

Parere n. 6/2020

**Parere al Comune di Civitavecchia in materia di adeguamento tariffario 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 (di seguito: Autorità), nella seduta del 15 settembre 2020 premesso che:

- l'Autorità ha ricevuto dal Comune di Civitavecchia (di seguito, anche: Comune), con nota prot. 6405 del 21/1/2020 (prot. ART n. 824/2020 in pari data), 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 all'aggiornamento delle tariffe, come da schema di delibera della Giunta comunale avente ad oggetto *"Adeguamento Istat delle tariffe taxi ordinarie a tassometro ed istituzione in via sperimentale delle tariffe predeterminate su percorsi stabiliti ed approvazione disciplinare del servizio del Comune di Civitavecchia"* (trasmesso con successiva nota ART n. 1998/2020 del 4/2/2020);
- successivamente a tale richiesta, si è avviata una fase di interlocuzione nel corso della quale il Comune ha integrato la documentazione prodotta con le seguenti note: prot. ART n. 2650/2020 del 18/2/2020, prot. ART n. 3071/2020 del 26/2/2020, prot. n. 38506 del 15/5/2020 (acquisita al prot. ART n. 7139/2020 in pari data), prot. ART n. 7817/2020 del 29/5/2020, prot. n. 50159 del 30/6/2020 (acquisita al prot. ART n. 9438/2020 in pari data) e prot. ART n. 10613/2020 del 20/7/2020. Nel corso di tale fase interlocutoria, sono state fornite informazioni, dati e/o documenti in merito, in particolare, relativamente ai seguenti aspetti:
  - criteri utilizzati per la determinazione dell'aggiornamento tariffario e dell'istituzione di tariffe predeterminate, nonché commisurazione dell'adeguamento in parola all'evoluzione dei costi sostenuti per l'erogazione del servizio di trasporto mediante taxi;
  - modalità di attivazione e struttura della tariffa extra-urbana;
  - individuazione di nuove tariffe predeterminate.

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 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 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 servizio e della qualità delle prestazioni alle esigenze di mobilità dei diversi contesti territoriali,

richiamando l'attenzione sulla necessità di “*(...) dare attuazione [da parte dei Enti territoriali competenti] al criterio di cui al punto 2) dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e consentire ai titolari di licenza maggiore libertà nell'organizzazione del servizio, sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda con turni flessibili, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come l'uso collettivo dei taxi*”.

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

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

## II. Osservazioni dell'Autorità

Alla luce del quadro normativo delineato nel paragrafo I, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune, l'Autorità esprime le proprie osservazioni sullo schema di atto citato in Premessa ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), numero 3, del decreto-legge 201/2011, nell'esercizio della propria funzione di verifica della corrispondenza dei livelli delle tariffe alle esigenze dei diversi contesti urbani secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti.

Con riferimento alla nuova articolazione tariffaria e all'adeguamento proposto dal Comune, è prevista per l'area comunale una tariffa minima applicabile fino a percorrenze di 1,5 km e l'aumento del 30% di alcune componenti, l'inclusione di nuovi supplementi o la revisione degli importi di quelli già vigenti, l'istituzione in via sperimentale di n. 16 tariffe predeterminate e del *taxi sharing*.

La nuova proposta prevede inoltre l'impegno dell'Amministrazione Comunale a dare la massima divulgazione delle nuove tariffe, nonché un servizio di connettività (art. 30, comma 3 del Regolamento comunale), oltre che l'avvio di una fase sperimentale di controllo e monitoraggio del servizio.

Al riguardo, si ritiene necessario valutare gli effetti sull'utenza del nuovo sistema tariffario a seguito dell'applicazione dello stesso in via sperimentale per un periodo di sei mesi, durante il quale dovrà essere attivato dal Comune un sistema di monitoraggio per l'acquisizione dei dati più significativi per la valutazione degli effetti sull'utenza. Detto sistema dovrà prevedere l'acquisizione di dati tramite sistemi di connettività tra domanda e offerta (*infra*), oltre che tenere conto di quanto emergerà dall'analisi delle istanze/reclami raccolti dal previsto Ufficio, così come da qualsiasi segnalazione dell'utenza. In particolare, i dati da raccogliere mediante sistemi di connettività, devono riguardare almeno i seguenti indicatori: numero di corse effettuate (così suddivise: complessivo e in modalità *sharing*), percorrenze chilometriche, durata media delle corse, classificazione delle destinazioni O-D, tempi medi di attesa per il servizio, numero di chiamate/richieste ricevute dagli utenti (così suddivise: complessivo e rimaste senza riscontro o insoddisfatte), numero dei veicoli-ora per le diverse fasce orarie e periodi dell'anno, numero di passeggeri trasportati con e senza bagaglio al seguito per il servizio ordinario e servizio *sharing* e caratteristiche socio-anagrafiche degli utenti,

se registrate (in forma anonimizzata). Detti dati e indicatori costituiscono peraltro elementi di riferimento essenziali anche ai fini della stima dei fabbisogni di domanda per future determinazioni del contingente, non oggetto del presente Parere. Per le finalità sopra esposte, occorre che i dati raccolti siano resi disponibili all'Autorità, anche mediante modalità di condivisione degli stessi opportunamente concordate.

Per i futuri adeguamenti tariffari, si ritiene inoltre necessario adottare opportuni indicatori di prestazione qualitativa, come anche risultanti dal monitoraggio della qualità del servizio erogato all'utenza da attivare nei termini sopra specificati. Resta fermo che il Comune, dovrà valutare, tenendo conto degli effetti sulla domanda di mobilità prodotti dall'emergenza epidemiologica in corso sul contesto territoriale di riferimento, se i nuovi livelli tariffari proposti siano da ritenersi ancora adeguati rispetto alle mutate esigenze di mobilità che il servizio deve soddisfare.

Con riguardo ai supplementi previsti nello schema di atto sottoposto a Parere, è opportuno evidenziare che un numero elevato degli stessi ovvero di componenti di costo che si aggiungono, a fine corsa, all'importo risultante a tassametro rischia di rendere non agevole la quantificazione da parte dell'utente, prima del viaggio, del costo complessivo della corsa, rendendo dunque le tariffe poco trasparenti. Al riguardo, giova rammentare che la trasparente pubblicizzazione delle tariffe *"a tutela dei consumatori"* è espressamente richiamata dall'art. 37, comma 2, lett. m), numero 3) del d.l. 201/2011 tra i principi in base ai quali i Comuni adeguano la disciplina del servizio taxi previo parere dell'Autorità.

Per tali ragioni, si prescrive di esprimere le tariffe predeterminate come importo complessivo comprensivo di tutti i supplementi, anche quello relativo al numero di persone trasportate, al fine di garantire una adeguata tutela del passeggero e un'agevole pubblicizzazione delle stesse.

Inoltre, con riferimento al supplemento relativo al bagaglio, si evidenzia che la nuova formulazione ("Bagaglio (escluse tariffe predeterminate)"), non appare completa di tutte le informazioni sull'applicazione del supplemento; pertanto, si rende necessario che il Comune integri la voce del supplemento "Bagaglio" con opportuni elementi informativi, al fine di garantire trasparenza al passeggero.

In relazione ai criteri utilizzati per la determinazione delle 16 tariffe predeterminate, che rappresentano un'innovazione generalmente apprezzata dall'utenza, si rileva la necessità di estendere il sistema di monitoraggio previsto alla rilevazione e valutazione dell'adeguatezza nel tempo del numero e della tipologia di tutte le corse predeterminate di cui allo schema di delibera, rispetto alla domanda effettiva e potenziale, evidenziandone la dimensione spaziale e temporale, ai fini di un eventuale riordino delle stesse. Anche in questo caso, gli esiti del monitoraggio del servizio dovranno essere trasmessi. Al fine di garantire chiarezza e trasparenza delle tariffe agli utenti, si ritiene altresì necessario che sia previsto nel tariffario che ciascuna tariffa predeterminata sia garantita "da e per" l'origine e/o destinazione della stessa.

Sull'opzione tra libera contrattazione tra le parti e raddoppio della tariffa risultante a tassametro riferita alle corse extraurbane, come prevista nello schema di tariffario, si rileva che ai sensi dell'articolo 13, comma 2 della legge 21 del 1992 *"La tariffa è (...) a base chilometrica per il servizio extra urbano"* e che in conformità a tale criterio si esprime anche la legge regionale della Regione Lazio 26/10/1993, n. 58 (art. 12, comma 2). Pertanto, dovendosi escludere sia la possibilità di demandare alla libera contrattazione tra le parti la determinazione della tariffa, sia una maggiorazione in misura doppia dell'importo a tassametro, si rende necessario adeguare la base di calcolo della tariffa extra-urbana alla normativa vigente, seguendo principi di ragionevolezza, proporzionalità e trasparenza e consentendo, altresì, una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe a vantaggio dell'utenza.

Come sopra accennato, i sistemi di connettività tra domanda e offerta permettono un adeguato monitoraggio del servizio, sempre che vengano ben definiti gli obblighi di trasmissione al Comune dei dati raccolti e degli indicatori da calcolare, specificandone almeno l'algoritmo, il formato, il periodo di riferimento e la periodicità. In ogni caso, in coerenza con quanto richiamato nel paragrafo I, si osserva che le modalità di connessione fra utente e tassista devono essere caratterizzate dall'assenza di vincoli. Si precisa, infatti, che tali modalità di richiesta del servizio non devono limitare ulteriori sviluppi ed efficientamenti dello stesso, condizionando la libera scelta del titolare di licenza. Quest'ultimo, infatti, deve 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 dalla Regione o, eventualmente, da organismi associativi dei tassisti che erogano i servizi di radio-taxi.

In tale ottica, si ritiene che l'acquisizione della prevista App da parte del Comune debba essere subordinata a opportune garanzie circa la libertà di acquisizione delle chiamate da parte del tassista, che dovranno necessariamente trovare nel Regolamento una adeguata statuizione.

Sempre sulle tariffe predeterminate, rileva il *"Disciplinare per la regolamentazione degli obblighi di servizio sperimentale di trasporto taxi autorizzato, a chiamata, delle tariffe predeterminate su percorsi prestabiliti di durata biennale"* (di seguito: Disciplinare), anch'esso oggetto di richiesta di parere preventivo, la cui analisi da parte degli Uffici necessita di un'adeguata istruttoria basata sulle esigenze della domanda di mobilità da tenere in considerazione nell'ambito della determinazione delle tariffe, unitamente ad altre caratteristiche del funzionamento del servizio taxi. Inoltre, si segnala che il Disciplinare non è sufficientemente chiaro in relazione al tipo di servizio il Comune intenderebbe autorizzare ai tassisti che aderiscono alla sperimentazione proposta. Anche le premesse del Disciplinare richiamano fonti normative diverse, che disciplinano istituti diversi (*taxi sharing*, tariffe predeterminate, servizi sostitutivi e integrativi dei servizi di linea).

Pertanto, alla luce di quanto evidenziato, si rende necessario che il Comune modifichi opportunamente lo schema del *"Disciplinare per la regolamentazione degli obblighi di servizio sperimentale di trasporto taxi autorizzato, a chiamata, delle tariffe predeterminate su percorsi prestabiliti di durata biennale"*, al fine di chiarirne i presupposti, la/le tipologia/e di servizio oggetto di sperimentazione e gli obblighi posti a carico dei titolari di licenza taxi aderenti per tipologia di servizio.

\*\*\*\*\*

Il presente parere, reso nel senso sopra indicato, è trasmesso al Comune di Civitavecchia e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Torino, 15 settembre 2020

Il Presidente

Andrea Camanzi

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