimessa; infine, il servizio è soggetto ad autorizzazione.

⁴ Cfr. l'art. 26, comma 4, che prevede: *“l'acquisizione del servizio (...) può avvenire: - mediante richiesta diretta avanzata all'auto pubblica in stazionamento di attesa presso gli appositi posteggi taxi; - richiesta diretta all'auto pubblica in transito (...); - richiesta telefonica esclusivamente attraverso gli opportuni apparecchi appositamente installati presso i posteggi taxi o centrale radiotaxi ovvero attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie nel rispetto della peculiarità legislativa del servizio taxi. Le modalità di svolgimento dei servizi attraverso le centrali radiotaxi devono essere effettuate nel rispetto delle norme vigenti”*. In tal senso, peraltro, dispone anche il Regolamento regionale del *“bacino di traffico del sistema aeroportuale del servizio taxi”* del 4 aprile 2014.

giungere a destinazione.

15. Molti gestori di radiotaxi hanno iniziato a utilizzare modalità aggiuntive, alternative alla ricezione telefonica delle chiamate, di cui gli utenti possono avvalersi per chiamare un taxi⁵.

16. Il numero unico comunale (02.7777) è stato sviluppato dal Comune di Milano con l'obiettivo di sostituire le colonnine di chiamata ai posteggi e garantire una maggiore efficacia ed efficienza dell'attività di raccolta della domanda del servizio taxi⁶.

17. In questo contesto Mytaxi, attraverso la sua *app*, mette direttamente in contatto i tassisti con gli utenti che hanno scaricato l'apposita *app* e intendono prenotare una corsa taxi. L'utente, fin dal momento successivo alla geo-localizzazione del taxi più vicino, riceve informazioni relative al tipo di auto, al nominativo e alla foto del conducente e segue l'approssimarsi del taxi su una mappa interattiva.

IV. LE CONDOTTE IN ESAME

18. Il presente procedimento riguarda innanzitutto le clausole di esclusiva contenute negli atti delle parti che regolano i rapporti con i tassisti. Di seguito si richiamano, senza carattere di esaustività, essendo oggetto di accertamento nel corso dell'attività istruttoria, alcune rilevanti disposizioni previste nei predetti atti delle società parti del procedimento.

19. Ad esempio lo Statuto di Autoradiotassi (es. artt. 8 e 11) vieta ai soci di collaborare o aderire a imprese che perseguano scopi analoghi o svolgano attività, anche indirettamente, concorrenti con gli scopi e le attività della società; di esercitare la loro attività usando mezzi forniti da, o mediante l'intermediazione di, soggetti diversi dalla società; di prestare lavoro subordinato a favore di soggetti terzi in concorrenza con la società; nonché di svolgere anche in proprio attività che sia in concorrenza, anche indirettamente, con gli scopi e le attività della società. Per i soci in situazioni di incompatibilità è prevista l'esclusione. Il denunciante Mytaxi ha riportato clausole di esclusiva di analogo tenore contenute nel Regolamento per i tassisti utenti di Taxiblu, il quale non consente loro di utilizzare ogni altro servizio di smistamento o ricezione delle chiamate, a prescindere dal mezzo

⁵ Applicazioni dedicate per dispositivi mobili, quali *smartphone* e *tablet*, ricorso alla messaggistica Whatsapp e Telegram, siti internet webtaxi.

⁶ Tale numero funziona sia attraverso il telefono che mediante l'apposita applicazione ed è basato anch'esso sulla geo-localizzazione della domanda e dell'offerta.

tecnologico, nonché nel contratto di fornitura di servizi e noleggio beni di Yellow Tax, il quale vieta ai contraenti il ricorso a ogni altro sistema di smistamento o ricezione delle chiamate.

20. Tra le condotte delle parti, lamentate dal denunciante, ostative allo sviluppo di ogni altro strumento di raccolta della domanda ulteriore rispetto al radiotaxi, rilevano altresì le resistenze opposte dai principali gestori di radiotaxi all'introduzione del numero unico comunale. A riprova di ciò e a titolo esemplificativo, a Milano i principali operatori di radiotaxi (Taxiblu, Yellow Tax e Autoradiotassi) hanno presentato ricorso al TAR Lombardia per l'annullamento degli atti della gara avente ad oggetto la fornitura e la gestione del software sviluppato per sostituire le colonnine.

21. Rilevano, inoltre, i comportamenti dei gestori di radiotaxi contro i tassisti che hanno aderito a Mytaxi. Ad esempio, il denunciante riferisce il “*distacco del terminale*” radiotaxi⁷ operato da una centrale radiotaxi milanese nei confronti di alcuni tassisti che si sarebbero resi responsabili di condotte che rendono impossibile la prosecuzione dell'accordo di fornitura tra le Parti, a causa del venir meno del rapporto fiduciario, avendo essi iniziato a servirsi anche del sistema di assegnazione delle corse tramite l'applicazione Mytaxi⁸.

V. VALUTAZIONI

V.i Il mercato rilevante

22. Ai fini della valutazione del caso in esame, può essere individuato un mercato della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi, in cui al canale c.d. “tradizionale” (posteggi e colonnine) si affiancano il radiotaxi, i numeri unici comunali e le *app* che mettono direttamente in contatto l'utenza e i tassisti (come Mytaxi). Si tratta di un mercato distinto da quello della fornitura del servizio taxi, servizio pubblico di rilevanza economica assoggettato a specifici obblighi di servizio pubblico. Sul mercato rilevante l'offerta è rappresentata dai fornitori di servizi di raccolta e smistamento corse e la domanda dai singoli tassisti che possono acquistare tali servizi da terzi o aderire ad una società che eroga questi servizi.

⁷ Si tratta del “terminale gps per l'assegnazione corse, di sorveglianza remota del taxi e, infine, per poter comunicare con la centrale operativa”.

⁸ Tale condotta avrebbe dato luogo alla presentazione di ricorsi d'urgenza per la manutenzione del contratto in essere da parte dei tassisti, ricorsi conclusi mediante una transazione.

23. La dimensione geografica del mercato interessato è locale e corrispondente all'ambito territoriale del comune di Milano, che ha rilasciato la licenza taxi e da cui origina il traffico dei tassisti che si avvalgono dei radiotaxi delle società parti del procedimento.

24. Milano è la seconda città italiana per numero di licenze taxi, pari a 4.856, con una densità rispetto agli abitanti di 3,8 taxi⁹. Secondo i dati forniti dal segnalante, a Milano sono circa 400 i tassisti indipendenti dalle società di gestione del radiotaxi (pari all'8%); emerge dunque una prevalenza netta di tassisti che sono clienti o soci delle società di gestione dei radiotaxi (oltre il 90%).

V.ii La qualificazione della fattispecie

25. Le clausole di esclusiva contenute negli atti (in particolare statuti, regolamenti, contratti) - riportati *supra* al §19 e che regolano i rapporti tra Taxiblu, Yellow Tax, Autoradiotaxi e i rispettivi clienti e/o soci, individuano specifici obblighi di non concorrenza, e costituiscono la principale espressione di condotte delle società indicate volte ad ostacolare, se non ad impedire, l'utilizzo simultaneo da parte dei singoli tassisti di vari intermediari per la fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda. Ove applicati ad una percentuale maggioritaria dei tassisti in un dato ambito territoriale, questi obblighi di non concorrenza appaiono idonei ad impedire od ostacolare l'ingresso nei mercati rilevanti di nuovi operatori che offrono servizi innovativi di raccolta e smistamento della domanda senza alcuna previsione di esclusiva.

26. Con specifico riferimento alla città di Milano, le condotte poste in essere da operatori che forniscono servizi di raccolta e smistamento della domanda di taxi a circa il 90% dei tassisti, appaiono in grado di ostacolare e rallentare fortemente lo sviluppo dell'attività del nuovo operatore Mytaxi.

27. Inoltre i comportamenti individuati appaiono idonei a limitare la concorrenza tra gli stessi gestori di radiotaxi, riducendo le opportunità di scelta dei tassisti e degli stessi utenti finali (qualora si dovessero sviluppare le forme di *rating* dei servizi offerti, attualmente previste nell'offerta di Mytaxi). Ancora, tenuto conto che le tariffe comunali applicate dal servizio taxi devono essere correttamente intese come tariffe massime, non si può escludere che uno sviluppo di nuove modalità di ricerca del servizio taxi da

⁹ Taxi per 1.000 abitanti. La densità per kmq a Milano è invece di 26,7. Fonte: Autorità di regolazione dei trasporti. Secondo Rapporto annuale al Parlamento, luglio 2015.

parte dell'utenza finale possa portare ad una crescita del mercato (e/o di sue particolari nicchie) e dunque a forme di differenziazione dei prezzi per tipologia di utenze, fasce orarie, ecc.

28. In definitiva, le condotte descritte sono suscettibili di integrare una possibile violazione dell'articolo 101 del TFUE o dell'art. 2 della legge n. 287/90 e, in particolare, le clausole di esclusiva contenute negli atti (in particolare statuti, regolamenti, contratti) di Taxiblu, Yellow Tax e Autoradiotassi possono configurarsi come intese verticali tra tali piattaforme ed i singoli tassisti aderenti nel mercato geografico rilevante ed essere dunque idonee a determinare un effetto escludente cumulativo di natura anticoncorrenziale, limitando altresì la concorrenza orizzontale tra i gestori di radiotaxi.

V.iii L'applicabilità del diritto dell'Unione Europea

29. Secondo il costante orientamento della giurisprudenza comunitaria un'intesa è suscettibile di pregiudicare gli scambi intracomunitari quando, sulla base di una serie di elementi oggettivi di diritto e di fatto, la stessa possa esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sulle correnti di scambio tra Stati membri, in una misura che potrebbe nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico¹⁰. Le intese in esame appaiono pertanto idonee a restringere il commercio fra gli Stati membri, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, in quanto Mytaxi appartiene a un gruppo tedesco, attivo in diversi paesi europei e le condotte in esame sono suscettibili di ostacolarne l'ingresso su mercati italiani.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte e, in particolare, le clausole di esclusiva contenute negli atti che regolano i rapporti tra le società Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare Società Cooperativa in breve Taxiblu S.c., Yellow Tax Multiservice S.r.l., Autoradiotassi Società Cooperativa e i tassisti aderenti, sono suscettibili di configurare una possibile violazione dell'articolo 101 del TFUE o dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

¹⁰ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea sulla nozione del pregiudizio al commercio fra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 Trattato CE (Commissione 2004/C 101/07, in GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004); cfr. sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee dell'11 luglio 2005, C-42/84, Remia BV e al. c. Commissione.

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare Società Cooperativa in breve Taxiblu S.c., Yellow Tax Multiservice S.r.l., Autoradiotassi Società Cooperativa, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE o dell'articolo 2 della legge n. 287/90;
- b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Agroalimentare e Trasporti" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la Dottoressa Stefania Di Girolamo;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Agroalimentare e Trasporti" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 marzo 2018.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella