

Parere n. 9/2019

Parere al Comune di Alassio relativo all'attivazione del servizio di radio taxi sull'utenza telefonica intestata al Comune, 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 31 luglio 2019 prepresso che:

- con nota prot. ART 4569/2019 del 6/5/2019, il Comune di Alassio (di seguito, anche: Comune), informando l'Autorità del suo intendimento di predisporre un testo aggiornato di Regolamento per il servizio taxi (di seguito: Regolamento), approvato nel 1997, modificato, da ultimo, nel 2016, e parzialmente annullato dal T.A.R. Genova, sez. I, 26/10/2017, n. 794, chiedeva informazioni all'Autorità circa le modalità per la richiesta di parere;
- con nota prot. 15695 del 21/5/2019 (acquisita al prot. ART 5310/2019 in pari data), il Comune ha inoltrato all'Autorità una 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, sottponendo a parere lo schema di deliberazione di giunta, trasmesso in allegato alla richiesta di parere, predisposto con riferimento esclusivamente all'attivazione del "servizio di radio taxi" comunale (di seguito, anche: radio taxi), da approvare ai fini dell'adeguamento tecnologico del centralino taxi sull'utenza telefonica intestata al Comune;
- a seguito della sopra citata nota, tra il Comune e l'Autorità è intercorsa la corrispondenza (comprendente di una richiesta di proroga da parte del Comune) di cui alle note prot. ART n. 5955/2019 del 5/6/2019, prot. n. 19894 del 27/6/2019 (acquisita al prot. ART n. 7067/2019 in pari data), prot. ART n. 7203/2019 dell'1/7/2019 e prot. n. 21134 del 9/7/2019 (acquisita al prot. ART n. 7628/2019 in pari data). In particolare, nel corso della predetta interlocuzione, l'Autorità ha chiesto al Comune di fornire informazioni e/o dati relativamente ai seguenti aspetti:
 - modalità di adesione iniziale e di recesso dalla piattaforma/numero unico comunale, modalità di utilizzo e oneri ipotizzati comunque denominati (es. tariffe, canoni) previsti a carico dei tassisti;
 - tipologia dei dati che possono essere raccolti tramite la piattaforma del numero unico comunale, modalità di gestione e di utilizzo degli stessi (monitoraggio del servizio, gestione turni, ecc.);
 - distribuzione del numero delle attuali licenze tra tassisti indipendenti e organismi collettivi;
 - presenza di eventuali vincoli e/o clausole da parte di associazioni, organismi collettivi, organizzazioni di categoria che limitano la libera scelta del tassista sulle modalità di acquisizione delle corse o sull'utilizzo di "tecnologie innovative" offerte dal mercato;
 - possibilità di libera acquisizione delle corse da parte dei tassisti, anche tramite applicazioni web aperte che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione diretta tra i passeggeri e i titolari di licenza;

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 puntuale 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 ser-

vizio e della qualità delle prestazioni alle esigenze di mobilità dei diversi contesti territoriali, richiamando l'attenzione sulla necessità di “(...) dare attuazione [da parte dei Enti territoriali competenti] al criterio di cui al punto 2) dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e consentire ai titolari di licenza maggiore libertà nell'organizzazione del servizio, sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda con turni flessibili, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come l'uso collettivo dei taxi”. Nel medesimo Atto di segnalazione l'Autorità ha auspicato la revisione del concetto di territorialità, proponendo l'ampliamento dell'ambito di gestione dei servizi attualmente incardinato sulle aree comunali, rimettendo alle regioni l'individuazione dei bacini ottimali di gestione dei servizi di taxi e NCC in ragione della natura economica, culturale e turistica dei territori, nonché le funzioni inerenti alla fissazione del relativo fabbisogno numerico di vetture.

II. Osservazioni dell'Autorità

Facendo, dunque, seguito alla richiesta di parere avanzata dal Comune di Alassio, avente specificamente ad oggetto l'adeguamento tecnologico del centralino e l'attivazione del servizio di radio taxi sull'utenza telefonica intestata al Comune, alla luce del quadro normativo sopra delineato, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune, 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. organizzazione del servizio taxi (art. 37, comma 2, lett. m), numero 2, del d.l. n. 201/2011);
- b. miglioramento della qualità di offerta del servizio (art. 37, comma 2, lett. m), numero 4, del d.l. n. 201/2011).

In termini generali, si premette che il presente parere non può prescindere da quanto statuito dal TAR Liguria, con la sopra citata sentenza n. 794/2017, pronunciata su ricorso di una cooperativa di radio-taxi per l'annullamento, tra gli altri atti, del Regolamento. Con tale pronuncia, il Giudice adito ha infatti annullato alcune disposizioni del Regolamento, tra cui, per quel che qui rileva, l'art. 16-bis della fonte sopra citata, nel quale era prevista quale unica modalità di acquisizione delle corse (quantomeno nelle zone c.d. “di sosta e carico”) la chiamata via radio al numero unico gestito dal Comune. Il TAR adito ha ritenuto illegittima l'inibizione, desumibile dalla norma regolamentare citata, ad una società o ad un singolo soggetto attivo nel settore in questione di attivare un numero di chiamata differente da quello unico stabilito dal comune. Anche se non attinenti alla tematica delle modalità di acquisizione del servizio mediante radiotaxi oggetto della richiesta di parere, si evidenzia sin d'ora che la richiamata sentenza TAR ha annullato ulteriori articoli del Regolamento afferenti all'organizzazione del servizio taxi (artt. 16 e 21, riferiti, rispettivamente, alla disciplina dei turni di guida e della sostituzione e collaborazione alla guida).

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

Il Comune di Alassio e il Comune di Laigueglia, in data 20/12/2013, hanno sottoscritto una convenzione per la gestione integrata del servizio non di linea di taxi tramite creazione di apposita area comprensoriale. L'organico di vetture attualmente in servizio nel comprensorio ammonta a 16 veicoli.

L'area di stazionamento principale è ubicata in piazza Andrea Quartino, di fronte alla stazione ferroviaria, dove è anche ubicato il centralino del servizio taxi (numero telefonico 0182/64.00.40 intestato al Comune). Lo schema di delibera di Giunta Comunale sottoposto a parere ha ad oggetto l'adeguamento tecnologico di tale centralino, al fine di attivare un servizio di radio taxi che permetta il miglioramento organizzativo del servizio, tramite geolocalizzazione delle autovetture ed assegnazione della chiamata a quella più vicina al richiedente.

In particolare, lo schema di delibera citato prevede l'adesione volontaria al servizio e l'allocazione dei costi per l'attivazione ed il mantenimento di tale sistema a carico dei soli soggetti aderenti. Se tale previsione supera le criticità concorrenziali evidenziate dal TAR Liguria nella sopra citata sentenza n. 794/2017 relativamente all'art. 16-bis del Regolamento, essa tuttavia, non consente ai titolari di licenza taxi di acquisire corse attraverso modalità innovative quali quelle fornite dalle applicazioni *web* che utilizzano piattaforme aperte per l'interconnessione tra i passeggeri e i titolari di licenza, preoccupandosi piuttosto di dare esecuzione al

citato pronunciamento del giudice amministrativo nei limiti di quanto chiesto dalla ricorrente cooperativa radio-taxi. In realtà il giudice amministrativo afferma che “*(...) non può considerarsi rispettosa della legge e dei principi che la integrano una lettura delle norme che inibisce ad una società o ad un singolo soggetto attivo nel settore in questione di attivare un numero di chiamata differente da quello unico stabilito dal comune*”.

In ogni caso, si evidenzia che la lacuna normativa venutasi a creare a seguito della citata pronuncia non può essere colmata unicamente da una delibera di Giunta comunale, in quanto ai sensi dell’art. 5 della legge n. 21/1992 le modalità per lo svolgimento del servizio devono essere stabilite dai regolamenti comunali, di competenza dell’organo consiliare.

Pare pertanto necessario che il Comune proceda, in primo luogo, ad integrare il Regolamento prevedendo espressamente, oltre alla adesione volontaria, in osservanza con quanto statuito dal TAR, al servizio di chiamata via radio gestita dal comune, anche la facoltà di avvalersi di altre modalità di interconnessione tra tassisti e utenti.

Al riguardo, l’Autorità, in precedenti pareri, ha avuto occasione di richiamare l’attenzione dei comuni sui vantaggi connessi alle modalità innovative di acquisizione della corsa - quali quelle fornite dalle applicazioni web che utilizzano piattaforme aperte per l’interconnessione tra i passeggeri e i titolari di licenza - sia per l’utente, in termini di maggiore trasparenza del costo della corsa, diminuzione dei tempi di attesa, affidabilità del servizio, sia per il titolare di licenza, in termini di aumento del numero di corse, diminuzione dei percorsi a vuoto, fidelizzazione del cliente.

Si prescrive, pertanto, di integrare, entro sei mesi dalla pubblicazione del presente parere, il Regolamento in conformità con quanto sopra illustrato, inserendo, in aggiunta al servizio di acquisizione delle corse gestito dal Comune, specifiche previsioni volte a promuovere lo sviluppo e l’utilizzo di sistemi innovativi e aperti che consentano l’interconnessione tra utenti ed esercenti il servizio taxi, senza previsione di vincoli. Il titolare della licenza taxi deve infatti essere lasciato libero di poter utilizzare tutti i canali che ritenga opportuni al fine di acquisire le corse, senza limitazioni/vincoli imposti dal Comune e/o dalle Regioni o, eventualmente, da organismi associativi dei tassisti che erogano i servizi di radio-taxi.

A tale ultimo proposito, si evidenzia la necessità di vigilare affinché i servizi di radiotaxi non impediscano o limitino l’acquisizione del servizio da parte del tassista tramite altre modalità. 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 servizio.

Quanto alle modalità di recesso dal servizio gestito dal Comune, **si rileva la necessità di prevedere nel Regolamento che i titolari di licenza siano liberi di recedere da detto servizio, senza costi accessori, al fine di preservare la libertà di acquisizione delle corse ed organizzazione del servizio taxi precedentemente illustrata.**

Pur esulando dalla tematica specifica, oggetto del presente parere, dell’acquisizione del servizio mediante sistema di chiamata via radio gestito dal Comune, si richiama l’attenzione sulla necessità di adottare, nei termini sopra indicati, previo parere dell’Autorità ai sensi dell’art. 37, comma 2, lett. m) del decreto-legge n. 201/2011, una nuova disciplina regolamentare anche relativamente agli ulteriori aspetti inerenti all’organizzazione del servizio, quali i turni di guida e la sostituzione e collaborazione alla guida, che risultano privi di disciplina regolamentare per effetto del pronunciamento del giudice amministrativo di cui alla citata sentenza del TAR Liguria, n. 794/2017.

Il testo di Regolamento da rielaborarsi in aderenza alle sopra indicate prescrizioni dovrà essere sottoposto al parere preventivo dell’Autorità ai sensi dell’art. 37, comma 2, lett. m), del citato d.l. n. 201/2011.

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

L’adeguamento tecnologico del centralino e la conseguente attivazione del servizio di radio taxi sull’utenza telefonica intestata al Comune permettono indubbiamente di erogare un servizio qualitativamente migliore, offrendo al contempo nuove funzionalità (in linea con il citato art. 37 del d.l. 201/2011: “*migliorare la qualità di offerta del servizio*”, [...] “*investimenti in nuove tecnologie per l’efficientamento organizzativo*”). In particolare, tramite il trasferimento di chiamata, attualmente non possibile, e tramite la geolocalizzazione delle auto

in servizio e delle chiamate, il nuovo sistema permetterà di ridurre i tempi di attesa sia dei clienti che dei tassisti, indirizzando la chiamata al taxi più vicino al richiedente.

Ai fini di una celere attivazione di tale sistema, si ritiene necessario che il Regolamento sia modificato ed integrato, nei termini e in osservanza di quanto dettagliato nel precedente paragrafo.

Infine, in linea con la diffusione delle nuove tecnologie digitali e coerentemente con quanto precedentemente osservato, si evidenzia, al fine di semplificare e facilitare l'accesso al servizio, l'opportunità di promuovere l'utilizzo di tali tecnologie innovative, 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 omnicomprensive), con la possibilità per l'utente di valutare il servizio reso (*feedback*).

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

Torino, 31 luglio 2019

Il Presidente

Andrea Camanzi

(documento firmato digitalmente
ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)