

Parere al Comune di Sarzana sull'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, nella seduta del 13 maggio 2026

premessi che:

- ha ricevuto dal Comune di Sarzana (di seguito, anche: Comune), con nota prot. n. 5591 del 05/02/2026 (acquisita al prot. ART n. 8268/2026 del 05/02/2026), 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 la gestione del servizio pubblico non di linea - Taxi"*;
- con nota prot. n. 9375 del 26/02/2026 (acquisita al prot. ART n. 12886/2026 del 26/02/2026), 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. 14760 del 27/03/2026 (acquisita al prot. ART n. 19179/2026 del 27/03/2026), il Comune ha inviato una nuova versione dello schema di Regolamento (di seguito: *"Regolamento"*) chiedendo la riattivazione dell'istruttoria finalizzata al rilascio del parere dell'Autorità;

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.

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 del livello qualitativo dello stesso. In particolare, l'art. 6 reca una serie di puntuali disposizioni poste «[a] 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 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 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'opinione 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 sull'aggiornamento del Regolamento

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune, l'Autorità esprime le proprie osservazioni 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.

Le osservazioni sullo schema di Regolamento del servizio taxi vengono 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.

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

L'art. 18 dello schema di Regolamento riporta le dimensioni del contingente dei servizi taxi e NCC; lo stesso articolo prevede la possibilità per il Comune di ampliare il contingente numerico, previa analisi della domanda e dell'offerta di servizio attraverso un set di indicatori (popolazione, spostamenti per cura, studio o lavoro, movimenti da/per nodi di trasporto, ecc.). Per completezza, è **opportuno inserire nel Regolamento una descrizione della metodologia attraverso la quale tradurre i dati degli indicatori nel numero di licenze idoneo a soddisfare la domanda di servizio taxi**. Inoltre, è **necessario indicare nell'art. 18 del Regolamento il numero minimo di autovetture taxi che devono essere idonee al trasporto di disabili incarrozzati**, da determinare e periodicamente aggiornare in base a indagini e monitoraggi sulle esigenze di mobilità di questa tipologia di utenza (seguendo le indicazioni fornite al punto 25 delle Linee guida, con le attuali dimensioni del contingente tale numero non dovrebbe essere inferiore a 1 taxi).

L'art. 28, comma 3, dello schema di Regolamento prevede che le licenze taxi di nuovo rilascio siano vincolate all'impiego di autovetture idonee al trasporto di persone con disabilità grave. Questa previsione, con riguardo alle caratteristiche dei veicoli con cui svolgere il servizio, sembra dunque estendersi a tutti i futuri tassisti. In considerazione dei maggiori costi correlati alle vetture appositamente attrezzate per il trasporto delle persone con disabilità grave, che si ripeterebbero ad ogni sostituzione del veicolo, è **opportuno modificare l'art. 28, comma 3, del Regolamento sostituendo il vincolo generalizzato per i nuovi licenziatari, relativo all'impiego di veicoli idonei al trasporto di disabili incarrozzati, con la previsione che ogni bando di concorso riporti la quota di licenze da rilasciare soggette a tale vincolo**.

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

L'art. 9, comma 3, dello schema di Regolamento prevede la validità illimitata delle licenze taxi e autorizzazioni NCC senza obblighi di "vidimazione annuale", «fatte salve le verifiche tecniche sugli automezzi»; tale previsione risulta incompleta perché non include le verifiche sui conducenti, perciò è **necessario che l'art. 9 del Regolamento preveda anche il controllo periodico finalizzato a verificare il mantenimento dei requisiti richiesti ai titolari delle licenze taxi e autorizzazioni NCC**.

L'art. 12, comma 2, dello schema di Regolamento richiama le turnazioni integrative (punto 20 delle Linee guida) e rimanda all'art. 26 che però tratta un altro tema, ossia la complementarità tra i servizi taxi e il TPL. **È opportuno che il tema delle turnazioni integrative trovi collocazione, e adeguata trattazione, nell'art. 24 del Regolamento**, in cui viene specificamente trattato l'argomento dei turni di servizio.

L'art. 13 dello schema di Regolamento è rubricato "Periodi di aspettativa" e consente l'astensione del tassista dal lavoro per la durata massima di 180 giorni in un anno e 360 giorni nell'arco di un quinquennio. Al fine di garantire la continuità del servizio, è **necessario integrare l'art. 13 con la previsione che, durante l'assenza, il titolare della licenza sia sostituito alla guida in conformità all'art. 10 della legge 21/1992**.

L'art. 21, comma 8, dello schema di Regolamento riporta la possibilità per il Comune di rilasciare licenze a tempo determinato per fronteggiare situazioni straordinarie di incremento della domanda. Però, qualora l'attività di monitoraggio del servizio (v. *infra*) rivelasse carenze di offerta a carattere ricorrente concentrate in determinati periodi dell'anno (ad esempio, connesse alla stagionalità dei flussi turistici), risulterebbe più efficace il rilascio mediante concorso pubblico di licenze stagionali di durata illimitata ma con attivazione circoscritta a specifici periodi. Conseguentemente, **è opportuno integrare l'art. 21 del Regolamento prevedendo la possibilità di rilascio di licenze stagionali a carattere stabile, previa acquisizione del parere preventivo dell'Autorità.**

L'art. 21, comma 6, dello schema di Regolamento prevede come titolo preferenziale per il rilascio della licenza taxi «*l'aver esercitato servizio di taxi in qualità di sostituto alla guida del titolare della licenza taxi 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 necessario integrare l'art. 21, comma 6, del Regolamento includendo tra i titoli preferenziali anche il servizio pregresso come dipendente di un'impresa di NCC.**

Il Regolamento cita occasionalmente la possibilità dell'uso condiviso del taxi. Si evidenzia che l'art. 37, comma 2, lett. m), n. 2, del d.l. 201/2011 attribuisce rilievo a questo aspetto, poiché il "*taxi sharing*" consente di ottimizzare l'utilizzo del parco vetture e, al contempo, rappresenta una modalità di servizio più vantaggiosa sia per gli utenti sia per gli operatori. Pertanto, **è opportuno introdurre uno specifico articolo nel Regolamento che preveda la possibilità per il Comune di attivare la modalità di servizio di *taxi sharing* con le appropriate tariffe;** a tale riguardo può farsi riferimento ai punti 23-24 e 71-72 delle Linee guida.

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

L'art. 29, comma 4, dello schema di Regolamento prevede una verifica biennale delle tariffe.

Poiché aggiornamenti tariffari frequenti possono incidere sulla sostenibilità del prezzo, rendendo il servizio taxi sempre meno accessibile all'utenza, tenuto conto del punto 60 delle Linee guida, **è opportuno modificare l'art. 29, comma 4, indicando che l'aggiornamento del sistema tariffario avviene con periodicità quinquennale.**

L'art. 29, comma 7, dello schema di Regolamento reca un breve cenno alle tariffe predeterminate. Si evidenzia che l'art. 37, comma 2, lett. m), n. 3, del d.l. 201/2011 attribuisce rilievo a questo aspetto, poiché le tariffe predeterminate definiscono un prezzo prestabilito, omnicomprensivo ed invariabile da/per determinate località, costituendo uno strumento di maggior tutela per gli utenti. I punti da 65 a 70 delle Linee guida forniscono indicazioni sulle modalità di determinazione delle tariffe in esame, evidenziando anzitutto che esse devono risultare più vantaggiose per l'utente rispetto ai prezzi ottenibili tramite l'applicazione delle tariffe a consumo. Di conseguenza, **è necessario integrare l'art. 29, comma 7, del Regolamento precisando che le tariffe predeterminate devono risultare più convenienti del prezzo calcolato a tassametro con le tariffe a consumo.**

È opportuno indicare nell'art. 31 del Regolamento l'obbligo che il Tariffario venga reso disponibile anche in lingua inglese (punto 56 delle Linee guida).

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

Poiché l'obsolescenza del parco autovetture circolante incide sul livello di qualità del servizio percepito dall'utente, è **opportuno introdurre nell'art. 32 del Regolamento la previsione di una soglia di vetustà massima dei veicoli da adibire al servizio taxi¹, eventualmente in funzione di più variabili** (es.: anno immatricolazione, chilometraggio, alimentazione).

È opportuno che l'art. 32 del Regolamento includa anche la presenza del sistema di climatizzazione tra le caratteristiche delle autovetture (punto 80 delle Linee guida).

L'art. 40, comma 2, dello schema di Regolamento menziona la Carta della Qualità del servizio associandola ai reclami. Si evidenzia che lo scopo della Carta della Qualità è quello di consentire anzitutto al Comune di valutare la qualità del servizio reso agli utenti; a tal proposito, è **opportuno introdurre nel Regolamento un articolo per stabilire *standard* di qualità misurabili attraverso idonei indicatori, riguardanti sia i veicoli che i conducenti, e prevedere che nella Carta della Qualità del servizio taxi siano pubblicizzati i predetti *standard* e i livelli raggiunti dai relativi indicatori**, rilevati periodicamente dal Comune anche mediante indagini di *customer satisfaction* (punti 78-79 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 Sarzana, con l'invito a dare seguito a quanto contenuto nello stesso.

Torino, 13 maggio 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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

¹ Sempreché mantenuti in uno stato di perfetta efficienza.