

AS1921 - REGOLAMENTAZIONE LICENZE TAXI

Roma, 3 novembre 2023

Comune di Roma
Comune di Milano
Comune di Napoli

1. Premessa

Nei mesi di luglio e agosto 2023, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, avvalendosi della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza, ha inviato richieste di dati e informazioni ai Comuni di Roma, Milano e Napoli nonché alle principali società di radiotaxi e alle principali piattaforme di intermediazione delle corse taxi, (Mytaxi e Uber) attive in questi Comuni, al fine di valutare lo stato del servizio di trasporto pubblico non di linea mediante taxi. L'analisi dei dati e delle informazioni ricevute ha messo in evidenza una strutturale e crescente inadeguatezza dell'offerta di servizi taxi rispetto alla domanda.

L'Autorità, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, nella riunione del 31 ottobre 2023, ha ritenuto pertanto di segnalare tale situazione e sollecitare i Comuni interessati ad intervenire al fine di adeguare strutturalmente il numero delle licenze taxi, anche spingendosi oltre il 20% consentito dalla procedura straordinaria prevista dal Governo nel 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 nella legge n. 136 del 9 ottobre 2023, c.d. decreto Asset.

Ulteriori considerazioni vengono svolte in merito alla necessità di rendere più flessibili i turni e più stabile il monitoraggio sulla qualità e adeguatezza del servizio.

Il decreto Asset è intervenuto con l'articolo 3 (*Misure urgenti per far fronte alle carenze del sistema di trasporto taxi su gomma*) sulla disciplina del servizio di taxi.

Quanto al numero delle licenze, è consentito a tutti i comuni rilasciare in via sperimentale licenze aggiuntive, a carattere temporaneo, per l'esercizio del servizio taxi in favore di chi sia già titolare di licenza¹. Soltanto per i comuni capoluogo di regione, sede di città metropolitana o di aeroporto, è altresì prevista la possibilità di incrementare il numero delle licenze non più del 20 per cento rispetto alle licenze già rilasciate, per fronteggiare un consistente e strutturale incremento della domanda, mediante un concorso straordinario – e con una procedura semplificata – per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze a nuovi operatori. Per ottenere la licenza è, comunque, obbligatorio che la vettura utilizzata sia a basso livello di emissioni². Inoltre, è stabilito che le nuove licenze siano soggette a un contributo, determinato sulla base della ricognizione del valore locale di mercato delle licenze in essere. Lo schema di bando viene trasmesso all'ART per un preventivo parere. I proventi derivanti dal rilascio delle licenze aggiuntive confluiscono in un fondo costituito presso ogni singolo comune e sono destinati integralmente a compensare i soggetti titolari di licenza³.

¹ [*"Nelle more della ricognizione dei dati riguardanti la consistenza dei titoli abilitativi relativi agli autoservizi pubblici non di linea, connessa all'attuazione del decreto di cui all'articolo 10-bis, comma 3, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, i comuni, in deroga a quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, secondo periodo, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, possono rilasciare, in via sperimentale, licenze aggiuntive per l'esercizio del servizio di taxi per fronteggiare lo straordinario incremento della domanda legato a grandi eventi o a eccezionali flussi di presenze turistiche. Le licenze di cui al primo periodo, il cui numero è determinato in proporzione alle esigenze dell'utenza, hanno carattere temporaneo o stagionale e una durata comunque non superiore a dodici mesi, prorogabili per un massimo di ulteriori dodici mesi per esigenze di potenziamento del servizio emerse dalla ricognizione dei dati di cui al primo periodo. L'ulteriore licenza può essere rilasciata esclusivamente in favore dei soggetti già titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della citata legge n. 21 del 1992 alla data di entrata in vigore del presente decreto, i quali possono valorizzarle mediante: a) l'affidamento, anche a titolo oneroso, a terzi, purché in possesso dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 21 del 1992; b) la gestione in proprio, anche secondo le modalità di cui all'articolo 10 della medesima legge n. 21 del 1992, come modificato dal comma 9, lettera a), del presente articolo"* (comma 1).]

² [*"Al fine di far fronte al consistente e strutturale incremento della domanda del servizio di trasporto pubblico locale non di linea, nelle more della ricognizione di cui al comma 1, i comuni capoluogo di regione, i comuni capoluogo sede di città metropolitane e i comuni sede di aeroporto sono autorizzati, in deroga alla procedura di cui all'articolo 37, comma 2, lettera m), secondo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e ai principi di cui al numero 1) del medesimo articolo 37, comma 2, lettera m), a incrementare il numero delle licenze, in misura non superiore al 20 per cento delle licenze già rilasciate, tramite un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della legge n. 21 del 1992. Il concorso straordinario di cui al primo periodo prevede quale condizione obbligatoria per il rilascio della licenza, l'utilizzo di veicoli a basso livello di emissioni ricompresi nelle fasce 0-20, 21-60 e 61-135 g/km di CO₂"* (comma 2).]

³ [*"Il contributo da versare ai fini dell'assegnazione della licenza è fissato da ciascun comune sulla base di una ricognizione del valore locale di mercato delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi. Lo schema di bando, recante l'indicazione del contributo e le modalità di calcolo del medesimo, è trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti per un preventivo parere. Trascorsi quindici giorni dalla*

Per i vincitori del concorso per le nuove licenze è, altresì, riconosciuto un incentivo finalizzato all'acquisto di veicoli a basso livello di emissioni; l'incentivo è esteso anche ad altri destinatari (ai tassisti e agli esercenti del noleggio con conducente che sostituiscono la propria vettura)⁴. Sempre nell'ottica di potenziare l'offerta del servizio, il decreto Asset apporta anche modifiche alla legge quadro n. 21/1992, consentendo ai tassisti di avvalersi di sostituti alla guida come seconde guide in turni orari aggiuntivi diversi da quelli svolti dai titolari di licenza⁵.

Tale intervento normativo ha introdotto una procedura semplificata, volta a consentire alle amministrazioni locali di far fronte in modo più snello e veloce ad una situazione contingente ed emergenziale. Sul punto va evidenziato che, proprio in considerazione delle sue caratteristiche, la disciplina in questione lascia impregiudicato il potere dei comuni di bandire concorsi per il rilascio di un numero di licenze superiore rispetto al limite del 20%. Sussiste, infatti, un rapporto di complementarità tra quanto previsto dal Governo e la proposta dell'Autorità, trattandosi, nel primo caso, di un intervento straordinario, basato su una procedura semplificata, e, nel secondo, di un intervento "definitivo", volto a superare un problema strutturale di inadeguatezza dell'offerta del servizio taxi rispetto alla domanda, secondo la procedura ordinaria prevista per il rilascio di nuove licenze.

In tal senso, le nuove norme non appaiono dunque restringere i poteri dei Comuni di intervenire in modo autonomo sulla materia delle licenze, andando anche "oltre" il tetto in esse fissato.

2. L'inadeguatezza dell'offerta del servizio taxi nei comuni di Roma, Milano e Napoli

Dalle risposte alle richieste di informazioni inviate all'Autorità emergono importanti criticità nel mercato dei servizi taxi nei comuni di Roma, Milano e Napoli, riconducibili ad una generale e consistente insufficienza dell'offerta rispetto alla domanda.

Tale situazione è rappresentata nella Tabella 1, in cui sono riportati il numero di licenze attive nei tre comuni, il numero di licenze ogni 1.000 residenti nel comune e quello riferito al numero di licenze ogni 1 kmq di estensione del comune, e l'anno in cui sono state rilasciate le ultime licenze tramite bando pubblico.

Tabella 1: Numero di licenze attive nei comuni di Roma, Milano e Napoli (settembre 2023)

Comune	Licenze attive	Licenze ogni 1.000 residenti	Licenze ogni 1 kmq	Anno di rilascio ultime licenze
Roma	7.692 ⁶	2,8	6,0	2005
Milano	4.853 ⁷	3,5	26,7	2003
Napoli	2.364	2,6	20,1	1998

Fonte: elaborazioni AGCM su risposte RFI comuni di Roma, Milano e Napoli

ricezione dello schema senza che l'Autorità si sia pronunciata o abbia chiesto ulteriori elementi istruttori il comune può comunque procedere all'indizione del concorso straordinario. Il termine di cui al terzo periodo può essere interrotto dall'Autorità per una sola volta per esigenze di approfondimento istruttorio e decorre nuovamente dal momento di ricezione del riscontro da parte del comune. Il parere interlocutorio o definitivo emesso oltre il termine di legge è privo di ogni effetto. I proventi derivanti dal rilascio delle licenze aggiuntive confluiscono in un Fondo costituito presso ogni singolo comune e sono destinati integralmente a compensare i soggetti titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi alla data di pubblicazione del bando" (comma 3).]

⁴ *["Ai soggetti vincitori del concorso di cui ai commi 2 e 3 è riconosciuto, fino al 31 dicembre 2024, ai fini dell'acquisto di veicoli a basso livello di emissioni, ricompresi nelle fasce 0-20, 21-60 e 61-135 g/km di CO₂, da adibire al servizio taxi, un incentivo pari al doppio di quanto previsto per le medesime finalità dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi dell'articolo 22 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34" (comma 4). Inoltre: "Dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2024, l'incentivo di cui al comma 4 per l'acquisto di veicoli non inquinanti è altresì riconosciuto: a) ai titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi che sostituiscono il proprio autoveicolo adibito al servizio; b) ai soggetti autorizzati all'esercizio del servizio di noleggio con conducente, di cui all'articolo 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, che sostituiscono il proprio autoveicolo adibito al servizio" (comma 5). Infine: "L'incentivo di cui ai commi 4 e 5 è riconosciuto nel rispetto della normativa europea sugli aiuti «de minimis»" (comma 6).*

Circa la regolazione del traffico dei taxi, viene prevista un'intesa in sede di Conferenza unificata finalizzata a prevedere corsie preferenziali nelle aree urbane ed aree di sosta con colonnine di ricarica per i taxi elettrici.]

⁵ *[L'art. 3, comma 9, del decreto Asset reca: "Alla legge n. 21 del 1992, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 10, dopo il comma 5, sono aggiunti i seguenti: 5-bis. Al fine di assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento ai livelli essenziali di offerta del servizio necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità, ai titolari di licenze per l'esercizio del servizio di taxi è sempre consentito avvalersi di sostituti alla guida come seconde guide in turnazioni orarie aggiuntive diverse da quelle svolte dai titolari. I sostituti alla guida devono essere in possesso dei requisiti stabiliti all'articolo 6 e devono espletare l'attività in conformità alla vigente normativa. Si applicano le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo; 5-ter. Per le finalità di cui al comma 5-bis, il titolare di licenza presenta al comune, entro il giorno precedente all'avvio del servizio con turnazione aggiuntiva, apposita comunicazione di inizio attività con allegata dichiarazione sostitutiva ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la sussistenza dei requisiti di cui al comma 5-bis, almeno il giorno precedente all'avvio del servizio nella turnazione integrativa; 5-quater. I comuni garantiscono idonee forme di controllo circa l'effettivo svolgimento del servizio nei turni dichiarati". Inoltre: "b) all'articolo 6, comma 3, dopo le parole: «apposita commissione regionale» sono inserite le seguenti: «, con cadenza almeno mensile». Infine, il comma 10 dell'art. 3 dispone che "All'articolo 6, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 [cd decreto Bersani], convertito con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006 n. 248, le lettere a) e c) sono sopresse".]*

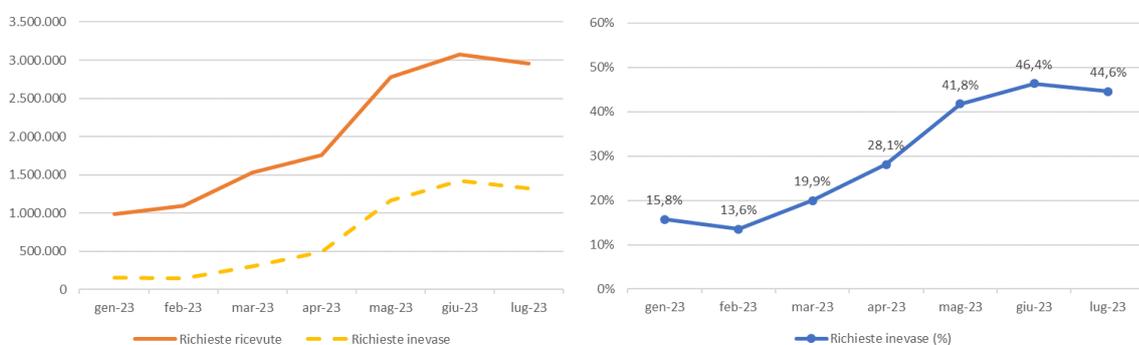
⁶ *[Nel Comune di Roma il totale di licenze rilasciate è pari a 7.771, di cui 7.692 sono attive.]*

⁷ *[Nel Comune di Milano il totale di licenze rilasciate è pari a 4.855, di cui 4.853 sono attive.]*

La tabella mette in luce come gli ultimi bandi per il rilascio di licenze siano estremamente risalenti. Nel **Comune di Roma**, le licenze più recenti sono state emesse con due distinti bandi pubblicati ambedue nel 2005 per 300 e 150 licenze (il cui numero è stato poi aumentato, rispettivamente, di ulteriori 1.000 e 500 unità). Per quanto riguarda il **Comune di Milano**, le licenze più recenti sono state emesse con due bandi di concorso, uno pubblicato tra il 1980 e il 1981 (il numero di nuove licenze emesse non è disponibile), e l'altro pubblicato nel 2003 (303 nuove licenze). Nel **Comune di Napoli**, le ultime licenze sono state emesse con due bandi pubblicati nel 1994 (183 nuove licenze) e nel 1998 (11 nuove licenze).

La seguente Figura 1 illustra l'andamento delle richieste di servizi taxi ricevute e delle richieste inevase nel **Comune di Roma** nel periodo compreso tra gennaio e luglio 2023. In particolare, il grafico a sinistra illustra, in valore assoluto e complessivamente per tutte le cooperative/app attive nel comune, le richieste ricevute ed inevase nel periodo di riferimento, mentre il grafico in basso riporta la percentuale di richieste inevase sul totale delle richieste ricevute. L'andamento delle richieste per i servizi taxi è crescente in modo più che proporzionale rispetto alle richieste che le varie cooperative e app riescono a soddisfare: nell'arco del periodo gennaio – luglio 2023, le richieste complessive sono aumentate da circa 985 mila a circa 3 milioni, mentre le richieste inevase sono aumentate da circa 155 mila a circa 1,3 milioni. La percentuale di richieste inevase, che tra gennaio e febbraio era intorno al 14-15%, a giugno e luglio è salita a circa il 45%.

Figura 1: Richieste ricevute ed inevase (sinistra), percentuale delle richieste inevase (destra) - Roma, gennaio – luglio 2023



Fonte: elaborazioni AGCM su risposte RFI da Radiotaxi 3570, Pronto Taxi 6645, Samarcanda, Mytaxi e Uber

La seguente Figura 2 rappresenta la situazione nel **Comune di Milano** nel periodo compreso tra agosto 2022 e luglio 2023. Anche in questo caso si osserva una crescita delle richieste inevase più che proporzionale rispetto al totale delle richieste ricevute. Inoltre, si nota non solo che la percentuale di richieste inevase è sensibilmente aumentata in questi ultimi mesi, per arrivare ad oltre il 40% nei mesi di maggio e giugno 2023, ma anche che la percentuale di richieste inevase è stabilmente ben oltre il 20% lungo gli ultimi 12 mesi.

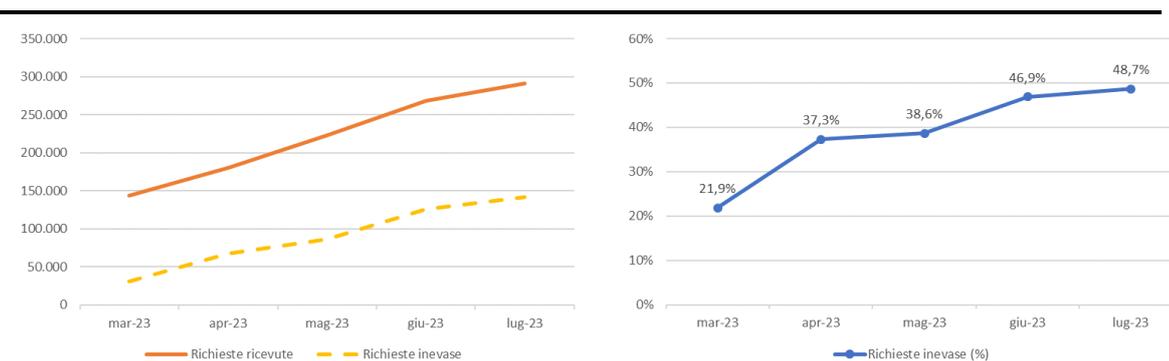
Figura 2: Richieste ricevute ed inevase (sinistra) e percentuale delle richieste inevase (destra) - Milano, agosto 2022 – luglio 2023



Fonte: elaborazioni AGCM su risposte RFI da Autoradiotassi, Cooperativa Taxiblu, Yellow Taxi, Mytaxi e Uber

La Figura 3 riporta la situazione nel **Comune di Napoli**, analoga a quella degli altri comuni: le richieste di servizi taxi sono più che raddoppiate tra marzo e luglio 2023 (da circa 144 mila a circa 291 mila) e, contestualmente, le richieste inevase sono più che quadruplicate (da circa 31 mila a circa 142 mila), con una percentuale di richieste inevase che passa da circa il 22% a quasi il 49%.

Figura 3: Richieste ricevute ed inevase (sinistra) e percentuale delle richieste inevase (destra) - Napoli, marzo – luglio 2023



Fonte: elaborazioni AGCM su risposte RFI da Consortaxi, Taxi Napoli, Radio Taxi Partenope, Mytaxi e Uber

Dall'analisi delle richieste inevase nei tre comuni risulta una situazione di generale, significativa e crescente incapacità dell'offerta di servizi taxi di far fronte alla domanda di tali servizi. Si osserva, infatti, che in tutti e tre i comuni analizzati le richieste inevase rappresentano una percentuale importante delle richieste ricevute: si tratta, sostanzialmente, di corse taxi che avrebbero potuto essere effettuate qualora ci fosse stata un'offerta adeguata a soddisfarle.

3. I turni

Rispetto alla questione dei turni, le informazioni riportate di seguito consentono di osservare il permanere di una rigidità più o meno marcata, suscettibile di incidere sulla qualità del servizio, nonché l'assenza di un sistema di monitoraggio volto a garantire un'efficiente erogazione del servizio.

Nel **Comune di Roma**, i turni del servizio taxi⁸ nei giorni feriali sono 7, di 9 ore più 2 di flessibilità, mentre nei weekend sono 5, di 10 ore più 2 di flessibilità. Il Comune riporta anche che i criteri di ripartizione tengono conto dei flussi stagionali della domanda e della sua distribuzione nell'arco della giornata.

Nel **Comune di Milano**, i turni ordinari di servizio sono articolati come segue: (i) 14 turni continuativi di 10 ore (e.g. 5:00-15:00); (ii) 3 turni discontinui di 12 ore con pausa di 1 ora (e.g. 6:00-19:00 con pausa 12:00-13:00); (iii) 4 turni discontinui di 12 ore con pausa di 3 ore (e.g. 6:00-21:00 con pausa 12:00-15:00); e (iv) 12 turni discontinui di 12 ore con pausa di 4 ore (e.g. 00:00-15:00 con pausa 1:00-5:00). Sono previsti poi 46 turni integrativi, caratterizzati dalla doppia guida, con durata di 16 ore intermezzati da una pausa compresa tra 1 e 8 ore. In particolare, il Comune di Milano riporta che "ogni tassista del Comune di Milano può scegliere il proprio turno di servizio, attraverso l'applicazione Milano in Taxi. Il Turno di servizio stabilisce gli orari entro i quali il tassista può esercitare il servizio, pertanto la durata del turno rappresenta il tempo massimo di servizio giornaliero offerto da parte del tassista. Ogni tassista, all'interno degli orari del turno scelto, decide giorno per giorno in quali orari lavorare". Il Comune di Milano aggiunge anche che "non sono previsti dal Regolamento di Bacino del Servizio Taxi criteri di ripartizione dei tassisti tra i vari turni. La distribuzione dei tassisti nei diversi giorni e orari di servizio è governata dall'interesse economico del tassista a lavorare in orari in cui è maggiore il livello di domanda rispetto ai livelli di offerta". L'articolo 37, comma 1, del Regolamento di Bacino del Servizio Taxi riporta comunque che "i turni, articolati in ordinari e integrativi, devono garantire la copertura del servizio per tutto l'arco delle 24 ore, tenendo conto sia della domanda di servizio in ambito aeroportuale, sia della necessità di assicurare la continua presenza del servizio all'interno dei diversi Comuni integrati nel bacino".

Nel **Comune di Napoli**, i turni dei servizi taxi sono suddivisi in quattro slot: 06:00-14:00, 8:30-18:00, 14:00-23:00, 18:00-06:00. I turni sono allocati in base ad una rotazione settimanale, secondo la quale i taxi sono suddivisi in 10 gruppi di circa 250 taxi ciascuno e ciascun gruppo è assegnato esclusivamente ad un turno.

4. Le iniziative dei comuni e le interlocuzioni con le cooperative e app

I comuni interpellati hanno dimostrato approcci differenti nelle iniziative intraprese per superare le criticità relative ai servizi taxi, e quindi favorire una maggiore apertura del mercato ed un dialogo costruttivo con le cooperative taxi attive sul territorio e le principali app di intermediazione concorrenti.

Esemplificando, assai di recente, con Determina Dirigenziale 713 del 23 giugno 2023, il **Comune di Roma** ha attuato la regolamentazione relativa alle turnazioni integrative e alle seconde guide nel periodo 26 giugno 2023-7 gennaio 2024. Meno recentemente, con nota QG 8116/2020 del 27 febbraio 2020, avente ad oggetto "Richiesta dati per il monitoraggio della domanda e dell'offerta del servizio pubblico non di linea taxi", il Comune di Roma ha richiesto, tra

⁸ [Disciplinati dalla Determinazione Dirigenziale n. 705 del 22 giugno 2023 (per i turni dal 24 giugno 2023 al 12 gennaio 2024).]

gli altri, alle principali cooperative radiotaxi i dati necessari per "poter sviluppare una valutazione quantitativa del fabbisogno di licenze, per poter strutturare un'analisi statistica finalizzata allo studio delle dinamiche della domanda ed offerta taxi", ma tale richiesta non avrebbe mai ricevuto riscontro⁹. Nel 2019 il Comune di Roma, per il tramite di Roma Servizi per la Mobilità S.r.l., ha prodotto lo studio "Prime valutazioni dell'offerta taxi di Roma Capitale rispetto alla domanda del servizio" che sottolinea (i) la necessità di rendere più flessibili i turni di servizio, e (ii) un fabbisogno di 450 nuove licenze taxi.

Il **Comune di Milano** ha inviato, nel 2018, una richiesta di informazioni agli operatori economici (radiotaxi e app) riguardo al numero di taxi liberi e occupati, il numero di chiamate evase ed inevase, e i tempi medi di attesa per il periodo 2015-2018. Tali dati (forniti a livello di giorno ed ora) sono stati utilizzati da AMAT S.r.l. per conto del Comune per approfondire la qualità del servizio e la sua adeguatezza: i risultati del report "Approfondimento sull'andamento della domanda e dell'offerta di servizio Taxi e analisi del fabbisogno di offerta aggiuntiva di servizio" mostrano che per ridurre il numero di chiamate inevase è necessario orientare l'offerta di servizio taxi e introdurre tra le 500 e le 1.000 nuove licenze, a seconda se il sistema di orientamento dell'offerta fosse reso più efficiente (e.g. tramite l'implementazione del cd. taxi *sharing* e dei turni integrativi). In seguito a questo studio, nel 2019 il Comune ha elaborato un progetto con la finalità di (i) emettere nuove licenze, (ii) attivare le collaborazioni familiari a 16 ore e doppie guide, e (iii) efficientare l'orientamento dell'offerta tramite il monitoraggio del servizio taxi, la revisione dei turni, la gestione dei cambi turno, la promozione dei turni di notte e l'implementazione del taxi *sharing*. Nell'aprile 2023, con l'obiettivo di aumentare l'offerta negli orari maggiormente critici e in accordo con la categoria taxi, il comune ha (i) proceduto all'attivazione di 91 collaborazioni familiari, di cui 44 nuove attivazioni e 47 trasformazioni in turno integrativo¹⁰, e (ii) rimodulato i turni dei servizi taxi come descritto sopra, visto che la struttura precedente non consentiva una distribuzione equa dell'offerta del servizio rispetto alle esigenze. Preso atto che, nonostante tali misure attuate, l'assetto dell'offerta di servizio non era ancora idoneo a soddisfare la domanda della città, il Comune ha richiesto a Regione Lombardia, competente in merito alla definizione e all'incremento percentuale del contingente unificato di bacino, un aumento delle licenze per il Comune di Milano in misura pari a 1.000¹¹.

Tale richiesta, insieme a quella dell'attivazione del taxi *sharing*, non sarebbe ancora stata riscontrata dalla Regione Lombardia.

Nel corso di vari incontri con la Commissione Monitoraggio del servizio taxi, a cui partecipano le associazioni di categoria, tra novembre 2022 ed aprile 2023, il Comune di Milano ha ripetutamente rappresentato la necessità di acquisire dagli operatori del servizio taxi i dati aggiornati di offerta (taxi liberi/occupati) e domanda oraria (chiamate evase/inevase e tempo medio di attesa), e nel dettaglio la domanda inevasa (giorno, ora e indirizzo/posizione richiesti). Nonostante i ripetuti solleciti, anche formali, i dati aggiornati sono stati forniti soltanto da due soggetti (nello specifico, due app¹²), rendendo di fatto impossibile disporre di un quadro adeguatamente aggiornato.

Per quanto riguarda il **Comune di Napoli**, tra le iniziative più concrete c'è la nomina di una Commissione Consultiva per la valutazione delle problematiche connesse all'organizzazione del servizio taxi al fine di favorire l'interlocuzione con le diverse categorie. Il parere della Commissione Consultiva è obbligatorio in sede di variazione del numero delle licenze, delle norme regolamentari, delle tariffe, degli orari di servizio, e dei criteri per l'individuazione dei luoghi di stazionamento. Il Comune riporta di aver recentemente richiesto alle quattro società di radiotaxi presenti a Napoli (Consortaxi, Taxi Napoli, La Partenope, Desa Radiotaxi), in data 17 aprile 2023, le seguenti informazioni riferite al 2022: (i) media km annui percorsi dai taxi; (ii) velocità commerciale media; (iii) numero medio di corse; (iv) lunghezza media della corsa; (v) durata media della corsa¹³.

Le piattaforme Uber e Mytaxi, essendo attive in ciascuno dei tre comuni analizzati, hanno avuto colloqui con tutte le amministrazioni comunali. Mytaxi riporta di aver inviato, in data 6 dicembre 2022 e su richiesta del Comune di Milano, informazioni relative a (i) taxi liberi, (ii) taxi occupati, (iii) chiamate evase, (iv) chiamate inevase, (v) tempo medio di attesa (in ciascun giorno e in ciascuna fascia oraria del periodo intercorrente fra il 1° gennaio 2021 ed il 30 novembre 2022). Sempre su richiesta del Comune di Milano, il 19 giugno 2023 Mytaxi ha fornito informazioni relative a (i)

⁹ [Dal canto suo, Radiotaxi 3570 evidenzia che le uniche interlocuzioni avute con Roma Capitale riguardano la riorganizzazione dei turni, più volte richiesta al Comune senza mai ottenere riscontro. Samarcaanda fa sapere di interfacciarsi "costantemente, in modo informale" con Roma Capitale, la Regione Lazio e Roma Servizi per la Mobilità, ma non specifica quali siano le informazioni fornite. Quali che siano, Samarcaanda riporta che esse non sono mai state richieste da Roma Capitale. Pronto Taxi 6645, invece, conferma di aver ricevuto da Roma Servizi per la Mobilità una richiesta di informazioni, ma in data 26 maggio 2023, e di aver risposto il 29 maggio 2023. Ulteriori interlocuzioni avevano avuto luogo in data 26 aprile 2023 quando il Dipartimento mobilità sostenibile e trasporti del Comune di Roma ha convocato una riunione per discutere delle problematiche relative alle persone affette da disabilità.]

¹⁰ [Con Determina Dirigenziale n. 3160 del 17 aprile 2023 e successiva Determina Dirigenziale n. 7514 dell'11 settembre 2023.]

¹¹ [Con Delibera della Giunta Comunale n. 969 dell'11 luglio 2023.]

¹² [Il Comune di Milano non riporta espressamente quali siano queste due app, tuttavia è ragionevole assumere che esse siano Mytaxi/FREENOW e Uber, anche sulla base delle risposte fornite da quest'ultime.]

¹³ [Contrariamente a quanto riportato dal Comune di Napoli, Taxi Napoli riferisce di non aver avuto nessuna interlocuzione con l'amministrazione comunale circa il livello di servizio offerto dai tassisti aderenti. Anche Radio Taxi Partenope sostiene di non aver mai ricevuto richieste di informazioni da parte del Comune, ma di aver comunque inviato (sin dal 2003) varie informative al Comune di Napoli circa le problematiche del servizio taxi (insufficienza del numero di vetture, lunghi tempi di attesa, necessità di rivedere i turni), che però non sarebbero mai state riscontrate adeguatamente. Da parte sua, Consortaxi conferma di aver risposto alle richieste del Comune in data 21 aprile 2023.]

numero totale di tassisti in servizio, (ii) taxi liberi e taxi occupati, (iii) chiamate evase, (iv) chiamate inevase, (v) tempo medio di attesa (in ciascun giorno e in ciascuna fascia oraria del 2023). Oltre a questi invii di dati ed informazioni, Mytaxi riferisce di aver tenuto varie riunioni con le amministrazioni dei comuni in oggetto nel 2022, nonché di aver discusso con l'amministrazione del Comune di Milano di vari aspetti e problematiche relative al funzionamento del servizio taxi considerando anche eventuali prospettive di miglioramento in termini di efficienza del servizio. In particolare, Mytaxi ha riportato all'amministrazione i risultati di uno studio condotto internamente [omissis].

Per quanto riguarda Uber, il 18 gennaio 2023 Uber Italy ha comunicato al Comune di Milano alcune evidenze relative al primo quadrimestre di entrata in vigore dell'accordo Uber-ItTaxi, sottolineando la significativa percentuale di richieste inevase, anche in riferimento alle città di Roma e Napoli. Nella stessa sede, e reiterando una richiesta già inoltrata al Comune di Milano in data 20 dicembre 2022, Uber avrebbe chiesto di essere invitata al "tavolo tecnico taxi", convocato regolarmente nel corso dell'ultimo anno dalla direzione competente del Comune di Milano, ma la richiesta non è stata accolta. In ogni caso, Uber riporta di non aver mai ricevuto richieste di informazioni da parte delle amministrazioni dei comuni in cui opera.

5. Proposte per superare le criticità riscontrate

Come anticipato in premessa, l'elaborazione dei dati e delle informazioni ricevute, nell'ambito della verifica svolta dall'Autorità, consente di fotografare, nei Comuni di Roma, Milano e Napoli, una situazione di inadeguatezza strutturale del numero di licenze attive, destinata ad essere esacerbata a fronte dei futuri ed ingenti flussi turistici, che interesseranno le città nei prossimi mesi, ad esempio in concomitanza con il Giubileo a Roma a partire da dicembre 2024.

Con la presente segnalazione l'Autorità, richiamando quanto già evidenziato in precedenti interventi di *advocacy* [AS277 del 3 marzo 2004, *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*, in Boll. n. 9/2004; AS1354 del 10 marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Boll. n. 9/2017] intende dunque sollecitare i Comuni di Roma, Milano e Napoli ad adeguare il numero delle licenze taxi alla domanda di tali servizi, di cui una significativa parte rimane, ad oggi, costantemente insoddisfatta, spingendo l'aumento oltre il tetto del 20%, che, in base ai dati acquisiti, non appare sufficiente a superare le criticità evidenziate. In tal senso, va altresì osservato che i bandi con cui sono state rilasciate le ultime licenze sono estremamente risaltanti, e i tre comuni non sembrano aver adottato iniziative concrete per fronteggiare il pressante problema dell'inadeguatezza delle licenze, sebbene studi e indagini da essi commissionati facessero emergere la necessità di ampliare il numero di licenze taxi, né hanno inviato in modo continuativo richieste alle cooperative e alle *app* per valutare se l'offerta dei servizi taxi fosse adeguata o meno. L'intervento volto ad incrementare le licenze per il servizio taxi andrebbe inoltre effettuato con la massima tempestività e urgenza, attesa la permanente e grave situazione di criticità che caratterizza l'erogazione del servizio.

Sempre nell'ottica di garantire una maggiore apertura del mercato¹⁴ e conseguentemente di aumentare la qualità del servizio sarebbe, altresì, auspicabile l'adozione di misure complementari aggiuntive rispetto all'incremento del numero delle licenze attive, come ad esempio la regolamentazione dell'istituto delle doppie guide (attualmente presente a Roma e Milano ma non a Napoli), l'implementazione del taxi *sharing*, l'efficientamento dei turni per renderli più flessibili, nonché l'esercizio di un monitoraggio attivo ed efficace da parte degli organi stabiliti dalle amministrazioni comunali sull'adeguatezza dell'offerta del servizio taxi e sull'effettiva prestazione del servizio stesso adottando adeguati meccanismi di controllo.

Per evitare che in futuro si ripropongano situazioni di carenza della domanda analoghe a quella fino ad oggi registrata, con gravi disagi per l'utenza, i comuni dovrebbero procedere, in maniera sistematica e almeno annualmente, a richiedere alle cooperative di taxi le informazioni necessarie a verificare l'adeguatezza del servizio rispetto alla domanda effettiva e a pubblicarne gli esiti, in modo da attivare tempestivamente la procedura per il rilascio di nuove licenze, tramite l'adozione di un bando di pubblico concorso.

In tal senso l'esperienza fin qui maturata mostra, infatti, l'inerzia dei comuni nell'esercizio di questa importante funzione dalla quale dipende, in ultima istanza, la qualità del servizio di taxi fornito agli utenti.

Al fine di promuovere una maggiore efficienza nell'erogazione del servizio taxi, andrebbe valutata anche l'ipotesi di rendere più flessibile la disciplina dei turni, fatte salve le tutele in materia di lavoro, rispetto alla quale qualche miglioramento è stato comunque già registrato, ad esempio nel Comune di Milano. Sul punto, l'Autorità già in passato aveva osservato che: *"la fissazione dei turni di servizio non appare necessaria ai fini del corretto funzionamento del mercato prestandosi, al contrario, alla ripartizione dell'offerta del servizio per fasce orarie tra i concorrenti. La determinazione dei turni di servizio rappresenta, in tal senso, una garanzia a vantaggio degli operatori del settore*

¹⁴ [In numerosi paesi dell'area UE, come ad esempio Austria, Irlanda, Olanda, Germania, Slovacchia, Regno Unito e Svezia, non è presente un tetto massimo al numero di licenze taxi. Fonte: Commissione Europea, 2016, "Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU", <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.]

piuttosto che un beneficio per i consumatori. In questo contesto non appare opportuno prevedere la fissazione di turni rigidamente prestabiliti, fermo restando un obbligo di servizio minimo garantito per ciascuna ora del giorno”¹⁵.

Il maggior livello di flessibilità auspicato dovrebbe, in particolare, garantire un miglioramento della qualità/quantità dei servizi; là dove, invece, una regolamentazione troppo rigida delle turnazioni dei taxi potrebbe essere di ostacolo all'instaurazione di un efficace confronto concorrenziale, a discapito del prezzo e del servizio, che andrebbe a peggiorare.

L'Autorità auspica, in conclusione, che le considerazioni svolte possano offrire ai Comuni interessati un contributo utile per improntare la rispettiva attività verso una maggiore apertura alla concorrenza del servizio di trasporto di persone mediante taxi, intervenendo ad adeguare strutturalmente il numero di licenze taxi, nonché ad assicurare un maggior livello di flessibilità nell'organizzazione del servizio, monitorandone la qualità e l'adeguatezza.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

¹⁵ *[Cfr., fra tutte, AS277 del 26 febbraio 2004 "Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi", nonché, più recentemente, AS942 del 25 febbraio 2012 "Comune di Roma –turnazioni per il servizio taxi", in cui si sottolinea che: "una regolamentazione troppo rigida delle turnazioni dei taxi potrebbe essere di ostacolo all'instaurazione di un efficace confronto concorrenziale impedendo agli operatori di competere sul prezzo o sulla qualità del servizio reso. Nei limiti in cui sia ragionevolmente possibile, dunque, tenendo conto del necessario assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, sarebbe opportuna l'adozione di misure che consentano una maggiore flessibilità degli operatori economici nella scelta dei turni di servizio".]*