

Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed enti locali

Nota introduttiva all'Allegato A alla Delibera n. 146/2021 del 4 novembre 2021

Le Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi oggetto della presente nota introduttiva (di seguito anche: LG) contengono indirizzi e orientamenti rivolti a Regioni ed enti locali (d'ora in avanti “soggetti competenti” o “SC”), e sono finalizzate ad assicurare che detti soggetti, ciascuno per quanto di propria competenza, provvedano all’adeguamento del servizio nel rispetto dei principi fissati dal legislatore con le disposizioni di cui all’art. 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011 (d’ora in avanti “d.l. 201/2011”).

Come è noto, la disposizione citata attribuisce all’Autorità specifiche competenze in materia di servizio taxi, che si sostanziano in funzioni di verifica e monitoraggio, nonché nell’esercizio della funzione consultiva attraverso il rilascio di pareri preventivi obbligatori, il cui mancato rispetto legittima l’Autorità a impugnare dinanzi al TAR Lazio gli atti adottati dai SC in difformità al parere reso o in caso di omessa richiesta di parere (art. 37, comma 2, lettera n), d.l. 201/2011).

L’attività consultiva svolta negli anni dall’Autorità ha posto in evidenza una generale difficoltà delle amministrazioni competenti a programmare il servizio in funzione delle “comprovate ed oggettive esigenze di mobilità” (art. 37, comma 2, lettera m, punto 1) della popolazione di riferimento. Tale difficoltà interessa i diversi aspetti del servizio: (i) contingente (ii) organizzazione; (iii) tariffe; (iv) qualità del servizio, e al fine di superare le stesse, in conformità ai principi prima richiamati del d.l. 201/2011, sono state fornite molteplici indicazioni nei Pareri sinora emessi.

Negli stessi può rinvenirsi in particolare un costante richiamo alla necessità di tenere conto adeguatamente della domanda di mobilità potenziale e prospettica, nella sua articolazione territoriale e temporale, alla luce dell’evoluzione delle nuove forme di mobilità non di linea e di altri aspetti di offerta che influenzano la richiesta di taxi. In proposito, nei Pareri sono state fornite indicazioni per raccogliere e sistematizzare i dati e le informazioni necessarie per procedere alla determinazione dei contingenti e degli altri aspetti di organizzazione del servizio, oltre ai criteri di aggiornamento delle tariffe e la qualità del servizio.

Altre tematiche ricorrenti dell’attività consultiva svolta dall’Autorità in questo ambito hanno peraltro trovato sintetica trattazione in una nota trasmessa nel mese di luglio 2020 all’A.N.C.I., alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al MIT e al Ministero dello Sviluppo Economico. Nella nota si sono evidenziati i principali orientamenti assunti, con particolare riferimento alla necessità di rimuovere eventuali norme regionali e regolamenti comunali che possano limitare la libertà dei tassisti di avvalersi dei vari servizi disponibili di interconnessione tra domanda e offerta, di promuovere lo sviluppo e la diffusione di sistemi innovativi e competitivi al fine di aumentare l’efficienza e la qualità del servizio e di vigilare affinché non si precluda la possibilità ai tassisti di rivolgersi anche ad altri servizi di intermediazione, rispetto ai tradizionali sistemi di radio-taxi, generalmente operati mediante applicazioni per *smartphone*, e aventi la finalità di mettere in contatto persone che intendono effettuare uno spostamento con tassisti autorizzati. Sul tema specifico delle modalità di connessione che devono essere caratterizzate dall’assenza di vincoli e non devono condizionare la libera scelta del titolare di licenza, si

richiamano, oltre ai numerosi pareri già rilasciati dall'Autorità, i recenti pronunciamenti del Consiglio di Stato n. 3501/2020, n. 3502/2020 e n. 3503/2020 del 4 giugno 2020.

Alcuni aspetti sopra richiamati avevano peraltro costituito oggetto di più ampia trattazione in un Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 21 maggio 2015, con il quale l'Autorità rilevava la necessità di eliminare una serie di vincoli gravanti sul servizio taxi, tra i quali, oltre a quanto sopra osservato, l'impeditimento ai titolari di licenza di praticare sconti e il divieto di cumulo di più licenze.

Inoltre, nel citato Atto di segnalazione, l'Autorità aveva evidenziato l'opportunità di una revisione del concetto di "territorialità", proponendo, al riguardo, di rimettere alle Regioni l'individuazione dei bacini di gestione dei servizi di taxi (e noleggio con conducente) in ragione delle caratteristiche economiche, culturali e turistiche dei territori, nonché le funzioni amministrative inerenti alla fissazione del relativo fabbisogno numerico di vetture.

In tale contesto, con le LG si intende fornire, anche attraverso indicazioni di carattere metodologico, uno strumento a supporto dell'attività dei SC finalizzata alla predisposizione di schemi di atti da adottare in materia di servizio taxi, maggiormente rispondenti alle esigenze di mobilità della popolazione di riferimento, potenzialmente idonei a dare luogo ad una valutazione positiva da parte dell'Autorità in esito all'istruttoria finalizzata al rilascio del prescritto parere preventivo di cui sopra è fatto cenno. L'intento delle LG consiste pertanto nell'orientare i SC verso scelte coerenti con i contenuti di cui al presente documento. Inoltre, nella stesura delle Linee guida si è tenuto conto anche di quanto avvenuto durante il periodo dell'emergenza pandemica, nel quale si è assistito a una significativa contrazione della domanda, che suggerisce l'opportunità di ripensare il ruolo e l'offerta del servizio taxi, ponendolo in relazione al sistema di trasporto complessivo, ricomprensivo sia il TPL tradizionale, sia i servizi di mobilità innovativi, nonché ampliando la platea degli utenti potenzialmente interessati a utilizzare il servizio in questione.

Le Linee guida si rivolgono, in particolare, alle Regioni e agli enti locali in quanto titolari di specifiche funzioni assegnate dalla legge in materia di servizio taxi. L'articolo 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (d'ora in avanti "legge quadro"), infatti, demanda alle Regioni, nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione economica e territoriale i) la predisposizione dei criteri per la redazione dei regolamenti comunali sull'esercizio del servizio nonché ii) la delega agli enti locali dell'esercizio delle funzioni amministrative, poi declinate all'articolo 5, finalizzato a stabilire: il numero e il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio, le modalità per lo svolgimento del servizio, i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi, i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio.

Affinché l'Autorità possa disporre delle informazioni utili ai fini del rilascio del parere di competenza si ritiene opportuno individuare il seguente *set minimo* di documenti da allegare all'istanza, oltre agli schemi di atti sottoposti a parere e ferma restando l'ulteriore documentazione integrativa che l'Ufficio competente dell'istruttoria ritenesse di dover richiedere:

- regolamento sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea vigente;
- tariffario vigente;
- leggi, regolamenti, delibere, o altri documenti regionali o di area sovra comunale riguardanti il servizio (in caso di reperibilità on-line, indicazione degli estremi);
- relazione dettagliata dell'istruttoria svolta e della metodologia adottata per la determinazione del contingente e per la modifica degli specifici aspetti di organizzazione del servizio;
- eventuali studi, indagini e analisi effettuate o commissionate dagli enti competenti e finalizzate all'adeguamento del servizio taxi, o dalle quali emergano elementi utili a tal fine.

Lo schema di Linee guida si articola in sei parti. Le prime quattro corrispondono alle tematiche con

riferimento alle quali la disposizione di cui all'art. 37, comma 2, lettera m), declina i principi ispiratori dell'adeguamento del servizio: (i) contingente (ii) organizzazione del servizio; (iii) tariffe; (iv) qualità del servizio. Una quinta parte è dedicata al monitoraggio del SC e la sesta alle indagini periodiche dell'Autorità. Nell'ambito dell'organizzazione del servizio (ii), viene trattato anche il tema delle modalità di chiamata/interconnessione tra domanda e offerta.

In alcuni punti delle Linee guida si pone un discriminio fra le metodologie o procedure da seguire per Comuni piccoli o Comuni grandi, fissando la soglia indicativa di 100.000 abitanti. Al riguardo si rappresenta come tale soglia costituisca altresì il limite oltre il quale è previsto l'obbligo di redazione dei Piani Urbani di Mobilità Sostenibile (PUMS), secondo quanto stabilito dal decreto MIT del 4 agosto 2017¹. Il PUMS costituisce uno strumento di pianificazione che, per sua natura, ha una vocazione multimodale; per tale ragione, all'interno dello stesso l'Ente potrà individuare gli obiettivi, ad esempio sottesi al soddisfacimento delle esigenze di mobilità dei cittadini, e le relative azioni da intraprendere per raggiungerli, considerando i diversi scenari possibili, tenendo in opportuna considerazione anche il contributo dei servizi taxi.

La soglia di 100.000 abitanti è apparsa, quindi, quale linea di demarcazione significativa per identificare, al di sopra della stessa, i comuni dove la domanda di taxi può assumere una dimensione rilevante (per incidenza delle attività di *business*, turismo, presenza di *hub* trasportistici e corrispondenza con capoluoghi di Regioni e Province Autonome, centri delle Città Metropolitane), tale da richiedere una particolare attenzione all'adeguatezza della dotazione del servizio. Allo stesso tempo, al di sopra di tale soglia dimensionale sono maggiori le capacità amministrative necessarie a un'adeguata organizzazione e monitoraggio del servizio, da effettuarsi secondo i criteri definiti nelle LG. Posta inoltre l'insistenza delle LG sui bacini comprensoriali e sul superamento della dimensione comunale, al di sopra di questa soglia sono ricompresi anche comuni più piccoli, ma orbitanti attorno ad aeroporti e sedi di Autorità di Sistema Portuale.

In tal senso le Linee guida sono volte a fornire una cornice di riferimento comune ai diversi soggetti competenti con l'intento, di fornire criteri comunque compatibili con un'interpretazione evolutiva del quadro normativo e con la più recente giurisprudenza tali da creare un quadro di regole uniforme.

Una delle caratteristiche emerse dalle analisi svolte a supporto dell'attività consultiva è infatti l'eccessiva frammentazione della regolamentazione tecnica che influenza le condizioni di operatività del servizio e le condizioni di fruizione degli utenti. Poiché i Regolamenti variano da comune a comune e tra regioni, il servizio taxi finisce per essere disomogeneo sotto diversi profili. Un caso di disciplina non omogenea riguarda la disponibilità negli aeroporti di aree idonee per lo stazionamento dei taxi e per le modalità di loro uso. Si tratta di un elemento di frammentazione che non agevola l'offerta di servizi da parte delle piattaforme tecnologiche che vendono sia viaggi, sia altri servizi, ma che non possono integrare anche il servizio taxi nell'offerta. La soluzione che viene proposta, in termini generali, mira a risolvere la frammentazione attraverso una regolazione a un livello amministrativo superiore rispetto a quello del singolo Comune.

Un altro aspetto di frammentazione della regolamentazione, ma di tipo economico, riguarda le tariffe che pur rispondendo ai criteri della legge quadro, appaiono differenziate sulla base di parametri come la velocità di marcia, le fasce chilometriche o il territorio di attraversamento (urbano e extraurbano) talvolta resi poco intellegibili e comunque non omogenei ai diversi comuni. Inoltre, la diffusa pratica di applicazione di supplementi porta a un prezzo totale per l'utente molto più elevato di quello desumibile considerando solo

¹ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 agosto 2017 recante *"Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257"*, poi aggiornate con Decreto n° 396 del 28 agosto 2019. L'art. 3 di tale decreto, come modificato dal D.M. n. 29 del 26-01-2021, prevede che *"Le città metropolitane, i comuni e le associazioni di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, predispongono ed adottano nuovi PUMS, secondo le Linee guida di cui all'art. 1, entro il 4 aprile 2021. Per le amministrazioni che, in merito alle procedure di predisposizione ed adozione dei PUMS, hanno assunto impegni giuridicamente vincolanti, il termine è esteso al 4 agosto 2021"*.

la tariffa prevista dalla legge quadro, con effetti di scarsa trasparenza e complessità che le presenti LG hanno cercato di superare.

Inoltre, la presente nota introduttiva ha l'obiettivo di fornire una chiave interpretativa delle Linee guida poste in consultazione, affinché gli *stakeholders* possano formulare le proprie osservazioni meglio comprendendo le finalità delle stesse e il collegamento tra i molteplici aspetti di dettaglio della disciplina del servizio taxi.

L'intervento dell'Autorità si pone peraltro in un periodo di crisi del settore, con l'obiettivo duplice di fornire un supporto alle amministrazioni che intendono adeguare e migliorare i servizi di TPL in generale, coinvolgendo allo stesso tempo tutti gli *stakeholders* interessati ad innovare e modernizzare il servizio taxi.

È evidente, tuttavia, che il rilancio del settore dei taxi e, in generale, dei servizi non di linea, non dipende solo dagli aspetti trattati nelle Linee Guida. Osservazioni degli *stakeholders* di più ampia portata che potranno emergere in esito alla fase di consultazione delle stesse LG potrebbe anche condurre a individuare la necessità di interventi normativi e regolamentari da sottoporre al legislatore.

Le Linee guida tengono conto, inoltre, della recente evoluzione del mercato dei servizi non di linea, che ha visto affacciarsi nuovi operatori su piattaforma, con effetti potenzialmente *“disruptive”* dell'attuale scenario del trasporto pubblico locale nel suo complesso. In effetti, nei paesi dove è ammessa l'operatività dei servizi di *ridesharing*, vi sono evidenze, ancorché non del tutto conclusive, di una capacità di tali nuovi *competitor* di sottrarre domanda a danno del servizio taxi². Diversa è la situazione italiana, dove tali tipologie di piattaforme non sono operanti anche a seguito degli interventi delle Autorità giudiziarie e sulla scorta della pronuncia della Corte di Giustizia UE che le ha qualificate come *“servizio della società dell'informazione”* e non come *“servizio nel settore dei trasporti”* (sentenza del 3 dicembre 2020, causa C-62/19)³. In ogni caso, va considerato che le nuove forme di mobilità anche diverse dal *ridesharing*, come la micromobilità che soddisfano in particolare esigenze di spostamenti brevi (ultimo miglio e non solo), assieme a un effetto generativo di nuova domanda, possono potenzialmente sottrarre utenti sia alla mobilità privata, sia al TPL e agli stessi taxi, almeno per alcune categorie di utenza sovrapponibili tra i vari servizi. Un tale contesto evolutivo va poi posto in relazione con gli effetti di trascinamento della pandemia da Covid-19, che dopo aver inciso negativamente su traffici e redditività del settore lascerà conseguenze nei comportamenti dei vari attori, mutando in generale gli scenari futuri di mobilità.

Anche se vi è il rischio di una erosione del mercato da parte dei nuovi entranti, la modifica dei comportamenti degli utenti (anche a causa della pandemia) può comportare una espansione della domanda per servizi digitali ed integrati che rappresenta un'opportunità già colta, in questi anni, sia da organizzazioni di tassisti sia da singoli titolari di licenza, tramite l'efficientamento del processo di acquisizione della chiamata. In tal senso si è osservato l'incremento della digitalizzazione dei processi di prenotazione, pagamento e di espressione del gradimento di qualità (*feedback*).

² Clewlow, R.R. & Mishra, G.S., (2017), *Disruptive transportation: the adoption, utilization, and impacts of ride-hailing in the United States*, Institute of Transport Studies. University of California. Davies. Research Report.

Civitas (2017), *Smart choices for cities. Cities towards Mobility 2.0: connect, share and go!* Bruxelles: Civitas.

Schaller, B., (2017), *Unsustainable? the growth of app-based ride services and traffic, travel and the future of New York city*, Schaller consulting.

³ Con particolare riferimento all'attività di raccolta della domanda realizzata dalle piattaforme di intermediazione, si distinguono piattaforme *“chiuse”*, cui aderiscono tassisti che lavorano esclusivamente (o in maniera assai prevalente) per la piattaforma, e di piattaforme *“aperte”* cui aderiscono tassisti che usano in modo promiscuo vari canali di intermediazione della domanda, senza esclusività.

Altre opportunità meritano di essere invece maggiormente sviluppate. Tra queste, possono includersi le potenziali sinergie con il TPL di linea, per il quale i taxi (ed altri mezzi opportunamente dimensionati per un trasporto “a chiamata”) potrebbero svolgere funzioni di integrazione e complemento.

Si pensi ancora, sempre in riferimento alle Linee del TPL, quanto queste siano presidiate da mezzi dimensionalmente ingombranti (50-100 pax o più) e con orari e costi fissi. Tale impostazione, ovviamente adeguata alle dorsali principali di spostamento dell’utenza, rivela la propria debolezza quando si tratta di servire i primi ed ultimi tratti di uno spostamento, e destinazioni poco richieste (aree a “domanda debole”).

Servizi *on demand*, mezzi più piccoli, taxi e monopattini rientrano certamente tra le soluzioni, che varieranno, comunque, principalmente in base al luogo (piccolo Comune, area metropolitana, bacino comprensoriale, ecc.). I fattori abilitanti di tale trasformazione sono rappresentati dalla digitalizzazione dei servizi e dal sistema di *feedback* sull’erogazione degli stessi, affinché si giunga, dopo diverse iterazioni/sperimentazioni, all’implementazione del *mix* ottimale.

Tale modalità di erogazione ed integrazione dei servizi, in cui la multimodalità diventa normalità, pone anche le basi per sviluppare nuovi servizi, partendo dalle sperimentazioni del periodo pandemico (trasporto persone per vaccinazione, trasporto medicinali e generi alimentari, trasporto di cose) che potranno ulteriormente valorizzare il trasporto non di linea.

Grazie all’integrazione con il TPL ed allo sviluppo di nuovi servizi innovativi, il TPL non di linea ed i taxi possono trovare un’opportunità di sviluppo, così come anche previsto dal PNRR. Ma, come detto, tra i fattori abilitanti c’è innanzitutto la tecnologia digitale che permette tale integrazione: la gestione dei picchi di domanda, la copertura delle aree a domanda debole, ecc.

Quanto sopra è utile per spiegare perché in più capitoli delle Linee guida, si dà rilevanza al monitoraggio del servizio basato anche sulla mole di informazioni che le nuove applicazioni digitali consentono di raccogliere e che si caratterizzi per la sua continuità nel tempo (non annuale o biennale, ma potenzialmente anche *real time*), funzionali per le scelte di programmazione e organizzazione del servizio degli enti. Vanno inoltre registrati *feedback* frequenti quantitativi e qualitativi, sul lato dell’offerta e sul lato della domanda.

Nello stesso senso i vari punti delle Linee guida che riguardano l’innovazione tecnologica e le piattaforme digitali di intermediazione.

In conclusione, le Linee guida poste in consultazione hanno l’obiettivo, oltre che di uniformare modalità di strutturazione e gestione del servizio, a vantaggio di utenti e Comuni, di porre le basi per una forte espansione del perimetro di attività dei taxi, e di tutto il trasporto non di linea, nei prossimi anni.

Si richiama infine l’attenzione sul particolare rilievo che assume, nelle Linee guida, l’aspetto della **sostenibilità ambientale**.

La pandemia di COVID-19 ha avuto un forte impatto sui trasporti e sull’intera economia dell’UE. Nel luglio 2020 i leader dell’UE hanno concordato un pacchetto articolato di interventi: la transizione verde e la sostenibilità, che costituiscono le pietre angolari del piano per la ripresa nei diversi paesi europei.

Al fine di raggiungere l’obiettivo della neutralità climatica (zero emissioni nette entro il 2050), anche il settore dei trasporti dovrà intraprendere un percorso di forte trasformazione delle tecnologie di costruzione e alimentazione dei veicoli, oltre che delle connesse infrastrutture. La mobilità e le infrastrutture “sostenibili” rappresentano quindi un’opportunità per contribuire alla ripresa e alla crescita dell’economia dell’UE.

In linea con gli obiettivi della Commissione Europea, anche il servizio taxi può essere reso più sostenibile, in particolare tramite tre leve:

- Incentivazione multimodalità e piattaforme digitali;
- Diffusione automobili a basso impatto ambientale;

- Utilizzo taxi ad uso collettivo, “sharing”.

Nelle Linee Guida poste in consultazione, tali aspetti sono presenti in tutte le sezioni principali: Parte I (Contingente), Parte II (Organizzazione), Parte III (Tariffe), Parte IV (Qualità), in termini di strumentazioni che gli Enti possono utilizzare per il perseguitamento degli obiettivi di politica ambientale nella loro piena titolarità.

In particolare:

- ✓ nella PARTE I (Contingente), sono previsti, quali strumenti per favorire la sostenibilità ambientale e l'inclusività sociale del servizio taxi:
 - l'introduzione di licenze taxi in modalità condivisa e preferenza per l'uso di veicoli a basso impatto ambientale;
 - l'incentivazione del taxi condiviso “sharing”, che consente di ottimizzare l'utilizzo del parco autovetture taxi, con conseguente decongestionamento del traffico veicolare e connessi benefici in termini di sostenibilità ambientale, consentendo al contempo di ridurre i costi a carico dei singoli passeggeri;
- ✓ nella PARTE II (Organizzazione), in relazione ai servizi di intermediazione tra domanda ed offerta mediante piattaforma tecnologica, si evidenzia come le applicazioni e le piattaforme tecnologiche permettono di efficientare il servizio, diminuendo i tempi morti (anche con motore acceso), ottimizzando i percorsi degli operatori taxi, diminuendo le emissioni inquinanti e favorendo la multimodalità;
- ✓ nella PARTE III (Tariffe) è previsto, al fine di favorire il servizio “sharing”, una tariffa apposita, in base alla quale ciascun cliente ottiene una riduzione rispetto alla tariffa ordinaria;
- ✓ nella Parte IV (Qualità), in relazione alla Sostenibilità ambientale e caratteristiche dei veicoli, vengono indicati diversi strumenti per favorire lo sviluppo di flotte di veicoli a basso impatto ambientale tramite varie modalità. Si segnalano a titolo esemplificativo: contributi al finanziamento dell'acquisto di autovetture a basso impatto ambientale; inserimento, nei bandi per l'assegnazione di nuove licenze, di condizioni di esclusione di vetture non ecocompatibili o incentivi (in termini di punteggio) per gli operatori che si impegnano ad utilizzare vetture ecocompatibili; campagne informative rivolte agli utenti circa l'effetto positivo sull'ambiente derivante dall'adozione di forme alternative di mobilità, incluso il ricorso al taxi “sharing” (in alternativa all'uso del taxi individuale), istituendo piazze riservate presso determinati punti di acquisizione corsa.

Il Dirigente dell'Ufficio Servizi e Mercati Retail

(f.to) Ivana Paniccia

Il Dirigente dell'Ufficio Affari legali e contenziosi

(f.to) Roberto Gandiglio