

Parere al Comune di Pisa in materia di adeguamento del 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 27 giugno 2017

premesso che:

- la normativa di riferimento in materia di servizio taxi è innanzitutto costituita dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, che fornisce la disciplina quadro degli autoservizi pubblici non di linea, demandando a Regioni ed Enti locali la disciplina di dettaglio e quella inherente la gestione del servizio; detta legge, per la prestazione del servizio di taxi, prevede il rilascio della licenza da parte delle amministrazioni comunali attraverso un bando di pubblico concorso. La licenza è necessariamente riferita ad un singolo veicolo adibito a taxi, non essendo ammesso, in capo ad un medesimo soggetto, il cumulo di più licenze per l'esercizio di detto servizio. Anche la sostituzione dei titolari delle licenze di taxi è consentita solo in determinate circostanze;
- 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 e delegano agli Enti locali le relative funzioni amministrative. I Comuni, con propri regolamenti, individuano: il numero e tipo di veicoli da adibire al servizio; le modalità per lo svolgimento del servizio; i criteri per la determinazione delle tariffe; i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza. Con riguardo all'esercizio del servizio e, in generale, all'applicazione dei relativi regolamenti, sono previste commissioni consultive costituite a livello regionale e comunale di cui fanno parte le associazioni di categoria maggiormente rappresentative e organizzazioni di tutela dei consumatori;
- con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, 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; specificamente, l'articolo 6 reca una serie di puntuali disposizioni poste *"Al 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 [...]"*;
- in particolare, il menzionato articolo 6, comma 1, lettera a), detta la disciplina dei turni integrativi e della sostituzione alla guida, introducendo la possibilità per i titolari di licenza, in caso di turnazioni integrative, di avvalersi di sostituti in deroga all'articolo 10 della legge n. 21 del 1992, e la lettera b) autorizza i Comuni a bandire concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica, ovvero in deroga ove la programmazione numerica manchi o non sia ritenuta idonea dal Comune ad assicurare un livello di offerta adeguato, per il rilascio, a titolo gratuito o a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti di legge, fissando, in caso di titolo oneroso, il relativo importo ed individuando, in caso di eccedenza delle domande, uno o più criteri selettivi di valutazione automatica o immediata; la norma inoltre specifica che i proventi derivanti dai bandi a titolo oneroso sono ripartiti in misura non inferiore all'80 per cento tra i titolari di licenza di taxi del medesimo Comune; la restante parte degli introiti può essere utilizzata dal Comune per il finanziamento di iniziative volte al controllo e al miglioramento della qualità degli autoservizi pubblici non di

linea e alla sicurezza dei conducenti e dei passeggeri, anche mediante l'impiego di tecnologie satellitari;

- con l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il legislatore, nell'istituire l'Autorità è nuovamente intervenuto sul settore del servizio taxi; infatti, il comma 2, lettera m), della norma istitutiva attribuisce specifiche competenze all'Autorità in materia di servizio taxi, tra le quali rientra il rilascio di un parere preventivo alle Regioni e ai Comuni sull'adeguamento del servizio taxi da essi prospettato, sulla base dei principi di seguito riportati:
 - 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;
 - 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;
 - 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;
 - 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.
- con riferimento alla sopra riportata disciplina di cui al citato comma 2, lettera m), dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, in relazione al corretto e puntuale recepimento delle indicazioni contenute nel parere reso, la successiva lettera n) prevede che l'Autorità possa ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio;
- 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;
- nell'Atto di segnalazione l'Autorità segnalava, tra l'altro, l'opportunità di rivedere le disposizioni che regolano il servizio taxi, con riferimento alla definizione dei criteri per la fissazione delle tariffe del servizio e all'adozione di misure finalizzate ad assicurare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio di taxi e della qualità delle prestazioni alle esigenze di mobilità dei diversi contesti territoriali e richiamava l'attenzione sulla circostanza che "*[...] appare necessario 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*";

- l'Autorità ha ricevuto da parte del Comune di Pisa, con nota prot. n. 38940 del 5/5/2017 (acquisita al prot. ART n. 2956/2017 dell'8/5/2017), richiesta di parere preventivo in base all'art. 37 comma 2, lett. m), del citato decreto-legge 201/2011. Nello specifico, è stato richiesto un parere preventivo sulla procedura di gara per il rilascio di n. 5 nuove licenze taxi a titolo oneroso per il trasporto di persone con gravi disabilità motorie, deliberata con atto di Giunta n. 37 del 15 marzo 2016 - "Art. 12 - Regolamento per il servizio di taxi: incremento numero licenze", che ha stabilito di potenziare il servizio taxi mediante autovetture omologate per garantire un servizio adeguato ai soggetti con che fanno uso di carrozzina, previa modifica regolamentare; al riguardo sono stati inviati anche gli schemi degli atti in corso di adozione, relativamente a:
 - progetto relativo alle caratteristiche minime che dovranno avere i veicoli taxi per il trasporto di disabili gravi;
 - schema di bando di gara.
- nella sopra citata nota, il Comune ha inoltre richiesto il parere preventivo sulle *"proposte di riconferma della disciplina già adottata"*, non inviate precedentemente per la richiesta di parere preventivo, allegando le relative bozze di delibere di Giunta e di Consiglio comunale, riguardanti:
 - tariffe predeterminate, di cui alla deliberazione di Giunta comunale n. 173/2015 dell'1/12/2015;
 - turnazione invernale ed estiva, di cui alle Deliberazioni di Giunta comunale n. 185/2016 del 2/11/2016, n. 60/2017 del 30/3/2017 e n. 70/2017 dell'11/4/2017;
 - revisione del regolamento comunale per la disciplina dei servizi pubblici di trasporto non di linea di cui alla deliberazione di Giunta comunale n. 3/2017 del 9/2/2017 (di seguito "Regolamento").
- con ulteriore nota prot. n. 42331 del 16/5/2017 (acquisita al prot. ART n. 3283/2017 del 19/5/2017) il Comune di Pisa, ad integrazione della precedente, ha inoltrato una nuova richiesta di parere, sia in materia di turnazione taxi e relativo impiego di sostituti alla guida, che sui criteri già approvati per la turnazione complessiva del servizio taxi;

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni sull'incremento del numero di licenze destinate a servire anche i disabili gravi con obbligo di incarrozzamento oggetto della richiesta di parere di cui alla citata nota del Comune di Pisa prot. ART n. 2956/2017 dell'8/5/2017).

Incremento del numero di licenze - art. 37, comma 2, lett. m), punto 1, del decreto-legge 201/2011

Con riferimento all'incremento di licenze taxi, rilevano le seguenti deliberazioni del Comune di Pisa sottoposte al parere preventivo dell'Autorità riguardanti in particolare le licenze taxi destinate anche a servire i disabili gravi con obbligo di incarrozzamento:

- deliberazione di Giunta n. 37/2016 - Art. 12;
- deliberazione del Consiglio comunale n. 3/2017 ("Regolamento").

L'oggetto della richiesta da parte del Comune di Pisa rientra nell'ambito delle competenze dell'Autorità di cui all'art. 37, comma 2, lett. m), punto 1, del citato decreto-legge 201/2011.

Dalla lettura degli atti sopra elencati, si rileva che il bando per l'assegnazione delle nuove licenze taxi per la predetta tipologia di utenza consente di ottemperare al requisito di legge che impone una quota pari ad almeno il 5% del contingente effettivo di legge di licenze. Si evidenzia infatti che il numero delle nuove licenze (pari a n. 5) rapportato all'attuale contingente (pari a n. 72) è pari a circa il 7% del totale. Si rileva inoltre positivamente che le nuove licenze verranno inserite nell'ambito della turnazione complessiva di taxi del Comune, al fine di fornire anche ai disabili gravi la massima copertura del servizio nelle varie fasce orarie.

Tuttavia, l'adeguatezza dell'incremento del numero di licenze per soddisfare anche le esigenze degli utenti disabili può essere valutata solo con riferimento alla speculare adeguatezza dell'attuale del contingente numerico di licenze taxi indifferenziato, oggetto di deliberazioni comunali già adottate sottoposte a parere *"proposte di riconferma della disciplina già adottata"*, di cui alle premesse. Al momento, l'offerta complessiva del servizio di trasporto pubblico non di linea del Comune di Pisa, comprende n. 72 licenze taxi e n. 30 autorizzazioni NCC.

Coerentemente con il dettato legislativo, ed in particolare, con il punto 1 della citata lettera m), sono state considerate le caratteristiche demografiche e territoriali del Comune di Pisa, unitamente ad altre caratteristiche dell'offerta e della domanda di trasporto del bacino di mobilità al quale appartiene il predetto Comune. Tra gli elementi infrastrutturali dello stesso bacino si evidenzia la presenza dell'aeroporto di Pisa-San Giusto, conosciuto con il nome commerciale di Galileo Galilei, incluso nell'elenco dei 38 "aeroporti di interesse nazionale". Oltre che da linee commerciali, tale aeroporto è servito da marzo 2017 dalla linea di trasporto pubblico "Pisamover" che collega in cinque minuti l'aeroporto con la stazione ferroviaria centrale di Pisa, a prezzi al di sotto dei 3 euro per singola corsa, dalle ore 06:00 alle ore 24:00 per tutti i giorni dell'anno. Tra gli elementi di domanda, si segnala la forte presenza di turisti e studenti universitari¹, che esprimono una domanda prevalentemente di natura non sistematica.

Alla luce delle caratteristiche sopra evidenziate, si è ritenuto opportuno valutare l'adeguatezza non solo del numero di licenze taxi, ma anche delle autorizzazioni NCC, in quanto trattasi di segmenti di utenza caratterizzati, tra l'altro, dall'attribuzione di un elevato valore al fattore tempo (caratteristica più accentuata per il servizi di noleggio con conducente, maggiormente attrattivi per una utenza *business*), dalla scarsa conoscenza della città (ad esempio, non residenti e turisti) o dalla necessità di spostamento nelle fasce orarie di minor frequenza delle corse del servizio di trasporto pubblico di linea. Tale numero è stato poi rapportato a una "utenza potenziale rilevante" composta da popolazione residente, popolazione turistica e popolazione universitaria, come rilevata da statistiche ufficiali ISTAT. Va tuttavia osservato che la propensione dei turisti ad utilizzare i taxi è inferiore a quella del segmento *business* che rappresenta la quota preponderante, mentre per quanto riguarda il segmento di utenza rappresentato dagli studenti, questo si rivolge preferenzialmente al trasporto pubblico di linea e alle forme di mobilità assistite da nuove tecnologie e meno ai servizi non di linea tradizionali.

Tale esercizio è stato condotto su un campione di Comuni selezionati sulla base di caratteristiche demografiche e territoriali similari al Comune di Pisa, quali Olbia, Padova, Siena e Verona.

Per ciascun Comune, la domanda di mobilità ovvero l'utenza potenziale rilevante comprende differenti tipologie di segmenti quali popolazione residente, popolazione universitaria, popolazione turistica, e presenza di *hub* (aeroporto e/o porto), mentre per l'offerta di trasporto non di linea sono stati considerati il numero di licenze taxi e il numero di autorizzazioni NCC. In particolare, il numero di licenze taxi e/o autorizzazioni NCC è stato rapportato a ciascun segmento di domanda sopra specificato, mostrando che i valori degli indicatori ottenuti dal Comune di Pisa sono, con e senza l'inclusione delle n. 5 licenze taxi per disabili, in linea con le evidenze rilevate per gli altri Comuni oggetto di analisi. Pertanto, considerando l'utenza potenziale rilevante come sopra definita, il numero di licenze taxi, unitamente alle autorizzazioni NCC, appare *prima facie* adeguato a soddisfare le esigenze di mobilità del territorio di riferimento, pur non disponendosi di adeguate indagini sull'utenza potenziale rilevante, e in particolare *business*, per il caso in esame.

Alla luce delle considerazioni espresse e delle evidenze disponibili e in considerazione dell'evoluzione delle forme di mobilità offerte e dei comportamenti dell'utenza, ***si raccomanda al Comune l'effettuazione di una apposita indagine volta a rilevare gli effettivi fabbisogni di mobilità del territorio di riferimento, considerando le diverse modalità e tipologie di trasporto presenti, incluse quelle innovative.***

Per quanto invece riguarda il numero delle licenze per taxi destinati ad accogliere anche clientela con disabilità e necessità di incarrozzamento, nella situazione data, si ritiene adeguato l'incremento di tale tipologia di licenze, come proposto dal Comune di Pisa e si invita pertanto a procedere al bando delle nuove cinque licenze.

¹ Pisa è al primo posto nella graduatoria nazionale sulla base dell'indice di attrazione elaborato da ISTAT – Tavola 3.3 Popolazione universitaria insistente e indici di attrazione, allocazione, coesistenza per provincia sede principale dell'ateneo (A.A. 2016-2016). L'indice di attrazione è il rapporto tra il saldo dei flussi in ingresso e in uscita e il totale dei flussi generati dal dominio territoriale in esame.

Viste le ulteriori richieste del Comune di Pisa indicate in premessa, si riportano di seguito le seguenti considerazioni sulla struttura tariffaria, l'organizzazione del servizio e la qualità dell'offerta.

1. Struttura tariffaria, tariffe predeterminate e tariffe per disabili - art. 37, comma 2, lett. m), punto 3, del decreto-legge 201/2011

Con riferimento alle tariffe, rileva la deliberazione di Giunta comunale n. 173/2015 dell'1/12/2015, che ha stabilito tariffe predeterminate per percorsi prestabiliti.

L'oggetto della richiesta da parte del Comune di Pisa rientra nell'ambito delle competenze dell'Autorità di cui all'art. 37, comma 2, lett. m), punto 3, del citato decreto-legge 201/2011, che si riferisce in particolare al principio di maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, alla possibilità di una corretta e trasparente pubblicizzazione delle tariffe a tutela dei consumatori e alla possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal Comune per percorsi prestabiliti.

In merito alle tariffe predeterminate per corse dirette senza fermate, giova premettere che esse costituiscono per l'utente un chiaro elemento di trasparenza, definendo un costo prestabilito, omnicomprensivo ed invariabile per determinati percorsi, volto a una maggiore tutela del passeggero permettendo, altresì, una più agevole comunicazione dello stesso all'utenza come già rilevato nell'Atto di Segnalazione dell'Autorità sopra citato.

Prendendo in esame i percorsi predeterminati, si è proceduto a stimare il costo della tariffa per un'ipotetica "corsa tipo" nelle diverse ore della giornata (ore di punta/ore di morbida), giorni della settimana (feriale/festivo) e per ciascun percorso prestabilito. Utilizzando la struttura tariffaria stabilita dal Comune di Pisa, le analisi sono state integrate con la stima dei costi proporzionali alle distanze percorse e dei costi fissi e ne è risultato che le tariffe predeterminate attualmente in vigore, appaiono congrue.

Alla luce delle considerazioni espresse, si ritiene che pur essendo le tariffe commisurate ai costi chilometrici e alle distanze percorse, alcune delle tipologie di tariffa previste (collegamenti da/a aeroporto o stazione ferroviaria) non tengano opportunamente conto dell'offerta di servizi di trasporto alternativi (i.e. Pisamover).

Non appare inoltre sufficientemente chiaro se le tariffe siano da ritenersi, come auspicabile, omnicomprensive, includendo pertanto tutte le spese, supplementi o costi aggiuntivi o se prevedono l'inclusione di eventuali supplementi. Non appare, altresì, sufficientemente chiaro se, ad esclusione del collegamento "Aeroporto – Stazione Centrale", le restanti tariffe predeterminate riguardino, come auspicabile, sia il viaggio di andata che di ritorno.

Pertanto, si raccomanda una maggiore chiarezza dei criteri applicati, garantendo massima trasparenza, preventiva pubblicità, corretta informazione, a beneficio sia dell'utenza sia dello stesso Comune, che deve effettuare i controlli sull'applicazione dei regolamenti adottati.

Con riferimento alla struttura tariffaria non predeterminata e in particolare alla corsa minima e chiamata radio taxi, gli importi relativi alle voci delle tariffe vigenti quali la "corsa minima", la "corsa minima festiva/notturna" e la "chiamata radiotaxi o telefono parcheggio" (rispettivamente pari a € 6,45, € 9,05 e € 6,45) non appaiono, in base alle analisi effettuate, congrui, secondo un criterio di proporzionalità, né ai costi di produzione del servizio né al confronto con realtà comunali di analoghe caratteristiche. In particolare, l'analisi istruttoria avente ad oggetto il confronto degli importi di tali voci come previsti dal Comune di Pisa con quanto adottato da un campione di Comuni (comprendenti sia alcune città metropolitane sia altri Comuni aventi caratteristiche analoghe), mostra che i valori delle tre voci tariffarie previste dal Comune di Pisa risultano essere particolarmente elevati.

Pertanto, si raccomanda di riconsiderare al ribasso gli importi della "corsa minima", della "corsa minima festiva/notturna" nonché della "chiamata radiotaxi o telefono parcheggio".

In seguito all'analisi, anche comparativa, relativa all'elenco dei "supplementi" presenti nelle vigenti voci di tariffa, ***si ritiene che la disciplina del Comune di Pisa presenti talune criticità, che potrebbero essere così superate:***

1. determinare le dimensioni relative alle voci “bagaglio” e “oggetti ingombranti”, suggerendo di inserire quelle oltre le quali vanno applicati i supplementi, a fini di maggiore trasparenza (a titolo puramente esemplificativo alcuni Comuni hanno previsto che il supplemento “bagagli” si paghi comunque, altri quando la sistemazione degli stessi avvenga da parte del tassista, altri ancora per bagagli superiori alle seguenti dimensioni cm 55x40x20 o 55x35x25, tipiche delle compagnie aeree low-cost, e altri ancora hanno definito l’oggetto ingombrante quello che supera le dimensioni di cm 100x60 o peso superiore a 20Kg);
2. regolare l’orario del “festivo”, per esempio specificando che viene applicato dalle ore 06:00 alle ore 22:00 (variabile di un’ora in più o un’ora in meno); regolare l’orario del “notturno”, per esempio specificando che viene applicato dalle ore 22:00 alle ore 06:00 (variabile di un’ora in più o un’ora in meno) e che di conseguenza il turno feriale risulterebbe compreso nell’arco orario dalle ore 06:00 alle ore 22:00 (variabile di un’ora in più o un’ora in meno), in analogia a quanto disciplinato negli altri Comuni;
3. inserire un’unica voce “cani per non vedenti e trasporto carrozzine per disabili” con importo “gratuito”, eliminando la voce “cani guida” dalla tipologia “cani escluso cani guida”.

Si raccomanda, inoltre, di prendere in considerazione alcune modalità innovative di organizzazione del servizio e relative ipotesi tariffarie, che si ritengono appropriate alle caratteristiche della popolazione presente, e già adottate presso altri Comuni:

- a. **taxi rosa**: prevede uno sconto riservato alle donne che viaggiano da sole di notte in una determinata fascia oraria variabile tra le ore 21.00 (posticipabile di un’ora) alle ore 2.00 (variabile fino alle ore 6.00), stabilendo, a titolo esemplificativo, una riduzione del 10% sul prezzo indicato dal tassametro, oppure di importo fisso.
- b. **taxi discoteche**: riservata ai giovani che effettuano corse da e verso i locali notturni (tutti i giorni o solo il venerdì e il sabato), previa convenzione con i gestori dei pubblici locali, con uno sconto, in media, del 10% sull’importo indicato dal tassametro. La fascia oraria prevista può essere molto ampia, a puro titolo esemplificativo dalle ore 21 alle ore 4 in andata e dalle ore 22 alle ore 6 per il ritorno.

Sempre con riguardo alle tipologie tariffarie, non appare coerente con la disposizione di rilascio di nuove licenze per le persone con disabilità gravi la mancata previsione di tariffe differenziate riservate (né sono previste agevolazioni), per tale tipologia di utenza, così come peraltro previsto all’art. 7, comma 5, della LR n. 47/1991 del 9/9/1991 - *“Norme sull’eliminazione delle barriere architettoniche”* e s.m.i.. Si applica pertanto la disciplina vigente delle tariffe contenuta nel Regolamento approvato nel 2015.

Al fine di ottemperare a tale previsione normativa, il Comune di Pisa dovrebbe quindi integrare le vigenti voci di tariffa con una tipologia tariffaria riservata alle persone con disabilità gravi (a titolo puramente esemplificativo, si segnala che alcuni Comuni hanno introdotto una riduzione nell’ordine del 10-15% sull’importo indicato dal tassametro).

2. Organizzazione del servizio - art. 37, comma 2, lett. m), punto 2, del decreto-legge 201/2011

Con riferimento all’organizzazione del servizio rilevano le Deliberazioni di Giunta comunale n. 185/2016 del 2/11/2016, n. 60/2017 del 30/3/2017 e n. 70/2017 dell’11/4/2017 sottoposte dal Comune di Pisa al parere preventivo dell’Autorità *“proposte di riconferma della disciplina già adottata”*, di cui alle premesse.

L’oggetto della richiesta da parte del Comune di Pisa rientra nell’ambito delle competenze dell’Autorità di cui all’art. 37, comma 2, lett. m), punto 2, del citato decreto-legge 201/2011.

Sul tema dei turni, si osserva che anche la Sentenza del Consiglio di Stato del 17 gennaio 2014, n. 166, partendo dal presupposto che il settore dei taxi è *“almeno parzialmente sottratto alla liberalizzazione”* delle attività economiche di cui al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, recante *“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria*

e per lo sviluppo”,² conferma, in relazione ai sostituti alla guida, la permanente vigenza di un sistema di turni, ordinari ed integrativi, predeterminati tramite accordi tra l’Amministrazione comunale e gli operatori.

La vigente regolamentazione dei turni del Comune di Pisa prevede, sia per i giorni feriali sia festivi, le seguenti tipologie di turni:

- “Notte”, vigente dalle ore 7:00 alle ore 14:00 e dalle ore 20:00 alle ore 06:00, prevede una durata media di 17 ore;
- “Mattina”, vigente dalle ore 4:00 alle ore 14:00 e dalle ore 19:00 alle ore 24:00, prevede una durata media di 13 ore;
- “Continuato”, vigente dalle ore 7:00 alle ore 22:00, prevede una durata media di 15 ore;
- “Pomeriggio”, vigente dalle ore 09:00 alle ore 24:00, prevede una durata media di 15 ore.

Tale organizzazione dei turni afferisce alla tipologia di turnazione obbligatoria, mentre la turnazione facoltativa prevista dal Comune di Pisa è consentita solo per il turno “Mattina”, esclusivamente per l’intervallo tra le ore 22:00 e le ore 24:00.

Dal suo esame, pare emergere un’offerta poco sostenuta nella fascia oraria dalle 22 alle 24, all’interno della quale risultano circolanti solo i taxi dei turni “Notte” e “Pomeriggio” con n. 25 vetture, alle quali si aggiungono, discrezionalmente, altri n. 20 taxi del turno “Mattina”. Considerato che negli orari di punta circolano mediamente 65 taxi, si ritiene che tale fascia oraria sia da rafforzare, almeno nei giorni di venerdì, sabato e domenica e festivi (quando nella generalità delle città turistiche la domanda è più elevata).

Oltre a quanto appena rilevato, la documentazione richiesta e fornita non consente una valutazione esaustiva dell’adeguatezza dei turni, non essendo nota l’articolazione della domanda effettiva e potenziale del servizio taxi nelle varie ore del giorno e periodi della settimana o dell’anno nel Comune.

Anche al fine di meglio adattare l’organizzazione del servizio alle esigenze dell’utenza e per valutare un eventuale ulteriore incremento delle licenze, si raccomanda di:

1. **avviare attività di analisi dello sviluppo temporale e territoriale della domanda Origine-Destinazione articolata sia per le varie fasce orarie della giornata, distinguendo giorni feriali e festivi, sia per le diverse aree/quartieri del bacino di riferimento³, prendendo in considerazione anche i reclami e i suggerimenti riguardanti la carenza di disponibilità di taxi, che pervengono all’ufficio preposto del Comune e all’organismo associativo dei taxisti (art. 36 del “Regolamento”), quale utile elemento integrativo;**
2. **rafforzare la rappresentanza degli utenti all’interno del Comitato permanente di monitoraggio, di cui all’art. 47 del “Regolamento”, attualmente composto solo da un rappresentante su un totale di n. 6 componenti.**

Dall’esame della documentazione istruttoria acquisita agli atti con riguardo all’organizzazione dei turni si è anche notata incidentalmente una elevata durata dei turni previsti, nonché scarsa elasticità degli stessi.

L’art. 31 del Regolamento taxi del Comune di Pisa prevede che il servizio taxi si svolga nell’arco delle 24 ore e stabilisce l’obbligatorietà del riposo tra il termine di un turno e l’inizio del successivo, per un periodo che non può comunque essere inferiore a 6 ore, ma non espone il tema della durata massima dei turni di lavoro.

In seguito agli approfondimenti eseguiti sulla regolamentazione dei turni e degli orari di servizio di taxi in altri Comuni, è emerso un quadro caratterizzato da maggiore flessibilità nel quale vengono generalmente stabiliti orari minimi e massimi per la prestazione del servizio da parte dei tassisti e che tali turni, generalmente, non

² L’art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 133/2011 così recita: “1. Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

a) vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l’utilità sociale;
d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.”

³ Per l’individuazione dei bacini di mobilità si rimanda alla Delibera dell’Autorità n. 48/2017.

superano le 12 ore con una pausa di riposo tra un turno e l'altro di almeno 6 ore.

Pertanto, pur nella consapevolezza che il limite massimo di ore da applicarsi ai turni dei taxi non concerne solamente la tematica dell'adeguatezza del servizio offerto, ma anche quella della sicurezza stradale, profilo, quest'ultimo, che eccede l'intervento dell'Autorità, si invita il Comune di Pisa a prestare la necessaria attenzione ad una proporzionata individuazione della durata massima dei turni e relativo orario di lavoro giornaliero per singolo tassista.

Sempre in materia di organizzazione del servizio, si rileva come la diffusione di sistemi innovativi di chiamata abbia effetti positivi sia per gli utenti che per gli operatori in quanto:

- migliorano la distribuzione del servizio sul territorio, riducendo i tempi di attesa del passeggero richiedente il servizio, il quale potrà utilizzare un numero telefonico, o un'applicazione fruibile attraverso il web o una app per accedere al servizio attraverso dispositivo mobile (*smart phone o tablet*);
- aumentano la produttività dei tassisti, che potranno mettersi in coda per ricevere chiamate immediatamente al termine della corsa precedente, senza avere la necessità di recarsi alle stazioni taxi della zona in cui si trovano, e che potranno conoscere in tempo reale la distribuzione delle richieste e delle presenze di taxi in posteggio, ottimizzando la distribuzione dei mezzi/ e ottimizzando i costi per mezzo di tecnologie di geolocalizzazione che consentono di trasmettere in tempo reale la richiesta di taxi da parte del passeggero alla vettura disponibile più vicina alla posizione geografica del medesimo.

A tale riguardo si invita il Comune a promuovere la diffusione dei sistemi innovativi di chiamata e ad inserire nel “Regolamento” un divieto, da monitorare adeguatamente, volto ad evitare che negli atti convenzionali degli organismi di gestione dei radio-taxi (cooperativa o consorzio di riferimento) siano incluse clausole che impongono agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite i predetti organismi e che impediscono l'utilizzo contestuale di altri radio-taxi o di sistemi innovativi non legati alle tradizionali centrali radio.

Si afferma in tale modo il principio richiamato nel citato Atto di Segnalazione dell'Autorità che il titolare della licenza taxi o della autorizzazione NCC può acquisire liberamente corse offerte da qualunque radio-taxi o piattaforma tecnologica. La previsione del Regolamento andrebbe estesa anche ai sostituti alla guida.

L'impiego dei “sostituti alla guida” è un altro tema evidenziato nella seconda richiesta di parere di cui alla citata nota prot. n. 42331 del 16/5/2017, che si inserisce nell'ambito dell'organizzazione del servizio.

Sulla base della normativa rilevante⁴ si osserva che solo nell'ambito della turnazione integrativa i sostituti alla guida, corrispondenti a circa il 20% del numero di licenze taxi attive presso il Comune di Pisa, possano operare in deroga alla disciplina circa la sostituzione dei lavoratori assenti per i quali sussista il diritto alla conservazione del posto.

Il citato art. 6 del decreto-legge n. 223/2006 autorizza i Comuni a disporre turnazioni integrative in aggiunta a quelle ordinarie, consentendo, in tal caso, ai titolari di licenza di avvalersi di sostituti alla guida in possesso dei requisiti di professionalità e moralità stabiliti dall'art. 6 della legge n. 21/1992 per la conduzione dei taxi, ma in deroga alla casistica che legittima la sostituzione dei lavoratori assenti per i quali permanga il diritto alla conservazione del posto. Tale norma va letta in combinato disposto con il principio affermato all'art. 37, comma 2, lettera m), punto 2 della norma istitutiva dell'Autorità.

Ne consegue che, per soddisfare al meglio le esigenze di mobilità degli utenti e per evitare una regolamentazione troppo rigida delle turnazioni, il turno integrativo potrebbe consentire, tra l'altro, una

⁴ Dalla lettura del comma 1 dell'art. 6. del D.L. n. 223/2006, i Comuni possono disporre turni integrativi in aggiunta a quelli ordinari, in tal caso i titolari di licenza taxi si avvalgono, in deroga alla disciplina di cui all' articolo 10 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, di sostituti alla guida.

L'art. 10 della legge n. 21/1992 del 15/1/1992 (così come modificata dalla legge n. 27/2012 del 24/3/2012) prevede che i titolari di licenza taxi possano essere sostituiti alla guida nell'ambito dell'orario del turno integrativo o nell'orario del turno assegnato, l'assunzione del sostituto avviene per un termine non superiore a sei mesi e viene equiparata a quella effettuata per sostituire lavoratori assenti per i quali sussista il diritto alla conservazione del posto.

La nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali prot. n. 6443 DPL_PI/00 del 29/3/2016 elenca gli eventi per i quali è possibile legittimare la sostituzione dei lavoratori assenti mediante l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato, a titolo esemplificativo, anche se non esaustivo, sono i seguenti: conferimento di incarichi sindacali o pubblici elettivi a tempo pieno, gravidanza e puerperio, malattie, ferie, congedo matrimoniale, aspettative ex legge n. 104/1992, aspettative per gravi motivi familiari, per cure termali e tossicodipendenza e altri motivi previsti dal rispettivo CCNL.

maggior flessibilità nell'organizzazione del servizio e coerenza con il dettato di legge.

Al fine di una piena attuazione dei principi e delle disposizioni normative sopra richiamate e per le considerazioni che precedono, si raccomanda di valutare la reintroduzione del turno integrativo.

3. Qualità dell'offerta - art. 37, comma 2, lett. m), punto 4, del decreto-legge 201/2011

Con riferimento alla qualità di offerta del servizio, rileva la deliberazione di Giunta comunale n. 3/2017 del 9/2/2017 ("Regolamento"), che disciplina diversi aspetti relativi ai requisiti soggettivi e professionali degli operatori e in materia di reclami.

L'oggetto della richiesta da parte del Comune di Pisa rientra nell'ambito delle competenze dell'Autorità di cui all'art. 37, comma 2, lett. m), punto 4, del citato decreto-legge 201/2011.

In relazione allo schema di bando per l'assegnazione delle nuove licenze taxi e all'art. 15 "Contenuti del bando di concorso" del vigente Regolamento, ***si raccomanda di prendere adeguatamente in considerazione alcuni aspetti qualitativi che potrebbero essere inseriti tra i requisiti per l'ottenimento dei relativi atti di assenso o costituire oggetto di monitoraggio da parte dell'amministrazione comunale.***

Tra gli aspetti qualitativi, si elencano esemplificativamente i seguenti:

1. vetture a basso impatto ambientale (per esempio, ibride o elettriche) e presenza a bordo, dell'impianto di condizionamento (in riferimento all'art. 37 "Caratteristiche e strumentazione delle autovetture da adibire al servizio di taxi" del "Regolamento");
2. trasparenza e pubblicità, come l'esposizione dei tariffari aggiornati e comprensivi delle tariffe predeterminate (in conformità con l'art. 26 "Obblighi dei conducenti taxi" del Regolamento⁵);
3. sistemi di pagamento P.O.S. con bancomat e carte di credito (in conformità con il comma 8⁶ dell'art. 33 "Corrispettivo e tariffe" e con il comma 1, lett. s)⁷ dell'art. 28 "Divieti per i conducenti di taxi" del Regolamento);
4. conoscenza da parte dei guidatori delle lingue straniere (titoli valutabili per la formazione della graduatoria e relativo punteggio, oltre che materia delle prove d'esame, così come previsto all'art. 15 "Contenuti del bando di concorso" e all'art. 19 "Materie delle prove d'esame" del Regolamento), nonché di conoscenze e informazioni di base sui luoghi di maggiore interesse turistico (temi in parte previsti nella prova di esame di cui al sopra citato art. 19 del "Regolamento");
5. al termine del processo di revisione della disciplina taxi, in conformità con le indicazioni contenute nel presente parere, si suggerisce di salvaguardare la qualità delle prestazioni fornite dagli operatori adottando una specifica Carta dei Servizi comunale, che preveda adeguati livelli di qualità afferenti sia ai conducenti e rispettivi veicoli, sia alle modalità di organizzazione del servizio (i.e. *contact center*).

Torino, 27 giugno 2017

Il Presidente

Andrea Camanzi

⁵ L'art. 26 prevede l'obbligo di esporre in modo ben visibile e leggibile "...copia del provvedimento da cui risulti la tariffazione in vigore (predeterminata e non) ...".

⁶ Il comma 8 dell'art. 33 del Regolamento prevede che "I conducenti devono accettare il pagamento del servizio tramite carte di credito ed altre eventuali forme di pagamento alternative rispetto al contante, in conformità alla normativa vigente".

⁷ La lettera s), comma 1 dell'art. 28 del Regolamento comprende, tra i divieti per i conducenti dei taxi "...rifiutarsi di accettare il pagamento della tariffa tramite moneta elettronica, nelle forme previste dalla normativa vigente".

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente

Andrea Camanzi