

Parere al Comune di Lucca in merito al rilascio di n. 10 licenze 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 24 ottobre 2025

premesso che:

- ha ricevuto dal Comune di Lucca (di seguito, anche: Comune) la richiesta di parere preventivo ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. m), del d.l. 201/2011 in riferimento al rilascio di 10 licenze taxi (rif. nota prot. n. 142144 del 21/08/2025, acquisita al prot. ART n. 70142/2025 del 21/08/2025). Con tale invio venivano forniti anche lo schema di delibera della Giunta Comunale e un documento denominato *"Relazione per il monitoraggio del servizio taxi nel comune di Lucca"* (di seguito: Relazione tecnica);
- il Comune ha già ricevuto dall'Autorità il Parere n. 7/2018 del 27/09/2018 in merito al rilascio di 10 licenze taxi, il Parere n. 9/2020 sull'adeguamento del Regolamento comunale per il servizio di taxi e NCC, il Parere n. 37/2024 per l'adeguamento del sistema tariffario;
- oltre alla documentazione allegata alla richiesta è stato analizzato il vigente *"Regolamento comunale per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto non di linea"* (di seguito: Regolamento), approvato con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 del 04/05/2021, e successive modificazioni;
- il Comune ha inviato una nota di chiarimenti (acquisita al prot. ART n. 78691/2025 del 29/09/2025) riguardo i concorsi banditi nel recente passato;
- la società cooperativa Tassisti Lucchesi Consorziati (TA.LU.CO.), a mezzo del proprio legale, ha presentato all'Autorità un contributo (acquisito al prot. ART n. 81717/2025 del 06/10/2025) ai sensi dell'art. 9 della legge 241/1990;

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 civistica 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), d.l. 201/2011).

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'art. 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'art. 37, comma 2, lett. 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 «*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

II. 1 Contingente taxi - Incremento del numero delle licenze

Le Tab. A e B del Regolamento vigente, pubblicato sul sito *web* istituzionale del Comune, riportano la quantificazione del contingente di autopubbliche comunali, che consiste in 40 licenze taxi (di cui 2 relative a veicoli per il trasporto di disabili incarozzati gravi, nel seguito anche: veicoli per PMR) e 33 autorizzazioni NCC. Tuttavia, come si evince dai documenti forniti dal Comune, solo 30 licenze taxi (di cui 1 relativa a veicoli per PMR) e 17 autorizzazioni NCC risultano attive. Con riguardo a tale informazione, riportata nella richiesta di parere e non altrimenti desumibile, si segnala l'esigenza che il numero aggiornato di licenze e autorizzazioni effettivamente assentite sia reso pubblico.

A tal proposito, a garanzia dei principi di pubblicità e trasparenza, è necessario realizzare un'apposita sezione del sito *web* istituzionale del Comune dedicata al servizio taxi, nella quale siano pubblicate tutte le informazioni utili all'utenza relative al servizio (punti 41-42 delle Linee guida), in particolare il Regolamento, il Tariffario, le disposizioni sui turni, il numero di licenze assentite, nonché i recapiti dell'Ufficio competente alla ricezione dei reclami.

Il Comune ha intenzione di incrementare l'organico effettivo taxi di 10 unità, mediante il rilascio a titolo oneroso di altrettante licenze di cui 1 vincolata all'impiego di veicoli per PMR, portando così ad esaurimento l'attuale contingente taxi programmato (*supra*).

La Relazione tecnica accusa alla richiesta di parere, denominata *"Relazione per il monitoraggio del servizio taxi nel comune di Lucca"*, fornisce elementi a supporto del prospettato incremento, insieme ad una stima del "valore di mercato" locale delle licenze, ma non riporta informazioni e analisi riconducibili al monitoraggio di cui ai punti 32-33 delle Linee guida¹.

Adottando un approccio di tipo comparativo, nella Relazione tecnica viene effettuata una prima analisi che mette a confronto Lucca con gli altri capoluoghi di provincia della Toscana (escludendo Firenze, perché capoluogo di regione, ma includendo Viareggio che, pur non essendo un capoluogo, è una città di forte attrazione); in una seconda analisi il confronto avviene con 20 capoluoghi di provincia di altre regioni d'Italia, «selezionati in base alla loro omogeneità con Lucca per numero di residenti, dimensioni, vocazione turistica e dotazione di licenze taxi» (pag. 33 della Relazione tecnica)². Entrambe le analisi mirano a stabilire il posizionamento di Lucca all'interno di classifiche basate sull'entità del rapporto tra il numero di taxi e altri parametri ritenuti rilevanti (numero di abitanti, arrivi nelle strutture ricettive³, estensione territoriale, numero di strutture ricettive). In quasi tutte le classifiche, Lucca si posiziona al di sotto della media dei valori del campione, in particolare «il dato relativo alla densità per 10.000 turisti appare fortemente insufficiente in quanto Lucca si posiziona tra gli ultimi posti della classifica» (pag. 33 della Relazione tecnica). Effettuando alcune simulazioni quantitative, la Relazione tecnica fornisce evidenze sulla necessità di potenziare l'offerta del servizio taxi.

¹ Peraltra, questa circostanza è stata motivo di un esposto inviato alla Corte dei Conti e per conoscenza all'Autorità (acquisito la prima volta al prot. ART n. 71355/2025 del 27/08/2025 e, a seguito di secondo invio, al prot. n. 72073/2025 del 01/09/2025), da parte della stessa Società Cooperativa Tassisti Lucchesi Consorziati che è intervenuta nel procedimento (v. *infra*).

² I 20 comuni impiegati per il confronto sono: Alessandria, Ancona, Asti, Bolzano, Cesena, Como, Cremona, Forlì, La Spezia, Lecce, Modena, Pavia, Pesaro, Piacenza, Ragusa, Siracusa, Terni, Udine, Varese, Vicenza.

³ Nella Relazione tecnica questo dato viene confuso col numero di turisti, ma ciò è vero solo in prima approssimazione.

La Relazione tecnica è stata oggetto di un documento di osservazioni redatto da uno Studio legale su incarico della cooperativa locale di tassisti TA.LU.CO., e inviato all'Autorità. Tale documento fa leva sul Parere n. 7/2018 dell'Autorità, che si esprimeva in senso negativo riguardo a un significativo incremento dell'organico taxi, per criticare il contenuto della Relazione tecnica.

A tal proposito è opportuno evidenziare che il giudizio espresso dall'Autorità nel Parere n. 7/2018 sul rilascio di 10 licenze si fondava sia sulla mancanza di analisi del Comune atte a dimostrare l'asserita carenza dell'organico taxi, sia sull'esito del confronto approssimativo tra la densità taxi di Lucca con le 10 licenze aggiuntive (pari a 3,9 taxi/10.000 abitanti) e la densità taxi media relativa ai 91 capoluoghi di provincia italiani (pari a 2,9 taxi/10.000 abitanti) o ad un sottogruppo formato da 20 di essi, omogenei per dimensione e vocazione turistica (pari a 2,8 taxi/10.000 abitanti). Nel parere del 2018 l'Autorità così concludeva: «*Ai fini di un futuro più puntuale dimensionamento del servizio, il Comune è invitato a sviluppare una metodologia che stimi il numero complessivo di licenze in funzione del numero di veicoli per fascia oraria necessari a soddisfare la domanda di spostamento, articolata in termini temporali e territoriali, considerando il sistema dei trasporti dell'area e i suoi assetti futuri anche con riguardo alle forme di mobilità innovativa. Tali analisi, ove confermino la necessità di adeguamento del contingente attuale (comprendendo delle due licenze vetture per disabili, comunque da prevedere) potranno essere allegate a corredo di una nuova eventuale richiesta di Parere da parte del Comune*».

Tuttavia, le valutazioni svolte nel 2018, stante il lasso di tempo trascorso, non possono ritenersi permanentemente valide, in considerazione dei rilevanti cambiamenti intervenuti successivamente a livello nazionale, con riguardo sia ai comportamenti di mobilità della popolazione, sia all'offerta di servizi di mobilità, anche non di linea. Sul lato della domanda, si annovera in particolare il cambiamento delle abitudini di lavoro (con il consolidarsi dell'utilizzo dello *smart working*⁴), della distanza e dei motivi di spostamento⁵ (con una crescente rilevanza della componente occasionale di mobilità rispetto alla componente sistematica⁶), con una ripresa, dopo la pandemia da Covid-19, della componente turistica, anche di prossimità. Sul lato dell'offerta, si osserva un consolidamento dei servizi di nuova mobilità a domanda, e la tendenza alla concentrazione territoriale dei servizi *sharing* nelle aree urbane maggiori⁷. In aggiunta, con le Linee guida pubblicate nel 2022, l'Autorità ha fornito agli Enti locali una metodologia per determinare il contingente taxi "ottimale".

L'analisi svolta nella Relazione tecnica, pur avvalendosi della possibilità di un approccio semplificato di tipo comparativo per i comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti (contemplata al punto 3 delle Linee guida dell'Autorità), porta a risultati che possono ritenersi complessivamente accettabili, sebbene sarebbe stato preferibile, sotto il profilo metodologico, basare la stima dell'ampliamento di organico sui dati di

⁴ Il [21° Rapporto sulla mobilità degli italiani pubblicato da Isfort](#) il 26 novembre 2024 (di seguito: rapporto Isfort) ha confermato i volumi di *smart workers* rilevati nel 2024 rispetto all'annualità precedente (circa 3,55 milioni di persone), prevedendone un'ulteriore crescita del +5,6% nel 2025.

⁵ Il rapporto Isfort e l'[Osservatorio sulle tendenze della mobilità di passeggeri e merci](#) relativo al II semestre 2024 hanno evidenziato una significativa crescita degli spostamenti di prossimità (fino a 2 km), che si attestano ad oltre un terzo del totale, a scapito di quelli a "corto raggio" (tra 2 e 10 km).

⁶ Anche per effetto dei mutamenti demografici, come l'aumento dell'età media della popolazione e la diminuzione della quota di giovani tra i 14 e i 19 anni, nonché della diffusione del lavoro a distanza.

⁷ Con un aumento dei noleggi (+2,5%) e del fatturato dei servizi di *sharing mobility*, pur assistendo, contemporaneamente, alla contrazione dei servizi attivi e delle flotte veicolari (-18,6%), come riporta il rapporto Isfort e in coerenza con le evidenze dell'[Osservatorio nazionale sharing mobility](#) - 9° rapporto 2025.

monitoraggio, come indicato già nel Parere n. 7/2018.

Infatti, i confronti comparativi restituiscono indicazioni collegate alle situazioni esistenti, e potrebbero non rappresentare i reali fabbisogni di autopubbliche rispetto alle esigenze di mobilità attuali ed alle evoluzioni future della domanda. Una stima più veritiera della carenza di taxi richiede la conoscenza del numero di chiamate in evase durante il ciclo giornaliero del servizio, in diversi giorni della settimana e periodi dell'anno, accompagnata dalla produttività media intesa come numero medio di corse effettuate per vettura taxi, dalla percorrenza chilometrica e durata di ogni corsa, dal numero di taxi in servizio, dalla suddivisione percentuale tra corse urbane ed extraurbane, ecc. Dati che la Relazione tecnica non contiene. Le analisi svolte giustificano la necessità di un incremento del numero di taxi, ma esse risultano parziali per quanto detto e inoltre non tengono conto delle richieste che attualmente si orientano verso i servizi NCC, in particolare di quelle rimaste insoddisfatte.

Un aspetto che emerge dalle osservazioni pervenute, ma di cui non si trova evidenza nella documentazione inviata dal Comune, è la presenza di 9 seconde guide ex art. 10, comma 5-bis, della legge 21/1992: ciò è suscettibile di produrre un rilevante potenziamento del servizio in taluni periodi della giornata. Tuttavia, la mancanza di dati relativi alle chiamate rimaste in evase durante il ciclo giornaliero del servizio non consente di apprezzare dal punto di vista quantitativo questo aspetto. Esaminando le disposizioni sui turni ordinari⁸ si evince che, nei mesi di luglio e di novembre 2025, l'offerta di servizio è strutturata su 4 turni: "mattina" (4:30-14:30) con 9 taxi, "sera" (14:30-0:30) con 10 taxi, "centrale" (8:00-20:00) con 10 taxi, "notte" (21:30-5:30) con 1 taxi. La distribuzione dell'organico taxi nell'arco della giornata, tenendo conto delle sovrapposizioni tra i turni, è data nella tabella seguente:

Tabella 1 – Ripartizione dell'organico taxi del Comune tra le diverse fasce orarie di un giorno di luglio o di novembre 2025

Fascia h	0:30-4:30	4:30-5:30	5:30-8:00	8:00-14:30	14:30-20:00	20:00-21:30	21:30-0:30
Nr. Taxi	1	10	9	19	20	10	11

Quindi, gli utenti hanno a disposizione 19-20 taxi per metà giornata, che diventano 10 alla sera e solo 1 di notte (le 9 doppie guide rafforzano alcuni di questi presidi, anche se è ignoto in che modo). Questa distribuzione giornaliera è identica sia nel mese di luglio (alta stagione) sia nel mese di novembre (bassa stagione), cosicché appare di tutta evidenza l'inadeguatezza dell'attuale turnazione ordinaria verso l'utenza turistica.

In conclusione, l'oscillazione dei flussi turistici tra alta e bassa stagione (particolarmente consistente nel caso di Lucca) può giustificare un incremento dell'organico, che tuttavia dovrebbe avvenire sulla base di dati precisi relativi al servizio, oppure in maniera graduale (come peraltro ipotizzato nella stessa Relazione tecnica).

Nelle more dell'implementazione del sistema di monitoraggio del servizio taxi finalizzato a rilevare almeno i dati delle richieste di servizio in evase e dei tempi di attesa degli utenti durante il ciclo giornaliero del servizio, in diversi giorni della settimana e periodi dell'anno (come previsto dal punto 33 delle Linee guida), **ai fini del**

⁸ Fonte: Comune (www.comune.lucca.it/progetti/servizio-taxi/).

rilascio di 10 licenze taxi è necessario che il Comune valuti che una parte di esse abbia carattere stagionale (cioè di durata indeterminata ma con validità annua limitata al periodo di alta stagione)⁹. Inoltre, in attuazione dell'art. 7, comma 5, lett. a), della L.R. Toscana n. 47/1991, **è necessario che almeno 1 licenza taxi (non stagionale) sia vincolata all'utilizzo di veicoli per PMR**.

In ogni caso è necessario implementare il prescritto monitoraggio in tempi brevi al fine di riuscire a valutare, entro la fine dell'anno 2026, l'adeguatezza del contingente che risulterà in forza anche a seguito del previsto rilascio delle nuove licenze. Al riguardo, il Comune trasmetterà a questa Autorità entro gennaio 2027 una relazione contenente gli esiti del monitoraggio effettuato.

II.2 Importo per il rilascio delle nuove licenze taxi

Il rilascio di nuove licenze taxi ordinarie a titolo oneroso è una facoltà di cui dispongono i Comuni in forza di legge. Ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b), del d.l. 223/2006, almeno l'80% dell'introito ricavato dal rilascio delle nuove licenze taxi deve essere ripartito tra i titolari di licenza taxi del comune già esistenti, mentre la restante parte può essere utilizzata dal Comune per il finanziamento di iniziative volte al controllo e al miglioramento della qualità degli autoservizi pubblici non di linea e alla sicurezza dei conducenti e dei passeggeri, anche mediante l'impiego di tecnologie satellitari¹⁰.

Il Comune non ha ancora stabilito l'importo unitario per il rilascio delle nuove licenze. La Relazione tecnica fornisce la cifra di 72.400 € quale importo medio dei 12 trasferimenti di licenza taxi avvenuti nel decennio 2014-2024, considerando solo l'avviamento.

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

Al fine di raggiungere l'obiettivo di incrementare l'organico taxi, l'importo per il rilascio delle nuove licenze deve essere inferiore al prezzo medio di trasferimento delle licenze taxi nel *"mercato di rivendita delle licenze taxi"* (di seguito, anche: "mercato taxi"¹¹); ciò per due ragioni:

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

⁹ Altresì, può considerarsi l'opzione per il rilascio delle licenze *ex art. 3, comma 1, del d.l. 104/2023*, ove sussistano i presupposti richiesti dalla norma e non si sia conclusa la cognizione dei titoli abilitativi relativi agli autoservizi pubblici non di linea, prevista dalla medesima disposizione.

¹⁰ Il riferimento è rivolto ai sistemi GPS di tracciamento del veicolo; questi sistemi, oltre a monitorare in tempo reale la posizione di un veicolo, possono inviare i dati di percorso ad un server remoto, per analisi successive. I tassametri di nuova generazione sono dotati di GPS e possono consentire di ottenere informazioni precise riguardo il numero, la percorrenza e la durata di ogni corsa del taxi. Non è superfluo ricordare che proprio la conoscenza di questi parametri rappresenta la più grave asimmetria informativa oggi esistente tra gli operatori e le amministrazioni competenti alla valutazione di adeguatezza del servizio.

¹¹ Cfr. *ex multis* Cass. civ. n. 6975/2025.

Dunque, poiché l'incremento dell'organico taxi assume per il Comune carattere prioritario rispetto al soddisfacimento delle aspettative dei tassisti esistenti riguardo all'entità della retrocessione derivante dagli introiti ottenuti col rilascio delle nuove licenze, **è opportuno che il Comune stabilisca l'importo per il rilascio delle nuove licenze taxi ad un livello inferiore rispetto ai valori di mercato in modo da non pregiudicare l'obiettivo di potenziare il servizio**¹², pur tenendo conto del possibile impatto economico sugli attuali titolari di licenza derivante dall'incremento dell'organico.

Inoltre, **è opportuno che le licenze taxi stagionali siano assentite a fronte di un importo scalato proporzionalmente ai mesi di validità**, perché esse contribuiscono a fronteggiare l'incremento periodico della domanda prodotta dai flussi turistici per una parte dell'anno ma non incidono sui potenziali ricavi dei titolari di licenza taxi ordinaria nella rimanente parte dell'anno.

Occorre altresì stabilire preventivamente i criteri con i quali gli introiti derivanti dal concorso saranno ripartiti tra gli attuali titolari di licenza, in primo luogo con riferimento alla quota complessiva da destinare agli stessi in base all'art. 6, comma 1, lett. b) del d.l. 223/2006. Al riguardo si rileva che l'obbligo di predeterminare i criteri e le modalità con cui avverrà la suddetta ripartizione trova fondamento nell'art. 12, comma 1, della legge 241/1990.

II.3 Bando di concorso

Alla data del presente parere il bando di concorso non risulta ancora predisposto. A tal proposito, nel rinviare alle indicazioni fornite al riguardo nelle Linee guida, appaiono sin da subito meritevoli di considerazione i seguenti aspetti:

- a) come previsto dall'art. 11 del Regolamento, l'assegnazione delle licenze deve avvenire tramite un concorso pubblico per titoli ed esami;
- b) allo scopo di agevolare la partecipazione al concorso, il pagamento dell'importo richiesto potrebbe essere rateizzato su un intervallo temporale congruente col vincolo normativo di divieto di trasferimento della licenza prima che siano decorsi 5 anni; pertanto, **è opportuno che nel bando venga chiaramente indicato se il pagamento dell'importo avverrà a rate oppure in un'unica soluzione**;
- c) è necessario prevedere nel bando l'attribuzione di punteggi a certificazioni specifiche eventualmente possedute dai candidati (es: lingue straniere, primo soccorso, sicurezza stradale), in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 37, comma 2, lett. m), n. 4, del d.l. 201/2011;
- d) al fine di tenere in debita considerazione l'esperienza lavorativa nel settore del trasporto pubblico non di linea, occorre prevedere espressamente nel bando la preferenza accordata dall'art. 8, comma 4, della legge 21/1992, in capo a coloro che, per un periodo complessivo di almeno 6 mesi, abbiano esercitato il servizio di taxi in qualità di sostituto alla guida del titolare della licenza o siano stati dipendenti di una impresa di noleggio con conducente; a tal proposito **è opportuno altresì prevedere l'assegnazione di un punteggio proporzionale all'esperienza maturata**;

¹² Rimanendo impregiudicata l'autonomia decisionale del Comune, si citano i seguenti esempi: 1) il Comune di Parma aveva bandito nel 2021 un concorso ordinario per l'assegnazione di 10 licenze all'importo di 160.000 €/cad, che è andato deserto; nel 2025 il medesimo Comune ha bandito un concorso straordinario ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.l. 104/2023, che risulta ancora in corso; 2) il Comune di Ravenna ha bandito nel 2024 un concorso per l'assegnazione di 4 licenze all'importo di 90.000 €/cad, riuscendo ad assegnarne solo due (il valore commerciale medio delle licenze nel mercato locale era stimato in 115.000 €).

- e) per dare un giusto riconoscimento anche ai soggetti che siano già stati in precedenza titolari di licenza taxi e/o autorizzazione NCC (per esempio in altri comuni), **è opportuno prevedere nel bando anche l'attribuzione di un punteggio proporzionale all'anzianità lavorativa già svolta in qualità di titolare di licenza taxi o autorizzazione NCC;**
- f) allo scopo di contribuire all'efficientamento ambientale del servizio, **è necessario prevedere nel bando l'attribuzione di un punteggio per l'impiego di autovetture a basso impatto ambientale, previa idonea articolazione tipologica**, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 37, comma 2, lett. m), n. 4, del d.l. 201/2011;
- g) per favorire l'avvio del sistema di monitoraggio, **è opportuno prevedere nel bando appositi obblighi di trasmissione dei dati in via sperimentale, relativi al servizio svolto dai titolari delle nuove licenze (almeno: richieste di servizio innevase, richieste di servizio totali, produttività media intesa come numero medio di corse effettuate per vettura taxi, il tutto distinto per giorno della settimana)**; tali obblighi potranno essere introdotti anche per un periodo di tempo limitato purché sufficiente a ottenere un significativo insieme di dati;
- h) poiché finora il Comune è riuscito ad assegnare solo una delle 2 licenze taxi vincolate a veicoli per PMR che l'Autorità aveva prescritto col Parere n. 7/2018 (per la precisione è stata assegnata con il concorso del 2023 per 2 licenze vincolate a veicoli per PMR a fronte di un importo di 35.000 €/cad, dopo che l'opzione era andata deserta nel concorso del 2019 che prevedeva un importo maggiore), al fine di dare piena attuazione all'art. 7, comma 5, lett. a), della L.R. Toscana n. 47/1991, **è necessario che la licenza taxi del veicolo per PMR venga assegnata in via prioritaria, valutandone il rilascio a titolo gratuito.**

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

Torino, 24 ottobre 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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