

Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop.

Valerio Cosimo Romano¹

WORKING PAPER

(in corso di pubblicazione su Mercato Concorrenza Regole, Il Mulino, 2015)

¹ Avvocato in Roma; Dottore di ricerca in Diritto e Economia presso la LUISS Guido Carli; LL.M. (Amburgo, Rotterdam); M.A. (Gent). Si prega di citare il presente lavoro come V.C. Romano, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in corso di pubblicazione su Mercato Concorrenza Regole, Il Mulino, 2015. L'Autore può essere contattato all'indirizzo [valerioscosimo.romano \[at\] yahoo.it](mailto:valerioscosimo.romano@yahoo.it).

Autorità di regolazione dei trasporti, 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, 21 maggio 2015.

Tribunale di Milano, Sezione specializzata in materia d'impresa, ordinanze del 25 maggio e 9 giugno 2015, causa *Taxiblu S.C. ed altri* contro *Uber International BV ed altri*.

I. Il Tribunale di Milano, Sezione specializzata in materia d'impresa, si è pronunciato sul ricorso proposto da alcune organizzazioni sindacali e di categoria del settore taxi nei confronti di diverse società riconducibili al gruppo Uber, dapprima inibendo in via cautelare a quest'ultimo la prestazione del servizio Uber Pop e successivamente confermando la propria statuizione in sede di reclamo. In particolare in sede di reclamo - nonostante l'intervento volontario adesivo in favore della reclamante da parte dell'Associazione dei consumatori *Altroconsumo* - il Presidente della sezione ha escluso il rischio che nelle more del giudizio la *community* Uber possa essere disgregata e sviata verso piattaforme concorrenti o servizi alternativi. Il giudice ha inoltre dato conto della intervenuta segnalazione a Governo e Parlamento da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti, contenente diverse proposte normative sulla regolamentazione delle piattaforme tecnologiche che svolgono attività di intermediazione tra domanda ed offerta nel settore della mobilità non di linea, formulate nell'ottica di promuovere la concorrenza e garantire adeguati livelli di qualità ed efficienza del mercato. Tali proposte prevedono *inter alia*: l'obbligo di registrazione di dette piattaforme nella regione ove è svolto il servizio di trasporto, l'utilizzo di conducenti non professionali, l'introduzione di obblighi in tema di assicurazione RC auto e trasparenza nella fissazione delle tariffe.

Il servizio proposto da Uber, fruibile mediante installazione su *smartphone*, consente di richiedere un servizio di trasporto con modalità del tutto simili a quelle fornite dal regolare servizio di radio taxi. Il pagamento del servizio viene effettuato al termine della corsa, direttamente in favore di Uber, mediante addebito su carta di credito. La società, dopo avere trattenuto parte del ricavo quale retribuzione per il servizio di intermediazione svolto, provvede poi a trasferire la parte rimanente ai propri autisti. A differenza di altri servizi forniti da Uber, il trasporto in modalità Uber Pop è operato da privati cittadini, a cui la

società richiede requisiti molto meno stringenti rispetto a quelli posseduti dai professionisti del settore, peraltro titolari di apposita licenza per la prestazione del servizio.

II. A detta delle ricorrenti, dunque, il servizio offerto da Uber consisterebbe nella intermediazione di un servizio di taxi abusivo, svolto in spregio alle norme di carattere pubblicistico e privatistico a presidio del settore del trasporto pubblico non di linea. A ciò conseguirebbe dunque la sussistenza dell'illecito civilistico di concorrenza sleale.

A queste contestazioni la resistente ha opposto una difesa basata sull'incremento di efficienza generato nel settore a seguito della introduzione dei suoi servizi, che si declinerebbe in un minore inquinamento ambientale, un miglior servizio e costi più contenuti per i consumatori. Inoltre, il servizio sarebbe attivo solo per una *community* privata formata dagli aderenti alla piattaforma Uber e - a differenza del servizio taxi, per il quale sono previste delle tariffe amministrate - prevedrebbe un mero rimborso delle spese di viaggio.

Ancora, diversamente da taxisti, che hanno l'obbligo di fornire la prestazione richiesta in quanto esercenti un servizio pubblico, la prestazione degli autisti Uber Pop sarebbe meramente facoltativa. Dunque, il rapporto che si viene ad instaurare fra i passeggeri e gli autisti attraverso l'applicazione in esame andrebbe qualificato come contratto atipico, espressione del principio di autonomia negoziale di cui all'art. 1322 c.c., in quanto tale ampiamente tutelato dal principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica nell'ottica della soddisfazione degli interessi della collettività.

Come innanzi cennato, a detta dei giudici milanesi il servizio reso da Uber è invece assimilabile al servizio di radio taxi, del quale offrirebbe indubbiamente una alternativa più economica. Questa omologia consentirebbe dunque di ritenere integrato il presupposto proprio dell'illecito concorrenziale. Peraltro, argomenta ancora il giudicante, l'utilizzo del servizio Uber Pop integra anche una violazione dell'art. 82 del Codice della strada, in quanto l'utilizzo del veicolo in favore dei terzi dietro corrispettivo richiederebbe necessariamente la sussistenza un titolo autorizzativo in capo all'esercente del servizio.

III. Ma facciamo un passo indietro. In epoca moderna la regolamentazione del mercato dei mezzi di trasporto privati ad uso commerciale ha avuto luogo nel corso degli anni venti del

secolo scorso, allorquando la produzione in serie di automobili aveva abbattuto repentinamente il costo del servizio taxi, determinando uno squilibrio di offerta che si era risolto in una diminuzione dei ricavi ed in un incremento degli orari di lavoro da parte degli autisti.

Si pensò allora di regolamentare il mercato in maniera tale da assicurare condizioni equanime agli operatori del settore che, in cambio della tutela offerta, si impegnavano ad assicurare lo svolgimento del servizio a condizioni qualitativamente elevate. Inevitabilmente, a lungo andare le restrizioni in entrata produssero le ben note rendite di posizione.

Ai giorni nostri, il mercato è caratterizzato da notevoli differenze a livello globale. Si va da mercati quasi completamente liberalizzati (Irlanda) a mercati fortemente regolamentati (Francia), con sistemi di licenze che possono arrivare a valere ben oltre il mezzo milione di euro (New York). In Italia il mercato è ingessato, frammentato su base locale, ed è caratterizzato da forti resistenze contro la liberalizzazione, che hanno determinato una sostanziale staticità del numero di operatori nel corso degli anni. A dispetto di ciò, il costo del servizio è cresciuto, con aumenti di norma superiori al livello dell'inflazione.

Sul versante giuridico, la regolamentazione del settore trova copertura costituzionale nell'art. 41 Cost. che, seppur prevedendo la libertà di iniziativa economica privata, ne subordina l'esercizio al potere di regolazione ed indirizzo rispettivamente del Legislatore e del Governo. La legislazione di cornice è quindi regolata in via generale dalla legge n. 21 del 1992, che disciplina le norme da osservare per gli operatori privati che svolgono un servizio pubblico in regime di licenza, subordinando il rilascio del titolo autorizzativo al possesso di stringenti requisiti professionali. La legge in parola demanda poi alle Regioni l'individuazione dei criteri generali da seguire. Infine, gli enti locali curano la legislazione di dettaglio, disciplinando i corrispettivi richiesti per il servizio, il numero di soggetti autorizzati ad operare, i turni quotidiani, l'orario di lavoro, le regole di comportamento e le condizioni di sicurezza. Come già riferito, il servizio è caratterizzato dalla obbligatorietà della prestazione del servizio in favore dell'utente e dalla rigida predeterminazione delle tariffe, calcolate in funzione del tempo e delle modalità di svolgimento del servizio.

In questo scenario legislativo, decisamente stagnante dal punto di vista degli incentivi all'innovazione, si è inserita Uber, giovane società americana premiata con ingenti

finanziamenti da parte di giganti finanziari (Goldman Sachs) e digitali (l'americana Google e la cinese Baidu). Mediante un efficace sfruttamento delle proprie economie di gamma, la società è venuta differenziando anche la tipologia di servizi resi. Infatti, oltre al classico servizio Uber - pienamente assimilabile al noleggio con conducente -, la società fornisce servizi di ordini alimentari (Uber Fresh, Uber Eats, Uber Ice Cream) corriere espresso (Uber Rush), noleggio di auto di lusso (Uber Lux) e persino voli in elicottero (Uber Chopper), oltre che naturalmente al già cennato Uber Pop. Appare quindi necessario appuntare l'attenzione sul meccanismo di business utilizzato dalla società, che presenta alcune caratteristiche del tutto peculiari per il mercato in cui opera.

IV. In punto di teoria economica, bisogna innanzi tutto chiedersi se il servizio Uber Pop vada ricompreso o meno nel modello di *sharing economy* (o economia collaborativa), caratterizzato da pratiche di condivisione di beni e servizi.

La risposta è: no. Infatti, nel servizio Uber Pop il conducente non ha alcun interesse personale a raggiungere il luogo indicato dall'utente e, se il servizio non fosse retribuito, il primo non opererebbe alcun servizio di trasporto. Dunque, Uber ha caratteristiche di mercato che ne evidenziano il carattere esclusivamente commerciale, quantunque collocato nel segmento *low cost* del trasporto pubblico non di linea. In tal senso, esso si differenzia dalle piattaforme autenticamente solidali, che invece hanno come scopo precipuo l'ottimizzazione di risorse scarse (risparmio di carburante, gestione efficiente delle automobili, riduzione dello smog) ad incremento del benessere collettivo.

A ben vedere, dunque, da un lato Uber contribuisce al welfare dei consumatori garantendo un incrocio tra domanda ed offerta a condizioni migliori rispetto a quelle assicurate dal regolare servizio taxi; dall'altro, poiché l'azienda non è proprietaria di alcuna autovettura, il modello è certamente inefficiente quanto all'acquisto e la manutenzione dei mezzi di produzione. Ed allora il dubbio è che una quota considerevole del valore d'impresa dipenda dalla distruzione di un valore economico preesistente, segnatamente della tutela dell'utente e dell'esercente il servizio.

Mentre il rapporto contrattuale con gli esercenti del servizio riduce la frammentazione verticale del mercato, assicurando ad Uber maggiori quote sul versante dell'offerta, lo sviluppo su piattaforma telematica gli consente di compilare un enorme database storico

relativo al comportamento della propria utenza. Va da sé che in un mercato fortemente frammentato, questi *big data* assumono un valore inestimabile in quanto essenziali per la ricostruzione del mercato e la fissazione dei prezzi.

In effetti, è evidente che le tariffe attualmente praticate dai taxi sono ben lontane dal livello che emergerebbe in ambiente autenticamente concorrenziale. Proprio questo ha dato modo ad Uber di inserirsi nel mercato praticando prezzi aggiornati in tempo reale attraverso il meccanismo della fluttuazione dei prezzi (o *surge pricing*). Per mezzo di un algoritmo automatizzato, il *surge pricing* consente ad Uber di incrementare i prezzi del servizio modellandoli sulle fluttuazioni dell'offerta e della domanda. Oltre che a massimizzare i ricavi del fornitore di servizi, questa operazione comporta da un lato la riduzione della domanda (maggiore il prezzo, minore la richiesta di servizi), e dall'altro incentiva gli autisti a convergere nelle aree ed agli orari in cui la domanda è maggiore, assicurando un adeguato livello di offerta.

La presunta sconvenienza sul piano morale di un sistema di tal fatta non deve trarre in inganno. Si tratta infatti di un esempio microeconomico da manuale: Uber sfrutta l'elasticità della domanda per regolare l'offerta, avvicinandola al punto di equilibrio di mercato. Ovviamente, il meccanismo può assumere connotati negativi in relazione all'ordine pubblico. Si pensi ad esempio al normale aumento dei prezzi che si verifica ogni qual volta vi siano calamità naturali o eventi di notevole portata. È quindi necessario che il legislatore o chi per lui intervenga con correttivi che definiscano una soglia massima di rincaro dei prezzi. D'altro canto, si dovrebbe pur tener conto della possibilità che un autista non sia disposto a recarsi nel bel mezzo di una bufera di neve o rischiare il coinvolgimento in azioni armate, senza un dovuto (e presumibilmente lauto) incentivo di carattere economico. Inoltre, un'ulteriore criticità del meccanismo di *pricing* praticato da Uber è che il suo moltiplicatore di prezzo è sempre positivo e mai negativo: il costo del servizio dunque può solo salire, mai scendere.

Altro profilo rilevante è costituito dalla struttura dell'offerta. Infatti, se gli utenti costituiscono un gruppo tutto sommato omogeneo, stessa cosa non può dirsi per gli esercenti il servizio, che possono essere ricondotti ad almeno tre categorie tra di loro ben differenziate: i guidatori occasionali (che nella narrativa di Uber dovrebbero essere i soli), i guidatori part-time ed i guidatori full-time. Questa suddivisione determina però seri dubbi

sul fatto che Uber possa mantenere la sua competitività facendo leva su di una struttura dell'offerta caratterizzata dalla occasionalità delle prestazioni. Ciò a maggior ragione se si pensa che, avendo tra i propri *asset* anche i dati raccolti, l'azienda sarebbe in grado di capitalizzare il vantaggio segnalando ai propri autisti quando è potenzialmente conveniente per loro operare nel mercato. Le caratteristiche sino a qui descritte ci consentono quindi di sviluppare alcune considerazioni critiche.

V. Un primo dubbio è che, grazie agli ingenti capitali a propria disposizione ed alla possibilità di sfruttare il vuoto pneumatico di una legislazione in perenne rincorsa tecnologica, Uber possa dapprima praticare condizioni di servizio predatorie e successivamente abusare della dominanza sul mercato così acquisita. Di contro, va detto che nell'acquisizione delle quote di mercato Uber non ha certo vita facile: deve scontare una regolamentazione molto protettiva e lottare contro una categoria molto agguerrita, talvolta non solo sul piano dialettico.

Peraltro, bisognerebbe anche interrogarsi sulla opportunità di regolamentare *ad hoc* il settore degli operatori digitali nel mercato dei servizi pubblici non di linea, oppure limitarsi a rivedere la legislazione in maniera tale da prevedere una disciplina unitaria per tutti gli operatori, senza discriminare in funzione del modello di business da questi scelto. Verrebbe da propendere per la seconda posizione, non potendo permettere che il tradizionale servizio di taxi e le nuove piattaforme possano competere sul medesimo mercato con regole differenti. Indubbiamente, è da scongiurare il pericolo della regolamentazione a macchia di leopardo dovuta a divergenze nelle scelte degli enti locali, che è deleteria sia per gli operatori già presenti sul mercato che per i nuovi, ed in ultima analisi anche per i consumatori. È poi tautologico auspicare che la riforma del settore vada condotta muovendo dalla necessità di garantire la certezza del diritto anche e soprattutto in relazione alla tutela degli investimenti posti in essere dagli operatori già presenti sul mercato.

Alcune critiche sono necessarie anche sul piano ecologico. Infatti, se immettere più offerta sul mercato *profit* non genera un aumento della domanda, la circostanza ha invece effetti negativi sui consumi, sulla congestione del traffico e sulle maggiori emissioni di inquinanti. La medesima osservazione non vale invece per il segmento *non profit* promosso dalla *sharing economy*, in cui l'aumento di efficienza ecologica è chiaro: maggiore sarà il numero degli

utenti che condividono lo stesso tragitto, un minor numero di autoveicoli sarà sulle strade e conseguentemente minore sarà l'impatto ecologico da questo generato.

Un'altra importante riflessione va fatta in relazione al modello di impresa *à la Uber*. Questo assetto commerciale scarica la quasi totalità del rischio di impresa sui propri autisti. Così facendo, i costi e le potenziali perdite vengono esternalizzati ed incrementati, con buona pace del postulato - per chi ci crede... - secondo cui la centralizzazione dei mezzi di produzione, del capitale e del lavoro in capo ad un unico soggetto è incrementale dell'efficienza del mercato.

In buona sostanza, di là dall'indubbio valore creato dal suo *network*, Uber si limita per lo più ad estrarre rendita mediante l'appropriazione del lavoro da altri prodotto. Il lavoratore, occasionale e non, razionalmente ignorante delle condizioni di mercato, avendo a disposizione null'altro che un capitale e conoscenze tecniche di livello minimo, potrà quindi essere portato ad accettare guadagni di sussistenza, venendo però risucchiato da una alienazione marxiana spacciata per libertà imprenditoriale. Ciò a maggior ragione se solo si pensa che, date le caratteristiche del proprio lavoro, è difficile che gli autisti Uber - *genti meccaniche e di piccolo affare* - si sindacalizzino e reclamino un miglioramento delle proprie condizioni di lavoro. Tanto che la storia ci insegna come la liberalizzazione totale del mercato del trasporto non di linea determinerebbe un sicuro abbassamento della sua redditività, stimolando una poco auspicabile *race to the bottom* della qualità dei suoi operatori. La qualità del servizio è infatti un altro dei punti cruciali di cui tenere conto.

A tale riguardo va detto che Uber prevede un ottimo sistema di rating del servizio, immediatamente fruibile dagli utenti; e questo consente di risolvere il problema del servizio taxi come *credence good*. In aggiunta a ciò, il modello di business facilita lo shopping comparativo, eliminando buona parte dei costi transattivi. Per converso, il meccanismo di fluttuazione dei prezzi innanzi evidenziato rende meno prevedibile il costo finale del servizio.

Poiché il servizio Uber Pop è operato da privati cittadini, possono sorgere problemi anche in merito alla professionalità del conducente. Mentre in caso di utilizzazione di un regolare servizio taxi gli utenti sanno di poter contare su un professionista del settore, in caso di utilizzo del servizio Uber la possibilità di imbattersi in un guidatore con sufficiente conoscenza della località e del traffico è aleatoria.

Non meno rilevanti appaiono i problemi di natura tributaria: poiché l'autista non è un professionista, questi sfugge ai sistemi atti a controllare la redditività di una attività altrimenti destinata ad essere tassata dallo Stato (anche se occorre convenire che il problema potrebbe essere agevolmente risolto disciplinando la fattispecie e assicurando lo scambio con l'anagrafe tributaria dei dati relativi ai pagamenti effettuati mediante carta di credito).

Infine, va tenuto in conto che gli autoveicoli Uber, non essendo adibiti al trasporto di terzi dietro corrispettivo, non hanno alcun tipo di assicurazione in tal senso. Anzi, la violazione delle norme di legge sull'utilizzo del veicolo determina con ogni probabilità finanche la nullità della sua ordinaria copertura assicurativa.

VI. Conclusivamente, ad Uber va ascritto il merito di avere 'scosso' un mercato ingessato dalla stessa regolamentazione che dovrebbe porre rimedio alle sue esternalità negative, ma che allo stato appare inefficace nel promuovere il welfare dei consumatori.

Il problema, dunque, non è tanto quello di legittimare come attori del mercato Uber e gli operatori suoi consimili, quanto quello di regolamentarne l'operato. Nel porre in essere questa operazione non va quindi fatto l'errore di elaborare una legislazione sartoriale, anche in considerazione del fatto che il pionierismo di Uber non lo qualifica necessariamente come monopolista in erba (per tutti, si veda quanto avvenuto a Napster). Infatti, il modello Uber è agevolmente replicabile, ha costi di imitazione tutto sommato contenuti ed è inserito in un segmento di mercato in rapida evoluzione.

Anche per questa ultima ragione, il fenomeno è oggettivamente difficile da leggere nel lungo periodo. Quel che è certo è che la pressione dell'opinione pubblica e il peso di mercato dell'azienda determineranno una inevitabile mitridatizzazione regolamentare del settore, con gli operatori tradizionali pronti a bere il calice velenoso di alcune concessioni al fine di immunizzarsi alla nuova e più agile concorrenza.

Nota bibliografica

Relativamente ai profili regolamentari del settore si vedano P. Dempsey (1996), *Taxi Industry Regulation, Deregulation, and Reregulation: The Paradox of Market Failure*, in *Transp. Law J.* 24.1, pp. 73-120; E. Gallick e D. Sisk (1987), *A reconsideration of taxi regulation*, in *J. Law, Econ., Org.* 3.1, pp. 117-139; D. Geradin (2015), *Should Uber be allowed to compete in Europe? And if so how?*, in corso di pubblicazione in *Competition Policy International*; C. Koopman, M. Mitchell e A. Thierer (2014), *The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change*, SSRN 2535345; D. Rauch e D. Schleicher (2015), *Like Uber, But for Local Governmental Policy: The Future of Local Regulation of the Sharing Economy*, G. M. Law & Econ. Research Paper 15-01. B. Rogers (2015), *The Social Costs of Uber*, in *U. Chi. L. Rev. Dialogue* 82, p. 85 ss. Relativamente ai profili economici si vedano invece R. Coffman e C. Shreiber (1977), *The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs (Comment and Rejoinder)*, in *J. of Transp. Econ. and Pol.*, pp. 288-304; S. Golovin (2014), *The Economics of Uber*, disponibile all'indirizzo <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1445-the-economics-of-uber/>; J. Jenk (2015), *Theory meets practice in the taxi industry: Coase and Uber*, MPRA Paper n. 63206; C. Schreiber (1975), *The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs*, in *J. of Transp. Econ. and Pol.*, n. 9, pp. 268-279. Sui processi di distruzione creatrice dell'innovazione è utile inoltre la lettura del classico di J. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, ETAS, Milano, 2001.

[Valerio Cosimo Romano]