

Parere n. 10/2023

Parere alla Città di Sulmona sul bando di concorso pubblico per l'assegnazione di 2 licenze per il servizio taxi, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 13 luglio 2023

premesso che:

- l'Autorità ha reso alla Città di Sulmona (di seguito, anche: Città o Comune) il parere n. 3/2023 del 9 marzo 2023 sullo schema di Regolamento comunale per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea a mezzo taxi, nel quale sono contenute, fra l'altro, osservazioni finalizzate ad assicurare il livello di offerta del servizio taxi necessario all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità;
- l'Autorità, nel medesimo parere, ha invitato il Comune, stante la situazione attuale di totale assenza del servizio, a valutare l'assegnazione, in una prima fase e previa acquisizione del parere preventivo dell'Autorità sul relativo schema di bando, di una limitata parte del contingente come ad oggi individuato;
- il Comune, con nota prot. n. 23136 del 1° giugno 2023 (acquisita al prot. ART n. 18961/2023 in pari data), ha richiesto all'Autorità il parere preventivo sullo schema di bando di concorso per titoli ed esami per l'assegnazione di n. 2 licenze per il servizio taxi, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

esaminati il Regolamento per l'esercizio del servizio taxi, approvato in data 31 maggio 2023 e pubblicato nel relativo albo pretorio il successivo 9 giugno, nonché la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Inquadramento giuridico

La normativa di riferimento in materia di servizio taxi è innanzitutto costituita dalla l. 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), che fornisce la disciplina quadro degli autoservizi pubblici non di linea, demandando a Regioni ed Enti locali la disciplina di dettaglio e quella inherente alla gestione del servizio; detta legge, per la prestazione del servizio taxi, prevede il rilascio della licenza da parte delle Amministrazioni Comunali attraverso un bando di pubblico concorso (art. 8).

In base alla suddetta normativa, in particolare, le Regioni individuano i criteri cui devono attenersi i Comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. I Comuni, con propri regolamenti, individuano: il numero e tipo di veicoli da adibire al servizio, le modalità per lo svolgimento di questo, i criteri per la determinazione delle tariffe, i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza.

Con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), il legislatore è intervenuto

al fine di rafforzare la concorrenza nell'ambito del servizio taxi, in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato e la determinazione delle tariffe, assicurando nel contempo una maggiore efficienza del servizio e livello qualitativo dello stesso. In particolare, l'art. 6 reca una serie di puntuali disposizioni poste “[a] *Il fine di assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità, in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana [...]*”. Inoltre, le lett. b) e c) del medesimo articolo 6, consentono agli enti competenti rispettivamente di bandire concorsi straordinari ove la programmazione numerica manchi o non sia ritenuta idonea dal comune ad assicurare un livello di offerta adeguato e di prevedere il rilascio ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della citata legge n. 21 del 1992, di titoli autorizzatori temporanei o stagionali, non cedibili, per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza.

Successivamente, il legislatore è nuovamente intervenuto nel settore. In particolare, l'art. 37 del sopra citato d.l. n. 201/2011, nell'istituire l'Autorità di regolazione dei trasporti, ha attribuito alla stessa specifiche competenze in materia, tra cui:

- il monitoraggio e la verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti (art. 37, comma 2, lett. m), d.l. n. 201/2011 cit.);
- il rilascio di un parere preventivo alle Regioni e ai Comuni sull'adeguamento del servizio taxi da essi prospettato (art. 37, comma 2, lett. m), d.l. n. 201/2011 cit.), sulla base dei principi di seguito riportati:
 1. l'incremento del numero delle licenze, ove ritenuto necessario, anche in base alle analisi effettuate dalla Autorità per confronto nell'ambito di realtà europee comparabili, a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali;
 2. una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme;
 3. una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione a tutela dei consumatori, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal comune per percorsi prestabiliti;
 4. il miglioramento della qualità di offerta del servizio, individuando criteri mirati ad ampliare la formazione professionale degli operatori con particolare riferimento alla sicurezza stradale e alla conoscenza delle lingue straniere, nonché alla conoscenza della normativa in materia fiscale, amministrativa e civilistica del settore, favorendo gli investimenti in nuove tecnologie per l'efficientamento organizzativo ed ambientale del servizio e adottando la carta dei servizi a livello regionale;
- la possibilità di ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio “con riferimento alla disciplina di cui alla lettera m)” sopra riportata (art. 37, comma 2, lett. n).

L'Autorità, con l'“*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, ha rappresentato l'esigenza di ulteriori modifiche alla disciplina del servizio taxi volte ad adeguare il quadro giuridico di riferimento al mutato contesto socio-economico in cui esso opera, a distanza, ormai, di molti anni dall'adozione della legge n. 21/1992, anche tenuto conto dei recenti cambiamenti connessi al diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo ai servizi di mobilità. In particolare, nel predetto Atto di segnalazione l'Autorità ha evidenziato, tra l'altro, l'opportunità di rivedere le disposizioni che regolano il servizio taxi, con riferimento all'adozione di misure finalizzate ad assicurare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio e della qualità delle prestazioni alle esigenze di mobilità dei diversi contesti territoriali, richiamando l'attenzione sulla necessità di “*(...) dare attuazione [da parte dei Enti territoriali competenti] al criterio di cui al punto 2) dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e consentire ai titolari di licenza maggiore libertà nell'organizzazione del servizio, sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda con turni flessibili, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come l'uso collettivo dei taxi*”.

Nel medesimo Atto di segnalazione l'Autorità ha auspicato la revisione del concetto di territorialità, proponendo l'ampliamento dell'ambito di gestione dei servizi attualmente incardinato sulle aree comunali, rimettendo alle regioni l'individuazione dei bacini ottimali di gestione dei servizi di taxi e NCC in ragione della natura economica, culturale e turistica dei territori, nonché le funzioni inerenti alla fissazione del relativo fabbisogno numerico di vetture.

Con nota del 16 luglio 2020, indirizzata ad ANCI e alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nonché pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, l'Autorità è ulteriormente intervenuta sul tema dell'organizzazione del servizio taxi e, in particolare, sull'uso dei sistemi di connettività *via web* e sull'impiego delle nuove tecnologie per favorire l'intermediazione tra domanda e offerta di taxi rimarcando, anche sulla scorta delle decisioni del Consiglio di Stato di cui alle sentenze del 4 giugno 2020, n. 3501/2020, n. 3502/2020 e n. 3503/2020, la necessità di: *i*) promuovere e verificare la rimozione di norme di legge regionali e/o norme di regolamenti comunali che in qualsiasi modo limitino la libertà dei titolari di licenza taxi di avvalersi dei vari servizi di interconnessione tra domanda e offerta eventualmente disponibili; *ii*) promuovere lo sviluppo e la diffusione di sistemi innovativi e competitivi che consentano l'interconnessione tra utenti ed esercenti il servizio taxi con conseguente aumento dell'efficienza e della qualità del servizio offerto; *iii*) vigilare, adottando le misure ritenute più opportune, affinché le società che gestiscono i servizi di interconnessione tra domanda e offerta non precludano a coloro che aderiscono a tali servizi di rivolgersi anche ad altri intermediari e di destinare una quota per l'esecuzione di corse intermediate da altre imprese.

Nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 4 febbraio 2022 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01. Con la Comunicazione la Commissione UE ha formulato raccomandazioni relative alla regolamentazione dei servizi di taxi (e NCC), al fine di garantire ai cittadini una mobilità locale adeguata e sicura, migliorare la sostenibilità del settore e promuovere gli obiettivi del *Green Deal* europeo e della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente. Ha inoltre chiarito la necessità che le misure messe in atto dagli Stati membri (compresi sia i governi e i legislatori nazionali sia le autorità regionali e locali) per regolamentare i taxi e i servizi di noleggio con conducente siano conformi alle libertà fondamentali che sono alla base del mercato unico. La Comunicazione, più specificamente, contiene raccomandazioni concernenti, in particolare, l'efficienza del servizio, l'accesso a

una mobilità adeguata e la sostenibilità del settore, la sostenibilità ambientale e lo sfruttamento dei vantaggi offerti dalla digitalizzazione.

Infine, l'Autorità in data 23 marzo 2022, con la delibera n. 46/2022 ha adottato le linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti Locali (di seguito: Linee guida), che recepiscono gli orientamenti dell'Autorità già espressi nell'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea, nonché nella nota dell'Autorità del 16 luglio 2020 indirizzata ad ANCI e alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in merito all'uso dei sistemi di connettività via *web* e all'impiego delle nuove tecnologie per favorire l'intermediazione tra domanda e offerta di taxi. L'obiettivo del menzionato documento è quello di fornire, anche attraverso indicazioni di carattere metodologico, uno strumento a supporto dei soggetti competenti ai fini della predisposizione di schemi di atti da adottare in materia di servizio taxi, sui quali è acquisito il parere preventivo dell'Autorità, nonché elementi per la determinazione del contingente, per l'organizzazione del servizio – considerando anche le piattaforme tecnologiche per l'intermediazione tra la domanda e l'offerta – per il monitoraggio della qualità del medesimo anche attraverso la predisposizione della carta della qualità e/o di indagini di *customer satisfaction*, e criteri per la determinazione delle tariffe orientate al costo di produzione del servizio.

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune, l'Autorità, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m) del decreto-legge 201/2011, fa presente quanto segue sul bando di concorso finalizzato all'assegnazione di 2 licenze a tempo indeterminato.

II. Osservazioni

Il Comune di Sulmona con deliberazione n. 125/C del 6/6/1974 aveva fissato originariamente in 15 il numero di licenze taxi necessario a soddisfare la domanda di mobilità, che veniva confermato nello schema di Regolamento oggetto del parere n. 3/2023 del 9 marzo 2023.

Inoltre, dalle informazioni rese disponibili dall'Amministrazione comunale in occasione dell'istruttoria sul procedimento rivolto al rilascio del parere n. 3/2023 inerente all'aggiornamento regolamentare, risultava che il servizio taxi non fosse attualmente operante, in quanto le ultime licenze attive tra le 15 stabilite erano state revocate, per cui l'Autorità, con il citato parere, forniva, tra l'altro, prescrizioni finalizzate ad assicurare prontamente l'offerta del servizio taxi necessario all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità.

In particolare, si sollecitava *"il Comune a procedere quanto prima al rilascio di licenze, previa quantificazione del contingente da eseguirsi mediante un'istruttoria che tenga conto delle variabili"* descritte nelle Linee guida taxi, invitando al contempo l'Ente, *"stante la situazione attuale di totale assenza del servizio, a valutare l'assegnazione, in una prima fase e previa acquisizione del parere preventivo dell'Autorità stessa sul relativo schema di bando, di una limitata parte del contingente come ad oggi individuato"* e a prevedere *"un periodo di sperimentazione durante il quale gli Uffici comunali rilevino, sulla base del servizio attivato, dati utili all'istruttoria sopra descritta, anche mediante un apposito sistema di monitoraggio"*.

Si rappresentava come all'esito di tale istruttoria e della quantificazione definitiva del contingente, inoltre, avrebbero dovuto essere bandite le eventuali ulteriori licenze a tempo indeterminato, sempre previa richiesta di parere preventivo dell'Autorità ai sensi dell'art. 37, co. 2, lett. m) del d.l. 201/2011.

In considerazione di quanto sopra esposto, il Comune approvava il nuovo Regolamento comunale per l'esercizio del servizio taxi in data 31 maggio u.s., integrando l'originario art. 5, comma 3 dello schema di Regolamento con la previsione che *"Nelle more della rideterminazione del numero delle licenze sulla base*

dei criteri sopra indicati e considerata l'attuale assenza del servizio taxi il Comune di Sulmona, previo parere dell'Autorità, procederà alla pubblicazione di un bando per l'assegnazione, in via provvisoria, di n. 2 licenze".

Il Comune, pertanto, in data 1° giugno u.s., inoltrava richiesta di parere all'Autorità sullo schema di bando per l'assegnazione di 2 licenze, anche con l'obiettivo di avviare la fase di sperimentazione relativa alla raccolta dei dati e alla quantificazione definitiva del contingente.

Al riguardo, al fine di valutare in questa prima fase l'adeguatezza del contingente, è stata effettuata un'analisi comparativa semplificata, sulla base delle caratteristiche dimensionali e turistiche del Comune di Sulmona con un campione di comuni con caratteristiche omogenee in termini di intensità e caratteristiche della domanda turistica e di popolazione, utilizzando come indicatore il rapporto tra numero di licenze e numero di abitanti per i comuni ricompresi nel campione stesso.

In particolare, si è riscontrato che l'assegnazione delle citate licenze consente alla Città di Sulmona di esprimere un valore inferiore a quello medio dell'indicatore sopra descritto.

In considerazione di ciò, il Comune dovrebbe assegnare altre due licenze per raggiungere il valore medio del suddetto indicatore, per un ammontare complessivo di 4 licenze.

Premesso quanto sopra e nelle more della rideterminazione del numero delle licenze sulla base dei criteri indicati nelle Linee Guida, **si raccomanda di procedere sin da subito all'assegnazione di quattro licenze per l'esercizio del servizio taxi, previa modifica dell'art. 5, comma 3 del nuovo Regolamento.**

Inoltre, al fine di garantire il diritto alla mobilità delle PMR, stante l'assenza di dati quantitativi sulla base dei quali definire la soglia minima di licenze taxi per tale tipologia di utenti e in attesa della quantificazione definitiva del contingente sulla scorta dei dati raccolti nella fase di sperimentazione, **appare necessario che il Comune destini almeno una licenza all'immatricolazione di veicoli appositamente attrezzati per il trasporto delle PMR.**

Infine, si ribadisce la possibilità di attivare, quale misura di flessibilità, licenze temporanee o stagionali, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), numero 2, d.l. n. 201/2011, nonché dell'art. 6, comma 1, lett. c), del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, qualora via sia un aumento dei flussi turistici tale da determinare un eccesso di domanda del servizio taxi rispetto all'offerta del servizio stesso.

Tutto quanto sopra premesso, con specifico riferimento al contenuto del bando trasmesso, si rileva in via preliminare l'assenza, tra i riferimenti normativi riportati in premessa, dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. **Tale riferimento va necessariamente inserito posto che la previsione costituisce presupposto normativo per l'adeguamento del servizio taxi.**

Inoltre, nel merito, preso atto di quanto previsto all'art. 10 comma 3, per cui *"per quanto non previsto nel presente bando si farà riferimento alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 e successive modificazioni e integrazioni, alla normativa nazionale e regionale di settore ed al Regolamento comunale per il servizio taxi"*, si ritiene necessario che il Comune introduca le ulteriori specificazioni, come di seguito descritte.

Relativamente alla tipologia di vetture richieste, considerato quanto previsto in via generale dal combinato disposto dell'art. 10, comma 7 del Regolamento - in base al quale *"il bando dovrà contenere specifici requisiti ambientali riferiti ai veicoli che saranno destinati al servizio taxi (ad es. immatricolazione del veicolo non*

anteriore a 5 anni), garantendo la sostenibilità del parco auto che compone il contingente (punto 98 delle Linee guida)" - e l'art. 17, comma 9 - secondo cui "Le autovetture dovranno essere rispondenti alle vigenti direttive CEE (rectius UE) in materia di emissioni inquinanti dagli autoveicoli ovvero essere alimentati con combustibili aventi bassa o nulla emissione di carichi inquinanti (G.P.L. o metano). Sono ammesse anche le nuove alimentazioni ibride ed elettriche" - e alla luce dell'assenza di specifiche indicazioni nel bando, si ritiene necessario inserire precisazioni in merito alla classe di emissioni richiesta, al numero massimo di anni dall'immatricolazione ritenuto ammissibile e alla presenza dell'impianto di condizionamento.

Relativamente ai requisiti soggettivi di ammissione, si prescrive al Comune di inserire nell'art. 1 dello schema di bando anche la sussistenza del godimento dei diritti civili e politici, unitamente al già previsto requisito della cittadinanza, di cui all'art. 1, co. 1, lett. a) e al requisito di non essere già titolare di licenza taxi o autorizzazione NCC, nonché a quello di non svolgere altre attività lavorative prevalenti, o tali da compromettere la regolarità e la sicurezza della professione.

Si ritiene, inoltre, necessario espungere il comma 2 dell'articolo sopra citato concernente i requisiti di partecipazione delle persone giuridiche, allineando opportunamente anche l'articolo 3, in quanto le licenze taxi a tempo indeterminato possono essere assegnate esclusivamente a persone fisiche, alla luce dell'articolo 8, comma 1, della legge 21/1992, che, ai fini del rilascio delle suddette licenze e delle autorizzazioni per il servizio di noleggio con conducente da parte delle amministrazioni comunali, attraverso bando di pubblico concorso, prende in considerazione solo "i singoli" (al riguardo, si vedano Consiglio di Stato Sez. VI n. 1583/2008, Id. 4857/2012).

Con riguardo alla tipologia del concorso per il rilascio delle licenze, il Comune ha optato per la modalità del concorso per titoli ed esami, che costituisce la modalità più idonea a garantire i principi di trasparenza e imparzialità della procedura, nonché la qualità del servizio offerto. Sebbene l'opzione del Comune sia da valutare favorevolmente, si ritiene necessario che il bando specifichi la tipologia di prova d'esame (prova scritta e/o prova orale), nonché le modalità di svolgimento delle stesse (es: domande a risposta multipla, domande a risposta aperta etc.).

Si suggerisce, inoltre, di prevedere, quale titolo di preferenza, la conoscenza di una seconda lingua straniera (es: francese, spagnolo, tedesco), attesa la natura turistica della Città di Sulmona.

Infine, si ritiene necessario che, a fini di trasparenza e chiarezza, il Comune integri il bando con la precisazione del titolo gratuito o oneroso delle licenze da rilasciare, aspetto attualmente non indicato nel bando di concorso.

Il presente parere, reso nel senso sopra indicato, è trasmesso alla Città di Sulmona e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità

Torino, 13 luglio 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)