

Parere alla Città di Ravenna sull'incremento del contingente taxi e sull'adeguamento del sistema tariffario, 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 20 marzo 2024

premessi che:

- ha ricevuto dal Comune di Ravenna (di seguito, anche: Comune), con nota prot. n. 230550 del 02/11/2023 (acquisita al prot. ART n. 61884/2023 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, in riferimento all'incremento del contingente taxi di 6 unità, unitamente al relativo schema di bando di concorso;
- successivamente alla richiesta di parere è stata avviata una interlocuzione nel corso della quale il Comune ha fornito ulteriori integrazioni e chiarimenti (richiesta ART prot. n. 73118 del 30/11/2023 riscontrata con nota acquisita al prot. ART n. 5040 del 11/01/2024, e successiva integrazione tramite e-mail acquisita al prot. ART n. 14572 del 06/02/2024). La fase interlocutoria ha riguardato principalmente i seguenti aspetti:
 - l'analisi della domanda e dell'offerta potenziale del settore taxi, coi relativi indicatori di servizio;
 - l'esito delle eventuali consultazioni con gli *stakeholders*;
 - il numero dei trasferimenti di licenza registrato negli ultimi anni;
- con la nota di integrazioni il Comune ha presentato anche richiesta di parere preventivo, ai sensi della già citata normativa, in riferimento all'adeguamento delle tariffe taxi risalenti al 2009, senza però allegare la proposta di nuovo tariffario, che è stata trasmessa successivamente (su sollecito degli Uffici) e acquisita al prot. ART n. 15022 del 07/02/2024;
- il Comune ha già ricevuto dall'Autorità il Parere n. 10/2020 del 17/12/2020 in merito al rilascio di 2 nuove licenze taxi nonché all'adeguamento del regolamento comunale per il servizio di taxi e NCC, ma non ha poi provveduto né all'assegnazione delle licenze previste, né all'approvazione delle modifiche al Regolamento;
- il Comune, in allegato alla richiesta di parere, ha presentato anche un nuovo schema del "Regolamento comunale per l'esercizio del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente di autovetture e natanti" (di seguito, anche: Regolamento) con ulteriori modifiche rispetto a quelle contenute nella versione che aveva già sottoposto all'esame dell'Autorità nel 2020;

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Inquadramento giuridico

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 alla gestione del servizio.

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. I Comuni, con propri regolamenti, individuano: il numero e il 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 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 [...]". In particolare, la lett. b) del medesimo articolo 6 consente agli enti competenti di bandire concorsi straordinari, ove la programmazione numerica manchi o non sia ritenuta idonea dal comune ad assicurare un livello di offerta adeguato, per il rilascio di nuove licenze ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della citata legge n. 21 del 1992.

Inoltre, 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 soggetto competente 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. 136.

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 deli 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”*.

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 intermedie 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 acquisita, l'Autorità esprime le proprie osservazioni finalizzate a migliorare l'efficacia e l'efficienza 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 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.

Si coglie l'occasione per rilevare che tra le disposizioni normative che costituiscono la disciplina del servizio taxi elencate all'art. 1 dello schema di Regolamento, non risulta menzionato l'art. 37, comma 2, lett. m) del d.l. 201/2011, né l'art. 3 del d.l. 104/2023. Pertanto, occorre menzionare le norme sopra citate, valutando anche di inserire un riferimento alle Linee guida dell'Autorità.

Inoltre, con riferimento alle prescrizioni individuate nel Parere precedentemente rilasciato al Comune, si osserva quanto segue:

- i) In riferimento alla possibilità per il tassista di detenere la disponibilità del veicolo taxi, oltre che a titolo di proprietà, anche mediante noleggio a lungo termine, l'art. 11 del Regolamento recepisce la

- prescrizione;
- ii) In riferimento alla previsione che almeno un veicolo risulti attrezzato per il trasporto disabili gravi, l'art. 10 del Regolamento recepisce la prescrizione;
 - iii) In merito alla libertà di acquisizione delle corse con qualunque canale, l'art. 33 del Regolamento recepisce la prescrizione;
 - iv) In riferimento alla possibilità di individuare un sostituto alla guida anche per i turni integrativi, sebbene l'art. 6 del Regolamento recepisca implicitamente la prescrizione richiamando l'art. 10 della legge 21/1992, sarebbe preferibile esplicitare che l'utilizzo della sostituzione alla guida, in turnazioni orarie aggiuntive diverse da quelle svolte dai titolari, sia sempre consentito per le finalità di cui al comma 5-bis della previsione legislativa in parola, previa presentazione della documentazione di cui al comma 5-ter.

Inoltre, occorre rivedere l'art. 4 ("Cumulo dei titoli") e l'art. 5-bis ("Licenze temporanee") del Regolamento, in modo che venga recepita la disciplina prevista dall'art. 3, comma 1, del d.l. 104/2023 sul rilascio dei titoli di carattere temporaneo o stagionale finalizzato a fronteggiare situazioni di straordinario incremento della domanda.

II.1 Contingente taxi

1.1 Incremento del numero delle licenze

L'art. 10 del Regolamento vigente riporta l'organico del servizio di autopubbliche, composto da 24 licenze taxi, 52 autorizzazioni NCC e 1 natante. Si osserva anzitutto che, fra tutti i capoluoghi di provincia italiani, solo una dozzina di comuni presentano un divario così ampio fra taxi e NCC¹.

Il Comune, già nel 2020, aveva manifestato l'intendimento di aumentare il contingente con l'assegnazione di due nuove licenze, sottoponendo la proposta al prescritto Parere preventivo dell'Autorità reso in data 17 dicembre 2020 (Parere n. 10/2020). Tuttavia, il Comune non ha poi proceduto a bandire le previste nuove licenze. Più recentemente, lo stesso Ente ha previsto un incremento del contingente taxi di 6 unità mediante il rilascio di altrettante nuove licenze, di cui 2 licenze sarebbero relative a "taxi di scorta" (cfr. richiesta di parere), cioè autovetture sostitutive per assicurare la continuità del servizio anche nel caso di fermi manutentivi del veicolo, e 2 licenze sarebbero vincolate all'impiego di veicoli attrezzati per il trasporto di disabili gravi con necessità di incarrozzamento (di seguito, anche: veicoli per trasporto PMR).

La relazione tecnica acclusa alla richiesta di parere espone le ragioni che motivano il prospettato incremento del contingente, *"in considerazione della densità abitativa, delle presenze turistiche con peculiare riferimento al movimento crocieristico, nonché della percorrenza chilometrica media dei titolari di licenza taxi"*, ma è priva di un adeguato supporto analitico per giustificare l'entità del suddetto incremento, nonostante le indicazioni contenute nel citato Parere 10/2020 con riferimento ai futuri adeguamenti del contingente e, in ogni caso, nelle Linee guida successivamente intervenute.

I "fattori di offerta" considerati dal Comune rientrano tra quelli previsti al punto 9 delle Linee guida, sebbene non risultino confluire in una metodologia dalla quale scaturisca la quantificazione del contingente. Di

¹ La media nazionale relativa ai capoluoghi di provincia è di 2,71 taxi per ogni NCC. A Ravenna questo rapporto vale 0,46.

conseguenza, i dati dei fattori appaiono utili esclusivamente a fornire un inquadramento del contesto.

Nella sua relazione tecnica il Comune presenta un confronto con altri 9 comuni, 6 dei quali appartengono alla stessa regione (Modena, Parma, Reggio Emilia, Rimini, Ferrara, Forlì) mentre non è chiaro quali criteri siano stati utilizzati per scegliere gli altri 3 (Livorno, Perugia, Monza). In merito al campione di confronto occorre osservare come i comuni individuati abbiano caratteristiche territoriali ed economiche che non appaiono comparabili con Ravenna (ad esempio, solo la città di Livorno è dotata di un importante porto commerciale, come Ravenna). Nella classifica di tale confronto, relativamente all'indicatore "numero di licenze taxi in rapporto alla popolazione", Ravenna è ultima con una dotazione di 1,5 taxi ogni 10.000 abitanti.

A seguito della constatazione che la città del campione che appare maggiormente paragonabile con Ravenna, cioè Livorno, possiede una dotazione di 4 taxi ogni 10.000 abitanti (ossia quasi il triplo di Ravenna), è stato richiesto al Comune di fornire ulteriori elementi al fine di motivare la scelta del numero delle nuove licenze da rilasciare, con particolare riferimento agli indicatori di servizio taxi. In riscontro, il Comune ha specificato che, sulla base dei dati forniti dalle associazioni locali di tassisti, le 6 nuove licenze sarebbero quanto occorre per soddisfare le chiamate inevase (circa 10.000 nel 2023) e le previsioni di domanda conseguente all'incremento dei traffici crocieristici (stima di 10.000 chiamate nel 2024). Rileva osservare che nella nota integrativa il Comune considera le 6 licenze come effettive, non menzionando le 2 precedentemente previste come "taxi di scorta".

Allo scopo di verificare l'adeguatezza dell'incremento del contingente taxi proposto dal Comune, gli Uffici dell'Autorità hanno condotto una propria valutazione. Anzitutto bisogna evidenziare che, al fine di ottenere un'adeguata quantificazione in esito all'applicazione del metodo comparativo, il campione di comuni da confrontare deve essere individuato in maniera più appropriata rispetto a quanto fatto dal Comune, tenendo conto di vari aspetti riguardanti il contesto geografico, economico, insediativo. Per il confronto con Ravenna (popolazione di circa 156mila abitanti), il campione di comuni è stato selezionato con i seguenti criteri²:

- capoluogo di provincia;
- popolazione compresa tra 100.000 e 200.000 abitanti (con una tolleranza del $\pm 10\%$ sugli estremi dell'intervallo per affrancarsi dai valori specifici di uno specifico anno);
- sede di AdSP (porto commerciale di rilevante importanza nazionale);
- importante presenza di insediamenti industriali.

L'insieme che ne deriva è composto da 8 comuni: Ancona, Cagliari, La Spezia, Livorno, Messina, Taranto, Trieste, Venezia. Da questo insieme sono stati esclusi Venezia e Trieste, che costituiscono *outliers*³.

Mediante l'utilizzo di diversi indicatori rappresentativi delle situazioni locali⁴, sono state effettuate distinte

² Si trascura il livello di attrattività turistica perché il flusso di visitatori è fortemente influenzato dal turismo balneare, che si concentra prevalentemente nelle località costiere piuttosto che nel centro urbano, come si evince dai dati sull'offerta di posti letto che è ripartita in modo equivalente tra Ravenna città e Ravenna mare (fonte: Regione Emilia-Romagna, "Analisi territoriale dell'offerta turistica – Dati 2021").

³ Venezia (che ha una dotazione di taxi molto bassa) è stata esclusa in quanto costituisce un *unicum* della geografia nazionale, sia perché è l'unica città dove il servizio pubblico di trasporto non di linea viene svolto prevalentemente a mezzo natanti, sia perché è interessata da un flusso turistico annuo di un ordine di grandezza maggiore rispetto agli altri comuni (e paragonabile solo con Roma). Trieste (che ha una dotazione di taxi molto alta) è stata esclusa in quanto il nutrito contingente taxi deriva probabilmente da specificità locali, come la presenza di alcune aziende di rilevanza internazionale e la mancanza di collegamenti pubblici efficienti con l'aeroporto di Ronchi dei Legionari distante 40 km.

⁴ Fonti: Istat e Eurostat.

analisi di regressione lineare sul suddetto campione di comuni, dalle quali è emersa l'esistenza di correlazioni significative tra il numero di taxi e: la popolazione residente, il numero di automobili private, il numero di lavoratori dei settori dell'ospitalità, il numero delle attività economiche presenti; invece, non si rilevano evidenti correlazioni tra numero di taxi e numero di passeggeri delle navi da crociera in approdo.

Applicando a Ravenna le correlazioni individuate, risulta che il parco taxi del Comune dovrebbe contare un numero di veicoli significativamente superiore al contingente attuale (si stimano almeno 70 taxi).

A risultati simili si giunge anche con un approccio semplificato, ossia calcolando la media del numero di taxi presenti nei comuni del campione (la media aritmetica risulta pari a 66 taxi; la media ponderata alla popolazione risulta pari a 71 taxi).

Qualora, per maggior cautela, si prenda in considerazione il totale dei veicoli taxi e NCC, la media aritmetica di autopubbliche del campione risulta di 94 veicoli, con la conseguenza che Ravenna, avendo 24 taxi e 52 NCC, dovrebbe disporre di almeno 18 taxi in più.

I confronti comparativi restituiscono, tuttavia, indicazioni correlate alle situazioni esistenti, e potrebbero non rappresentare i reali fabbisogni di autopubbliche rispetto alle esigenze di mobilità attuali ed alle evoluzioni future della domanda. Una stima più veritiera della carenza di taxi richiede la conoscenza del numero di chiamate inevase nelle diverse fasce orarie giornaliere e periodi dell'anno, accompagnata dal numero delle corse, dalla percorrenza chilometrica e durata di ogni corsa, dal numero di taxi in servizio, dalla suddivisione percentuale tra corse urbane ed extraurbane, ecc. Le informazioni fornite dal Comune, che riguardano solo la stima del numero complessivo di chiamate "scoperte", sembrano giustificare una carenza di 6 taxi, ma esse risultano parziali per quanto detto e non tengono conto delle richieste che attualmente si orientano verso i servizi NCC proprio a causa della carenza di taxi, in particolare di quelle rimaste insoddisfatte. In conclusione, le evidenze a supporto dell'adeguatezza dell'incremento del contingente proposto dal Comune (6 licenze) non appaiono robuste e pertanto **è necessario che il Comune provveda a meglio valutare** i fabbisogni effettivi di nuove licenze **sulla base di un adeguato sistema di monitoraggio del servizio taxi in modo tale da rilevare almeno i dati delle richieste di servizio inevase e dei tempi di attesa degli utenti, in diverse ore del giorno, giorni della settimana e periodi dell'anno, come previsto dal punto 33 delle Linee guida.**

Nelle more dell'attuazione di un tale sistema di monitoraggio, si esprime parere favorevole all'aumento del contingente mediante il rilascio del numero di licenze previste, di cui una parte (determinata come previsto al punto 25 delle Linee guida) dovrà essere vincolata all'impiego di veicoli attrezzati per il trasporto di disabili gravi con necessità di carrozzamento. È in ogni caso necessario implementare il prescritto monitoraggio in tempi brevi al fine di essere in condizione di valutare, entro la fine dell'anno 2025, l'adeguatezza del contingente che risulterà in forza anche a seguito del rilascio delle nuove licenze previsto (supra). Al riguardo si prescrive di trasmettere a questa Autorità entro il gennaio 2026 una relazione contenente gli esiti del monitoraggio effettuato con le valutazioni conseguenti a eventuali carenze strutturali del servizio taxi.

Infine, **è opportuno che il Comune introduca una Carta dei servizi**, attraverso la quale descrivere le *performance* attese del servizio taxi, contenente una serie di indicatori di qualità che andranno monitorati e consuntivati annualmente, e raffrontati ad appositi *target* predefiniti di obiettivo.

1.2 Numero delle auto pubbliche

L'art. 5 della legge 21/1992 dispone che i comuni indichino nel Regolamento il numero ed il tipo dei veicoli da adibire a ciascuna tipologia di servizio (taxi e NCC). Ai fini di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, si suggerisce al Comune di indicare nel Regolamento il numero massimo di licenze taxi e autorizzazioni NCC previste per il territorio comunale e non il loro numero effettivo, in modo che non occorra modificare il Regolamento ogniqualvolta si debba provvedere ad una revisione del contingente rimanendo entro il suddetto limite.

Inoltre, poiché i "taxi di scorta" e le licenze temporanee assolvono a scopi diversi, la lettera b) dell'art. 10, comma 1, del Regolamento andrebbe riformulata limitandosi ad affermare che le vetture associate alle n. 4 licenze temporanee possono essere oggetto di autorizzazione come veicoli di scorta secondo le modalità previste dall'art. 28-bis. **È necessario che l'art. 10 del Regolamento, che disciplina gli organici dei servizi taxi e NCC, non includa i "taxi di scorta"**. Infatti, i veicoli di riserva devono essere considerati in soprannumero rispetto alla dotazione organica.

1.3 Veicoli di scorta

Il Comune intenderebbe destinare 2 licenze per "taxi di scorta" sicché risulta doveroso fornire alcune precisazioni. L'art. 6 del d.l. 223/2006 prevede che i comuni rilascino dei titoli autorizzativi per consentire l'utilizzo di vetture di riserva allorquando quelle impiegate usualmente per il servizio non siano disponibili (ad esempio perché in fermo manutentivo). Questi provvedimenti autorizzativi non costituiscono licenze ordinarie né temporanee e non possono mai essere convertiti in licenze di esercizio.

Pertanto, **è necessario che l'art. 28-bis del Regolamento, che disciplina i veicoli di scorta, venga rielaborato senza qualificare i relativi titoli autorizzativi come "licenze"**.

1.4 Importo per il rilascio delle nuove licenze taxi

Il Comune ha postulato la cifra di 115.000 euro quale importo per il rilascio di ciascuna nuova licenza, sulla base di una perizia di stima relativa alla vendita d'azienda comprendente una licenza taxi avvenuta nel 2019. Secondo informazioni pervenute dal Comune, nel 2020 ci sono stati due trasferimenti di licenza, negli anni 2021 e 2022 non se ne conta nessuno, mentre nel 2023 ne sono avvenuti due.

Il rilascio di nuove licenze taxi a titolo oneroso è una facoltà di cui dispongono i Comuni in forza dell'art. 6, comma 1, lett. b), del citato d.l. 223/2006, come anche ribadito dall'art. 37, comma 2, lettera m) del decreto istitutivo ART.

Ai sensi della suddetta norma, almeno l'80% dell'introito ricavato dal rilascio delle nuove licenze taxi deve essere ripartito tra i titolari di licenza taxi del comune già esistenti, mentre la restante parte può essere utilizzata dal Comune per il finanziamento di iniziative volte al controllo e al miglioramento della qualità degli autoservizi pubblici non di linea e alla sicurezza dei conducenti e dei passeggeri, anche mediante l'impiego di tecnologie satellitari⁵.

⁵ Il riferimento è rivolto ai sistemi GPS di tracciamento del veicolo; questi sistemi, oltre a monitorare in tempo reale la posizione di un veicolo, possono inviare i dati di percorso ad un server remoto, per analisi successive. I tassametri di nuova generazione sono dotati di GPS e possono consentire di ottenere informazioni precise riguardo il numero, la percorrenza e la durata di ogni corsa del taxi. Non è superfluo ricordare che proprio la conoscenza di questi parametri rappresenta la più grave asimmetria informativa oggi esistente tra gli operatori e le amministrazioni competenti alla valutazione di adeguatezza del servizio.

Sul valore commerciale delle licenze si rileva l'indisponibilità di dati certificati dall'Agenzia delle Entrate, come verificato dalla stessa Autorità, nonché l'assenza di annunci pubblicati *online* per la compravendita di licenze taxi nel territorio del Comune, dai quali desumere elementi sull'offerta e sulla domanda di licenze.

Al fine di raggiungere l'obiettivo di incrementare il contingente taxi, l'importo per il rilascio delle nuove licenze deve essere inferiore al prezzo medio di trasferimento delle licenze taxi nel "*mercato di rivendita delle licenze taxi*"⁶ (di seguito, anche: "*mercato taxi*") per due ragioni:

- 1) se l'importo fosse uguale al prezzo di mercato, gli aspiranti tassisti sceglierebbero di acquistare le licenze sul mercato taxi allo scopo di evitare l'alea e l'impegno connessi al concorso di assegnazione, venendo però in tal modo a realizzare solo una sostituzione di titolari di licenza;
- 2) un importo troppo elevato si configura come una "barriera all'accesso" e comporta una riduzione del numero dei candidati, riduzione che potrebbe giungere alla situazione estrema in cui il numero degli aspiranti tassisti è inferiore al numero delle licenze messe a concorso, vanificando perciò l'intenzione dell'Amministrazione di ampliare il contingente.

Dunque, poiché l'ampliamento del contingente assume per il Comune carattere prioritario rispetto al soddisfacimento delle aspettative dei tassisti esistenti per l'entità della retrocessione derivante dagli introiti ottenuti col rilascio delle nuove licenze, **è necessario che il Comune stabilisca l'importo per il rilascio delle nuove licenze in base ad una ricognizione di dati più ampia e comunque ad un livello inferiore rispetto ai valori di mercato⁷ in modo da non costituire una barriera all'accesso.**

1.5 Bando di concorso

Per quanto finora detto, **è necessario che lo schema di bando di concorso venga rettificato sia riguardo il numero di licenze da rilasciare, sia riguardo l'importo.**

Si ritiene adeguato il numero di 2 licenze taxi vincolate all'impiego di veicoli per trasporto PMR. Al fine di promuovere l'interesse nell'assegnazione di questo tipo di licenze, che implicano una spesa maggiore per l'autovettura a causa dei costi da sostenere per l'attrezzamento, **è opportuno che il Comune introduca uno sconto sull'importo relativo al rilascio delle licenze vincolate all'impiego di veicoli attrezzati per il trasporto di disabili gravi con necessità di incarrozzamento.** Inoltre, si invita il Comune a valutare la previsione di incentivi/agevolazioni destinati ai tassisti esistenti per cambiare il proprio veicolo in un altro idoneo al trasporto PMR.

Per favorire la partecipazione al concorso, il pagamento dell'importo richiesto potrebbe essere rateizzato su un intervallo temporale congruente col vincolo normativo di divieto di trasferimento della licenza prima che siano decorsi 5 anni; pertanto, **è necessario che nel bando venga chiaramente indicato se il pagamento dell'importo possa avvenire a rate o se debba avvenire in un'unica soluzione.**

È opportuno che il Comune preveda nel bando appositi obblighi di trasmissione dei dati relativi al servizio svolto dai titolari delle nuove licenze (per fascia oraria e giorno della settimana). Tali obblighi potrebbero essere introdotti anche in via sperimentale, per un periodo di tempo limitato purché sufficiente a ottenere

⁶ Cfr. Cassazione, sentenza n. 17476/2017.

⁷ Rimanendo impregiudicata l'autonomia decisionale del Comune, e fatte salve eventuali specificità rilevanti nel caso in esame, si rileva che altri comuni, che si sono indirizzati verso il rilascio a titolo oneroso di nuove licenze taxi, hanno fissato l'importo unitario all'incirca alla metà del valore medio dei trasferimenti avvenuti nel mercato taxi.

un significativo insieme di dati.

II.2 Adeguamento del sistema tariffario

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune, l'Autorità, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m) del decreto-legge 201/2011, osserva quanto segue in merito all'adeguamento del sistema tariffario.

2.1 Aggiornamento delle tariffe

Il sistema tariffario vigente consta di tariffe a base multipla approvate con deliberazione della Giunta Municipale n. 96939/450 del 14/10/2008 e integrate con deliberazione della Giunta Municipale n. 77965/351 del 21/07/2009.

L'attuale struttura tariffaria a base multipla è composta dalle seguenti componenti:

- i) **abbassamento bandiera**⁸: 3,00 euro;
- ii) **corsa minima**: 6,00 euro per servizio feriale, 2,00 euro per servizio notturno o festivo diurno, 1,60 euro per servizio festivo notturno;
- iii) **tariffa chilometrica**: 1,40 euro/km;
- iv) **sosta oraria**: 25,00 euro/h;
- v) **supplemento notturno** (dalle ore 22:00 alle ore 6:00): maggiorazione del 20%;
- vi) **supplemento festivo**: maggiorazione del 20%;
- vii) **supplementi extra-tassometro**:
 - chiamata radiotaxi: 1,00 euro;
 - bagagli: 0,50 euro/cad;
 - animali: 1,00 euro/cad;
 - passeggeri dal 5^a in poi: +20% dell'importo calcolato con le tariffe a consumo.

Le tariffe proposte all'esame dell'Autorità derivano da specifiche valutazioni effettuate dal Comune che sono descritte sinteticamente nella relazione tecnica acclusa alla richiesta di parere.

L'aggiornamento del sistema tariffario proposto apporta incrementi percentuali alle componenti tariffarie che vanno dal +12% al +100% rispetto al 2009 (eccetto la chiamata radiotaxi che rimane invariata), per cui i relativi importi risultano rivalutati come segue:

- i) **abbassamento bandiera**: 4,50 euro (comprensivi di 1,47 km);
- ii) **corsa minima**: 7,00 euro per servizio feriale, 9,00 euro per servizio notturno o festivo;
- iii) **tariffa chilometrica**: 1,70 euro/km (valida anche per servizi extraurbani);
- iv) **sosta oraria**: 30,00 euro/h;
- v) **supplemento notturno** (dalle ore 22:00 alle ore 6:00): maggiorazione del 20%;
- vi) **supplemento festivo**: maggiorazione del 20%;
- vii) **supplementi extra-tassometro**:
 - chiamata radiotaxi: 1,00 euro;

⁸ La denominazione usualmente adoperata da altri Comuni per questa voce tariffaria è "scatto bandiera" (o anche "scatto alla partenza").

- bagagli: 1,00 euro/cad;
- animali: 2,00 euro/cad;
- passeggeri dal 5^a in poi: +20% dell'importo calcolato con le tariffe a consumo;
- bagagli ingombranti: 5,00 euro/cad.

Si rileva l'aggiunta del supplemento per il trasporto di bagagli ingombranti (es.: bicicletta), nonché l'eliminazione della differenza sulla corsa minima tra i servizi festivi diurni e quelli notturni. Al contempo, viene eliminata la tariffa massima garantita sui percorsi urbani fino all'Ospedale nell'orario 8:00-13:00.

La descrizione della struttura tariffaria che si evince dalla documentazione trasmessa dal Comune non consente un'oggettiva e trasparente conoscenza dei parametri di funzionamento del tassametro. infatti:

- a) non è chiaro se la voce "sosta oraria" si riferisca solo alla spesa per le eventuali soste richieste dal passeggero oppure anche alla spesa per le attese ai semafori e i rallentamenti dovuti al traffico; nel secondo caso, la dicitura "sosta oraria" va sostituita con "tariffa oraria";
- b) occorre specificare la soglia di velocità sotto la quale la tariffazione avviene su base oraria e sopra la quale avviene su base chilometrica;
- c) se la "sosta oraria" non è assorbita dalla "tariffa oraria" (vedi punto a)), allora bisogna indicare il valore dell'apposita tariffa utilizzata dal tassametro alle basse velocità (vedi punto b));
- d) bisogna indicare la frequenza degli scatti, sia nella tariffazione su base chilometrica (es.: 1 scatto ogni 100 m) sia nella tariffazione su base oraria (es.: 1 scatto ogni minuto), attualmente mancanti.

Pertanto, è **necessario l'inserimento delle suddette informazioni a beneficio degli utenti nella descrizione della struttura del sistema tariffario contenuta nell'Atto di approvazione delle tariffe e, conseguentemente, nel Tariffario.**

2.2 Metodologia di determinazione dell'aggiornamento tariffario

Preliminarmente si rileva che il nuovo schema di Regolamento tiene conto, in base a quanto è dato evincere, degli sviluppi normativi e tecnologici intervenuti negli ultimi anni, di cui si è dato cenno in premessa. Per quanto riguarda la descrizione del sistema tariffario, **è necessario che il Regolamento sia rispondente alle indicazioni contenute nei punti da 48 a 59 delle Linee guida, con particolare riferimento ai principi di orientamento al costo e sostenibilità del prezzo per l'utenza.**

L'art. 34, comma 1, del novellato Regolamento prevede che *«Le tariffe del servizio di taxi sono fissate dal Comune sentita la Commissione di cui all'art. 9 del presente Regolamento, in riferimento all'andamento dei costi del servizio e alla variazione del costo della vita rilevato a livello locale»*. Tuttavia, non vi è evidenza che la quantificazione delle tariffe sia avvenuta (in passato come adesso) secondo tale principio.

Per il periodo da luglio 2009 a dicembre 2023 (ultimo dato disponibile alla data di richiesta del parere), la variazione ISTAT con l'indice FOI dei prezzi al consumo (senza tabacchi) è stata del +29,3%. L'aggiornamento del sistema tariffario proposto dal Comune presenta incrementi percentuali per le singole voci che sono inferiori a questo valore, ad eccezione dello scatto alla partenza e dei supplementi bagagli e animali.

È necessario che, nelle more delle analisi relative alla determinazione dei costi di produzione del servizio e della disponibilità a pagare degli utenti, l'aggiornamento delle componenti tariffarie avvenga senza superare la rivalutazione ISTAT con l'indice FOI.

In ogni caso, è necessario assicurare che anche il prezzo della corsa standard (punto 54 delle Linee guida), calcolato con le tariffe aggiornate, non sia superiore al valore ottenuto applicando la rivalutazione ISTAT con l'indice FOI al prezzo della corsa standard calcolato con le tariffe vigenti.

Tuttavia, visto l'importante bacino di utenza del Comune, in quanto rilevante polo residenziale, produttivo e turistico, **è opportuno che l'aggiornamento tariffario sia correlato oltre che alla rivalutazione ISTAT anche al mutamento del livello di qualità del servizio** (ad esempio, riconoscendo l'80% dell'adeguamento inflattivo e vincolando il residuo 20% al raggiungimento di specifici indicatori qualitativi), secondo le previsioni del punto 61 delle Linee guida.

Inoltre, rilevano le considerazioni seguenti.

- 1) Il nuovo sistema tariffario introduce una tariffa extraurbana che risulta identica a quella urbana. In base ai dati ottenuti dai monitoraggi effettuati dall'Autorità, le tariffe extraurbane sono generalmente più basse di quelle urbane perché vanno ad applicarsi ad una percorrenza più elevata. In ogni caso, per la statuizione di queste tariffe, che, come la tariffa chilometrica urbana, sono già comprensive del "ritorno a vuoto", occorre sempre tenere conto dei criteri di trasparenza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché della sostenibilità in termini di impatto per l'utenza (punti 47-49 delle Linee guida). Da ciò discende che **è necessario che la tariffa chilometrica extraurbana venga determinata anzitutto su basi di ragionevolezza e sostenibilità per l'utente.**
- 2) **È opportuno che la tariffazione avvenga mediante scatti a frequenza elevata, cioè con intervalli di piccola ampiezza** (ad esempio, si potrebbero utilizzare scatti ad intervalli di 100 m e 1 minuto).

Infine, allo scopo di poter valutare la rispondenza dell'offerta di servizio alle effettive esigenze di mobilità nel territorio di competenza, nonché l'adeguatezza del sistema tariffario adottato, requisito ineludibile per un servizio pubblico, **è necessario che il Comune attivi un sistema di monitoraggio periodico e sistematico dei dati di domanda e di offerta del servizio taxi** (punti 32-33 delle Linee guida). Al riguardo, in occasione del futuro aggiornamento del Regolamento dovranno essere introdotti specifici obblighi di trasmissione periodica dei dati del servizio in capo ai tassisti, alle organizzazioni associative degli stessi, nonché alle piattaforme tecnologiche o qualunque altro soggetto che li detenga.

2.3 Tariffe differenziate per categorie di utenti

L'attuale sistema tariffario del Comune prevede 2 agevolazioni per specifiche casistiche: la "Carta Bianca", che consiste in uno sconto del 20% per il trasporto delle persone diversamente abili nell'orario 7:00-20:00, e il "Taxi Rosa", che consiste in uno sconto del 20% per il trasporto di donne sole nell'orario 22:00-6:00. In entrambi i casi lo sconto si applica solo ai servizi urbani di importo superiore alla corsa minima.

Pur apprezzando tale iniziativa, che si pone in conformità col punto 63 delle Linee guida, lasciano perplessi i vincoli esistenti: nel caso della "Carta Bianca" l'intervallo orario di validità dello sconto non coincide neppure con la fascia del servizio diurno (che inizia alle ore 6:00 e termina alle ore 22:00); nel caso del "Taxi Rosa" lo sconto non si applicherebbe alle corse di importo inferiore a 9 € che, secondo il nuovo Tariffario, corrispondono a una distanza di circa 4 km. In sostanza, un disabile che abbia bisogno del taxi tra le 20:00 e le 7:00 oppure una donna sola che in orario notturno desideri utilizzare il taxi per coprire una distanza inferiore a 4 km, non potrebbero usufruire di tali sconti.

Poiché le agevolazioni rispondono ai principi di inclusione sociale che sono propri dei servizi pubblici, è

opportuno che il Comune valuti la ragionevolezza e la necessità dei vincoli previsti, che ostacolano il pieno raggiungimento di tale obiettivo.

2.4 Tariffe fisse predeterminate

Il sistema tariffario proposto dal Comune introduce 4 tariffe fisse predeterminate (Città – Aeroporto di Forlì; Stazione – Ospedale; Stazione – Centro iperbarico; Città – Terminal crociere) che, definendo un importo prestabilito per determinati percorsi, garantiscono una maggiore trasparenza del prezzo del servizio e rappresentano, pertanto, un elemento di maggior tutela del passeggero.

Si osserva che le 4 tariffe predeterminate prevedono un diverso importo in funzione del numero dei passeggeri e della tipologia di servizio (feriale o festivo). Si ricorda che le tariffe predeterminate devono essere comprensive di tutti i supplementi (cfr. punto 69 delle Linee guida), pertanto il loro importo assorbe il supplemento passeggeri extra ed il supplemento festivo. Dunque, **è necessario che le tariffe predeterminate siano invariabili.**

Il punto 67 delle Linee Guida richiede che le tariffe predeterminate risultino più vantaggiose per l'utente rispetto ai prezzi ottenibili tramite l'applicazione delle tariffe a consumo e che, ai fini della fissazione dell'importo di ciascuna tariffa predeterminata, siano effettuate apposite simulazioni. Tuttavia, dalla documentazione fornita dal Comune non si rinvergono evidenze dell'effettiva convenienza per l'utente delle tariffe predeterminate esistenti, né risulta che siano state effettuate le simulazioni previste dalla Linee guida.

Nelle more dell'effettuazione delle suddette simulazioni, **è necessario che le tariffe predeterminate siano trasformate in "tariffe massime garantite", per l'applicazione delle quali il tassometro dovrà essere sempre attivato all'inizio della corsa e il prezzo applicabile sarà il minore tra quello calcolato con le tariffe a consumo e la tariffa predeterminata.**

Inoltre, in considerazione del livello di attrazione turistica del territorio dove è ubicato il Comune, che è tra i più estesi d'Italia e annovera numerose località balneari, **è opportuno valutare l'individuazione di ulteriori tragitti richiesti con maggiore frequenza, al fine di introdurre tariffe fisse predeterminate su tali tragitti.**

Infine, riprendendo un'indicazione già data nel Parere n. 10/2020, allo scopo di un generale incremento dell'efficienza del servizio taxi, si invita il Comune a valutare la sottoscrizione di appositi accordi con i comuni limitrofi per consentire l'esercizio dell'attività di taxi anche al di fuori del territorio dei comuni che hanno rilasciato la licenza, sulla base del principio di reciprocità.

2.5 Tariffario

Riguardo al Tariffario, ossia lo strumento con cui si comunicano al pubblico le tariffe del servizio taxi, le Linee guida forniscono una serie di indicazioni utili ad aumentare la trasparenza verso gli utenti del servizio: a tal proposito, **è necessario che il Tariffario risulti di facile lettura e di immediata comprensione da parte degli utenti e sia onnicomprensivo di tutte le componenti tariffarie vigenti** (punto 52 delle Linee guida).

In particolare, **è necessario che nel Tariffario:**

- i) **venga precisato se eventuali pedaggi (es. autostrada), compresi nel tragitto della corsa, debbano essere a carico del cliente** (punto 53 delle Linee guida);

- ii) venga indicato il prezzo della 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);
- iii) venga espressamente dichiarato che le tariffe predeterminate si applicano solo se risultano inferiori all'importo calcolato dal tassametro con le tariffe a consumo;
- iv) vengano riportati i recapiti (telefono, e-mail, ecc.) dell'Ufficio a cui inoltrare eventuali reclami (punto 55 delle Linee guida).

In aggiunta, come previsto al punto 56 delle Linee guida, in ragione della rilevante natura turistica del Comune, è **necessario che il Tariffario venga reso disponibile anche in lingua inglese e venga pubblicato presso i luoghi di maggiore richiesta del servizio (es.: stazione ferroviaria, porto, ospedale, uffici di informazione turistica, posteggi taxi), nonché sul sito internet del Comune, insieme al Regolamento, in un'apposita sezione dedicata al servizio taxi**, come previsto dal punto 57 delle Linee guida.

Il presente parere, reso nel senso sopra indicato, è pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità ed è trasmesso al Comune di Ravenna, con l'invito a dare seguito a quanto contenuto nello stesso.

Torino, 20 marzo 2024

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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