



Diritto Amministrativo

mercoledì, 11 Giugno 2025

Le vicende traslative delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente

Carol Gabriella Maritato

Diritto Amministrativo

Provvedimento (estremi)

Cons. Stato, sez. V, ud. 20 marzo 2025 – dep. 11 giugno 2025, n. 5053

Tematica

Diritto amministrativo
Licenze
Trasferibilità

Norma/e di riferimento

Art. 9, legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21

Massima/e

AAA Le norme che consentono la circolazione delle licenze per atto *inter vivos* o *mortis causa* sono eccezionali, perciò di stretta interpretazione. *Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2025, n. 5053*

AAA Il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea è mercato regolamentato, nel quale la regola è che le licenze sono attribuite dai comuni mediante concorso pubblico, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 21 del 1992, essendo contingentate in ragione di una programmazione di veicoli circolanti rimessa ai Comuni. *Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2025, n. 5053*



In senso **conforme**: Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 2022, n. 5756; Cons. Stato, sez. V, 31 agosto 2021, n. 6124; Cons. Stato, sez. V, 1° marzo 2021 n. 1703

Commento

Le vicende traslative delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente

Carol Gabriella Maritato

L'art. 9 (Trasferibilità delle licenze) della legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21 prevede quanto segue: «1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, purché iscritta nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti, quando il titolare stesso si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni; b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida. 2. In caso di morte del titolare la licenza o l'autorizzazione possono essere trasferite ad uno degli eredi appartenenti al nucleo familiare del titolare, qualora in possesso dei requisiti prescritti, ovvero possono essere trasferite, entro il termine massimo di due anni, dietro autorizzazione del sindaco, ad altri, designati dagli eredi appartenenti al nucleo familiare del titolare, purché iscritti nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti. 3. Al titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può esserne attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima».

La disposizione consente la trasferibilità delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi e delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (in tutto e per tutto equiparate, sicché d'ora innanzi per comodità espositiva si farà riferimento alle sole "licenze"), ma detta un regime di circolazione soggetto a particolari limiti e condizioni. Il contenuto complessivo dell'articolo induce a ritenere che il comma 1 e 3 disciplinino il trasferimento della licenza per atto tra vivi ed il secondo la sua circolazione a seguito della morte del titolare.

Il differente regime circolatorio è anche alla base del dibattito dottrinale che, prendendo le mosse dall'opinione tradizionale secondo cui la licenza non è un bene che possa formare oggetto di un diritto (arg. ex art. 810 c.c.), ma un provvedimento amministrativo che viene rilasciato all'esito di un procedimento amministrativo avente ad oggetto un potere autorizzatorio della pubblica amministrazione, è tuttavia approdato a delineare la licenza in argomento come bene giuridico commerciabile inter vivos (valendo pur sempre la regola generale secondo cui una licenza amministrativa non può essere ceduta in virtù di un semplice accordo tra le parti), e trasferibile mortis causa (senza però che si configuri come diritto facente parte dell'asse ereditario e che possa costituire oggetto di disposizione rimessa alla libera volontà del de cuius).

Il dato letterale della normativa di settore è tale da consentire di prescindere dall'approfondimento della natura giuridica delle licenze in argomento, apparendo piuttosto decisiva la considerazione che il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea è mercato regolamentato, nel quale la regola è che le licenze sono attribuite dai comuni mediante concorso pubblico, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 21 del 1992, essendo contingentate in ragione di una programmazione di veicoli circolanti rimessa ai Comuni (cfr. Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2021 n. 1703 e Cons. Stato, sez. V, 31 agosto



2021, n. 6124, nonché Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 2022, n. 5756, nel senso che l'attività di servizio di n.c.c. è sottratta all'ambito di applicazione dei provvedimenti di liberalizzazione di derivazione comunitaria, a differenza dell'attività di noleggio di autobus con conducente).

Le norme che derogano alla regola appena detta – come appunto quelle che consentono la circolazione delle licenze per atto inter vivos o mortis causa – sono norme eccezionali, perciò di stretta interpretazione.

Invero il comma 1 dell'art. 9 della legge quadro prevede che la licenza sia trasferita su "richiesta" del titolare a persona dallo stesso designata, presupponendo perciò l'esistenza in vita del richiedente, come peraltro confermato dal coordinamento col comma 3.

Non essendo sufficiente al trasferimento l'accordo tra le parti, il titolare della specifica licenza è tenuto a richiederne alla competente autorità comunale il trasferimento a persona, in possesso dei requisiti prescritti, da lui stesso designata, ma soltanto se il titolare si trovi in una delle condizioni previste dalla norma. In sintesi, spetta al titolare della licenza la sola potestà di designazione del cessionario, il quale deve essere una persona fisica, essere iscritto nel ruolo di cui all'articolo 6 ed essere in possesso dei requisiti prescritti. La procedura non è soggetta a s.c.i.a. perché, riferendosi come detto ad un regime autorizzatorio limitato, presuppone la "richiesta di trasferimento" del titolare ed il provvedimento amministrativo di re-intestazione della licenza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2021, n. 772, secondo cui l'art. 9, L. n. 21 del 1992 cit., innestando il trasferimento a terzi della licenza sul rapporto amministrativo che si attiva con il rilascio del titolo, "non lo rimette alla mera iniziativa ed alla libera disponibilità dei privati, trattandosi di vicenda modificativa della relazione autorizzatoria, che è subordinata alla puntuale verifica dei relativi presupposti e condizioni nonché del possesso, da parte del nuovo titolare, dei requisiti prescritti"; la sentenza sottolinea come la disciplina sia "una naturale conseguenza della indisponibilità del titolo (e del rapporto amministrativo sottostante) da parte dell'intestatario, correlata alla funzione di pubblico controllo e di programmazione sottesa al regime autorizzatorio limitato (cfr. art. 41, comma 3 Cost.)").

Come detto, il mero accordo tra privati non è sufficiente, sul piano effettuale, a perfezionare la vicenda traslativa, costituendo soltanto il presupposto (civilistico) di un procedimento amministrativo destinato a concludersi solamente con la determinazione comunale di voltura. Dal tenore della disposizione si evince che comunque, verificandosi le situazioni oggettivamente accertabili descritte dalla legge, l'ente pubblico, pur essendo il solo munito della potestà del rilascio della licenza, è tenuto ad effettuare il trasferimento richiesto con la domanda di volturazione (cfr. Cass. civ. 14 luglio 2017, n. 17476 e Cass. civ. 4 ottobre 2017 n. 23143, in motivazione).

In definitiva, le condizioni (alternative) di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 funzionano come limiti per l'esercizio della stessa potestà amministrativa comunale ed i divieti del comma 3 operano come ostacoli posti a possibili fenomeni speculativi, atteso che la licenza conseguita per concorso è di carattere gratuito, ma la sua cessione inter vivos si presume onerosa (cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2012, n. 325 e Cons. Stato, sez. V, 12 gennaio 2015 n. 40, che sottolineano che le norme del terzo comma impediscono in via definitiva la partecipazione ad altro concorso di colui che abbia trasferito la licenza e ne consentono l'acquisto a titolo oneroso soltanto dopo il decorso di cinque anni dall'ultimo trasferimento e precisano che in caso di differente interpretazione chi abbia ceduto onerosamente la propria licenza potrebbe acquisirne altra con cadenza periodica, per poi cederla e trarne profitto; più recentemente, in



termini analoghi Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2021, n. 772 ed anche il parere del Cons. Stato, sez. I, n. 3090/2019 del 6 dicembre 2019).

La giurisprudenza, anche in ambito tributario, ha preso atto dell'esistenza di vero e proprio mercato di "rivendita" delle licenze, facendo registrare orientamenti non univoci nel corso del tempo, ma di recente consolidatisi nel senso che il trasferimento anche della sola licenza è equiparato al trasferimento di azienda, pure quanto alla forma, alla pubblicità ed alla registrazione, essendo perciò soggetto ad imposta di registro (Cass. civ. 27 gennaio 2017, n. 2052, nonché Cass. civ. 21 luglio 2021 n. 20770); il trasferimento della licenza inoltre si presume a titolo oneroso, quindi produttivo di plusvalenza tassabile in capo al cedente (Cass. civ. n. 17476/17 e n. 23143/17 cit.; Cass. civ. 2 marzo 2018, n. 4944; Cass. civ. 8 gennaio 2024, n. 526), a meno che la donazione non risulti da atto pubblico (Cass. civ. 21 novembre 2018, n. 30029).

Il regime amministrativo del trasferimento *inter vivos* della licenza è peraltro quello sopra descritto, chiaramente dettato dall'art. 9, commi 1 e 3, della legge-quadro senza che rilevi che il trasferimento della licenza sia effettuato in via autonoma ovvero nel contesto di una cessione di azienda o, ancora, per atto a titolo oneroso o a titolo gratuito. Proprio perché il comma 1 presuppone la richiesta del titolare di attivazione della potestà autorizzatoria amministrativa esso è da ritenersi, come detto, inapplicabile ai trasferimenti *mortis causa*, anche nel caso della successione testamentaria. Questa invero consente l'esercizio da parte del titolare della licenza del potere di designazione (per testamento) del cessionario della licenza, ma appare incompatibile con la previsione legislativa della necessaria iniziativa, riservata allo stesso titolare, di ottenerne la volturazione rivolgendosi all'ente pubblico competente.

La riferibilità del comma 2 dell'art. 9 della legge quadro n. 21 del 1992 ai trasferimenti *mortis causa* non si evince soltanto dall'incipit ("In caso di morte del titolare ..."), ma anche dalla sua collocazione sistematica e dal coordinamento con la disciplina delineata per i trasferimenti *inter vivos* dai commi restanti, come sopra ricostruita. D'altronde la potestà di designare il soggetto cui trasferire la licenza, che contraddistingue la posizione del titolare della licenza nei confronti dell'ente pubblico, non è incompatibile col comma 2 dell'art. 9, potendo essere esercitata mediante apposita disposizione testamentaria.

La norma infatti non distingue tra eredi testamentari ed eredi legittimi, di modo che risulta applicabile sia nel caso di vocazione legittima che di vocazione testamentaria, così come, per quest'ultima, sia nel caso che il testatore si sia limitato alla nomina di uno o più eredi sia nel caso che invece tra i propri eredi abbia designato quello cui trasferire la licenza. Il riferimento della necessaria appartenenza degli eredi al nucleo familiare non sta a significare che la fattispecie sia circoscritta alla successione ab intestato, la quale tra l'altro comprende nelle categorie dei successibili anche i collaterali, gli altri parenti e lo Stato sia pure nell'ordine di legge (arg. ex art. 565 c.c.). Piuttosto, introduce un limite – diverso da quelli di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1, che vale soltanto per i trasferimenti *mortis causa*, ma – che assolve alla medesima funzione di circoscrivere la trasferibilità della licenza, pur senza comprimere del tutto la libertà testamentaria del *de cuius*. Per contro, la disposizione è anche posta a tutela degli eredi, legittimi o testamentari, prevedendo, per un verso, che anche in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà del *de cuius* titolare della licenza, questa possa essere trasferita ad uno di loro, purché appartenente al nucleo familiare del titolare ed in possesso dei relativi requisiti, ovvero anche che possa essere trasferita "entro il termine massimo dei due anni, dietro autorizzazione del sindaco, ad altri, designati dagli eredi appartenenti al nucleo familiare del titolare, purché iscritti nel ruolo di cui all'articolo 6 ed



in possesso dei requisiti prescritti". Il presupposto dell'appartenenza al nucleo familiare del *de cuius*, per poter succedere nella titolarità della licenza ovvero per poter esercitare la potestà di designazione del soggetto "terzo", consente di individuare nella disposizione la ratio di assicurare, non tanto la circolazione di un diritto che sia compreso nell'asse ereditario – tale non essendo, come detto, la titolarità della licenza amministrativa – quanto la garanzia del mantenimento di una fonte di reddito familiare, che verrebbe meno a seguito del decesso del soggetto che lo assicurava.

Jusdi una rubrica de "**Il diritto, quotidiano Dike**" Tutti i diritti riservati Iscritto in data 11 aprile u.s. al n. 56/2024 del Registro Stampa del Tribunale di Roma **Dike Giuridica** s.r.l. P.IVA e C.F. 10063311210 Riviera di Chiaia, 256 – 80121 NAPOLI

[Chi siamo](#) | [Privacy](#)

© 2025 by Dike Giuridica.

