

Parere al Comune di Bologna 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 16 maggio 2018
premesso che:

- il Comune di Bologna (di seguito, anche: Comune), con nota del 1/9/2017 (prot. ART 6085/2017), ha informato l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o, anche, ART) della trattativa in corso con le organizzazioni sindacali ed economiche di categoria per l'adeguamento delle tariffe taxi e misure di agevolazione tariffaria per particolari categorie di utenti, e della predisposizione di un bando di gara per il rilascio, a titolo oneroso, di 36 nuove licenze, come stabilito sia dal Piano Generale del Traffico Urbano del 2006 (di seguito: PGTU), sia dal Regolamento di area sovracomunale taxi-NCC vigente dal 2007 (di seguito: Regolamento), rimandando l'invio della relativa documentazione;
- l'Autorità ha successivamente ricevuto dal Comune richiesta di parere preventivo 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, con riferimento a:
 - emissione di nuove licenze taxi e relativo bando, come da schema di delibera di Giunta avente ad oggetto "Approvazione delle linee guida relativamente all'indizione di un concorso pubblico per l'assegnazione di n. 36 licenze speciali per l'esercizio del servizio pubblico non di linea taxi" (prot. ART 7164/2017);
 - aggiornamento delle tariffe, come da schema di delibera di Giunta avente ad oggetto "Aggiornamento delle tariffe del servizio taxi su area sovracomunale" (prot. ART 9721/2017);
- a seguito di tale richiesta, tra il Comune e l'Autorità è intercorsa la corrispondenza di cui alle note prot. ART 7164/2017, prot. ART 9721/2017 e prot. ART 2217/2018, relativamente:
 - al vigente "Regolamento unificato per la gestione sovracomunale degli autoservizi pubblici non di linea con autovettura (taxi e noleggio con conducente)", in vigore dal 21/11/2007 (nel seguito: Regolamento);
 - allo schema di bando pubblico per l'incremento del contingente taxi nell'area sovracomunale di Bologna pari a 36 licenze;
 - allo schema della deliberazione di approvazione delle linee guida relative all'indizione di un concorso pubblico per l'assegnazione delle nuove licenze taxi;
 - allo schema di delibera di approvazione delle tariffe taxi oggetto di istruttoria;
 - alla delibera di Giunta P.G. 76923/2008 dell'8/4/2008 per aggiornamento delle tariffe e relativi allegati, tra cui schema di Carta dei Servizi;
 - all'atto dirigenziale P.G. 39673/2009 del 25/2/2009 per assegnazione licenze e relativi allegati (accordi infraprocedimentali);
- essendo stata riscontrata la mancanza di informazioni necessarie per l'adozione del parere richiesto, l'Autorità con nota prot. ART 2568/2018 del 5/4/2018 ha convocato il Comune al fine di acquisire ulteriori informazioni e documenti. Conseguentemente, in data 2 maggio 2018, si è svolta un'audizione presso la sede dell'Autorità volta ad approfondire i seguenti temi:
 - iniziative del Comune che tengano conto delle modifiche introdotte dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) con particolare riferimento all'ampliamento e diversificazione dell'offerta di servizi di mobilità non di linea, nonché allo sviluppo dell'innovazione tecnologica (applicazioni web, piattaforme tecnologiche per interconnessione di passeggeri e titolari di licenza);

- emissione di nuove licenze e relativo bando, con particolare riguardo alle metodologie adottate dal Comune al fine di valutare il fabbisogno di taxi e di determinare il valore delle licenze di nuova emissione;
- individuazione degli interventi sul fronte dell'organizzazione del servizio taxi volti a soddisfare in modo adeguato la domanda di mobilità;
- aggiornamento delle tariffe taxi, con particolare riguardo alla proposta di adeguamento del supplemento tariffario riconosciuto a favore dei gestori dei ponti-radio;
- miglioramento della qualità di offerta del servizio, sotto lo specifico profilo delle azioni intraprese dal Comune al fine di promuovere sistemi di connettività per accedere ai servizi di chiamata, prenotazione e pagamento attraverso piattaforme informatiche o l'utilizzo di *smart-phone* e *tablet*;

esaminata la documentazione trasmessa e gli esiti dell'audizione del 2 maggio 2018, ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

La normativa di riferimento in materia di servizio taxi è innanzitutto costituita dalla legge 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 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 (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 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 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 *"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 [...]"*.

Successivamente, il legislatore è nuovamente intervenuto sul settore del servizio taxi. In particolare, con 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:

- 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.
- 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 degli 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”;

Va, in ultimo, ricordata la già citata legge n. 124/2017, con la quale il legislatore, alla luce dei cambiamenti che nell'ultimo decennio hanno caratterizzato il settore, ed in particolare dell'ampliamento e della diversificazione dell'offerta dei servizi di mobilità non di linea, anche e soprattutto grazie allo sviluppo dell'innovazione tecnologica, ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, *“su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata, sentiti le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative a livello nazionale e il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei; b) adeguare l'offerta di servizi alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti; c) promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi; d) assicurare una miglior tutela del consumatore nella fruizione del servizio garantendo una consapevole scelta nell'offerta; e) armonizzare le competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di*

definire comuni standard nazionali; f) adeguare il sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche ai fini di contrasto di fenomeni di abusivismo, demandando la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative agli enti locali ed evitando sovrapposizioni con altre autorità” (art. 1, comma 179).

II. Parere dell'Autorità

Facendo seguito alla richiesta di parere avanzata dal Comune di Bologna, alla luce del quadro normativo sopra delineato, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune stesso, l'Autorità esprime di seguito il proprio parere ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del citato d.l. n. 201/2011, relativamente a:

- a. incremento del numero di licenze taxi e relativo bando (art. 37, comma 2, lett. m), punto 1 del d.l. n. 201/2011);
- b. organizzazione del servizio taxi (art. 37, comma 2, lett. m), punto 2 del d.l. n. 201/2011);
- c. aggiornamento delle tariffe taxi (art. 37, comma 2, lett. m), punto 3, del d.l. n. 201/2011);
- d. miglioramento della qualità di offerta del servizio (art. 37, comma 2, lett. m), punto 4, del d.l. n. 201/2011).

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

L'area sovracomunale di Bologna per la disciplina dell'erogazione del servizio taxi (di seguito "Area") è stata definita con delibera di Giunta provinciale n. 1058 del 2 dicembre 1996 e, in data 1 agosto 1997, è stata sottoscritta dai comuni facenti parte dell'Area la convenzione per la gestione unificata degli autoservizi pubblici non di linea con autovettura (taxi e noleggio con conducente).

L'Area è costituita da 11 comuni (Anzola dell'Emilia, Bologna, Calderara di Reno, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Ozzano Emilia, Pianoro, Sasso Marconi e S. Lazzaro di Savena), con una popolazione complessiva di circa 600.000 abitanti, che costituisce circa il 60% della popolazione dell'intera città metropolitana di Bologna¹.

L'organico complessivo per il servizio taxi è determinato dall'art. 16 del Regolamento in 742 licenze, sulla base delle analisi compiute nell'ambito del PGTU, redatto nel 2006, che stabilisce la “[...] *necessità di emissione di nuove licenze taxi, per un numero massimo del 13% delle attuali 657, da realizzarsi in alcune fasi, in funzione anche della verifica di efficacia della turnazione integrativa (come previsto dal citato punto del “Decreto Bersani”) o di altre misure per aumentare l’offerta del servizio taxi (taxi collettivo,...)*” (sottolineatura non presente nel testo originale). Il contingente attualmente attivo consta di 706 licenze, di cui 49 a carattere “residenziale” (a servizio della domanda interna ai singoli comuni dell'Area) e le restanti 657 adibite al servizio di Area. Le licenze a carattere residenziale sono disciplinate da accordi infraprocedimentali, tra comune di Bologna e cooperative radiotaxi, che stabiliscono l'obbligo a giorni alterni di inizio del servizio e di carico dei clienti esclusivamente dal comune per il quale è stata rilasciata la licenza². L'assegnazione delle restanti 36 licenze è disciplinata dallo schema di bando oggetto di istruttoria. Le nuove licenze da assegnare sono qualificate come speciali (rif. art. 4 del Regolamento) in quanto una parte è relativa all'utilizzo di veicoli elettrici e l'altra all'utilizzo di veicoli con particolare attrezzamento per il trasporto di persone con disabilità.

¹ Definita ai sensi della legge del 7 aprile 2014 n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni: la Città Metropolitana di Bologna è costituita da 55 comuni per una popolazione complessiva di 1.009.210 (fonte: ISTAT 01/01/2017).

² P.G. N.: 39673/2009: Approvazione degli accordi infraprocedimentali per l'assegnazione a titolo oneroso, a persone fisiche di n. 41 licenze per l'esercizio del servizio taxi nei comuni di Anzola dell'Emilia, Bologna, Calderara di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Ozzano Emilia, Pianoro, Sasso Marconi, Zola Predosa. (art. 1, comma 2).

Ai fini della valutazione dell'adeguatezza del contingente di un'area sovraffollata, occorre considerare in primo luogo l'interdipendenza tra i Comuni interessati per ciò che riguarda i fenomeni di mobilità metropolitana, anche in relazione all'accessibilità agli *hub* aeroportuali e ferroviari nei comuni dell'area. Ne consegue che l'analisi deve tenere conto delle caratteristiche temporali e territoriali della domanda di mobilità e dell'offerta di servizi di trasporto sia internamente ai singoli Comuni, sia tra i diversi Comuni dell'Area, sia verso le zone esterne all'Area, anche rispetto agli assetti urbanistici del territorio³. Rilevano a tale scopo i dati relativi a:

- disponibilità del servizio in termini di vetture effettivamente in servizio per fascia oraria e area territoriale ("veicoli-ora"), che possono essere rilevate attraverso apposite indagini e/o monitoraggi, anche tenendo conto delle nuove tecnologie digitali;
- domanda di spostamento, predisponendo indagini, come peraltro già avviene in altre realtà italiane ed internazionali⁴, per stimare sia la domanda effettiva relativa alla modalità taxi, sia la cosiddetta domanda inesistente (*unmet demand*⁵), in modo da porre in evidenza la dimensione spaziale e temporale della domanda.

Oltre al parametro dei "veicoli ora", costituiscono informazioni rilevanti sulla distribuzione dell'offerta in relazione alle caratteristiche temporali e territoriali della domanda, i tempi di attesa degli utenti per diverse ore (o fasce orarie) del giorno, giorni della settimana e periodi dell'anno, e per zone dell'Area, sulla base di una ricognizione delle principali relazioni O/D servite, della "frequenza" delle "corse tipo" e dei punti più rappresentativi per l'accesso al sistema.⁶

Le analisi istruttorie, a questo proposito, hanno messo in evidenza che il PGTU, sulla base del quale è stato determinato il contingente di Area e i suoi incrementi successivi, non solo non ha analizzato i sopracitati aspetti, ma essendo stato adottato nel 2006, neppure ha potuto valutare il contesto di profondo e rapido cambiamento delle dinamiche di mobilità che negli ultimi dieci anni hanno investito gli ambiti metropolitani in generale e la conurbazione bolognese in particolare.

A evidenza di quanto affermato, si osserva che:

- il numero di passeggeri in transito presso l'aeroporto "Marconi" di Bologna è passato dai circa 4 mln nel 2006 a oltre 8 mln nel 2017⁷, con un incremento di oltre il 100% in 10 anni;
- la stazione ferroviaria Bologna Centrale, nello stesso periodo, ha visto uno straordinario incremento di offerta di servizi, con conseguente incremento del numero di passeggeri serviti, a seguito della realizzazione e completamento della dorsale AV (e la conseguente riduzione dei tempi di percorrenza in particolare per la tratta Firenze-Bologna), della costruzione della stazione sotterranea e dell'ingresso nel mercato di un secondo *competitor* per i servizi AV⁸;
- l'offerta di TPL è cresciuta dal 2006 al 2016 del 38% in termini di km percorsi con una domanda di spostamento cresciuta nello stesso periodo di riferimento del 31% in termini di rapporto passeggeri/abitanti⁵;

³ Nell'ambito della pianificazione dei trasporti tali caratteristiche sono riconducibili al cosiddetto "land use".

⁴ [1] Regione Lombardia, Delibera di Giunta Regionale n.7/11948 del 24/01/2003, "Disciplina del servizio taxi nel bacino aeroportuale lombardo. Norme per l'organizzazione del servizio, disposizioni per la prima attuazione e convenzione-tipo per la gestione del servizio taxi". [2] Estudio sobre el dimensionamiento del área de prestación conjunta del servicio de taxi de Madrid (2015).

⁵ Nell'ambito della metodologia proposta dallo studio "Evaluating the impact of the taxis market study" dell'Office of Fair Trading (2007), sono utilizzate le indagini sulla "unmet demand" per la stima della domanda potenziale del servizio taxi.

⁶ [1] OECD, *Taxi_deregulation_experience_europe* – Transport Research Centre, 2007; [2] Fleet size and fare optimization for taxi under dynamic demand, The Journal of Transport Literature (2016), [3] A diagrammatic analysis of the market for cruising taxis, Transport Research (2006); [4] Agent-based simulation of autonomous taxi services with dynamic demand responses, The 6th International Workshop on Agent-based Mobility, Trac and Transportation Models, Methodologies and Applications (ABMTrans 2017).

⁷ ASSAEROPORTI - Associazione Italiana Gestori Aeroporti.

⁸ Lungo la dorsale Napoli-Milano, l'offerta di servizi AV Trenitalia è passata da 71 corse giornaliere del 2009, a 98 corse/giorno nel 2013. A questi vanno ad aggiungersi i servizi AV di Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) pari nel 2013 a 50 corse giornaliere. Fonte: Un sistema di modelli per la previsione della domanda passeggeri sui servizi ferroviari AV, Ingegneria Ferroviaria, marzo 2015.

- il numero di autorizzazioni NCC nel Comune di Bologna, pari a 245, è rimasto invariato dal 2006 al 2017⁹;
- il servizio di *car sharing* è cresciuto dal 2009 al 2016 del 27% in termini di consistenza della flotta e del 22% in termini di utenti/1000 abitanti¹⁰. Ad oggi il servizio è di tipo *station based*¹¹, mentre ancora non sono entrati nel mercato soggetti privati per servizi *car sharing* di tipo *free-floating*¹², che potranno avere un impatto ancor più rilevante sulla ripartizione modale della domanda di spostamento.

A conferma della necessità di adeguare l'attuale contingente, rileva anche quanto osservato dallo stesso Comune, circa il fatto che l'attuale offerta di taxi non è in grado di fare fronte ad alcuni eventi contingenti (grandi eventi, fiere, emergenza neve, ritardi aerei in orari serali), come emerso da monitoraggi diretti dei reclami pervenuti agli uffici comunali, interlocuzione con gli *stakeholders*, e rapporti con i vari organismi di consultazione.

Alla luce di quanto precede, può pertanto ritenersi, come confermato dallo stesso Comune, che le 36 nuove licenze taxi da mettere a bando, peraltro già previste dal PGTU del 2006, costituiscano un punto di partenza per rispondere ad alcune criticità evidenziate, ma non per soddisfare i fabbisogni di mobilità effettivi dell'Area, anche nella loro evoluzione temporale. In altri termini, l'incremento di licenze oggetto di bando, così come una revisione delle modalità organizzative attualmente utilizzate (turnistica) (v. *infra*), potrebbe supplire ad alcune emergenze/criticità, come sopra evidenziate, ma non è suscettibile di portare il contingente a un livello adeguato rispetto alle tendenze strutturali della mobilità nell'Area.

A tale scopo e, in generale, ai fini del dimensionamento adeguato del contingente taxi, sono invece necessarie analisi rigorose della domanda e dell'offerta in una prospettiva almeno di medio termine, come sopra descritte.

A tal proposito, occorre considerare che il comune di Bologna, d'intesa con la Città Metropolitana, sta attualmente elaborando il PGTU e il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS), che costituiscono gli strumenti di pianificazione di medio-lungo periodo a supporto delle strategie e delle politiche utili a “[...] soddisfare la domanda di mobilità di persone e merci nelle aree urbane e metropolitane in maniera sostenibile, al fine di migliorare la qualità della vita e delle città”¹³. Si rileva positivamente¹⁴ che, nell'ambito dei redigendi Piani, è intendimento dell'amministrazione comunale avviare un'indagine conoscitiva finalizzata alla definizione dei fabbisogni di domanda per il servizio taxi, la quale, dopo una fase di sperimentazione, potrà diventare sistematica, auspicabilmente tramite sistemi automatici di rilevazione. In quanto strumento di pianificazione di area vasta, il PUMS, in particolare, potrà stabilire la nuova disciplina per il contingente del trasporto pubblico non di linea, integrativo e complementare al TPL, verificando l'adeguatezza del numero di veicoli-ora ai fabbisogni di domanda attuali ed eventualmente definire opportune variazioni, che possono incidere sul numero di licenze, come peraltro emerso dalle analisi dei documenti effettuate nel corso dell'istruttoria, con particolare riferimento alle evidenze fornite in sede di Commissione consultiva area taxi¹⁵. Oltre a ciò, è certamente apprezzabile che, in prospettiva, gli atti esaminati in fase istruttoria documentino un impegno reciproco da parte dell'amministrazione comunale e delle rappresentanze dei tassisti a definire un sistema di monitoraggio del servizio volto a rilevare secondo un metodo statistico sia i tempi di attesa degli utenti, sia il numero di vetture in servizio, oltre alla previsione di un progetto di rilevazione automatica dei

⁹ Dati del Comune di Bologna, Prot. ART 2673/2018.

¹⁰ Rapporto Mobilitaria, 2018.

¹¹ I veicoli sono parcheggiati in apposite aree a formare una stazione e possono essere prelevati senza interazioni con il personale, cfr. <http://osservatoriosharingmobility.it>.

¹² Nei servizi *free floating* o a flusso libero le automobili possono essere prelevate e depositate all'interno di un'area predefinita. Non sono previste stazioni, le auto sono dotate di GPS e vengono dunque localizzate dall'utente con un'App, cfr. <http://osservatoriosharingmobility.it>.

¹³ <http://www.comune.bologna.it/news/pums-la-strategia-metropolitana-una-mobilit-sempre-pi-sostenibile>.

¹⁴ Come emerso nell'Audizione del 2 maggio 2018.

¹⁵ La Commissione Consultiva d'area è istituita ai sensi degli artt. 11, 12, 13, 14 del Regolamento unificato per la gestione sovra comunale degli autoservizi pubblici non di linea con autovettura. La Commissione è istituita per l'esame di problemi di carattere generale e per l'espressione di pareri, in riferimento all'esercizio del servizio ed all'applicazione del Regolamento.

dati di presenza in servizio delle stesse vetture taxi. Il previsto sistema di monitoraggio, al momento, non è stato attivato, se non in via sperimentale.

Pertanto, si esprime parere favorevole all'incremento del contingente come previsto dallo schema di bando oggetto di istruttoria, quale prima misura di adeguamento del contingente taxi, ma, ai fini di un suo dimensionamento adeguato, nell'ambito delle già previste analisi da condursi nel PUMS relative al sistema dei trasporti di area vasta, si fornisce indicazione al Comune affinché sia sviluppata una metodologia che stimi il numero complessivo di licenze in funzione del numero di veicoli per fascia oraria necessari a soddisfare la domanda di spostamento, come articolata in termini temporali e territoriali, considerando il sistema dei trasporti dell'Area e i suoi assetti futuri anche con riguardo alle forme di mobilità innovativa. Della definizione di tale metodologia dovrà esserne fornita evidenza a questa Autorità anche ai fini dell'esercizio dei suoi poteri di monitoraggio e verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi.

Ad avviso dell'Autorità, inoltre, si rileva l'esigenza di rendere operativo, entro l'anno in corso, il sistema di monitoraggio finalizzato alla rilevazione automatica: dei dati di presenza in servizio delle vetture taxi: dei tempi di attesa per gli utenti per un campione di corse rappresentative rispetto a diverse relazioni origine-destinazione nell'Area e a diverse ore del giorno, giorni della settimana e periodi dell'anno, come considerate anche ai fini dell'aggiornamento tariffario (cfr. infra § 3); dei dati sulla percorrenza media dei taxi in chilometri, che costituisce variabile rilevante anche per la ripartizione delle quote del contingente tra i comuni del bacino e tra servizio "residenziale" e di Area. I dati, rilevati a cadenza annuale, dovranno essere trasmessi a questa Autorità entro il mese di febbraio dell'anno successivo a quello oggetto di rilevazione, a partire da febbraio 2020 in riferimento ai dati relativi all'annualità 2019, ai fini dell'esercizio dei suoi poteri di monitoraggio e verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi.

Con riferimento alla onerosità delle licenze prevista dall'art. 1 dello schema di bando oggetto di istruttoria (valore indicato in € 175.000), l'Autorità non ritiene di potersi esprimere al riguardo per le motivazioni che seguono.

Il Comune ha applicato una metodologia comparativa con il Comune di Firenze, quale realtà similare sia per dimensioni della Città Metropolitana di riferimento e del Comune stesso (Firenze), sia per caratteristiche del bando (licenze per servizio taxi con auto elettrica).

Nel corso dell'audizione, il Comune, nel confermare tale valore, ha informato di aver tenuto conto anche dei dati che, in base al Patto per la legalità fiscale e sociale sottoscritto con l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di finanza, lo stesso riceve annualmente circa i flussi di trasferimento delle licenze, dai quali emerge un valore di mercato che oscilla fra i 230.000 e i 250.000 euro per licenza ceduta per taxi ordinario. La scelta del valore inferiore (di 175.000 euro) risulterebbe giustificata dalla necessità, precisata dal Comune nel corso del citato incontro, di tenere in debita considerazione i superiori costi iniziali di acquisto delle vetture di cui alle licenze oggetto di bando, vincolate all'utilizzo di veicoli elettrici e "prioritarie disabili", nonché, della minore redditività delle stesse, legata, per quanto riguarda le prime, agli attuali vincoli tecnologici (tempi per ricarica delle vetture) e, per quanto riguarda le seconde alle tempistiche per il carico e scarico delle carrozzine. Infine, il Comune ha altresì evidenziato che nel 2008 sono state bandite e regolarmente assegnate licenze territoriali (al prezzo di 125.00 euro) e prioritarie disabili (al prezzo di 150.000 euro).

Tuttavia, non risulta sviluppata un'analisi di tipo deduttivo del valore della licenza basata su indicatori specifici del servizio nell'area sovracomunale di Bologna, con riferimento a parametri di redditività legati alla percorrenza media dei taxi e ai ricavi annui attesi pro-capite (correlati allo schema tariffario). Neppure sono noti al momento i criteri con i quali gli introiti derivanti dal bando saranno ripartiti tra i titolari di licenza attiva, in base a quanto previsto dalla norma applicabile (legge 248/2006, art. 6, comma b).

Al riguardo si richiama l'obbligo di cui all'articolo 12, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241 di predeterminare i criteri con i quali gli introiti derivanti dal bando saranno ripartiti tra i titolari di licenza attiva.

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

2.1 Definizione dell'area sovracomunale

L'area sovracomunale bolognese, come definita dalla delibera di Consiglio 116 del 1999, già richiamata in precedenza, è costituita da 11 comuni della Città Metropolitana di Bologna che rappresentano circa il 60% della popolazione e il 18% della superficie. In tal senso, l'Area racchiude una quota rilevante della domanda di spostamento con origine e destinazione la città di Bologna ed è coerente ad una disciplina integrata e condivisa del servizio taxi. Peraltro, a tale proposito, si premette che l'Autorità valuta positivamente l'istituzione dell'area sovracomunale bolognese, ricordando come sia nel recente parere reso alla Città Metropolitana di Roma Capitale sia col proprio Atto di segnalazione del 21 maggio 2015 abbia proposto azioni “[...] volte ad ampliare l'ambito territoriale all'interno del quale gestire gli autoservizi pubblici non di linea verso una dimensione “sovracomunale”, in modo da assicurare una gestione più efficiente del servizio sulla base delle caratteristiche anche territoriali di domanda ed offerta, che non può più, allo stato attuale, essere garantita riferendosi ad un ambito troppo limitato qual è quello circoscritto al solo comune [...]”.

D'altro lato, è necessario rilevare come, dalla sua istituzione, le dinamiche di mobilità siano profondamente mutate. La stazione di Bologna Centrale, già storicamente nodo fondamentale del servizio ferroviario nazionale, è diventato un *hub* di area vasta per l'accessibilità alle direttive ferroviarie di media-lunga percorrenza, in virtù dell'apertura ai servizi ferroviari ad alta velocità. L'aeroporto “Marconi” è tra i primi 10 aeroporti italiani per traffico passeggeri e la sua *catchment area* si estende certamente oltre l'area della città metropolitana, travalicando anche i confini regionali, come emerge da numerosi studi e rapporti finalizzati alla redazione del Masterplan 2009-2023¹⁶. In questi casi, un servizio di autotrasporto non di linea opportunamente regolamentato può contribuire in modo rilevante ad interconnettere la stazione ad Alta Velocità e l'aeroporto favorendo l'intermodalità e ampliando altresì il paniere di alternative di servizi di trasporto a disposizione dell'utente.

In un'ottica orientata alla domanda, e con l'obiettivo di fornire un servizio di trasporto pubblico non di linea efficace (ovvero integrato con i servizi di trasporto pubblico di linea), efficiente (ovvero più flessibile nella risposta alle diverse esigenze di mobilità dei territori), si suggerisce quindi di riconsiderare i confini del bacino comprensoriale, sempre sulla base delle elaborazioni del PUMS in via di redazione e di opportuni studi di area regionale, della domanda potenziale di spostamento del bacino, che rilevino le principali relazioni tra i Comuni dell'area sovracomunale nonché con le aree limitrofe, con particolare riferimento a quelle in O/D dagli *hub* ferroviari e aeroportuali.

A questo proposito rileva infine la recente delibera di questa Autorità n. 48/2017 del 30 marzo 2017 che, seppur rivolta ai servizi di trasporto pubblico che soddisfano le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, costituisce un supporto metodologico per le amministrazioni pubbliche competenti utile alla definizione dei bacini e degli Ambiti di servizio pubblico. L'atto di regolazione, anche con riferimento al trasporto pubblico non di linea, può fornire un supporto utile a sviluppare soluzioni efficaci in un contesto di mobilità caratterizzato da rilevanti interdipendenze tra comuni e/o *hub* trasportistici, che richieda una programmazione e regolamentazione su scala più ampia di quella comunale, al fine di soddisfare le esigenze di mobilità della popolazione, includendo i porti e le stazioni con servizio ferroviario Alta Velocità, che di fatto hanno parzialmente sostituito la funzione degli *hub* aeroportuali per il traffico nazionale.

2.2 Organizzazione del servizio

Il servizio taxi nel Comune di Bologna è organizzato su turni orari, settimanali e stagionali e procedure di cosiddetto “allarme” che permettono l'estensione e la flessibilità della turnazione base.

Esistono 12 tipologie di turno, differenziate per inizio del servizio e programmazione dei giorni di riposo. Il turno più diffuso è il “7+1”, attualmente assegnato a 303 licenze. Il turno “5+1”, soppresso per nuove assegnazioni, è assegnato in forma residuale a 7 licenze. I turni “colorati” si differenziano anche per i turni di

¹⁶ Masterplan Aeroportuale 2009-2023: studio di impatto ambientale – aeroporto “G. Marconi”, ENAC; Piano Regionale Integrato dei trasporti 2020: integrazione quadro conoscitivo.

riposo alternati il sabato e la domenica. I turni “speciali” sono riservati a coloro che per motivi di salute o gravi situazioni familiari hanno necessità di particolari orari di lavoro e riposo.

Le procedure di “allarme” (da “allarme 1” a “allarme 4”) permettono il prolungamento dell’orario per un massimo di due ore dopo il termine di servizio, oppure la soppressione dei turni di riposo per esigenze particolari, come fiere, situazioni di emergenza dovute a neve o calamità naturali, e tutti gli eventi che richiedono maggior presenza di auto in determinati orari.

Fra un turno e l’altro devono sempre intercorrere almeno 6 ore di riposo. La durata massima per un turno è di 12 ore. Solo nel caso di collaborazioni familiari è possibile estendere la durata di un turno a 14 ore.

L’attuale assegnazione dei turni produce nei giorni feriali una distribuzione oraria crescente dalle ore 5 (239 taxi in servizio) che raggiunge il massimo alle ore 17 (584 taxi). Nei giorni festivi tale distribuzione oraria cresce dalle ore 5 (con 166 taxi in servizio) e raggiunge il massimo alle ore 17 (407 taxi). Con l’accordo di febbraio 2017 sono state individuate alcune criticità (difficoltà a soddisfare la domanda nelle fasce pre-serali (ore 21) e del mattino presto (ore 5-7).

Relativamente alle attività intraprese dal Comune al fine di migliorare l’organizzazione del servizio e dei turni per meglio soddisfare la domanda, si valutano positivamente le sperimentazioni effettuate nel corso del 2017, nonché le analisi effettuate sulla distribuzione dei taxi per fascia oraria nei mesi di gennaio, marzo, maggio 2017. Un nuovo turno sperimentale è stato attivato nel 2018, fino alle 4 di notte, per soddisfare l’utenza in uscita da locali notturni. Come detto precedentemente nel paragrafo 1, emerge l’impegno reciproco di Comune e tassisti alla corretta definizione di un sistema di monitoraggio volto a rilevare il numero di vetture in servizio.

Si evidenzia, pertanto, la necessità di sviluppare l’analisi dell’andamento temporale della domanda e, ai fini del soddisfacimento dei fabbisogni di mobilità, di prendere in considerazione l’attuazione di quanto previsto dall’art. 6 del d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006, rubricato “Interventi per il potenziamento del servizio di taxi”, con particolare riferimento alla lettera a), che prevede la possibilità di disporre turnazioni integrative in aggiunta a quelle ordinarie e che per l’esplicitamento del servizio integrativo i titolari di licenza si avvalgono di sostituti alla guida.

Per quanto riguarda il taxi collettivo (disciplinato all’art. 58 del Regolamento, e oggetto del verbale di incontro tra il Comune di Bologna e le rappresentanze dei tassisti del 28/3/2007, durante il quale sono anche state discusse le modalità organizzative per l’istituzione del servizio), preme sottolinearne i vantaggi:

- ottimizzazione dell’uso del parco autovetture taxi, trasportando un maggior numero di utenti a parità di mezzi disponibili, con una conseguente diminuzione delle corse dei taxi che contemporaneamente incidono sul traffico urbano, con un effetto decongestionante per la viabilità particolarmente rilevante soprattutto per percorsi molto richiesti, con evidenti benefici anche dal punto di vista della sostenibilità ambientale;
- riduzione dei costi del passeggero richiedente il servizio avendo la possibilità di condividere il costo della corsa tra i diversi passeggeri.

Tale modalità viene utilizzata in particolare per i grandi eventi (concerti, convention, fiere), ma non per l’aeroporto per mancanza di adeguati spazi. È stato inoltre evidenziato che è in corso una interlocuzione tra il Comune e il gestore della stazione per ottimizzare l’area della stazione ferroviaria.

Alla luce di quanto emerso, si evidenzia la necessità di sviluppare ulteriormente l’utilizzo del taxi sharing, incentivandone l’utilizzo, anche con apposite campagne promozionali, e pubblicizzandone i percorsi, per rispondere alle esigenze degli utenti che richiedono spostamenti agevolati a costi sostenibili.

Nel corso dell’audizione sopra citata l’Autorità ha richiamato l’attenzione del Comune sulla necessità di adeguare l’offerta dei servizi al progresso tecnologico ed in particolare allo sviluppo delle applicazioni *web* che utilizzano piattaforme per l’interconnessione dei passeggeri e dei titolari di licenza, anche in considerazione dei principi espressi dalla più volte citata legge n. 124/2017.

A tale proposito il Comune ha chiarito che al fine di stimolare la partecipazione attiva di aziende, enti e cittadini nello sviluppo di applicazioni per l'interconnessione dei passeggeri e dei tassisti sono stati messi a disposizione di "chiunque", in un'ottica "Open Data", i dati sulla mobilità in formato aperto.

Si segnala l'esigenza di monitorare tale attività, nell'ottica di favorire la diversificazione dei servizi di mobilità non di linea e lo sviluppo dell'innovazione tecnologica, con l'obiettivo di migliorare l'organizzazione e la qualità del servizio a vantaggio del cliente finale e del titolare di licenza.

Nell'illustrare le azioni in corso di svolgimento volte a dare attuazione ai principi posti dalla legge 124/2017, il Comune ha tra l'altro informato l'Autorità di essere a conoscenza della sussistenza di clausole di esclusiva contenute negli atti che regolano i rapporti tra una delle cooperative di radio-taxi operanti nel Comune e i tassisti che vi aderiscono. Tali clausole vieterebbero a questi ultimi di utilizzare qualsiasi altra forma di interconnessione tra utenti e esercenti il servizio taxi.

A tal proposito, si osserva che questa Autorità ha da tempo evidenziato "*la necessità di rimuovere le restrizioni che si riscontrano in talune normative comunali e atti convenzionali degli organismi di gestione dei c.d. radio-taxi che impongono agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite la cooperativa o il consorzio di riferimento, vietando l'utilizzo contestuale di altri radio-taxi o di sistemi innovativi non legati alle tradizionali centrali radio, in quanto tali clausole, nel limitare l'incontro tra la domanda e l'offerta, restringono indebitamente il confronto concorrenziale, con ripercussioni negative sui fruitori del servizio*"¹⁷.

L'inserzione di tali clausole di esclusiva contenute negli atti che regolano il rapporto tra i tassisti e le cooperative di radio-taxi (statuti, regolamenti, contratti) è stata stigmatizzata anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM), la quale ha recentemente avviato due procedimenti volti ad accertare l'esistenza di violazioni dell'art. 101 TFUE o dell'art. 2 della legge 287/1990¹⁸. Detta Autorità ha valutato che "*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*", concludendo che "*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) (...) 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*".

Si rileva, inoltre, che tali obblighi di esclusiva, nel limitare l'incontro tra domanda e offerta, sviliscono la portata dell'art. 2 della legge 21/1992, a mente del quale "*Il servizio di taxi ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone*", nonché dell'art. 33, comma 1, lett. a), del Regolamento comunale, ai sensi del quale "(...) l'esercente il servizio taxi ha l'obbligo di (...) aderire ad ogni richiesta di trasporto da parte di qualsiasi persona (...)", ponendosi sostanzialmente in contrasto con l'interesse pubblico al cui soddisfacimento tale servizio è preposto ed ostacolando la corretta relazione tra utente del servizio taxi e titolare della licenza, dovendo, quest'ultimo, potere liberamente aderire ad ogni richiesta di trasporto comunque pervenuta.

Alla luce di quanto sopra, fermi restando i poteri spettanti a questa Autorità e all'AGCM negli ambiti di rispettiva competenza, ***si evidenzia la necessità di promuovere la diffusione di sistemi innovativi e competitivi di chiamata e la necessità di adottare ogni misura/azione ritenuta idonea a vietare le condotte restrittive in argomento, proprio in considerazione dell'incidenza negativa che l'utilizzo di dette clausole di esclusiva ha sull'organizzazione, sull'efficienza, e dunque sulla qualità, del servizio pubblico in questione.***¹⁹.

¹⁷ Si vedano l'Atto di segnalazione dell'Autorità 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; il Parere reso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema di decreto interministeriale, di cui all'art. 2, comma 3, del d.l. 40/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. 73/2010, (n.12/2017); il Parere reso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato sui servizi di prenotazione del trasporto taxi di Roma e Milano oggetto dei procedimenti n. I801A e I801B del 18/1/2017 avviati per presunta violazione dell'art. 101 del TFUE o dell'art. 2 della legge n. 287/1990, (n. 13/2017).

¹⁸ Cfr. delibere AGCM di avvio dei procedimenti nn. I801A e I801B del 18 gennaio 2017.

¹⁹ In questo stesso senso si veda il Parere dell'Autorità reso, in materia, al Comune di Pisa, n. 5/2017.

Sempre in sede di audizione il Comune ha specificato che è in corso lo sviluppo di una applicazione per il monitoraggio del servizio in tempo reale da parte del Comune, nell'ambito del processo di dematerializzazione delle cartelle di servizio, con l'obiettivo di eliminare completamente l'archivio cartaceo.

Pertanto, allo scopo di tenere sotto controllo e migliorare la regolarità e l'efficienza del servizio taxi complessivo, si segnala la necessità di implementare una sistematica attività di monitoraggio per gestirne e valutarne nel tempo l'erogazione e l'organizzazione, nonché la qualità complessiva, promuovendo i conseguenti ed opportuni atti di indirizzo.

Tale attività potrebbe ricevere impulso dalla operatività del “Comitato permanente di monitoraggio”, introdotto dal d.l. n. 223/2006 e previsto al comma 8 dell'art. 11 del Regolamento, ma non ancora costituito nell'area sovracomunale. L'attività di monitoraggio risulta essere svolta attualmente dal “tavolo unico Taxi-NCC”, integrato da rappresentanti dei consumatori presenti all'interno della Commissione consultiva d'area (istituito dall'art. 11, comma 1, del Regolamento) che provvede a formalizzare solo gli eventuali accordi raggiunti. L'art. 34, comma 1, lett. J, del Regolamento prevede che solo i conducenti delle vetture taxi per il trasporto di persone con disabilità abbiano l'obbligo di collaborare con il Comune nella raccolta di informazioni utili per il monitoraggio dell'efficacia del servizio. Si ritiene che tale prescrizione debba essere estesa a tutti i tassisti, modificando opportunamente l'art. 33 del Regolamento.

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

Con riferimento alle tariffe, oltre allo schema di delibera di approvazione delle nuove tariffe taxi oggetto di parere preventivo, rilevano la Delibera di Giunta P.G. 76923/2008 e il già citato Regolamento dell'area sovracomunale.

In particolare, l'adeguamento proposto prevede, per l'intera area, un adeguamento medio pari a 10,19% delle tariffe, a cui si aggiunge l'adeguamento applicato al supplemento “chiamata radio-taxi” pari a 0,15 €. Tale adeguamento è calcolato con riferimento ad un “paniere”²⁰ di corse tipo che riflettono i flussi di mobilità del servizio taxi definito, di concerto con le categorie dei tassisti, in data 29 aprile 2013, e si applica alle seguenti componenti tariffarie: tariffe c.d. “speciali” (ovvero oggetto di scontistica per specifiche categorie di utenza), tariffa chilometrica a tassametro, tariffa della sosta oraria, tariffa relativa alla “Corsa minima da aeroporto”, e componente tariffaria fissa della struttura tariffaria definita “Quota fissa di spostamento”.

L'attuale sistema tariffario dell'Area del servizio taxi, di cui alla predetta Delibera di Giunta P.G. 76923/2008, in aggiunta alla componente fissa (di differente importo in base alla modalità di richiesta di spostamento scelta dall'utente), è costituito da n. 5 tipologie di tariffe:

1. tariffa “Corsa area sovracomunale”, per corse interne all'area sovracomunale, a base multipla per tempo e percorso, il cui valore è differenziato su tre livelli e pari a 1,15 €/km per i primi 2 km di spostamento; 1,13 €/km per la parte di spostamento compresa tra 2 e 4 km; 1,05 €/km per la parte di spostamento eccedente i 4 km, includendo altresì una quota su base oraria costante pari a 0,4 €/min.;
2. tariffa “Corsa extra area sovracomunale”, per corse esterne all'area sovracomunale, a base chilometrica e pari a 1,40 €/km;
3. tariffa “Corsa con partenza dall'aeroporto”, per le sole corse in partenza dall'aeroporto e costituita da un importo minimo che l'utente deve pagare, pari a 10 €, in aggiunta all'eventuale costo relativo al pedaggio autostradale pari a 0,50 €; per le corse in arrivo all'aeroporto si attiva alternativamente la tariffa di cui al punto 1 o 2;
4. tariffa “Taxi collettivo” relativo al servizio svolto da un unico punto di partenza verso una unica destinazione e si attiva con un numero minimo di n. 3 utenti;

²⁰ Il “paniere” comprende un totale di n. 24 corse di cui: n. 3 corse “cortissime” (1 km, 2 min.), n. 9 corse “corte” (2 km, 4 min.), n. 6 corse “medie” (5 km, 8 min.); n. 6 corse “medie” (5 km, 12 min. e 3 km extra-urbano), con i seguenti supplementi: n. 12 radio-taxi e n. 6 valigie (applicati su n. 1 simulazione di tipo “corsa cortissima”, n. 1 simulazione di tipo “corsa media” e n. 1 di tipo “corsa lunga”), n. 2 collegamenti dall'aeroporto (applicati su n. 1 simulazione di tipo corsa “corta” e n. 1 simulazione di tipo corsa “media”).

5. tariffa “Taxi collettivo a tariffa fissa”, per lo specifico collegamento Stazione ferroviaria di Bologna Centrale - Fiera (Piazza della Costituzione), per un importo di 3 € a passeggero.

Il sistema tariffario vigente è composto anche da supplementi quali, “chiamata radio-taxi” pari a 1€, “richiesta di una autovettura con un numero di posti superiore a 5” la cui tariffa è pari a 1€/passeggiatore dalla quinta persona, e “colli e valigie” (con la sistemazione da parte del tassista) pari a 0,5 €.

È prevista una riduzione per la tariffa c.d. “taxi rosa” per le donne che viaggiano non accompagnate e che utilizzano un taxi dalle ore 22.00 alle ore 06.00 del giorno successivo, utilizzando un “buono sconto” del valore di 3 € per corsa effettuata, da scalare sull’importo risultante dal tassometro a fine corsa.

Non sono previste tariffe predeterminate oltre quella indicata al punto 3.

In relazione al metodo utilizzato per la definizione del “paniere” di corse tipo, si osserva in primo luogo che sono stati considerati esclusivamente aspetti legati all’offerta del servizio di trasporto pubblico e a interventi rivolti alla mobilità privata, quali l’attivazione della Zona a Traffico Limitato (ZTL) il sabato, e le attività di pedonalizzazione di due aree centrali nelle giornate dei “T Days”. Per quanto riguarda i fattori di domanda, si ritiene che questi non siano stati considerati opportunamente, con particolare riferimento alla recente evoluzione dei relativi fabbisogni (vedi § 1) e tenuto conto dell’arco temporale trascorso tra l’ultimo aggiornamento effettuato alla struttura del “paniere” (risalente all’aprile del 2013) e la data di richiesta di parere preventivo. Pertanto la rappresentatività del paniere rispetto alle dinamiche di mobilità attuali dell’Area non può essere verificata su una base oggettiva.

Per quanto invece riguarda il valore medio dell’adeguamento tariffario, questo è in linea con le variazioni dei prezzi al consumo per il periodo di riferimento considerato di cui agli indici ISTAT²¹, come evidenziato dal Comune di Bologna. In base poi alle analisi realizzate dagli Uffici dell’Autorità sui prezzi di corse standard di 40 comuni nazionali, scelti tra Città metropolitane, capoluoghi di regione e province autonome, capoluoghi di provincia con popolazione residente superiore a 150.000 abitanti, capoluoghi di provincia nel cui territorio insistono aeroporti con traffico superiore a 3.000.000 di passeggeri all’anno, e capoluoghi di provincia sedi di Autorità di Sistema Portuali, emerge che il prezzo delle due corse standard²² considerate per il Comune di Bologna si attesta su valori inferiori alla media del campione. Tuttavia, va evidenziato che non sono stati esplicitati i fattori di costo e di domanda sottostanti ai valori delle singole componenti tariffarie, con riferimento, fra l’altro, ai parametri delle percorrenze medie e della “disponibilità a pagare” anche in relazione al rapporto qualità/prezzo, e che possano determinare la sostenibilità economica delle tariffe, sia dal punto di vista degli operatori che degli utenti.

Dall’approfondimento istruttorio effettuato in relazione al supplemento “chiamata radio-taxi”, è poi emerso che la specifica proposta di adeguamento, oltre ad essere lievemente superiore agli indici ISTAT di cui sopra, non appare commisurata all’andamento dei costi sostenuti per l’erogazione del servizio, come invece disciplinato dall’articolo 55, comma 2 del Regolamento che prevede una verifica annuale della congruità delle tariffe e dei supplementi, anche in riferimento all’andamento dei costi del servizio.

Nel corso dell’audizione il Comune ha precisato che tale aumento sarebbe stato previsto al fine di promuovere una tariffa scontata per gli utenti con disabilità almeno pari al 67%. Più precisamente, l’aumento di tale supplemento tariffario, applicato a tutti gli aderenti alle cooperative radio-taxi, fungerebbe da meccanismo perequativo in quanto consentirebbe di non gravare esclusivamente sul segmento dei tassisti che offrono servizi di trasporto agli utenti con disabilità.

Al riguardo, pur ritenendo di non esprimere valutazioni sulle scelte discrezionali del Comune nell’individuazione delle specifiche scontistiche e delle conseguenti modalità di finanziamento, si osserva che

²¹ Fol - Prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati; Nic - Prezzi al consumo per l’intera collettività.

²² Le due corse considerate sono: i) corsa urbana senza prenotazione di 1 persona priva di bagagli alle ore 10.00 in giorno feriale su un tragitto di 5 km con 5 minuti di sosta e/o attesa nel traffico (corsa breve), e ii) tragitto urbano di 10 km di percorrenza con 10 minuti di sosta e/o attesa nel traffico (corsa lunga).

non sono state effettuate adeguate attività di quantificazione degli effetti della scontistica e dell'aumento sulla domanda, né sulla rilevanza, né sulla tipologia di effetti potenzialmente generati dal meccanismo di perequazione su domanda e offerta, nonché sul processo dell'eventuale retrocessione, dei ricavi derivanti dal supplemento tariffario, ai gestori dei servizi di radio taxi, al fine di promuovere la trasparenza dei processi e di soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini.

Pertanto, alla luce delle considerazioni svolte e ravvisando la persistente carenza dei richiesti elementi informativi, necessari per verificare la corrispondenza delle tariffe “alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità”, l’Autorità ritiene di non poter esprimere il proprio parere con riferimento all’adeguamento tariffario come previsto dallo schema di delibera oggetto di istruttoria.

Al riguardo, l’Autorità ritiene necessario, al fine di monitorare i fattori di costo e di domanda sottostanti ai valori delle singole componenti tariffarie, che siano effettuate con ogni consentita urgenza e, a regime, con cadenza annuale, apposite indagini sulle percorrenze medie e sulla “disponibilità a pagare” degli utenti tenendo al riguardo informata questa Autorità. Allo stesso tempo, si evidenzia la necessità di monitorare le caratteristiche e i parametri di domanda e di offerta, funzionali sia alla definizione del “paniere” di corse tipo, ai fini dell’aggiornamento della sua rappresentatività, utile anche per futuri adeguamenti tariffari, sia per la verifica delle singole voci tariffarie.

Con specifico riferimento 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. Ad eccezione della tariffa di cui al punto 3, dall’analisi istruttoria è emersa l’assenza di tariffe predeterminate e omnicomprensive. La fattispecie dell’area sovracomunale oggetto di parere preventivo costituisce un caso interessante nel panorama di esperienze analoghe, per via di un territorio e un sistema della mobilità caratterizzato dalla presenza di *hub* aeroportuale e ferroviario, del nuovo servizio *Marconi Express*²³, di punti di attrazione turistica, di presidi ospedalieri di riferimento regionale e nazionale, e di poli fieristici e produttivi. Tutto ciò premesso, nell’ambito delle attività che il Comune di Bologna, d’intesa con la Città Metropolitana, sta effettuando in relazione al PUMS e al PGTU, **si ritiene necessario verificare la fattibilità della individuazione di potenziali relazioni con tariffa predeterminata e omnicomprensiva**, al fine di migliorare trasparenza e certezza della tariffa, a tutela del consumatore.

In relazione ad una trasparente e corretta pubblicizzazione delle tariffe, dall’analisi istruttoria è emerso che il tariffario, ovvero il documento che pubblicizza le tariffe, in tutte le sue componenti, non viene adeguatamente pubblicizzato in alcuni dei siti istituzionali dei comuni, o uffici delegati, facenti parte dell’area.

Valutando positivamente la sua pubblicizzazione all’interno delle autovetture taxi, sui siti web delle associazioni radio-taxi e presso i posteggi taxi, ad avviso dell’Autorità **si ritiene essenziale la pubblicizzazione del tariffario, inclusivo di tutte le componenti che ne costituiscono il sistema, anche sui siti web istituzionali di tutti i comuni, o apposito ufficio delegato, facenti parte dell’Area.**

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

La qualità del servizio taxi che deve essere offerta nel comprensorio, in linea con quanto descritto in pre-messa, risulta un aspetto particolarmente rilevante per la forte capacità della città di Bologna di attrarre grandi flussi di persone verso la città e i suoi *hub* (aeroporto internazionale e stazione ferroviaria, *in primis*, come descritto nel paragrafo 2.1).

Dall’esame dello schema di bando pubblico per l’assegnazione delle licenze taxi si è rilevato che qualora i candidati in possesso dei requisiti prescritti dal bando siano in numero superiore alle licenze da assegnare, sarà avviata una selezione consistente nella risoluzione di alcuni test riguardanti una serie di argomenti (art.

²³ Il servizio di trasporto innovativo Marconi Express entrerà in funzione nel corso del 2019, con frequenza ogni 11 minuti dalle ore 5:30 alle 00:15, erogando un collegamento rapido tra l’aeroporto “Marconi” e la città di Bologna.

18 "Contenuti del bando di concorso" del Regolamento), tra i quali risultano compresi alcuni aspetti qualitativi che l'Autorità ha raccomandato in precedenti pareri (toponomastica locale, conoscenza dei luoghi di interesse turistico, tecniche di primo soccorso e nozioni comportamentali in caso di incidente); nello schema di bando è inoltre previsto che le nuove licenze speciali utilizzino veicoli elettrici o eco-compatibili per rispettare l'ambiente. In proposito parrebbe opportuno integrare tale disposizione con l'obbligo di installazione dell'aria condizionata su tutte le nuove vetture, al fine di aumentare il benessere a bordo della generalità dei passeggeri.

Fermo restando quanto sopra evidenziato in relazione al carattere oneroso delle nuove licenze per il servizio taxi (par. 1), con particolare riferimento alla percentuale del 20% dei proventi derivanti dalla cessione delle licenze, che sarà introitata dal Comune al fine di costituire un fondo per finanziare iniziative volte al miglioramento della qualità ed al monitoraggio, anche elettronico, degli autoservizi pubblici non di linea dell'Area (art. 15, comma 4, del regolamento) si ritiene che, per trasparenza, il Comune dovrebbe indicare ***quali iniziative intenda avviare e finanziare con tali fondi.***

Dall'esame in particolare del Regolamento, ai fini di un miglioramento degli aspetti qualitativi del servizio e per garantire un trasporto taxi efficace ed efficiente e in linea con altre analoghe realtà italiane di tipo sovra-comunale, ***si raccomanda:***

- ***di estendere l'installazione dei sistemi di pagamento di tipo P.O.S. con bancomat e carte di credito a tutti i taxi, attualmente previsti esclusivamente sulle autovetture taxi destinate al trasporto di persone con disabilità gravi (art. 34, comma 1, lett. h del Regolamento);***
- ***di promuovere e pubblicizzare l'attività dell'ufficio ricevente le istanze provenienti dagli utenti di tutti i comuni partecipanti all'area sovra comunale, avente sede a Bologna, prevedendo una casella e-mail dedicata (oltre che fax e numero telefonico), aggiornando in tal senso il tariffario e modificando opportunamente l'art. 50 "Responsabilità della gestione operativa" del Regolamento (prevedendone l'istituzione nell'ambito della più generale gestione operativa dei servizi dell'area);***
- ***di prevedere nell'ambito dell'art. 34 del Regolamento (Obblighi dei conducenti), che il tassista consegna, a richiesta del cliente, una ricevuta di pagamento contenente i seguenti dati: numero del taxi e denominazione comune di rilascio della licenza, data e orario della corsa, percorso effettuato, somma pagata e firma del conducente;***
- ***di aggiornare e promuovere la Carta della Qualità del servizio taxi (approvata con la DGP del comune di Bologna n. 109 dell'8/4/2008) a livello di area sovra comunale, per renderla uno strumento dinamico finalizzato al miglioramento delle relazioni con gli utenti, e non solo nei rapporti tra comune e tassisti appartenenti ai radio-taxi; la carta dovrà introdurre opportuni standard di qualità misurabili (riferiti a conducenti e veicoli) e definire principi, criteri e modalità di erogazione del servizio stesso.***

Si è inoltre rilevato che nel mese di febbraio 2017, in seguito all'approvazione di un accordo sperimentale di durata iniziale di sei mesi finalizzato al miglioramento del servizio e che riguardava in particolare una nuova organizzazione dei turni mirata a ottimizzare l'offerta e a colmare alcune criticità, il Comune si era impegnato a commissionare un'indagine di gradimento del servizio taxi rivolta a cittadini e turisti.

Si evidenzia, pertanto, la necessità di valutare gli esiti di tale rilevazione e di avviare, entro il 2019, una opportuna indagine di customer satisfaction utile a identificare eventuali criticità, da prendere come riferimento per apportare eventuali adeguati correttivi all'organizzazione del servizio. I risultati della rilevazione andranno successivamente utilizzati per individuare specifici obiettivi di miglioramento e per valutare nel tempo il livello di qualità percepita dal cliente.

In linea con la diffusione delle nuove tecnologie digitali e con quanto sopra rappresentato, ***si evidenzia la necessità che i servizi di chiamata offrano soluzioni competitive di accesso mobile alle prenotazioni e ai pagamenti (anche anticipati per tratte con tariffe predeterminate e omnicomprensive);*** detti sistemi dovranno, preferibilmente, offrire anche la possibilità di valutare il servizio reso (feedback). Inoltre, dovranno

soddisfare gli “Obblighi dei conducenti delle autovetture taxi per il trasporto prioritariamente indirizzato a persone con disabilità anche gravi”, di cui all’art. 34 del Regolamento.

Infine si rileva che l’art. 29 del Regolamento intitolato “Sostituzione alla guida” riporta una norma non conforme alla disciplina prevista dall’art. 10 della l. n. 21/92, come sostituito dall’art. 36, comma 2, lettera c) del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), in quanto, in base al citato art. 10, i titolari di licenza taxi possono essere sostituiti da chiunque abbia i requisiti di professionalità e moralità richiesti dalla normativa vigente. Al riguardo, si ri-chiama l’obbligo di aggiornare **l’art. 29 del Regolamento per renderlo conforme alla suddetta norma, anche in considerazione degli effetti che la generalizzazione dell’istituto della sostituzione alla guida è in grado di produrre sia sui livelli di offerta del servizio taxi, sia sulla qualità del servizio stesso.**

Il presente parere è trasmesso al Comune di Bologna e pubblicato sul sito web istituzionale dell’Autorità.

Torino, 16 maggio 2018

Il Presidente

Andrea Camanzi

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

Il Presidente

Andrea Camanzi