

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

- MILANO -

RICORSO

per

- **TAM - TASSISTI ARTIGIANI MILANESI**, con sede in Milano, Via Russoli n. 1, C.F. 11042930153, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig. **CLAUDIO SEVERGNINI**, nato a Milano (MI) il 4 giugno 1960 e residente in Gaggiano (MI), Via Tina Anselmi n. 5, C.F. SVRCLD60H04F205K, titolare della licenza taxi n. 17, il quale agisce anche in proprio;
- **S.A.T.A.M. (SINDACATO ARTIGIANI TAXISTI DI MILANO E PROVINCIA)**, con sede in Milano, Via Messina n. 57, C.F. 10800280157, in persona del Presidente, sig. **MASSIMO PAGANI**, nato a Milano (MI) il 6 maggio 1957 e residente in Segrate (MI), Via Monzese n. 14, C.F. PGNMSM57E06F205C, titolare della licenza taxi n. 1577, il quale agisce anche in proprio;
- **UNIONE ARTIGIANI DELLA PROVINCIA DI MILANO**, con sede in Milano, Via Doberdò n. 16, C.F. 02066950151, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig. **STEFANO FUGAZZA**, nato a Milano (MI) il 30 luglio 1961, e ivi residente in Via Vallazze n. 203, C.F. FGZSFN61L30F205D, il quale agisce anche in proprio;
- **TAXIBLU - CONSORZIO RADIOTAXI SATELLITARE SOCIETÀ COOPERATIVA (02-4040)**, con sede in Milano, via Gallarate n. 249 (C.F. 12790350156), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, sig. **STEFANO SALZANI**, nato a Milano (MI) il 5 giugno 1960 e residente in Rho (MI), Via Verga n. 4, C.F. SLZSFN60H05F205C, titolare della licenza taxi n. 2132, il quale agisce anche in proprio;
- **AUTORADIOTASSÌ - SOCIETÀ COOPERATIVA A R.L. (02-8585)**, con sede in Milano, via Murat n. 23/25 (C.F. 03137090159), in persona del Presidente e legale rappre-

sentante *pro tempore*, sig. **ALESSANDRO CASOTTO**, nato a Milano (MI) l'11 ottobre 1969, residente in Lainate (MI), Via E. De Nicola, n. 14, C.F. CSTLSN69R11F205Z, titolare della licenza taxi n. 4336, il quale agisce anche in proprio;

- il sig. **EMILIO LUIGI BOCCALINI**, nato a Milano (MI) il 23 marzo 1961, e ivi residente in Via Belgirate, n. 22/A, C.F. BCCMLG61C23F205E, titolare della licenza taxi n. 828;

- il sig. **PIETRO GAGLIARDI**, nato a Placanica (RC) il 17 febbraio 1963, residente in Arese (MI), Via Valera, n. 31, C.F. GGLPTR63B17G729X, titolare della licenza taxi n. 1995;

- il sig. **ENRICO BARONCINI**, nato a Sesto San Giovanni (MI) il 29 luglio 1988, residente in Desio (MB), Via Monterosa, n. 52, C.F. BRNNRC88L29I690R, titolare della licenza taxi n. 2433.

tutti rappresentati e difesi nel presente giudizio, anche disgiuntamente l'uno dall'altro, dagli Avvocati Antonello Frasca (C.F. FRSNNL89B14A717D, pec: antonello.frasca@pec.pavia-ansaldo.it) e Alessandro Paccione (C.F. PCCLSN93S09A662Z, pec: alessandro.paccione@pec.pavia-ansaldo.it), con questi elettivamente domiciliati presso il loro Studio in Milano, alla via del Lauro, 7, nonché al domicilio digitale all'indirizzo pec: antonello.frasca@pec.pavia-ansaldo.it, giusta procura alle liti rilasciata in copia cartacea ed acclusa in copia conforme al presente atto;

- ricorrenti -

contro

- **Comune di Milano**, in persona del Sindaco *pro tempore*;

- amministrazione resistente -

con notifica a

- **ART - Autorità di Regolazione dei Trasporti**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano;

per l'annullamento,

(i) *in parte qua*, della deliberazione della Giunta Comunale n. 1503 del 9 novembre 2023, Direzione Mobilità Area Trasporto Pubblico Sharing e Sosta, Numero proposta: 1817 / 2023, avente a oggetto “*Approvazione delle linee d'indirizzo per l'attivazione, in via temporanea e sperimentale, di misure riguardanti l'esercizio dell'attività di conducente aggiuntivo per conto di titolari di licenza taxi (cd. seconda guida) e per l'indizione di un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'art. 6 della L. n. 21/1992, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 3 c. 2 del D.L. n. 104 del 3 agosto 2023 convertito con Legge n. 136/2023*” **(doc. 1)**;

(ii) *in parte qua*, della Relazione tecnica “*Approvazione delle linee d'indirizzo per l'attivazione, in via temporanea e sperimentale, di misure riguardanti l'esercizio dell'attività di conducente aggiuntivo per conto di titolari di licenza taxi (cd. seconda guida) e per l'indizione di un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'art. 6 della L. n. 21/1992, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 3 c. 2 del D.L. n. 104 del 3 agosto 2023 convertito con Legge n. 136/2023*” dell'Area Trasporto pubblico, sharing e sosta del 7 novembre 2023 e suoi allegati **(doc. 2)**;

(iii) ove occorrer possa, del Parere n. 29/2023 dell'ART – Autorità di Regolazione dei Trasporti, avente a oggetto “*Parere al Comune di Milano ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, sul contributo richiesto per il rilascio della licenza del servizio taxi, nell'ambito di un concorso straordinario per 450 licenze ai sensi dell'art. 3, comma 2, del medesimo decreto-legge*” del 5 dicembre 2023 **(doc. 3)**;

(iv) nonché di tutti gli atti della procedura sopra richiamata presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti;

* * *

FATTO

1. Premessa e sintesi delle argomentazioni

1.1. Il presente ricorso, proposto da una pluralità di soggetti, riguarda l'impugnazione, *in parte qua*, della deliberazione della Giunta Comunale n. 1503 del 9 novembre 2023 del Comune di Milano (di seguito, solo "**Comune**" o "**Amministrazione**"), avente ad oggetto "*linee d'indirizzo per l'attivazione, in via temporanea e sperimentale, di misure riguardanti l'esercizio dell'attività di conducente aggiuntivo per conto di titolari di licenza taxi (cd. seconda guida) e per l'indizione di un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'art. 6 della L. n. 21/1992, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 3 c. 2 del D.L. n. 104 del 3 agosto 2023 convertito con Legge n. 136/2023*" (di seguito, "**Linee di indirizzo**").

In particolare, nel fissare i criteri del futuro bando per l'assegnazione di nuove 450 licenze taxi nel Comune di Milano (cosa che non si intende assolutamente contestare *tout court*), le Linee di indirizzo hanno determinato il contributo, che ciascun assegnatario della licenza dovrà versare, in misura notevolmente inferiore al parametro stabilito dalla normativa di riferimento (ossia, il solo valore locale di mercato).

Nello specifico, la metodologia di calcolo utilizza il valore commerciale delle licenze stimato come dato di *input* da cui far derivare la stima del contributo per le nuove licenze, il quale risulta valorizzato tenendo conto sia della potenziale riduzione delle chiamate evase da ciascun tassista (e quindi dei ricavi), sia del vincolo normativo di non trasferibilità delle nuove licenze per 5 anni.

In altri termini, sembra che il Comune abbia determinato il costo del contributo in chiave prospettica e con una logica perequativa, impiegando parametri ipotetici (quali, appunto, la potenziale riduzione delle chiamate inevase).

Oltre al sistema di calcolo del contributo, le Linee di indirizzo hanno previsto altresì

un sistema di 'scontistiche' rispetto all'importo del contributo medesimo per gli aspiranti tassisti che si impegneranno a svolgere il servizio fasce orarie caratterizzate da un maggior livello di domanda inevasa e/o si impegnano ad allestire veicoli idonei al trasporto di persone disabili.

Come si avrà modo di vedere, il d.l. 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici) ha autorizzato i comuni capoluogo a incrementare il numero delle licenze tramite un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze, **fissando un contributo parametrato al valore locale di mercato delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi.**

In altri termini, la legge stessa pone un limite alla discrezionalità degli enti locali, ancorando l'importo del contributo (**esclusivamente**) al valore di mercato attuale della licenza: nulla più.

Se così stanno le cose, **la determinazione di un contributo inferiore al valore commerciale e l'introduzione di scontistiche sono illegittime, perché del tutto estranee al dato normativo.**

In tale contesto, è altresì illegittimo il parere reso dall'ART - Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, solo "ART") nella misura in cui ha ritenuto 'ragionevole' sia la metodologia di calcolo del contributo, sia le scontistiche introdotte dal Comune.

In via subordinata rispetto alle suddette doglianze, sussiste comunque un difetto di istruttoria nella correlazione individuata dal Comune e posta delle sue elaborazioni, alla luce della critica sollevata persino dall'ART nel suo parere.

2. I soggetti ricorrenti

Il presente ricorso è proposto da una pluralità di soggetti.

Si tratta, infatti, sia di singoli operatori del servizio taxi titolari di licenze rilasciate dal

Comune di Milano (sig.ri Severgnini, Pagani, Baroncini, Salzani, Casotto, Boccalini e Gagliardi, **docc. 5, 6, 7, 8, 9 e 10**), sia da associazioni sindacali che tutelano gli interessi della categoria dei tassisti a livello locale (TAM – Tassisti Artigiani Milanesi e S.A.Ta.M. (Sindacato Artigiani Taxisti di Milano e Provincia e Unione Artigiani della Provincia di Milano, **docc. 11, 12 e 13**), sia da enti associati per mezzo della gestione della centrale radiotaxi (Taxiblu – Consorzio Radiotaxi Satellitare Società cooperativa (02-4040), Autoradiotassì - Società Cooperativa a r.l. (02-8585), **docc. 14 e 15**).

3. Il quadro normativo

3.1. La Legge Quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea

Il trasporto pubblico non di linea è disciplinato a livello legislativo nazionale dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 “*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*” (anche detta Legge Quadro), demandando a Regioni ed Enti locali la disciplina di dettaglio e quella inerente alla gestione del servizio.

3.2. Il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223

Con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, 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.

Per quanto concerneva il rilascio di nuove licenze, l'art. 6, comma 1, lett. b), prevedeva un meccanismo di riparto dei proventi discendenti dal rilascio delle nuove licenze a mezzo bandi pubblici per cui almeno l'80% era da destinarsi ai titolari di licenza di taxi del Comune di riferimento, mentre il restante 20% avrebbe dovuto essere utilizzato 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.

3.3. Il d.l. 10 agosto 2023, n. 104

Il d.l. n. 104/2023 convertito, con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023, n. 136 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici) ha introdotto misure per far fronte alle carenze del sistema di trasporto taxi su gomma.

In particolare, l'art. 3, comma 2, dispone che *“Al fine di far fronte al consistente e strutturale incremento della domanda del servizio di trasporto pubblico locale non di linea, nelle more della ricognizione di cui al comma 1, i comuni capoluogo di regione, i **comuni capoluogo** sede di città metropolitane e i comuni sede di aeroporto [internazionale] **sono autorizzati**, in deroga alla procedura di cui all'articolo 37, comma 2, lettera m), secondo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e ai principi di cui al numero 1) del medesimo articolo 37, comma 2, lettera m), **a incrementare il numero delle licenze, in misura non superiore al 20 per cento delle licenze già rilasciate, tramite un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della legge n. 21 del 1992. Il concorso straordinario di cui al primo periodo prevede, quale condizione obbligatoria per il rilascio della licenza, l'utilizzo di veicoli a basso livello di emissioni ricompresi nelle fasce 0-20, 21-60 e 61-135 g/km di CO₂”***.

Inoltre, il successivo comma 3, prevede che *“**Il contributo da versare ai fini dell'assegnazione della licenza è fissato da ciascun comune sulla base di una ricognizione del valore locale di mercato delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi**. Lo schema di bando, recante l'indicazione del contributo e le modalità di calcolo del medesimo, è trasmesso all'Au-*

torità di regolazione dei trasporti per un preventivo parere. Trascorsi quindici giorni dalla ricezione dello schema senza che l'Autorità si sia pronunciata o abbia chiesto ulteriori elementi istruttori il comune può comunque procedere all'indizione del concorso straordinario. Il termine di cui al terzo periodo può essere interrotto dall'Autorità per una sola volta per esigenze di approfondimento istruttorio e decorre nuovamente dal momento di ricezione del riscontro da parte del comune. Il parere interlocutorio o definitivo emesso oltre il termine di legge è privo di ogni effetto.

I proventi derivanti dal rilascio delle licenze aggiuntive confluiscono in un Fondo costituito presso ogni singolo comune e sono destinati integralmente a compensare i soggetti titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi alla data di pubblicazione del bando.

In sintesi, la legge autorizza i comuni capoluogo a incrementare il numero delle licenze tramite un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze, fissando un contributo parametrato al (solo) valore locale di mercato delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi. Inoltre, abrogando espressamente l'art. 6, comma 1, lett. b), del d.l. n. 223/2006, la nuova disciplina ha previsto una attribuzione integrale agli operatori esistenti dei proventi derivanti dal rilascio delle nuove licenze.

4. L'approvazione delle Linee di indirizzo

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 1503 del 9 novembre 2023, il Comune ha approvato le Linee di indirizzo.

Esse hanno previsto l'indizione di un concorso straordinario per l'acquisizione, a titolo oneroso, di ulteriori 450 licenze taxi, muovendo da un valore base di mercato (non contestato) di 160.000 euro a licenza.

Per quanto di interesse in questa sede, le Linee di indirizzo hanno precisato quanto segue: "come si evince dalla Relazione tecnica allegata (Allegato 1), ai fini della determinazione del contributo da versare per l'assegnazione delle licenze che verranno messe a bando, sono stati

considerati i seguenti elementi:

- il valore commerciale della licenza in sede di trasferimento come informalmente rilevato tramite AMAT, in assenza di puntuali indicazioni fornite dall'Agenzia delle Entrate;
- la stima della percentuale di riduzione del potenziale introito e del valore commerciale della licenza per ciascun tassista;
- il maggior onere necessario per acquistare l'allestimento del veicolo idoneo al trasporto delle persone con disabilità;
- l'incidenza dell'impegno a svolgere il servizio negli orari individuati dall'Amministrazione come quelli nei quali si registra il maggiore livello di domanda di servizio inevasa;
- in ragione di quanto sopra indicato, **il contributo da versare ai fini dell'assegnazione delle licenze che verranno messe a bando è determinato in € 96.500,00** (cfr. pp. 8-9 delle Linee di indirizzo, **doc. 1**).

Inoltre, le Linee di indirizzo hanno stabilito che “• al fine di incentivare l'attivazione di licenze che prevedano l'utilizzo di veicoli adibiti al trasporto disabili e per agevolare l'incremento dell'offerta nelle fasce orarie di maggior richiesta, sono previste delle riduzioni al contributo con le seguenti modalità:

- una riduzione del 20% della contribuzione per nuove licenze destinate a veicoli appositamente allestiti per il trasporto di persone con disabilità;
- una riduzione del 30% della contribuzione per nuove licenze vincolate all'impegno a svolgere, per 5 anni dalla data di assegnazione della licenza, il servizio negli orari individuati dall'Amministrazione come quelli nei quali si registra il maggiore livello di domanda di servizio inevasa;
- una riduzione del 40% della contribuzione per nuove licenze che rispettino entrambi i criteri sopraindicati (allestimento per disabili e impegno a svolgere per 5 anni la turnazione definita dall'Amministrazione);

• *i proventi derivanti dal rilascio delle licenze aggiuntive confluiranno in un Fondo costituito presso il Comune di Milano e saranno successivamente assegnati in modo proporzionale ai soggetti titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi alla data di pubblicazione del bando (Ammontare totale del Fondo/numero soggetti titolari)" (cfr. p. 9 delle Linee di indirizzo, **doc. 1**).*

5. La Relazione tecnica

La Relazione tecnica (**doc. 2**), parte integrante del suddetto provvedimento, costituisce il substrato istruttorio che ha consentito di determinare la misura di tale contribuzione.

In particolare, esso si basa su un'apposita analisi da parte di AMAT s.r.l., allegata a sua volta alla Relazione.

Quest'ultima, nel paragrafo "2. ANALISI DEL VALORE DELLA LICENZA DA PREVEDERE NEL BANDO A COMPENSAZIONE DEGLI ATTUALI TITOLARI DI LICENZA TAXI" riconosce pacificamente che "Da una ricognizione sui portali di categoria e generici (Assotaxi, InTaxi, Milanoradiotaxi 8585, Subito), che riportano sia indicazioni e costi su come diventare tassisti a Milano che alcuni annunci specifici di vendita da parte di titolari di licenza, emerge un valore della licenza taxi a Milano che, tenendo conto delle oscillazioni tra fonte e fonte, stimiamo pari a 160.000€" (cfr. pag. 13, **doc. 2**).

Tuttavia, invece di attestarsi esclusivamente al suddetto dato (l'unico richiesto dalla legge per il calcolo del contributo), l'analisi dell'A.M.A.T. ha operato un indebito calcolo prospettico sulla presunta riduzione del valore delle licenze esistenti e individuato (arbitrariamente) il contributo da versare ai fini dell'assegnazione delle licenze pari a 96.500,00 euro (dunque, quasi la metà del valore di mercato) (vd. pag. 14, **doc. 2**).

Al contempo, la nota dell'A.M.A.T. ha altrettanto autonomamente:

i) "valutato di riconoscere una riduzione economica nel valore richiesto per l'assegnazione del-

la licenza pari al 30%, a coloro che si impegnano ad utilizzare per almeno 5 anni un turno notturno”;

ii) “*valutato di riconoscere una riduzione economica nel valore richiesto per l’assegnazione della licenza pari al 40%, a coloro utilizzano una macchina allestita per il trasporto disabili che si impegnano ad utilizzare per almeno 5 anni un turno notturno*” (cfr. pag. 13, **doc. 2**).

6. Il parere dell’ART - Autorità di Regolazione dei Trasporti

Il 5 dicembre 2023, l’ART ha rilasciato il Parere n. 29/2023 (di seguito solo “*Parere*”), ai sensi dell’art. 3, comma 3, del d.l. n. 104/2023 (**doc. 3**).

In particolare, l’ART – invece di ritenere illegittimo un calcolo fondato su parametri perequativi estranei al dato normativo - ha ritenuto che: “*La metodologia individuata dal Comune per la determinazione del contributo delle nuove licenze appare ragionevole rispetto alle ipotesi formulate in relazione all’interazione tra domanda e offerta nel settore. Inoltre, si valuta positivamente la distinzione che viene operata dall’Amministrazione tra il concetto di valore commerciale delle licenze e quello di contributo da richiedere per il rilascio delle nuove licenze, che il Comune deve utilizzare per compensare i tassisti già titolari di licenza come previsto dal d.l. n. 104/2023. Nello sviluppo della metodologia il Comune utilizza il valore commerciale delle licenze stimato come dato di input da cui far derivare la stima del contributo per le nuove licenze, che risulta valorizzato tenendo conto sia della potenziale riduzione delle chiamate evase da ciascun tassista (e quindi dei ricavi), sia del vincolo normativo di non trasferibilità delle nuove licenze per 5 anni. Tuttavia, la correlazione individuata dal Comune e posta a base delle sue elaborazioni avrebbe richiesto una più ampia disponibilità di dati”.*

Il Parere motiva anche circa la presunta *ratio* ispiratrice di tale scelta, nei seguenti termini: “*Il Comune ha inoltre previsto, per il buon esito della procedura straordinaria di incremento del contingente taxi, che il contributo da fissare per il rilascio delle nuove licenze sia inferiore al prezzo locale di mercato: diversamente, gli aspiranti tassisti sarebbero*

indotti ad acquistare le licenze sul mercato per evitare l'alea e l'impegno connessi al concorso di assegnazione, con conseguente sostituzione dei titolari di licenza, senza incremento del contingente".

Inoltre, nel Parere si legge, *inter alia*, che "Nel complesso il Comune è poi pervenuto a una stima del contributo per il rilascio delle nuove licenze, pari a 86.829 euro, che, ferme restando le assunzioni alla base della proposta formulata, si ritiene, dal punto di vista metodologico, ragionevole. In merito alle diverse tipologie di licenze individuate, ferma restando la libera determinazione del Comune relativamente al sistema di scontistiche che lo stesso intende riconoscere per promuovere l'offerta nei turni notturni e dedicata al trasporto PMR, si raccomanda di descrivere nel bando le regole e i vincoli sottesi alle riduzioni dei contributi da versare per le diverse fattispecie di licenze prospettate, anche in termini di numero massimo della quota parte del contingente destinata a ciascuna tipologia, e le conseguenze in caso di mancata ottemperanza".

In buona sostanza, l'ART ha avallato le scelte e la metodologia seguita dal Comune di Milano nella determinazione del contributo (nonché il sistema di scontistiche) prive di 'copertura' normativa.

A fronte della ricostruzione in fatto testé operata, i soggetti ricorrenti si vedono costretti a sottoporre tale illogica determinazione del Comune di Milano al sindacato di questo Tribunale Amministrativo Regionale, risultando gli atti impugnati (oltre che lesivi degli interessi dei ricorrenti) illegittimi alla stregua dei seguenti motivi di

DIRITTO

1. ILLEGITTIMITÀ DELLE LINEE DI INDIRIZZO SOTTO DIVERSI PROFILI DI VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE *(Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 4, 41 e 97 Cost, dell'art. 3, comma 3, d.l. n. 104/2023 convertito, con modificazioni dalla l. 9 otto-*

bre 2023, n. 136, violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza, del principio di proporzionalità; Eccesso di potere per violazione del procedimento, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, irragionevolezza, contraddittorietà intrinseca ed estrinseca, illogicità e ingiustizia manifesta).

1.1. L'oggetto della censura

I provvedimenti e gli atti impugnati sono illegittimi nella misura in cui individuano un contributo per il rilascio delle nuove licenze in misura inferiore al prezzo locale di mercato e delle scontistiche incentivanti in violazione della normativa di riferimento.

Invero, la legge autorizza in via straordinaria i comuni capoluogo a incrementare il numero delle licenze tramite un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze, fissando un contributo parametrato al (solo) valore locale di mercato delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi.

In altri termini, il Legislatore ha inteso porre un limite alla discrezionalità degli enti locali, ancorando l'importo del contributo al valore commerciale attuale della licenza e non rispetto all'ipotetica riduzione del valore futuro della stessa.

A fronte di ciò, invece di individuare immediatamente la violazione di legge, il Parere dell'ART ha avallato (in maniera altrettanto illegittima) la metodologia di calcolo del Comune, dando via libera al lancio del bando.

Sotto altro profilo, oltre a un criterio di determinazione del contributo estraneo alle fonti normative, le Linee di indirizzo hanno stabilito che il futuro bando potrà riconoscere delle riduzioni economiche incentivanti (con ulteriore 'sconto' fino al 40%) altrettanto *praeter legem*, perché – si ribadisce – la legge non lascia spazio a 'sconti' sul valore di mercato locale delle licenze arbitrariamente individuati dalle amministrazioni comunali. E ciò anche considerando che – a differenza dei bandi lanciati ai sensi del previgente d.l. n. 223/2006 – in questo caso non si tratta nemmeno in parte di 'soldi pubblici', bensì di

risorse destinate a compensazione dei titolari di licenze taxi alla data di emissione dei nuovi bandi.

Di conseguenza, i titolari di licenza taxi, oltre a subire una indebita riduzione del contributo 'base' (per effetto della suddetta illegittima metodologia di calcolo), subiranno due volte un (irragionevole e sproporzionato) nocumento.

Anche in questo caso, l'ART ha incomprensibilmente ritenuto 'ragionevole' tale sistema di scontistiche.

In via subordinata rispetto alle suddette doglianze, sussiste comunque un difetto di istruttoria nella correlazione individuata dal Comune e posta a base delle sue elaborazioni, alla luce della critica sollevata persino dall'ART nel suo Parere.

A fondamento della censura valgono le considerazioni che seguono.

1.2. Sulla illegittimità dell'individuazione di un contributo per il rilascio delle nuove licenze inferiore al prezzo locale di mercato

Come anticipato nella parte in fatto, l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 104/2023 convertito, con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023, n. 136, ha previsto espressamente che *"Il contributo da versare ai fini dell'assegnazione della licenza è fissato da ciascun comune sulla base di una ricognizione del valore locale di mercato delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi"* (cfr. art. 3, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 104/2023).

Dunque, la legge stessa pone un limite alla discrezionalità degli enti locali, ancorando l'importo del contributo al mero valore di mercato attuale della licenza: nulla più.

Tuttavia, **dopo aver determinato il valore economico delle licenze taxi "pari a 160.000€"**, non oggetto di contestazione con il presente ricorso (vd. pag. 11/8, par. 2 ANALISI DEL VALORE DELLA LICENZA DA PREVEDERE NEL BANDO A COMPENSAZIONE DEGLI ATTUALI TITOLARI DI LICENZA TAXI, *"Adeguamento dell'offerta di servizio taxi alla domanda effettiva e stima del valore del contributo da mettere a*

bando per le nuove licenze", **doc. 2**), le Linee di indirizzo (ricependo acriticamente le analisi di A.M.A.T.) hanno applicato **una metodologia di calcolo priva di base normativa**.

Giova sottolineare che la stessa ART ha ritenuto congrua la ricognizione del valore commerciale della licenza, tant'è che essa ha rilevato che "*Sulla base di quanto sopra, non si hanno osservazioni ostative in merito alla stima del Comune sul valore commerciale delle licenze in 160.000 euro*" (cfr. **doc. 3**, par. Osservazioni dell'Autorità).

Nello specifico - come risulta sempre dal Parere - lo sviluppo della metodologia di calcolo del Comune utilizza il valore commerciale delle licenze stimato come dato di *input* da cui far derivare la stima del contributo per le nuove licenze, che risulta valorizzato tenendo conto sia della potenziale riduzione delle chiamate evase da ciascun tassista (e quindi dei ricavi), sia del vincolo normativo di non trasferibilità delle nuove licenze per 5 anni.

In altri termini, sembra che il Comune abbia determinato il costo del contributo in una chiave prospettica futura e con una logica perequativa, impiegando parametri ipotetici (quali, appunto, la potenziale riduzione delle chiamate inevase).

A tutto voler concedere e volendo essere diretti, nel caso della città di Milano pronosticare oggi quale sarà la potenziale riduzione delle chiamate evase da ciascun tassista (anche considerando l'aumento delle licenze) equivale di fatto a 'tirare a sorte'.

Infatti, sebbene sia verosimile prevedere un aumento delle corse nei prossimi anni, per effetto dell'aumento dei visitatori connesso ai prossimi Giochi Olimpici invernali di Milano-Cortina 2026, è altresì vero che i trasporti pubblici di linea saranno potenziati attraverso la realizzazione di nuove infrastrutture e l'implementazione di quelle esistenti.

Pertanto, è ragionevole (ma potrebbe dirsi assolutamente prevedibile) ritenere che parte delle corse saranno 'assorbite' dal trasporto pubblico di linea.

Ebbene, si ribadisce che la legge ha imposto agli enti locali autorizzati a rilasciare nuove licenze di utilizzare esclusivamente il valore locale di mercato delle licenze come unico parametro per determinare il contributo.

Del resto, la *ratio* della disposizione in esame (a differenza dell'abrogata lettera b del comma 1 dell'art. 6 del d.l. n. 223/2006) è quella di compensare solo i soggetti titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi alla data di pubblicazione del bando e non di attribuire soldi ai comuni. Questi ultimi, quando hanno acquistato le loro licenze, lo hanno fatto ai prezzi di mercato, senza accedere ad alcun meccanismo compensativo dell'eventuale riduzione del valore della licenza.

Per questa ragione, il Legislatore ha deciso di fissare l'importo del contributo all'unico dato verosimile e attuale: ossia il valore commerciale della licenza al momento della pubblicazione del bando di concorso straordinario.

A fronte di ciò, invece di individuare immediatamente la violazione di legge, il Parere dell'ART ha avallato (in maniera altrettanto illegittima) la metodologia di calcolo del Comune, dando sostanzialmente il via libera al lancio del bando.

In tal senso, nel Parere colpisce la ricostruzione della *ratio* di tale scelta, espressa nelle "Osservazioni dell'Autorità".

Secondo l'ART, infatti, se il prezzo fosse inferiore al valore di mercato gli aspiranti tassisti sarebbero indotti ad acquistare le licenze sul mercato per evitare l'alea e l'impegno connessi al concorso di assegnazione, a discapito dell'aumento del contingente.

In disparte la violazione di legge, tale interpretazione appare oltretutto illogica perché non considera che non esiste un 'mercato' delle licenze vero e proprio, ma piuttosto dei singoli trasferimenti che avvengono in maniera estemporanea. In altre parole, il potenziale acquirente può impiegare anche diversi anni per poter acquistare una licenza, sen-

za la certezza di individuare un soggetto disposto a cederla.

Al contrario, sussiste il rischio opposto, ossia che a fronte dell'assegnazione di 450 licenze a un prezzo di gran lunga al di sotto di quello di mercato, i titolari di licenza che volessero cederla 'a prezzi di mercato' non potranno far altro che 'allinearsi' al valore del contributo che sarà fissato dal bando (in applicazione delle Linee di indirizzo); così di fatto alterando il mercato.

1.3. Sulla illegittimità delle riduzioni economiche 'incentivanti'

Oltre a un criterio di determinazione del contributo estraneo alle fonti normative, le Linee di indirizzo hanno stabilito che il futuro bando potrà riconoscere delle riduzioni economiche incentivanti altrettanto *praeter legem*.

Ci si riferisce alla:

i) riduzione del 20% della contribuzione per nuove licenze destinate a veicoli appositamente allestiti per il trasporto di persone con disabilità;

ii) riduzione del 30% della contribuzione per nuove licenze vincolate all'impegno a svolgere, per 5 anni dalla data di assegnazione della licenza, il servizio negli orari individuati dall'Amministrazione come quelli nei quali si registra il maggiore livello di domanda di servizio inevasa;

iii) riduzione del 40% della contribuzione per nuove licenze che rispettino entrambi i criteri sopraindicati (allestimento per disabili e impegno a svolgere per 5 anni la turnazione definita dall'Amministrazione) (vd. p. 9 delle Linee di indirizzo, **doc. 1**).

Anche questo meccanismo è illegittimo perché - si ribadisce - la legge non lascia spazio a 'sconti' sul valore di mercato locale delle licenze arbitrariamente individuati dalle amministrazioni comunali.

In altri termini, coloro i quali si impegneranno a svolgere il servizio in orari di domanda inevasa o ad allestire mezzi per il trasporto disabili usufruiranno di un prezzo di

favore della licenza (addirittura nella misura pari al 40% per chi soddisfa il doppio requisito).

Il tutto in danno ai titolari di licenza taxi i quali, oltre a subire una indebita riduzione del contributo 'base' (per effetto della sopradescritta illegittima metodologia di calcolo), subiranno due volte un (irragionevole e sproporzionato) nocumento. E ciò con particolare riferimento proprio a quei tassisti che già attualmente svolgono il servizio in fasce orarie notturne e/o con vetture con allestimento per disabili, rispetto ai quali non si comprende la ragione di una tale penalizzazione.

Anche in questo caso, l'ART ha incomprensibilmente ritenuto 'ragionevole' tale sistema di scontistiche, sebbene con la raccomandazione di *"prevedere nel bando appositi obblighi di trasmissione dei dati relativi (almeno) al servizio svolto (per fascia oraria e giorno della settimana) relativamente alle nuove licenze, includendo altresì dati di dettaglio sui servizi effettuati con trasporto di PMR (per fascia oraria e giorno della settimana), nonché sulla domanda soddisfatta nell'ambito dei turni soggetti a specifici vincoli"* (cfr. **doc. 3**, par. Osservazioni dell'Autorità).

In altre parole, per l'ART il problema risiederebbe nel controllo *ex post* sull'effettivo rispetto dei presupposti per accedere al contributo ridotto, senza intravedere nel sistema delle scontistiche un meccanismo distorsivo e che (ci sia concesso) rischia di 'dopare' la naturale dinamica di ampliamento della flotta taxi.

Infatti, a fronte della possibilità di pagare un contributo due volte inferiore al valore di mercato (considerando una quota 'base' di circa 96mila euro, a sua volta riducibile fino al 40%), è verosimile ritenere che tutti gli aspiranti tassisti si dichiareranno disponibili (quantomeno) a svolgere il servizio in orari di maggiori corse invase (tendenzialmente coincidenti con gli orari notturni).

Il rischio è quello di creare un eccessivo aumento dell'offerta in tali fasce orarie (al so-

lo scopo di ottenere lo sconto da parte dei candidati al rilascio delle future licenze), non risolvendo le problematiche sottese alla necessità di aumentare il numero delle licenze.

Da qui, un ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento impugnato.

1.4. In via subordinata, difetto di istruttoria nella correlazione individuata dal Comune e posta a base delle sue elaborazioni

In via subordinata rispetto alle suddette censure (finalizzate all'espunzione *tout court* dalle Linee di indirizzo del metodo di calcolo e delle riduzioni ideate dal Comune), quand'anche tali determinazioni possano dirsi legittime (e così non sono), si ravvisa comunque un difetto di istruttoria nella correlazione individuata dal Comune e posta a base delle sue elaborazioni.

Tale criticità è stata sollevata persino dall'ART nel suo Parere.

Nel dettaglio, nelle "Osservazioni dell'Autorità", si legge quanto segue: *"Nello sviluppo della metodologia il Comune utilizza il valore commerciale delle licenze stimato come dato di input da cui far derivare la stima del contributo per le nuove licenze, che risulta valorizzato tenendo conto sia della potenziale riduzione delle chiamate evase da ciascun tassista (e quindi dei ricavi), sia del vincolo normativo di non trasferibilità delle nuove licenze per 5 anni. Tuttavia, la correlazione individuata dal Comune e posta a base delle sue elaborazioni avrebbe richiesto una più ampia disponibilità di dati".*

Di qui, ove il Collegio ritenesse legittimo il metodo di calcolo individuato dal Comune, si ritiene - in ogni caso - che il provvedimento impugnato vada comunque annullato *in parte qua*, per consentire lo svolgimento di un'istruttoria basata su dati più attendibili.

P.Q.M.

si chiede al Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Milano, ogni contraria istanza disattesa, in sede di merito, di accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare tutti gli atti impugnati meglio enumerati in epigrafe.

Con vittoria di onorari e spese (anche generali) del presente giudizio.

Si depositano i documenti enumerati nell'atto ed elencati in separato indice.

Si dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni inerenti il giudizio di cui al presente atto ai contatti seguenti: (i) indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici registri (Albo Avvocati), pec: antonello.frasca@pec.pavia-ansaldo.it; (ii) numero di fax: 02 89011995.

Ai sensi della normativa vigente in materia di spese di giustizia si dichiara che la presente impugnativa, di valore indeterminabile, è soggetta al contributo unificato di **euro 650,00** che verrà corrisposto con le modalità e i termini previsti dalla normativa vigente.

Milano, 5 gennaio 2024

Avv. ANTONELLO FRASCA

Avv. ALESSANDRO PACCIONE