

Parere al Comune di Perugia in materia di adeguamento del servizio taxi e sullo schema di regolamento comunale per l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico non di linea, 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 (di seguito: Autorità), nella seduta del 13 settembre 2018 premesso che:

- l'Autorità ha ricevuto dal Comune di Perugia (di seguito, anche: Comune), con n. 2 note del 23/4/2018, 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:
 - aggiornamento delle tariffe, come da schema di delibera avente ad oggetto "Nuovo piano tariffario per il servizio taxi" (prot. ART 3262/2018);
 - schema di regolamento comunale per la disciplina dei servizi di trasporto pubblico non di linea – taxi e noleggio di autovettura con conducente (di seguito: schema di Regolamento) (prot. ART 3263/2018);
- a seguito di tale richiesta, tra il Comune e l'Autorità è intercorsa la corrispondenza di cui alle note prot. ART 5056/2018 del 14/6/2018, prot. ART 6664/2018 del 7/8/2018, prot. ART 7035/2018 del 28/8/2018. In particolare, l'Autorità ha chiesto al Comune di fornire informazioni e/o dati relativamente ai seguenti aspetti:
 - commisurazione dell'adeguamento tariffario all'evoluzione dei costi sostenuti per l'erogazione del servizio di trasporto mediante taxi;
 - verifica circa contingenti e licenze attive taxi e NCC previsti dal vigente Regolamento e valori comunicati dal Comune all'Autorità in occasione del monitoraggio del servizio taxi per l'anno 2018;
 - attività di monitoraggio e vigilanza sulla corretta ed adeguata applicazione del sistema tariffario;
 - divieto di prenotazione del servizio taxi se non attraverso la chiamata indirizzata al servizio di radio-taxi;
 - organizzazione del servizio taxi e adozione di applicazioni *web* su piattaforme tecnologiche per l'interconnessione tra i passeggeri e i titolari di licenza;
 - strumenti adottati a presidio della qualità del servizio;
 - numero complessivo di corse effettuate dagli operatori taxi in una settimana tipo dell'ultimo anno in relazione a specifiche caratteristiche del servizio;

esaminata la documentazione trasmessa, 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 inerente 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, 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 dei Enti territoriali competenti] al criterio di cui al

punto 2) dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e consentire ai titolari di licenza maggiore libertà nell'organizzazione del servizio, sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda con turni flessibili, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come l'uso collettivo dei taxi". Nel medesimo Atto di segnalazione l'Autorità ha auspicato la revisione del concetto di territorialità, proponendo l'ampliamento dell'ambito di gestione dei servizi attualmente incardinato sulle aree comunali, rimettendo alle regioni l'individuazione dei bacini ottimali di gestione dei servizi di taxi e NCC in ragione della natura economica, culturale e turistica dei territori, nonché le funzioni inerenti la fissazione del relativo fabbisogno numerico di vetture.

Va, in ultimo, ricordata la 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). Al riguardo si osserva che la delega è scaduta il 29 agosto u.s.

II. Osservazioni dell'Autorità

Facendo, dunque, seguito alle richieste di parere avanzate dal Comune di Perugia sullo schema di Regolamento e sul nuovo piano tariffario, alla luce del quadro normativo sopra delineato, l'Autorità esprime di seguito le proprie osservazioni riferite alle tematiche di cui all'art. 37, comma 2, lett. m), del d.l. n. 201/2011 e segnatamente su:

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

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

L'organico potenziale dei veicoli adibiti al servizio taxi del Comune di Perugia consta attualmente di n. 45 licenze per autovettura. Le licenze effettivamente operative sono 36.

Sono, inoltre, previste n. 62 autovetture adibite al noleggio con conducente (NCC), attualmente in servizio.

Non risultano al momento previsti incrementi né del contingente potenziale, né bandi per aumentare le licenze attive di autovetture taxi, ritenendo il Comune l'attuale offerta soddisfacente rispetto alla domanda distribuita nell'arco delle 24 ore.

Viene al riguardo citata l'indagine di *customer satisfaction* effettuata dal Comune dalla quale emerge che il 90% della clientela è soddisfatta del servizio, e la totalità delle chiamate è evasa entro 10 minuti (tempo intercorrente fra chiamata e arrivo del taxi).

Al di là di questa evidenza, volta in effetti a misurare più il grado di soddisfazione dell'utenza servita che di quella potenziale, e in disparte qualsiasi considerazione sulla robustezza della metodologia adottata, si segnala che il Comune non ha fornito dati di supporto per giustificare l'adeguatezza dell'attuale offerta, denunciando invece che il sistema attuale non permette di tenere un registro dei servizi effettuati (ad esempio corse effettuate e corse richieste) e rimandando alla sezione specifica che sarà presente nel Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS), attualmente in fase di redazione, per una trattazione del tema (nota prot. 7035 del 28/8/2018). Il PUMS conterrà una specifica sezione di studio delle necessità di adeguamento dei servizi taxi e NCC, anche in relazione alla possibilità di specializzare alcune licenze per i possessori di veicoli ad alimentazione totalmente elettrica. Nel PUMS verranno anche verificati i dimensionamenti dei contingenti taxi e NCC tramite opportuni indicatori di mobilità.

Sulle valutazioni che verranno effettuate al riguardo, dovranno in ogni caso essere tenuti in considerazione tre elementi di fatto che nell'ultimo decennio avrebbero contribuito incontrovertibilmente a una contrazione della domanda, sia di quella turistica, sia di quella "business":

- l'entrata in funzione dal 2008 della metropolitana leggera "minimetrò";
- la diminuzione delle iscrizioni presso gli atenei perugini del 25%;
- i ripetuti eventi sismici dell'area umbro-marchigiano-laziale.

In ogni caso, al fine di consentire un servizio adeguato alle esigenze dell'utenza in determinati periodi dell'anno, nello schema di Regolamento è stata inserita la possibilità da parte del Comune di autorizzare il rilascio di licenze temporanee, non cedibili a terzi, per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda (art. 5 dello schema di Regolamento).

In riferimento allo scenario prospettato dal Comune, ai fini della definizione del contingente potenziale ed effettivo, oltre che delle licenze temporanee, **si evidenzia la necessità di predisporre un'analisi approfondita dei fabbisogni di domanda finalizzata alla quantificazione del servizio in termini di veicoli-ora per le diverse fasce orarie e periodi dell'anno e di rilevazioni sistematiche del numero di corse per intervallo temporale di riferimento e tempi medi di attesa per il servizio. Ciò anche con riferimento alle caratteristiche stagionali del servizio.** Successivamente potrà essere opportuno prevedere lo sviluppo di indagini per la stima dei fabbisogni di domanda della stagione di punta, ponendo in evidenza la relativa distribuzione spaziale e temporale, e l'analisi dei servizi di trasporto alternativi, con particolare riferimento ai collegamenti già esistenti per la stazione ferroviaria e per l'aeroporto, sia gestiti in regime di mercato, sia soggetti a oneri di servizio pubblico (OSP), riferiti allo stato attuale e agli assetti futuri.

I dati risultanti per i sopra menzionati indicatori e gli esiti delle predette indagini e analisi dovranno essere trasmessi a questa Autorità, entro sei mesi dalla pubblicazione del presente parere e, comunque, non oltre l'adozione del previsto PUMS da parte dei competenti organi comunali, se precedente.

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

L'organizzazione territoriale del servizio taxi nel Comune di Perugia si sviluppa su parcheggi di stazionamento ubicati in luogo pubblico, individuati e attrezzati dall'Amministrazione comunale, dove i tassisti prendono posto secondo l'ordine di arrivo, e attivano il servizio seguendo lo stesso ordine. I parcheggi sono suddivisi fra la zona dell'Acropoli (centro storico) e il comprensorio della città nuova, dove sorge anche la stazione ferroviaria di Fontivegge. I principali parcheggi sono presenti in corrispondenza delle aree da cui originano o terminano gli spostamenti dell'utenza: il terminal bus (piazza Partigiani), l'ospedale Santa Maria della Misericordia, il centro città, la stazione ferroviaria.

L'organizzazione dei turni, come specificato all'art. 36 del Regolamento, è regolata dall'Amministrazione comunale in collaborazione con gli operatori del settore, al fine di assicurare la copertura del servizio sulle 24

ore. In particolare, il Comune ha segnalato che 7 taxi dei 36 componenti la flotta complessiva possono disporre di due autisti ciascuno, al fine di assicurare la copertura del servizio anche in orario notturno.

Per quanto riguarda le modalità di richiesta di servizio, lo schema di Regolamento sottoposto al parere dell'Autorità prevede solamente tre modalità: la chiamata tramite radio telefono, l'accesso all'autovettura direttamente al parcheggio di stazionamento e la chiamata a vista, non in prossimità di posteggi con taxi disponibili (artt. 33 e 34). In particolare, l'art. 26 e l'art. 9, comma 5, limitano la possibilità di prenotazione alla sola modalità tramite servizio radiotaxi.

Con la citata nota prot. 7035 del 28/8/2018, il Comune di Perugia ha precisato che dall'inizio del 2018, su invito del Comune stesso, è stata messa in esercizio l'app "IT taxi", che permette attualmente agli utenti di comunicare con il 40% dei taxi in servizio. Le modalità per richiedere la prestazione del servizio sono quindi al momento cinque: oltre alle tre modalità tradizionali citate nello schema di Regolamento, va considerata la possibilità di utilizzare l'app "IT taxi" ed il sito www.perugiataxi.it. Infine, il Comune conferma che è in corso l'adozione di sistemi di geolocalizzazione, come anche specificato nell'art. 33 dello schema di Regolamento.

Rispetto a quanto emerso dall'istruttoria, con particolare riferimento alle modalità di richiesta del servizio, **si evidenzia la necessità di promuovere l'attivazione e la diffusione di sistemi innovativi e competitivi, che consentano il contatto diretto fra utenti ed esercenti il servizio taxi, raccomandando di modificare opportunamente tutti gli articoli non adeguati all'organizzazione attuale (in particolare: art. 9, comma 5, art. 26 comma 2, art. 33).**

Si evidenzia, inoltre, come l'utilizzo delle citate tecnologie innovative permetta di raccogliere grandi quantità di dati, la cui elaborazione è alla base di una sistematica attività di monitoraggio che, se opportunamente condotta, permette di programmare, gestire e valutare l'erogazione del servizio, in un'ottica di maggiore efficienza ed efficacia. **Si ritiene quindi fondamentale segnalare l'esigenza di implementare gradualmente tale sistema, anche in considerazione del fatto che il Comune, come già puntualizzato, attualmente non dispone di dati relativi all'erogazione del servizio (ad esempio: corse effettuate e corse richieste).**

Si evidenzia altresì la necessità di vigilare affinché la disponibilità di servizi di radiotaxi erogati da organismi associativi dei tassisti, non comporti indebite imposizioni agli aderenti di acquisire le proprie corse esclusivamente tramite la cooperativa o il consorzio gestore del servizio. L'Autorità ha già infatti avuto occasione di evidenziare che tali clausole, nel limitare l'incontro tra la domanda e l'offerta, restringono il confronto concorrenziale, con ripercussioni negative sui fruitori del servizio¹. Nello stesso senso si è espressa, di recente, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato².

Proprio in riferimento al citato servizio di radio-taxi, infatti, occorre evidenziare alcune significative criticità rinvenute nel Regolamento vigente e riproposte nello schema di Regolamento.

In particolare, l'art. 33, comma 1, del Regolamento vigente, interamente riprodotto nello schema di Regolamento qui esaminato, prevede che *"Il servizio di taxi deve svolgersi avvalendosi di un servizio centralizzato di radio telefono cui collegare i veicoli adibiti al servizio, i cui oneri sono a carico esclusivo degli operatori"* (enfasi aggiunta).

La disposizione sopra riportata impone, dunque, l'utilizzo del servizio di radio-taxi a tutti gli operatori del settore, ai quali sono accollati peraltro i relativi oneri (quali, ad esempio, i costi per l'adesione al radiotaxi e per l'acquisto delle attrezzature hardware), pena l'applicabilità delle sanzioni previste dal Regolamento.

¹ 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). Sull'esito di tali procedimenti si rimanda alla nota successiva.

² Cfr. provvedimenti del 27 giugno 2018 con cui l'AGCM ha accertato che le clausole di esclusiva contenute negli atti che disciplinano i rapporti tra i principali operatori di radiotaxi attivi a Roma e a Milano e i tassisti aderenti, nella misura in cui vincolano ciascun tassista a destinare tutta la propria capacità operativa, in termini di corse per turno, ad un singolo radiotaxi, costituiscono reti di intese verticali restrittive della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE.

Quest'ultimo, in particolare, all'art. 40, comma 2, lettera a), prevede la sospensione della licenza (oltre che dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC) per un periodo non superiore a 6 mesi qualora il titolare contravvenga agli obblighi stabiliti "dalla legge, dai regolamenti e dal provvedimento di (...) licenza", disponendo altresì che, in caso di comportamento recidivo del titolare stesso, il responsabile del competente ufficio comunale procede alla revoca del titolo abilitativo.

Si ritiene fortemente dubbia la legittimità di tale norma, in particolare sotto i profili di seguito evidenziati. Ed invero, l'art. 7 del Testo Unico dell'ordinamento degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000) dispone che "Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza (...)". La legge 21/1992, all'art. 5, comma 1, lett. b), prevede che i Regolamenti disciplinano, tra gli altri aspetti, "le modalità per lo svolgimento del servizio". Ora, l'imposizione ai titolari della licenza taxi dell'obbligo di avvalersi di un servizio di radio-telefono, pur potendo astrattamente rientrare nell'ambito delle "modalità per lo svolgimento del servizio", si traduce nell'imposizione di un sacrificio alla libertà di iniziativa economica e all'autonomia contrattuale degli operatori del settore non giustificato da un effettivo vantaggio che all'utenza può derivare dall'utilizzo generalizzato del radio-taxi.

Nel contesto attuale, la disposizione in parola, infatti, appare non rispettosa del principio di proporzionalità in quanto produce una restrizione alla libertà di impresa non "idonea", se non addirittura controproducente, rispetto all'obiettivo di interesse generale perseguito di garantire un servizio efficiente, in grado di soddisfare la domanda di mobilità degli utenti.

La non idoneità della norma in questione rispetto alla finalità di garantire l'efficienza del servizio emerge dalle problematiche di ordine concorrenziale che la stessa solleva.

Sul punto occorre in particolare osservare che tale limitazione dell'autonomia contrattuale degli esercenti il servizio taxi si traduce sostanzialmente in un intervento pubblico in un mercato, qual è quello dell'intermediazione tra domanda e offerta del servizio pubblico non di linea, fortemente in espansione e che, pertanto, se lasciato alla libera concorrenza dei gestori, potrebbe adeguatamente tutelare i fini di interesse generale che il servizio mira a soddisfare.

Ed infatti, nel momento in cui il Comune impone ai tassisti di avvalersi del servizio di radiotelefono, lasciando al contempo facoltativo l'utilizzo di altri strumenti di intermediazione, crea un vantaggio competitivo a favore degli organismi che gestiscono tale servizio, rischiando così di introdurre un ostacolo allo sviluppo di ogni altro strumento di raccolta della domanda ulteriore rispetto al radio-taxi, con conseguenze negative, in ultima istanza, sia nei confronti della categoria (posto che la disponibilità di una pluralità di fonti di approvvigionamento può infatti portare ad un ampliamento dell'attività lavorativa degli operatori), sia sotto il profilo dell'efficienza, della qualità del servizio di trasporto offerto e dei costi che gli utenti devono sostenere per l'utilizzo di tali strumenti di intermediazione. Ciò a maggior ragione se si considera che esistono ormai sistemi di smistamento della domanda tecnologicamente più evoluti del radio-telefono, meno onerosi per i tassisti, in quanto non comportano l'utilizzo di attrezzature particolari e che rispondono meglio alle specifiche esigenze di alcune categorie di utenti (ad esempio quella dei turisti stranieri che, per motivi linguistici, possono preferire l'utilizzo di un'app piuttosto che rivolgersi ad un *call center* di radio-taxi).

Alla luce delle criticità rilevate, afferenti sia alla legittimità della disciplina regolamentare richiamata, sia delle implicazioni sfavorevoli sul piano concorrenziale che essa comporta, **si evidenzia la necessità di eliminare l'obbligo di avvalersi del servizio centralizzato di radio telefono nell'esercizio del servizio taxi.**

Per le medesime ragioni, ed in particolare allo scopo di rendere conforme il servizio taxi al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché di garantirne la funzionalità e l'efficienza, si ritiene necessario modificare l'art. 9, comma 5, del Regolamento e dello schema di Regolamento, ai sensi del quale "La prenotazione del servizio di taxi è vietata. La prenotazione di chiamata per i taxi è consentita quando sia indirizzata al servizio di radiotaxi".

La norma in questione suscita perplessità sotto diversi aspetti.

In primo luogo, nel momento in cui riserva il servizio di prenotazione unicamente al radiotaxi, la disposizione in parola, da un lato, obbliga gli utenti interessati al servizio a scegliere il radiotaxi piuttosto che altri canali di intermediazione, non autorizzati dal Regolamento ad effettuare tale servizio; dall'altro, disincentiva indirettamente i tassisti all'utilizzo degli altri canali di raccolta e smistamento della domanda di mobilità. Ancora una volta, dunque, si crea un vantaggio competitivo a favore del radiotaxi e a sfavore dei soggetti che gestiscono

altre forme di intermediazione tra domanda e offerta del servizio taxi, con conseguenti implicazioni negative nei confronti sia dei tassisti, sia degli utenti, costretti peraltro ad avvalersi di un servizio per il quale lo schema del nuovo piano tariffario prevede l'introduzione di un diritto di chiamata a carico dei medesimi.

In secondo luogo, si osserva che la sola eliminazione dell'obbligo di avvalersi del servizio di radiotelefono di cui all'art. 33, comma 1, del Regolamento, in mancanza di una modifica dell'art. 9, comma 5, qui esaminato, non consentirebbe di risolvere le criticità concorrenziali sopra individuate, in quanto la previsione della possibilità di prenotare il servizio taxi solo ed esclusivamente tramite il radiotaxi costringerebbe indirettamente i tassisti ad avvalersi di tale servizio e a sopportarne i relativi costi, al fine di non perdere le corse derivanti dalle richieste di prenotazione. Dunque, l'utilizzo del radio-taxi rimarrebbe sostanzialmente obbligatorio, con quel che ne consegue sul piano concorrenziale secondo quanto sopra illustrato.

In terzo luogo, si rileva che, al di là della necessità di consentire il servizio di prenotazione attraverso tutti i canali indiretti di raccolta della domanda, il divieto di prenotazione tramite modalità diverse dalla prenotazione di chiamata attraverso i radio-taxi, non sembra supportato da adeguate motivazioni. Anche in questo caso, infatti, si tratta di una limitazione alla libertà di iniziativa economica degli esercenti il servizio taxi che non risulta giustificata dall'esigenza di tutelare alcun interesse pubblicistico.

In considerazione di quanto sopra osservato, ricordando che ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge-quadro la richiesta diretta del servizio taxi costituisce la modalità ordinaria di richiesta del servizio, **si ritiene necessario eliminare il divieto previsto dall'art. 9, comma 5 del Regolamento e dello schema di Regolamento.**

Infine, con riferimento al taxi ad uso collettivo (taxi sharing), oggetto della revisione dell'art. 8 dello schema di regolamento, il Comune precisa che nel triennio 2014-2016 il servizio è stato attivato e promosso, ma poi interrotto a causa dei risultati deludenti.

Tenendo presente che tale modalità di erogazione del servizio viene incontro alle esigenze degli utenti che richiedono spostamenti agevolati a costi sostenibili verso la medesima destinazione o verso destinazioni diverse collocate lungo la stessa direttrice, si segnala pertanto come opportuno un nuovo periodo di sperimentazione adottando nuove modalità organizzative (per esempio tramite app oppure tramite raccolta di adesioni presso i parcheggi di stazionamento più utilizzati).

In conclusione, in riferimento alle previsioni di cui agli articoli 9, comma 5 e 33, comma 1 dello schema di Regolamento, l'Autorità esprime parere non favorevole nei termini e per le motivazioni sopra espresse.

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

Disciplina delle tariffe nello schema di deliberazione

Con riferimento alle tariffe, oltre allo schema di delibera di approvazione delle nuove tariffe taxi oggetto di parere preventivo, rileva la Deliberazione di Giunta Comunale n. 65 del 18 febbraio 2008 (di seguito: DGC n. 65/2008) e il già citato Regolamento. In particolare, l'adeguamento proposto prevede, per l'area comunale, un aumento tariffario che varia tra il 13% e il 33% (con un valore medio paria 20%), l'inclusione di nuovi supplementi e componenti tariffarie, e parziali modifiche di voci tariffarie in vigore. Tale adeguamento è calcolato applicando gli indici ISTAT a selezionate voci che compongono la struttura tariffaria.

L'attuale sistema tariffario del servizio taxi, di cui alla predetta DGC n. 65/2008, è costituito da 5 tipologie di tariffe:

- tariffa "urbana", a base multipla per tempo e percorso, pari a 1 €/km;
- tariffa "extra-urbana", a base chilometrica e pari a 1,70 €/km;
- tariffa "oraria", pari a 20,00 €/ora;
- tariffa "notturna", pari a 0,70€ dalle 22:00 alle 24:00 e pari a 1,30€ dalle 24:00 alle 06:00;
- tariffa "ghiaccio, nebbia e neve", pari a 0,20€.

È prevista in ogni caso una tariffa minima di 4,60€ per corse fino a 800 mt.

Alle diverse tipologie tariffarie si applica inoltre una componente fissa (pari a 2,60€) e specifici supplementi quali "bagagli" pari a 0,70€ a persona, "richiesta di una autovettura con un numero di posti superiore a 3", la

cui tariffa è pari a 0,70€/passeggero dalla quarta persona, e “trasporto cani” (facoltativo) pari a 1,3€, mentre i cani guida sono trasportati gratuitamente.

È prevista una riduzione per la tariffa c.d. “persone a mobilità ridotta” esclusivamente sul territorio comunale pari al 20% dell’importo complessivo risultante dal tassometro a fine corsa.

Oltre alla tariffa predeterminata “Stazione ferroviaria centrale – Aeroporto Sant’Egidio di Perugia”, pari a 25€ disciplinata dalla Regione Umbria, sono previste altresì n. 3 tariffe predeterminate con itinerari urbani:

- Stazione ferroviaria centrale – Ospedale Santa Maria della Misericordia (12€);
- Centro città – Ospedale Santa Maria della Misericordia (17€);
- Stazione ferroviaria centrale – Centro città (10€).

In esito all’espletata attività istruttoria, si osserva quanto segue.

Con riferimento ai criteri ed al metodo utilizzato per l’aggiornamento tariffe:

- l’applicazione dell’adeguamento tariffario ISTAT risulta disomogenea tra le voci e non commisurata all’andamento dei costi nel periodo considerato, ed al riguardo nessuna giustificazione è stata fornita;
- appare arbitraria la scelta di quali componenti tariffarie assoggettare ad adeguamento;
- per quanto riguarda le tariffe di nuova introduzione, non sono stati forniti elementi di valutazione quali-quantitativa circa la commisurazione ai costi delle nuove tariffe.

Si è rilevato che alcune voci tariffarie variano più della variazione ISTAT (anche considerando l’indice specifico sui trasporti): “Tariffa chilometrica urbana multipla”, due tariffe predeterminate, “passeggeri oltre il 5-6”. Il Comune motiva tali variazioni con il passaggio da un sistema a O-D specifica a un sistema con partenze/destinazioni riferite ad aree. Tuttavia, in assenza di dati o simulazioni dai diversi punti estremi delle singole aree non è possibile trarre conclusioni sulla congruità del nuovo sistema.

Dall’analisi delle “corse tipo” si rilevano aumenti medi che tra il 18% e il 33%. Per la corsa standard feriale (5 km + 5 min) l’aumento risulta del 23%, che si eleva al 33% nel caso di servizio festivo. Tenendo presente che il precedente tariffario risale al 2008, e da allora l’inflazione è risultata del 14%, si conclude che non si è rinvenuta una correlazione tra aumento delle tariffe taxi e aumento del costo della vita.

Pertanto, in relazione alle risultanze dell’istruttoria, l’Autorità esprime parere non favorevole nei termini sopra espressi.

Al riguardo, l’Autorità rimane disponibile ad esaminare una nuova proposta di adeguamento tariffario che tenga conto della valutazione dei fattori di costo e di domanda sottostanti ai valori delle singole componenti tariffarie, svolgendo apposite indagini sulle percorrenze medie e sulla “disponibilità a pagare” degli utenti, nonché del monitoraggio delle caratteristiche e dei parametri di domanda e di offerta.

Disciplina delle tariffe nello schema di Regolamento

L’analisi istruttoria ha preso ad oggetto altresì le sezioni dello schema di Regolamento riguardanti la disciplina delle tariffe, anche sulla base di analisi comparative effettuate su regolamenti di altri comuni, per evidenziare una serie di elementi suscettibili di una migliore trattazione all’interno dello stesso in termini di chiarezza e trasparenza. Si segnalano i seguenti elementi:

- descrizione delle caratteristiche principali del sistema tariffario, con riferimento in particolare alle tipologie specificate all’art. 13, comma 2, della l. n. 21/1992;
- possibilità di istituire tariffe predeterminate per percorsi prestabiliti (posto che sono già in vigore tre tariffe predeterminate con DGC n. 65/2008);
- modalità, strumenti e tempistiche (inclusa frequenza) di aggiornamento e revisione delle tariffe;
- disciplina completa della scontistica tariffaria;
- previsione della facoltà di applicare tariffe inferiori a quelle massime stabilite dal Comune nonché convenzioni o abbonamenti con soggetti terzi;
- disciplina della gratuità del servizio per il trasporto mediante taxi di carrozzine per bambini e per disabili.

Inoltre, all'art. 37, comma 1, lo schema di Regolamento prevede una riduzione della tariffa pari al 30% per il servizio di trasporto taxi effettuato con persone con mobilità ridotta, la cui disabilità è disciplinata all'art. 3, comma 3 della legge del 5/2/1992, n. 104. A tale riguardo, al fine di consentire una maggior libertà nella fissazione delle tariffe e di garantire un più elevato livello di tutela degli utenti disabili, si raccomanda di disciplinare la riduzione della tariffa, pari al 30%, come "livello di riduzione minima" da garantire al segmento di clientela con disabilità che richiede il servizio di trasporto taxi.

In relazione alla corretta, trasparente e adeguata pubblicizzazione delle tariffe taxi a tutela dei consumatori, si rileva positivamente la disciplina del "tariffario" (art. 24, comma 1, lettera d) dello schema di Regolamento), quale documento, sintetico e di immediata comprensione, inclusivo di tutte le componenti del sistema tariffario vigente (quali tariffa urbana, extra-urbana, supplementi e tariffe predeterminate) e delle principali condizioni di trasporto. Tuttavia, si ritiene opportuno promuovere il "tariffario" anche sul sito *web* istituzionale del Comune nonché presso i posteggi taxi localizzati, a titolo esemplificativo e non esaustivo, presso gli *hub* trasportistici (aeroporto, stazione ferroviaria), i punti di attrazione turistica e i poli fieristici, provvedendo a modificare lo schema di Regolamento secondo tale indicazione. Tale tariffario dovrebbe altresì essere tradotto in diverse lingue straniere ed essere comprensivo delle componenti del sistema tariffario vigente sopra indicate.

In relazione alle attività di monitoraggio e controllo dell'applicazione del sistema tariffario, sarebbe opportuno specificare nello schema di Regolamento che l'onere in capo alla Polizia stradale di vigilare sul rispetto delle regole contenute nello stesso dovrebbe avere ad oggetto anche la corretta applicazione del sistema tariffario. **Al riguardo, non essendo emerse con sufficiente chiarezza le modalità e gli strumenti individuati in capo all'amministrazione comunale per garantire la corretta ed adeguata applicazione del sistema tariffario, si ritiene necessario integrare opportunamente lo schema di Regolamento sul punto prevedendo specifiche attività di controllo e di verifica della corretta esposizione dei tariffari aggiornati.**

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

Lo schema di Regolamento del Comune di Perugia presidia la qualità del servizio tramite la definizione degli obblighi dei conducenti (art. 24), dei requisiti e dei titoli per l'assegnazione delle licenze (art. 16), delle modalità per la gestione dei reclami (art. 39), delle caratteristiche dei veicoli adibiti al servizio taxi (es. alimentazione elettrica, gpl, metano), delle modalità di attivazione/prenotazione del servizio (tema già affrontato nell'ambito dell'organizzazione). L'art. 35 sancisce l'accessibilità del servizio ai portatori di handicap.

Nell'ambito dello schema di Regolamento, la Commissione consultiva (art. 2), assume le funzioni previste dal comitato permanente di monitoraggio del servizio di cui all'art. 6 della legge 4 agosto 2006 n. 248 e pertanto provvede a proporre l'approvazione delle modifiche e gli adeguamenti relativi al servizio taxi agli organi competenti.

Il Comune evidenzia in particolare il nuovo punto 4 dell'art. 33 che prevede che il servizio taxi possa avvalersi di tecnologie di geolocalizzazione, al fine di gestire ed assegnare le richieste di servizio.

Giudicando positivamente tale previsione, che permette di minimizzare il viaggio a vuoto del tassista ed il tempo di attesa dell'utente, si evidenzia nuovamente, in linea con quanto già indicato nell'ambito dell'organizzazione del servizio, l'opportunità di utilizzare le potenzialità di tali nuove tecnologie per raccogliere grandi quantità di dati, utili per l'analisi ed il miglioramento del servizio.

Ai fini di un miglioramento della qualità del servizio offerto e allo scopo di garantire un trasporto taxi efficace ed efficiente, si ritiene opportuno prevedere quanto segue:

- accessibilità dell'ufficio preposto al ricevimento di reclami/esposti provenienti dagli utenti (attualmente individuato all'art. 39 come U.O. Mobilità e Infrastrutture) tramite casella di posta elettronica e numero telefonico, opportunamente pubblicizzati;
- carta della qualità del servizio taxi contenente standard di qualità verificabili relativi al servizio erogato, riguardanti sia veicoli che conducenti;
- disciplina sistematica del monitoraggio qualitativo del servizio ed effettuazione periodica di indagini di *customer satisfaction*.

Per quanto concerne i criteri selettivi di accesso ai concorsi per l'assegnazione delle licenze per l'esercizio del servizio taxi, si ritiene utile prevedere che nell'ambito dei contenuti del bando di concorso e dei relativi titoli

preferenziali e aggiuntivi (artt. 11, 14, 16) siano presenti le seguenti materie d'esame: lingua inglese obbligatoria e seconda lingua straniera come titolo preferenziale, conoscenza di applicazioni innovative ICT, tecniche di primo soccorso e nozioni comportamentali in caso di incidente.

Considerando la diffusione delle nuove tecnologie digitali ed in linea con quanto già indicato nell'ambito dell'organizzazione del servizio, si ritiene utile evidenziare, al fine di semplificare e facilitare l'accesso al servizio, l'opportunità dello sviluppo di sistemi di connettività, per accedere attraverso l'utilizzo di un dispositivo mobile (smartphone o tablet), ai servizi di chiamata, prenotazione e pagamento (anche anticipato per tratte con tariffe predeterminate e omnicomprendenti), con la possibilità di valutare il servizio reso (feedback).

Il presente parere è trasmesso al Comune di Perugia e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 13 settembre 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 e s.m.i..

Il Presidente
Andrea Camanzi