

Parere n. 19/2023

Parere alla Città metropolitana di Palermo sul regolamento dell'Area metropolitana per la disciplina del servizio di trasporto pubblico mediante taxi e noleggio con conducente, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 12 ottobre 2023

premesso che:

ha ricevuto dalla Città metropolitana di Palermo (di seguito, anche: Città metropolitana o ente), con nota prot. n. 64199 dell'8 settembre 2023 (prot. ART n. 42121/2023 in pari data) la richiesta di parere preventivo 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, con riferimento allo schema di "Regolamento per la disciplina del servizio di trasporto pubblico mediante taxi e noleggio con conducente" (di seguito: schema di Regolamento); esaminati lo schema di Regolamento, nonché la documentazione pervenuta, ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Inquadramento giuridico

La normativa di riferimento in materia di servizio taxi è innanzitutto costituita dalla l. 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 alla gestione del servizio; detta legge, per la prestazione del servizio 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 (*rectius* enti locali) nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. I Comuni (enti locali), con propri regolamenti, individuano: il numero e tipo di veicoli da adibire al servizio, le modalità per lo svolgimento di questo, 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 "[a]l 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 di nuovo intervenuto nel settore. 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:
 1. 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;
 2. 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;
 3. 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;
 4. 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).

Ulteriori misure “per far fronte alle carenze del sistema di trasporto taxi su gomma” sono previste dall'articolo 3 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 163.

L'Autorità, con l’“*Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*” del 21 maggio 2015, ha rappresentato l'esigenza di ulteriori modifiche alla disciplina del servizio taxi volte ad adeguare il quadro giuridico di riferimento al mutato contesto socio-economico in cui esso opera, a distanza, ormai, di molti anni dall'adozione della legge n. 21/1992, anche tenuto conto dei recenti cambiamenti connessi al diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo ai servizi di mobilità. In particolare, nel predetto Atto di segnalazione l'Autorità ha evidenziato, tra l'altro, l'opportunità di rivedere le disposizioni che regolano il servizio taxi, con riferimento all'adozione di misure finalizzate ad assicurare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio e della qualità delle prestazioni alle esigenze di mobilità dei diversi contesti territoriali,

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

Nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 4 febbraio 2022 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01. Con la Comunicazione la Commissione UE ha formulato raccomandazioni relative alla regolamentazione dei servizi di taxi (e NCC), al fine di garantire ai cittadini una mobilità locale adeguata e sicura, migliorare la sostenibilità del settore e promuovere gli obiettivi del *Green Deal* europeo e della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente. Ha inoltre chiarito la necessità che le misure messe in atto dagli Stati membri (compresi sia i governi e i legislatori nazionali sia le autorità regionali e locali) per regolamentare i taxi e i servizi di noleggio con conducente siano conformi alle libertà fondamentali che sono alla base del mercato unico. La Comunicazione, più specificamente, contiene raccomandazioni concernenti, in particolare, l'efficienza del servizio, l'accesso a una mobilità adeguata e la sostenibilità del settore, la sostenibilità ambientale e lo sfruttamento dei vantaggi offerti dalla digitalizzazione.

Infine, l'Autorità in data 23 marzo 2022, con la delibera n. 46/2022 ha adottato le linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti Locali (di seguito: Linee guida), che recepiscono gli orientamenti dell'Autorità già espressi nell'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea, nonché nella nota dell'Autorità del 16 luglio 2020 indirizzata ad ANCI e alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in merito all'uso dei sistemi di connettività via web e all'impiego delle nuove tecnologie per favorire l'intermediazione tra domanda e offerta di taxi. L'obiettivo del menzionato documento è quello di fornire, anche attraverso indicazioni di carattere metodologico, uno strumento a supporto dei soggetti competenti ai fini della predisposizione di schemi di atti da adottare in materia di

servizio taxi, sui quali è acquisito il parere preventivo dell'Autorità, nonché elementi per la determinazione del contingente, per l'organizzazione del servizio – considerando anche le piattaforme tecnologiche per l'intermediazione tra la domanda e l'offerta – per il monitoraggio della qualità del medesimo anche attraverso la predisposizione della carta della qualità e/o di indagini di *customer satisfaction*, e criteri per la determinazione delle tariffe orientate al costo di produzione del servizio.

II. Osservazioni dell'Autorità

Alla luce del quadro normativo delineato nel paragrafo I, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dalla Città metropolitana, l'Autorità esprime le proprie osservazioni sullo schema di Regolamento, finalizzate a migliorare la qualità e l'efficacia del servizio taxi ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 201/2011, nell'esercizio della propria funzione di verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio, 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.

L'Autorità esprime di seguito le proprie osservazioni suddivise secondo le tematiche di cui all'art. 37, comma 2, lett. m), numeri da 1 a 4, del d.l. n. 201/2011 e segnatamente su:

1. contingente/incremento del numero delle licenze taxi;
2. organizzazione del servizio taxi;
3. struttura tariffaria;
4. qualità di offerta del servizio.

Lo schema di Regolamento sul quale si chiede il rilascio del parere dell'Autorità è stato predisposto dalla Città metropolitana di Palermo a seguito della sentenza n. 2014/2023 del 19 giugno 2023, pronunciata a seguito del ricorso di alcuni tassisti muniti di licenza rilasciata dal Comune di Monreale, con cui il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, accogliendo il ricorso, ha dichiarato *"l'obbligo della Città metropolitana di Palermo di predisporre lo schema di regolamento per gli autoservizi non di linea in servizio di piazza e di inoltrarlo all'organo e/o Ente competente alla successiva approvazione, entro il termine di novanta (90) giorni dalla comunicazione o dalla notifica a cura degli interessati se anteriore, alla predetta sentenza"*.

Sul tema era intervenuta anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato con il parere n. AS1819 del 17 febbraio 2022 – richiamato nella sentenza di cui sopra – con cui si invitava la Città metropolitana di Palermo, il Comune di Palermo e il Comune di Monreale ad adottare le opportune iniziative per consentire il corretto svolgimento delle dinamiche competitive nelle aree geografiche interessate, indicando tra le soluzioni pro-concorrenziali *"l'adozione di un regolamento metropolitano contenente norme atte ad assicurare una gestione uniforme e coordinata del servizio taxi nel territorio dei Comuni compresi nell'Area Metropolitana di Palermo"*.

Ciò premesso, si rileva, innanzitutto, che l'art. 1 del nuovo schema di Regolamento non riporta, nell'elenco delle fonti normative relative alla disciplina e definizione dell'autoservizio pubblico non di linea, il sopra citato art. 37, comma 2, lett. m) del d.l. 201/2011, né reca menzione delle Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti Locali approvate dall'Autorità con delibera n. 46/2022 del 23 marzo 2022.

Manca inoltre un richiamo alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, che assegna alle Città Metropolitane oltre alle funzioni dei liberi Consorzi comunali di cui all'art. 27, tra cui quelle già attribuite dalla l.r. n. 9/1986 alle ex province regionali in materia di *"organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano"* (comma 1, n. 3, lett. c), ulteriori specifiche funzioni, tra cui la *"strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali del territorio metropolitano, già di competenza comunale"* (art. 28, comma 1, lett. c).

Alla luce di quanto precede, **si rende necessario integrare l'art. 1 dello schema di Regolamento con un riferimento alle norme di legge sopra citate, in quanto rilevanti per l'adeguamento della disciplina del servizio taxi nell'area metropolitana di Palermo, valutando anche di inserire un riferimento alle Linee guida dell'Autorità.**

Si raccomanda inoltre di specificare in premessa che il Regolamento disciplina l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea in servizio di piazza (taxi) e di noleggio da rimessa con conducente (N.C.C.) nel territorio dell'area metropolitana di Palermo, assicurando la gestione uniforme e coordinata del servizio.

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

L'art. 4 del nuovo schema di regolamento prevede che *"Il numero delle autovetture da adibire al servizio di taxi è stabilito con Decreto del Sindaco Metropolitano, sentita la Commissione Consultiva d'Area di cui all'art. 14"*, aggiungendo al 2 comma che *"Alla data di entrata in vigore del presente Regolamento l'organico del servizio taxi è costituito dall'insieme delle licenze attualmente in esercizio nei Comuni dell'Area Metropolitana di Palermo di cui al decreto 10 agosto 1995, n. 230 del Presidente della Regione siciliana"*.

Quest'ultimo decreto individua i confini dell'Area metropolitana di Palermo, includendovi 27 comuni. In particolare, essi sono: Altavilla Milicia, Alfone, Bagheria, Balestrate, Belmonte Mezzagno, Bolognetta, Borgetto, Capaci, Carini, Casteldaccia, Cinisi, Ficarazzi, Giardinello, Isola delle Femmine, Misilmeri, Monreale, Montelepre, Palermo, Partinico, Santa Flavia, Termini Imerese, Terrasini, Torretta, Trabia, Trappeto, Ustica, Villabate.

Inoltre, l'art. 9, comma 1 del nuovo schema di Regolamento prevede che *"Ciascun Comune dell'Area non può rilasciare un numero di licenze superiori a quelle necessarie per consentire l'immissione in circolazione dei veicoli autorizzati al servizio taxi, ai sensi dell'art. 4, del presente regolamento"*.

Tali disposizioni devono essere lette in combinato disposto con gli articoli 35 e 36 del nuovo schema di Regolamento. In proposito, il primo articolo citato stabilisce che la Città Metropolitana, al fine di assicurare uno sviluppo ordinato del settore, compatibile con le effettive esigenze del proprio contesto socio-economico, definisce il programma per il rilascio delle licenze taxi, previa consultazione con tutti i portatori di interesse (comuni facenti parte dell'Area Metropolitana, le associazioni di categoria a livello provinciale) e acquisizione del parere della Commissione consultiva d'area, di cui all'art. 14 del nuovo schema di Regolamento. Si prevede inoltre che tale programma debba essere approvato dal Sindaco Metropolitano e aggiornato di norma ogni 5 anni oppure ogni 3 anni su richiesta dei comuni dell'Area Metropolitana interessati o delle associazioni di categoria.

Il secondo articolo citato individua i fattori di domanda sulla base dei quali determinare il numero delle licenze rilasciabili nell'ambito della Città metropolitana per ogni Comune interessato. Al riguardo, si prevede

che il numero di licenze è proporzionale al numero di abitanti, integrato da correttivi numerici variabili in funzione delle esigenze specifiche e dell'incidenza dei flussi turistici stanziali e stagionali.

Dal combinato disposto degli articoli sopra citati, si evince che l'individuazione del contingente taxi è effettuato direttamente dalla Città metropolitana, che procede alla rilevazione dei fattori di domanda individuati, mentre le licenze per l'esercizio del servizio taxi sono rilasciate direttamente dai singoli Comuni dell'Area metropolitana tramite propri bandi di concorso, nei limiti del numero determinato con decreto del Sindaco Metropolitano.

In proposito, nel nuovo schema di Regolamento vengono individuati esclusivamente due fattori di domanda — popolazione residente e intensità dei movimenti turistici — senza però determinare, neppure con rinvio alle Linee guida, una specifica metodologia per il calcolo del fabbisogno, sebbene l'Area metropolitana coinvolga più di 1 milioni di residenti.

Alla luce di quanto sopra esposto, **si prescrive alla Città metropolitana di Palermo di specificare nel nuovo schema di regolamento, con apposite previsioni, la metodologia finalizzata alla determinazione del fabbisogno taxi dell'Area metropolitana tenendo conto di quanto previsto dai punti 1 - 26 delle Linee guida.**

In particolare, tale metodologia dovrà essere elaborata tenendo conto, innanzitutto, dell'analisi della domanda di mobilità effettiva, potenziale e debole e, quindi, dell'analisi dell'offerta del servizio taxi e di altri servizi di trasporto di persone di linea e non di linea e della commisurazione dell'offerta taxi alla domanda.

Nell'ambito dell'analisi della domanda debole, dovrà inoltre essere attentamente valutata la domanda di servizi taxi espressa dalle persone a mobilità ridotta (PMR), alla luce della necessità di garantire un servizio sempre più accessibile ed inclusivo, che può essere stimata, ad esempio, considerando il numero di corse inevase o eventuali reclami per indisponibilità del servizio con veicoli appositamente attrezzati per le PMR, anche tenendo conto di altri servizi di trasporto operanti nel territorio dell'area metropolitana (TPL, NCC ecc.) — e, in esito alle suddette analisi, è necessario provvedere - in conformità all'**art. 14, comma 2, della legge n. 21/1992** e sulla base delle Linee guida dell'Autorità (punto 25) — a destinare una quota delle licenze al soddisfacimento delle esigenze delle PMR con veicoli appositamente attrezzati, assicurando nell'organizzazione del servizio un'adeguata copertura in tutte le fasce orarie e in tutti i giorni della settimana, ovvero considerando la possibilità di attivare nuove licenze dedicate alle PMR.

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

In relazione all'organizzazione del servizio, l'art. 22 dello schema di regolamento disciplina le modalità di acquisizione della corsa, prevedendo che il prelevamento dell'utente, ovvero l'inizio del servizio, possa essere effettuato con partenza dal territorio del Comune per il quale è stata rilasciata la licenza taxi. Il prelevamento fuori dal territorio del Comune per il quale è stata rilasciata la licenza è effettuato, nel caso in cui il servizio venga espressamente richiesto dall'utente, secondo modalità che sono disciplinate con Decreto dell'Assessore regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, previo parere della competente commissione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Inoltre, l'art. 28 del nuovo schema di Regolamento prevede che il servizio taxi possa svolgersi avvalendosi di un servizio centralizzato di radio telefono, che metta in contatto l'utente con gli operatori del servizio stesso, in modo tale da assicurare il soddisfacimento della richiesta di trasporto mediante ricerca e impegno

dell'autovettura più vicina al luogo di prelevamento dell'utente. Al riguardo, è altresì previsto che il servizio di radio telefono comporti un supplemento tariffario.

Infine, l'art. 37 del nuovo schema di Regolamento disciplina, al comma 1, le aree di stazionamento, prevedendo una specifica competenza dei comuni dell'Area metropolitana all'individuazione, nel territorio di rispettiva competenza, dei luoghi di stazionamento delle vetture taxi.

Il comma 2 dello stesso articolo, richiamato l'art. 5-bis, comma 1-bis della legge n. 21/1992, consente l'esercizio dell'attività anche al di fuori del territorio dei Comuni che hanno rilasciato la licenza, previa stipula di accordi sottoscritti dai sindaci dei comuni interessati.

A questo riguardo, si rileva come l'art. 2, ai commi 1 e 2, della legge n. 21/1992 preveda che *"il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area (...) comprensoriale"* e che *"all'interno delle aree (...) comprensoriali di cui al comma 1 la prestazione del servizio è obbligatoria"*.

Pertanto l'adozione di un regolamento unitario a livello di comprensorio dell'area metropolitana, finalizzato a ottenere una maggiore razionalità ed efficienza del servizio taxi (art. 4, comma 3, legge 21/1992), e in coerenza con il duplice obiettivo di perseguire sia il *"pieno soddisfacimento del fabbisogno dell'utenza"* (art. 2, commi 1 e 3, della l.r. n. 29/1996) sia la garanzia delle dinamiche competitive tra gli operatori — messa in rilievo dalla summenzionata sentenza del TAR Sicilia n. 2014/2023 — deve consentire agli esercenti il servizio di taxi di operare nell'intero ambito geografico in esame, secondo il principio dell'**integrazione del servizio con la reciprocità di carico**, intesa come **legittimazione per gli operatori di ciascun comune ad espletare il servizio sul territorio di tutti gli altri**.

Da quanto sopra indicato, si evince che la sottoscrizione di accordi tra i sindaci dei comuni interessati non è necessaria per l'espletamento del servizio taxi tra i comuni facenti parte dell'Area, trovando applicazione, per tale ipotesi, il summenzionato principio di integrazione del servizio con reciprocità di carico.

È pertanto **necessario modificare l'art. 37, comma 2 dello schema di Regolamento, prevedendo che ai titolari di licenza rilasciata da uno dei comuni dell'area metropolitana di Palermo sia consentito svolgere il servizio in tutta l'area in esame, garantendone, in ogni caso, l'omogenea distribuzione territoriale, ed eliminando la necessità di accordi sottoscritti dai sindaci dei comuni interessati.**

Tale soluzione è finalizzata a incrementare il livello concorrenziale all'interno del bacino comprensoriale ed inoltre risulta più coerente con il disegno di una regolamentazione omogenea e coesa del servizio taxi nell'intero ambito territoriale dell'area metropolitana di Palermo, quale emerge, *inter alia*, dalla proposta di una disciplina unitaria sul numero delle autovetture da adibire al servizio di taxi e sull'assegnazione delle licenze (artt. 4 e 9), nonché sulle tariffe (cfr. art. 31).

Alla luce di quanto sopra esposto, risulta parimenti necessario, conformemente all'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 21/1992, sostituire l'attuale formulazione dell'art. 22, comma 1, con la previsione, che il prelevamento dell'utente, ovvero l'inizio del servizio, possono essere effettuati con partenza da qualunque comune dell'area comprensoriale metropolitana.

Dalle considerazioni che precedono discende, inoltre, che, potendo i tassisti licenziatari di un comune dell'Area metropolitana di Palermo effettuare il servizio nel territorio dell'Area secondo la disciplina comprensoriale uniforme dettata dalla Città metropolitana, il Decreto dell'Assessore regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, citato nel suddetto art. 37 dello schema di regolamento, non dovrebbe

disciplinare il prelevamento dell'utente che ne abbia fatto espressa richiesta quando esso avvenga nel territorio dell'Area metropolitana anche se in un comune diverso rispetto a quello che ha rilasciato la licenza, fattispecie già disciplinata dal Regolamento della Città metropolitana.

Sempre nell'ottica di omogeneità della disciplina del servizio taxi, con riferimento ai turni di servizio occorre prevedere che, **ferme restando le competenze dei comuni di cui all'art. 38, i criteri per la formazione dei turni di servizio, da applicarsi uniformemente su tutta l'Area, sono stabiliti con atto della Città metropolitana di concerto con le amministrazioni comunali.**

A tal riguardo, è opportuno che ai comuni dell'Area metropolitana sia garantita un'adeguata rappresentanza nella Commissione consultiva prevista dall'art. 14 dello schema di Regolamento.

Si rileva, altresì, che il nuovo schema di Regolamento non contiene alcun riferimento ai servizi di intermediazione tra domanda e offerta mediante piattaforma tecnologica.

Al riguardo, l'Autorità, nel corso della propria attività consultiva, ha più volte segnalato le criticità, sia sul piano della legittimità, sia sotto il profilo concorrenziale, scaturenti da discipline regolamentari o convenzionali che vincolano il tassista ad avvalersi di determinati canali (ad es. del servizio di radio-telefono gestito dalle cooperative o consorzi radio-taxi), senza peraltro prevedere, o addirittura in taluni casi espressamente escludendo, la possibilità di utilizzare altri sistemi di intermediazione tra domanda e offerta di mobilità.

Sul tema è peraltro intervenuta anche la Commissione UE, che nella sopra citata Comunicazione 2022/C 62/01, ha evidenziato che “[i]n linea generale le applicazioni di chiamata sugli smartphone hanno migliorato la qualità e l'efficienza delle modalità di erogazione dei servizi di taxi e NCC. La riduzione dei prezzi e la possibilità di prenotare NCC e taxi online grazie alle applicazioni che utilizzano i servizi di geolocalizzazione sono state accolte favorevolmente dagli utenti e hanno innescato un aumento della domanda” (paragrafo A) e ha rilevato che “[i] quadri normativi dovrebbero permettere di sfruttare appieno i vantaggi offerti dalla digitalizzazione e da altre tecnologie innovative, che porteranno ad aumenti di efficienza quali un miglior utilizzo del veicolo, tempi di attesa più brevi e la riduzione dei chilometri percorsi senza passeggeri a bordo” (paragrafo D).

Anche alla luce di quanto indicato ai punti 45-46 delle Linee guida, è pertanto necessario inserire, **nell'articolo relativo alle modalità di acquisizione delle corse, una disposizione che espliciti, per gli esercenti il servizio taxi, la libertà di avvalersi di tutti i canali disponibili, incluse pertanto le applicazioni di chiamata sugli smartphone, senza limitazioni nell'ambito dei rapporti contrattuali con le aziende che offrono servizi di intermediazione e/o organismi associativi (inclusi quelli previsti dall'art. 7, comma 1, lett. b) e c) della legge 21/1992), prevedendo, al riguardo, il divieto di clausole di esclusiva.**

Si evidenzia, inoltre, la **necessità di prevedere un sistema di monitoraggio periodico e sistematico dei dati di domanda e di offerta, adeguato alle caratteristiche dei servizi interessati e del bacino di riferimento**, che permetta di rilevare almeno le richieste di servizio inevase ed i tempi di attesa per gli utenti in diverse ore del giorno, in diversi giorni della settimana e periodi dell'anno (Punti 32-33 delle Linee guida). I dati sulla domanda e l'offerta potranno essere acquisiti attraverso eventuale numero unico, e/o da tassametro, e/o presso eventuali gestori di sistemi di intermediazione tra domanda e offerta di servizio taxi (cooperative e/o Consorzi radio taxi) anche a mezzo piattaforme tecnologiche, e/o mediante verifiche presso gli stazionamenti. Poiché gli esiti del monitoraggio costituiscono elementi fondamentali sui quali basare le

valutazioni in merito alla rispondenza dell'offerta di taxi alle esigenze di mobilità dell'area di riferimento, si ritiene necessario che la Città metropolitana stabilisca, nell'ambito del sistema di monitoraggio sopra descritto, appositi obblighi di trasmissione periodica dei dati della domanda e dell'offerta, in capo ai soggetti detentori degli stessi, con previsione di sanzioni applicabili in caso di inottemperanza. Il sistema di monitoraggio dovrebbe essere esteso anche ai controlli sulla corretta applicazione del sistema tariffario vigente, sul regolare funzionamento del tassametro e sull'adeguata esposizione del tariffario a bordo, da parte dei tassisti (punti 73-74 delle Linee guida). A tal proposito, si raccomanda di introdurre nell'art. 34 dello schema di Regolamento una disposizione secondo la quale il tassametro deve mantenere in memoria, per un congruo periodo di tempo, i dati inerenti alle attività di gestione del servizio (ad esempio data e ora di inizio corsa, tempo di percorrenza, chilometri percorsi, costo totale corsa con supplementi) anche al fine di agevolare i controlli e le verifiche da parte dell'Ente sul rispetto delle norme Regolamentari a seguito di eventuali contestazioni o segnalazioni da parte degli utenti del servizio.

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

Il nuovo schema di Regolamento contiene la disciplina generale delle tariffe.

In particolare, l'art. 31, comma 4, prevede che *"Per il servizio taxi il corrispettivo è calcolato con tassametro omologato sulla base di tariffe determinate dalle competenti autorità amministrative: esso prevede un importo a base multipla per il servizio urbano e a base chilometrica per il servizio extraurbano"*, mentre il successivo comma 5 afferma che *"Le tariffe sono determinate dalla Città Metropolitana, previo parere obbligatorio della Commissione Consultiva di cui all'articolo 14 del presente Regolamento e in tale fattispecie è richiesta la partecipazione del Dirigente o Direttore (o suo delegato) della Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato"*.

Nell'ambito della Commissione Consultiva dell'Area di cui all'articolo 14 è prevista la partecipazione di un rappresentante, rispettivamente, delle organizzazioni di categoria del settore taxi maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale e comunale e delle associazioni degli utenti maggiormente rappresentative operanti nell'ambito locale dell'Area metropolitana. Inoltre, è prevista l'obbligatorietà del parere del citato organo in merito alla determinazione delle tariffe.

Al riguardo, si suggerisce di modificare parzialmente l'art. 14, comma 2, lett. d) in modo tale che le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, nel cui seno viene individuato il rappresentante del settore, siano tali, oltre che a livello nazionale e regionale, anche nell'ambito locale dell'Area metropolitana - in linea con quanto previsto per le associazioni degli utenti — e non già a livello "comunale".

Valutate le disposizioni relative al coinvolgimento dei soggetti portatori di interesse, tenuto conto delle previsioni del punto 51 delle Linee guida, è necessario che nel Regolamento sia disciplinata la metodologia di determinazione delle tariffe — criterio dell'orientamento al costo di produzione del servizio (punto 48 delle Linee guida) —, nonché la periodicità di aggiornamento (punto 60 delle Linee guida) unitamente ai relativi criteri (punto 61 delle Linee guida).

In aggiunta a quanto sopra, si evidenzia che i soggetti competenti dovrebbero favorire la possibilità di applicare riduzioni tariffarie, nonché di avvalersi di forme di flessibilità anche attraverso convenzioni o abbonamenti con soggetti terzi (imprese, enti, ecc.).

In proposito, al fine di produrre dinamiche concorrenziali a vantaggio degli utenti, **si suggerisce di integrare gli articoli 31 e 32 con l'espressa previsione della possibilità, per i titolari di licenza e per gli organismi associativi, di applicare riduzioni tariffarie e di stipulare convenzioni o forme di abbonamento con soggetti privati (Punti 50 e 64 delle Linee guida).**

Lo schema di regolamento inoltre non prevede la possibilità di introdurre tariffe predeterminate per percorsi prestabiliti. Le tariffe predeterminate costituiscono per l'utente un chiaro elemento di trasparenza, definendo un costo prestabilito, omnicomprensivo ed invariabile per determinati percorsi, che garantisce una maggiore trasparenza del costo del servizio e rappresenta, pertanto, un elemento di maggior tutela dell'utente.

Il punto 67 delle Linee Guida prevede che tali tipologie di tariffe debbano risultare più vantaggiose per l'utente rispetto ai prezzi ottenibili tramite l'applicazione delle tariffe a tassometro e che, ai fini della fissazione dell'importo di ciascuna tariffa predeterminata, siano effettuate apposite simulazioni. Al fine di individuare i tragitti per i quali definire tariffe predeterminate occorre rilevare quali siano le tratte più frequentate e i luoghi maggiormente rilevanti o caratteristici del territorio di riferimento (punto 68 delle Linee guida); nel caso di specie si evidenzia il percorso turistico Arabo-Normanno, nonché i collegamenti verso i principali hub trasportistici dell'area.

L'istituzione di tariffe predeterminate, inoltre, contribuisce al miglioramento della percezione del servizio da parte dell'utente, sia perché aumenta la trasparenza sul costo che l'utente dovrà sostenere, sia perché, di norma, comporta un vantaggio economico stante la metodologia stessa con la quale le tariffe predeterminate sono definite (cfr. punto 67 delle Linee guida). **Si invita, pertanto l'Amministrazione a valutare di prevedere nel Regolamento l'introduzione di tariffe predeterminate, eventualmente anche nella forma delle tariffe massime garantite, facendo riferimento, per quanto concerne la metodologia per la definizione delle stesse, alle linee guida (punti 65-70).**

In relazione alle modalità di pagamento del servizio da parte degli utenti è necessario inserire, tra gli obblighi dei titolari di licenza (art. 23), l'obbligo di accettazione dei pagamenti con carte di credito e di altre eventuali forme di pagamento, alternative rispetto al contante, in conformità alla normativa vigente.

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

Ai fini di un miglioramento degli aspetti qualitativi del servizio, è opportuno che il Regolamento stabilisca - anche demandando tale compito ad uno specifico atto della Città Metropolitana - *standard* di qualità misurabili, riguardanti sia i veicoli che i conducenti e favorisca l'adozione della carta della qualità del servizio taxi (cfr. punto 79 delle Linee guida), nell'ambito della quale siano pubblicizzati i predetti *standard* e i livelli dei relativi indicatori raggiunti, rilevati periodicamente dalla Città metropolitana anche mediante indagini di *customer satisfaction*.

Riguardo alla modalità di selezione degli aspiranti titolari di licenza si raccomanda di integrare lo schema di regolamento prevedendo criteri uniformi che i comuni devono adottare nella predisposizione dei bandi secondo le previsioni dei punti 93-95 delle Linee guida. Si segnala, inoltre, che l'emanazione dei bandi di concorso da parte dei comuni deve essere preceduta dalla richiesta di parere all'Autorità ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m) del d.l. 201/2011.

In relazione ai temi relativi alla trasparenza ed in particolare riguardo al contenuto e alla pubblicazione del tariffario, lo schema di Regolamento prevede l'obbligo di esporlo all'interno delle autovetture in modo ben

visibile agli utenti (art. 31, comma 1); altresì è necessario prevederne l'esposizione almeno anche in lingua inglese (Punto 56 delle Linee guida). Inoltre, è necessario che sia prevista anche la pubblicazione sul sito web istituzionale della Città metropolitana e presso i luoghi di maggiore richiesta del servizio quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo: stazioni ferroviarie, autostazioni, moli di attracco dei traghetti e battelli, ospedali, tribunali, poli fieristici, uffici di informazione turistica, posteggi taxi e principali luoghi turistici (Punto 57 delle Linee guida).

Il tariffario deve essere redatto in modo da risultare di facile lettura e di immediata comprensione da parte degli utenti; inoltre, è necessario che nel Regolamento si preveda che il tariffario debba avere il seguente contenuto minimo: i) tutte le componenti del sistema tariffario vigente e tutte le tipologie di tariffe determinate dal Città metropolitana (tariffe urbane ed extraurbane, tariffe predeterminate, eventuali tariffe per il servizio taxi collettivo, supplementi, sconti ed esenzioni) – (punto 52 delle Linee guida); ii) la precisazione se debbano essere a carico del cliente eventuali pedaggi di qualsiasi natura (es. autostrada, traghetto, ecc.) (punto 53 delle Linee guida); iii) il prezzo teorico di una corsa standard per 1 persona priva di bagagli, basata su un tragitto urbano di lunghezza 5 km con 5 minuti di sosta/attesa nel traffico durante il servizio feriale diurno (punto 54 delle Linee guida); iv) il logo dell'ente competente, il numero e la data dell'atto di approvazione delle tariffe e, in particolare, i recapiti dell'Ufficio al quale inoltrare suggerimenti e/o reclami (telefono, e-mail, modalità telematiche) – (punto 55 delle Linee guida).

Sempre in relazione alle modalità di messa a disposizione delle informazioni all'utenza, è necessario che in un'area dedicata nel sito web istituzionale della Città metropolitana siano pubblicate le informazioni sull'assetto organizzativo del servizio (Punti 41-42 delle Linee guida), all'interno di diverse sezioni riguardanti, rispettivamente, l'interazione tra l'amministrazione ed i tassisti e il rapporto con l'utenza. Nella sezione per l'utenza, come peraltro già evidenziato, devono essere riportati il Regolamento e il tariffario vigenti, oltre alle informazioni necessarie per l'invio dei reclami.

Il presente parere, reso nel senso sopra indicato, è trasmesso alla Città metropolitana di Palermo e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Torino, 12 ottobre 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)