

Parere n. 38/2025

Parere al Comune di Cremona in materia di aggiornamento del regolamento del servizio taxi, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.

L'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), nella seduta del 13 novembre 2025

premesso che:

- ha ricevuto dal Comune di Cremona (di seguito, anche: Comune), con nota prot. n. 52786 del 18/06/2025 (acquisita al prot. ART n. 55962/2025 del 18/06/2025), 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 alla proposta del nuovo *"Regolamento per il trasporto di persone mediante servizio taxi e servizio di noleggio con conducente (N.C.C.)"* (di seguito: Regolamento);
- con nota prot. n. 59020 del 09/07/2025 (acquisita al prot. ART n. 60659/2025 del 09/07/2025) il Comune ha richiesto una sospensione del procedimento di rilascio del parere allo scopo di poter effettuare un supplemento di istruttoria;
- con nota prot. n. 80075 del 19/09/2025 (acquisita al prot. ART n. 76664/2025 del 19/09/2025) il Comune ha inviato una nuova versione dello schema di Regolamento;
- con e-mail del 28/10/2025 (acquisita al prot. ART n. 88307/2025 del 29/10/2025) il Comune ha fornito evidenza dei contingenti taxi e NCC stabiliti dalla Provincia con il Decreto n. 572 del 14/08/2023;

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 inherente 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.

Col decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (*"Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"*), il legislatore è intervenuto al fine di rafforzare la concorrenza nell'ambito del servizio taxi, in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato e la determinazione delle tariffe, assicurando nel contempo una maggiore efficienza del servizio e livello

qualitativo dello stesso. In particolare, l'art. 6 reca una serie di puntuale disposizioni poste «[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 nuovamente intervenuto nel settore. In particolare, l'art. 37 del sopra citato d.l. 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. 201/2011);
- 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. 201/2011), 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)).

Riguardo a detta disciplina generale, il Consiglio di Stato - Prima Sezione consultiva ha statuito, nel parere n. 1427/2024 reso nell'adunanza del 9 ottobre 2024, che trattasi di «una disciplina volta a riconoscere compiti e poteri incisivi in capo all'Autorità, in un settore che coinvolge interessi fondamentali dell'utenza, oltre che, in una prospettiva più ampia, l'interesse generale al funzionamento efficiente di un servizio che concorre a soddisfare un primario bisogno di mobilità».

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. Si evidenzia, al riguardo, che nel citato parere n. 1427/2024, il Consiglio di Stato - Prima Sezione consultiva, ha statuito che «*in quanto a carattere eccezionale, la disciplina del 2023 va interpretata in senso rigorosamente restrittivo, sicché deve considerarsi inciso il solo potere consultivo riconosciuto all'Autorità dal citato art. 37, co. 2, lett. m, secondo periodo, senza che possano considerarsi in alcun modo coinvolti il compito di monitoraggio e verifica di cui all'art. 37, co. 2, lett. m, primo periodo e la straordinaria legittimazione processuale di cui all'art. 37, co. 2, lett. n), esercitabile, pertanto, anche con riguardo agli atti adottati nella gestione della procedura concorsuale straordinaria, eccettuata la invocabilità dei principi di cui all'art. 37, co. 2, lett. m, secondo periodo, n. 1».*

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 21/1992, anche tenuto conto dei recenti cambiamenti connessi al diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo ai servizi di mobilità. In particolare, nel predetto Atto di segnalazione l'Autorità ha evidenziato, tra l'altro, l'opportunità di rivedere le disposizioni che regolano il servizio taxi, con riferimento all'adozione di misure finalizzate ad assicurare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio e della qualità delle prestazioni alle esigenze di mobilità dei diversi contesti territoriali, richiamando l'attenzione sulla necessità di «[...] dare attuazione [da parte dei Enti territoriali competenti] al criterio di cui al punto 2) dell'articolo 37, comma 2, lettera m), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e consentire ai titolari di licenza maggiore libertà nell'organizzazione del servizio, sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda con turni flessibili, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come l'uso collettivo dei taxi».

Con nota del 16 luglio 2020, indirizzata ad ANCI e alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nonché pubblicata sul proprio sito web istituzionale, 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 tale Comunicazione la Commissione europea 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.

L'Autorità, con la delibera n. 46/2022 del 23 marzo 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 delle Linee guida 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 di tariffe correlate ai costi di produzione del servizio.

Da ultimo, la Corte costituzionale, intervenendo in materia di rilascio di autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con osservazioni estendibili pure al servizio taxi, ha affermato che *«i servizi di autotrasporto non di linea [...] concorrono a dare "effettività" alla libertà di circolazione, «che è la condizione per l'esercizio di altri diritti»* (sentenza n. 36 del 2024), per cui la forte carenza dell'offerta – che colloca l'Italia fra i Paesi europei meno attrezzati al riguardo, come risulta dai dati segnalati nell'opinio presentata dall'ANITRAV tanto nel presente giudizio quanto nel giudizio a quo – generata dal potere conformativo pubblico si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico. Essa ha infatti innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. Ha compromesso le esigenze di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro. Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura, come documentato dalla Regione Calabria nel giudizio a quo» (sentenza n. 137 del 2024).

II. Osservazioni dell'Autorità

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune, l'Autorità esprime le proprie osservazioni sullo schema di regolamento del servizio taxi ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del d.l. 201/2011, nell'esercizio della propria funzione di verifica della corrispondenza dei livelli di offerta, delle tariffe e della qualità del servizio taxi 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 o numero di licenze;
2. organizzazione del servizio;
3. struttura tariffaria;
4. qualità del servizio.

Preliminarmente, si invita il Comune a un controllo generale dell'intero documento al fine di eliminare i refusi presenti.

II.1 Contingente o numero di licenze (art. 37, comma 2, lett. m), numero 1, del d.l. 201/2011)

Ai fini del rispetto dell'art. 5, comma 1, lett. a), della legge 21/1992, è opportuno modificare l'art. 3, comma 1, del Regolamento indicando i limiti massimi del contingente taxi e NCC. Il numero delle licenze e autorizzazioni effettivamente assentite dal Comune (che potenzialmente possono essere in misura inferiore al contingente) va mantenuto aggiornato annualmente dai competenti organi comunali e pubblicato nell'apposita sezione del sito internet del Comune.

L'art. 3 dello schema di Regolamento prevede che, per ampliare il contingente taxi, il Comune effettui la quantificazione del fabbisogno mediante una metodologia semplificata di tipo comparativo (punti 2-3 delle Linee guida), previa scelta di un campione di comuni italiani adeguato per numero e composizione. Si ricorda che tale metodologia semplificata è utilizzabile dai Comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti al posto della metodologia ordinaria, comunque preferibile (punti da 9 a 18 delle Linee guida), laddove non siano noti i dati del servizio taxi da ottenersi tramite il monitoraggio (cioè: numero di chiamate inevase e dei tempi di attesa in diversi momenti del giorno e periodi dell'anno, del numero delle corse giornaliere, della percorrenza chilometrica e durata di ogni corsa, della suddivisione percentuale tra corse urbane ed extraurbane, della produttività media intesa come numero medio di corse effettuate per vettura taxi, ecc.). Dunque, è opportuno modificare l'art. 3, comma 2, del Regolamento sostituendo le parole "dovrà avvenire" con "potrà avvenire".

II.2 Organizzazione del servizio (art. 37, comma 2, lett. m), numero 2, del d.l. 201/2011)

L'art. 4 dello schema di Regolamento prevede la presenza, tra i soggetti che compongono la Commissione consultiva, di un rappresentante per ciascuna delle tre principali associazioni di categoria a livello locale e di un rappresentante per conto di tutte le associazioni di tutela dei consumatori. In disparte l'osservazione che anche l'ambito degli operatori NCC va ricompreso nella Commissione, è opportuno prevedere un adeguato bilanciamento di rappresentanza tra le associazioni di categoria e le associazioni degli utenti.

L'art. 37 dello schema di Regolamento tratta del sistema di monitoraggio periodico, ma confonde gli aspetti del monitoraggio finalizzato alla raccolta dei dati sulle modalità di svolgimento del servizio, inclusi i reclami, il controllo dei turni e la corretta applicazione delle tariffe (punti 38-73-74-101 delle Linee guida), con gli aspetti del monitoraggio sistematico dei dati di domanda e offerta del servizio (punti 32-33-99-100 delle

Linee guida). È opportuno che il Regolamento disciplini in due articoli distinti il monitoraggio finalizzato al controllo sul corretto svolgimento del servizio e il monitoraggio finalizzato all'acquisizione dei dati di domanda e offerta, perché la prima fattispecie investe l'ambito qualitativo mentre la seconda riguarda l'ambito organizzativo e, in particolare, consente le periodiche valutazioni di adeguatezza del servizio (*supra*); i due temi richiedono, quindi, modalità esecutive e competenze differenti.

L'art. 10, comma 8, dello schema di Regolamento prevede come titolo preferenziale per il rilascio della licenza taxi «*l'aver esercitato servizio di taxi quale titolare, sostituto alla guida del titolare o l'essere stato dipendente di una impresa di noleggio con conducente per un periodo di tempo complessivo di almeno sei mesi*». Poiché l'art. 8, comma 4, della legge 21/1992 equipara l'esperienza in ambito taxi a quella in ambito NCC è opportuno integrare l'art. 10, comma 8, del Regolamento includendo tra i titoli preferenziali anche il servizio pregresso come titolare di un'autorizzazione NCC.

II.3 Struttura tariffaria (art. 37, comma 2, lett. m), numero 3, del d.l. 201/2011)

L'art. 28, comma 1, dello schema di Regolamento afferma che la «*tariffa massima è calcolata mediante tassametro*». In realtà il tassametro fornisce il prezzo della corsa calcolato sulla base delle tariffe: sono queste che devono intendersi come importi massimi (punto 50 delle Linee guida). La stessa formulazione si ripresenta ai commi 2, 3 e 10 dove si parla ancora di *"tariffa massima"*. Per rendere chiara la differenza tra prezzo e tariffa, è opportuno espungere dovunque l'aggettivo *"massima"* dopo la parola *"tariffa"*, aggiungendo uno specifico comma all'art. 28 in cui si precisa che le tariffe stabilite per via amministrativa sono da intendersi come valori massimi, ossia che i prezzi del servizio ottenuti con tali tariffe sono liberamente suscettibili di riduzione.

L'art. 28, comma 2, dello schema di Regolamento stabilisce che la tariffa è a base chilometrica per il servizio urbano. Ciò contrasta con l'art. 13, comma 2, della legge 21/1992 il quale prevede che la tariffa urbana sia a base multipla cioè, nella generalità dei casi, proporzionale al tempo quando la velocità di viaggio è inferiore a una certa soglia, e proporzionale alla distanza per velocità superiori alla suddetta soglia. Dunque, è necessario modificare l'art. 28, comma 2, del Regolamento indicando che la tariffa urbana è a base multipla.

All'art. 26 dello schema di Regolamento manca una descrizione del criterio di ripartizione della spesa tra gli utenti del *taxis sharing*; poiché la tariffa *taxis sharing* si applica con un numero minimo di utenti, appare ragionevole far pagare a ciascun utente una quota del prezzo indicato dal tassametro alla destinazione di ciascun utente (in conformità ai punti 71-72 delle Linee guida). Pertanto, è opportuno specificare nell'art. 26 del Regolamento la modalità applicativa della tariffa del *taxis sharing*.

Infine, è necessario aggiungere un comma all'art. 28 del Regolamento, inserendo la previsione che il Tariffario deve riportare il prezzo della corsa standard definita dall'Autorità¹.

II.4 Qualità del servizio (art. 37, comma 2, lett. m), numero 4, del d.l. 201/2011)

Relativamente alla tipologia di autovetture, l'art. 10, comma 8, dello schema di Regolamento prevede una

¹ La corsa standard è definita al punto 54 delle Linee guida e si basa su un percorso di 5 km con sosta/attesa di 5 minuti (non consecutivi) effettuato in un giorno feriale da parte di un utente privo di bagagli.

premialità in sede di concorso di assegnazione di nuove licenze per i «veicoli ecocompatibili a basso impatto ambientale». Questa previsione risulta depotenziata qualora il bando di concorso non riporti precise indicazioni riguardo alle caratteristiche delle autovetture; pertanto, è necessario integrare l'art. 10, comma 5, del Regolamento prevedendo espressamente che il bando deve specificare le caratteristiche dei veicoli adatte a conseguire la premialità.

Inoltre, considerato che generalmente viene trascurata la situazione connessa all'obsolescenza del parco circolante di autovetture dovuta all'usura dei veicoli, è opportuno introdurre nell'art. 19 del Regolamento la previsione di una soglia di vetustà massima delle autovetture adibite al servizio taxi², eventualmente funzione di più variabili (es.: anno immatricolazione, chilometraggio, alimentazione).

Per quanto concerne la trasparenza delle informazioni, è necessaria l'introduzione di uno specifico articolo nel Regolamento che preveda la pubblicazione, nell'apposita sezione dedicata ai taxi del sito internet istituzionale del Comune, di tutte le informazioni relative al settore, in particolare l'indicazione del numero di licenze assentite, il Regolamento, il Tariffario, le disposizioni sui turni, la Carta della qualità (punti 41-42-57-83 delle Linee guida). Sebbene questa previsione sia già presente nello schema di Regolamento, essa risulta spezzettata in più punti (art. 3, comma 1 – art. 28, comma 8 – art. 37, comma 9).

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

Torino, 13 novembre 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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

² Sempreché mantenuti in uno stato di perfetta efficienza.