

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.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 5 dicembre 2023,
premesse che:

- ha ricevuto dal Comune di Milano (di seguito: Comune o ente competente), con nota prot. n. 586150 del 15/11/2023 (acquisita al prot. ART n. 66738/2023 in pari data), la richiesta di parere preventivo ai sensi dell'art. 3, comma 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 (di seguito: d.l. n. 104/2023) con riferimento all'importo del contributo relativo a 450 licenze da rilasciare a seguito di un concorso straordinario ai sensi del comma 2 del medesimo art. 3;
- successivamente alla richiesta di parere è stata avviata una interlocuzione nel corso della quale il Comune ha integrato la documentazione prodotta, con nota del 23/11/2023 (acquisita al prot. ART n. 69881/2023), in risposta alla nota di richiesta integrazione del 17/11/2023 (prot. ART n. 68277/2023). La fase interlocutoria ha riguardato principalmente i seguenti aspetti:
 - o il numero di trasferimenti annuali di licenze taxi per tipologia con l'indicazione, ove disponibile, dell'importo della transazione;
 - o l'applicazione della metodologia individuata per stimare il contributo per il rilascio delle licenze ai dati delle chiamate inevase nel 2023, nonché specifiche delucidazioni in merito a tali dati;
 - o le analisi effettuate per stabilire le percentuali di riduzione del contributo richiesto per le nuove licenze nelle casistiche individuate, nonché le modalità di verifica del rispetto delle condizioni che comportano le riduzioni e le relative conseguenze;

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.

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.

Inoltre, l'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, 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));
- il rilascio di un parere preventivo alle Regioni e ai Comuni sull'adeguamento del servizio taxi da essi prospettato, sulla base dei principi riportati ai numeri da 1 a 4 del comma 2, dell'art. 37;
- la possibilità di ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio "con riferimento alla disciplina di cui alla lettera m)" sopra citata (art. 37, comma 2, lett. n).

Infine, con il d.l. n. 104/2023 il legislatore ha ulteriormente innovato la disciplina normativa del servizio prevedendo, in particolare:

- al comma 2, che *"[a]l 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 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";*
- al comma 3, che nel caso in cui sia bandito un concorso straordinario ai sensi del comma 2 *"[l]l 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'Autorità di regolazione dei trasporti per un preventivo parere" e che "[t]rascorsi 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 (...) 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".*

II. L'istruttoria condotta dal Comune

Al fine di pervenire a una stima del contributo per il rilascio delle licenze da assegnare, il Comune, con il supporto della società *in house* AMAT S.r.l. - Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio (di seguito: AMAT), ha sviluppato analisi e valutazioni confluite nella Deliberazione della Giunta Comunale n. 1503 del 09/11/2023

(di seguito: DGC n. 1503/2023) di *“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”* e relativa relazione tecnica allegata (di seguito: relazione tecnica). La metodologia adottata per la determinazione del contributo da versare per l'assegnazione delle licenze e i dati utilizzati per la relativa applicazione sono stati rappresentati nella relazione tecnica allegata alla DGC n. 1503/2023.

Giova evidenziare che, rilevata l'insufficienza di taxi in esito ai monitoraggi svolti dall'Ente nel periodo 2018-2019 con il supporto di AMAT, e impiegando dati forniti dai radiotaxi e dalle applicazioni digitali operanti sul territorio, il Comune aveva individuato diverse azioni finalizzate a ridurre il divario tra la domanda e l'offerta del servizio taxi, formulando, nel 2020, nei confronti della Regione Lombardia la richiesta di autorizzazione per l'incremento del contingente taxi del Comune di Milano di 450 licenze, ai sensi dell'art. 2 del *“Regolamento del bacino di traffico del sistema aeroportuale lombardo del servizio taxi”* approvato con D.G.R. n° X/1602/2014 e s.m.i. (di seguito: Regolamento regionale taxi), successivamente sospesa a causa della pandemia.

Stante il permanere delle criticità del servizio taxi anche dopo il periodo pandemico, confermato da dati più recenti seppur parziali, il Comune, nell'ambito della Commissione Monitoraggio Taxi, ha adottato specifiche misure finalizzate a migliorare la situazione, quali la rimodulazione dei turni ordinari di servizio per potenziare la copertura in fascia serale/notturna (Determinazione Dirigenziale n. 3147 del 17/04/2023) e la riapertura dei termini per l'attivazione delle collaborazioni familiari (Determinazioni Dirigenziali dell'Area Attività Commerciali e SUAP n. 3160 del 17/04/2023 e n. 7514 del 11/09/2023).

Tuttavia, non avendo tali iniziative sortito l'effetto auspicato, e rilevato il permanere di una domanda insoddisfatta soprattutto nelle fasce orarie notturne e nei giorni festivi, nonché in occasione di eventi e/o manifestazioni, il Comune aveva formulato, a luglio 2023, una nuova richiesta alla Regione Lombardia per l'autorizzazione al rilascio di 1.000 licenze, ai sensi del richiamato Regolamento regionale taxi.

Considerata l'evoluzione normativa intervenuta in materia (*supra*), valutati gli esiti sopra richiamati delle analisi svolte su dati del 2023, il Comune intende ora attuare diverse misure per adeguare il servizio taxi, che attualmente consta di 4.855 licenze, adottando un approccio graduale e monitorandone gli effetti al fine di disporre di elementi utili per valutare le azioni successive e tenendo conto altresì delle sopra menzionate richieste formulate nel 2020 e nel 2023 alla Regione Lombardia per l'autorizzazione a rilasciare rispettivamente 450 e 1.000 licenze. In primo luogo, ricorrendo al concorso straordinario di cui all'art. 3, comma 2 del d.l. n. 104/2023 – che consente di *“incrementare il numero delle licenze, in misura non superiore al 20 per cento delle licenze già rilasciate”*, pari nel caso di specie a un numero massimo di 971 nuove licenze – il Comune di Milano intende rilasciare 450 nuove licenze a titolo oneroso e attivare sulle stesse le seconde guide, come indicato dal medesimo art. 3, comma 9 del d.l., tramite un apposito provvedimento dirigenziale, con una durata non superiore a 24 mesi.

Al fine di determinare il contributo da versare per l'assegnazione della licenza di cui all'art. 3, comma 3 del d.l. n. 104/2023, il Comune di Milano ha considerato:

- *“il valore commerciale della licenza in sede di trasferimento come informalmente rilevato tramite AMAT, in assenza di puntuali indicazioni fornite dall'Agenzia delle Entrate”* e

- *“la stima della percentuale di riduzione del potenziale introito e del valore commerciale della licenza per ciascun tassista”.*

Con riferimento al valore commerciale della licenza, stimato in 160.000 euro, il Comune ha chiarito con la nota di integrazioni (prot. ART n. 69881/2023) di non disporre di dati ufficiali in quanto non è prevista la comunicazione dell'importo della transazione in fase di trasferimento della licenza e che, pertanto, con il supporto di AMAT è stata effettuata una ricognizione su portali *web* di categoria (quali Assotaxi, InTaxi, Milanoradiotaxi, 8585) e generici (quali Subito.it) dove sono reperibili annunci di vendita delle licenze e indicazioni sui costi per intraprendere l'attività di tassista a Milano: sulla base degli elementi raccolti e tenendo conto delle oscillazioni rilevate, il Comune è pervenuto alla stima del valore medio di trasferimento delle licenze di 160.000 euro.

Per quanto riguarda invece la stima della percentuale di riduzione del potenziale introito per ciascun tassista di cui alle licenze vigenti, il Comune ha utilizzato i dati delle chiamate inevase relativi al periodo 2015-2018, forniti dai radiotaxi e dalle applicazioni operanti sul territorio, e la relativa correlazione con il numero di nuove licenze, al fine di calcolare la riduzione dei servizi effettuati da ciascun tassista, in termini di chiamate evase, a causa dell'incremento di 450 licenze, che risulta pari a -5,03%, a fronte di un incremento complessivo (ovvero da parte dell'intero contingente taxi composto dalle licenze attuali e dalle 450 licenze aggiuntive) di richieste di servizio soddisfatte pari a +3,77%. Rispetto ai dati parziali relativi al 2023, in quanto ottenuti da due soli operatori radiotaxi, sembrerebbe essere confermato il persistere di una rilevante percentuale di richieste di servizio insoddisfatte e non soddisfatte entro 60 minuti, nonché un tendenziale incremento del dato aggregato a livello mensile per il 2023 rispetto ai dati 2015-2018. Il Comune ha ipotizzato che la riduzione del valore della singola licenza taxi di Milano sia pari alla riduzione percentuale del numero medio di corse evase da ciascun tassista (*supra*) e, pertanto, quantificabile in 8.048 euro. Pertanto, per poter compensare i 4.855 titolari di licenza attuali il Comune dovrebbe ricavare dal rilascio delle nuove 450 licenze una cifra complessiva pari a 39.073.040 euro, ottenuta moltiplicando la riduzione stimata del valore della licenza per il numero di licenze attuali. Conseguentemente, il contributo che ciascun assegnatario dovrà versare per il rilascio delle nuove licenze è pari a 86.829 euro, ottenuto dividendo la somma complessiva di 39.073.040 euro per le 450 licenze da rilasciare.

Inoltre, il Comune ha evidenziato che i veicoli della attuale flotta taxi adibiti al trasporto per disabili sono soltanto 17 (meno dell'1% del totale) e pertanto, anche in considerazione delle prossime Olimpiadi invernali (Milano Cortina 2026), al fine di garantire una maggiore accessibilità del servizio alle persone disabili, ritiene opportuno prevedere una riduzione del 20% del contributo per il rilascio delle nuove licenze in caso di svolgimento del servizio con auto appositamente attrezzate al fine di favorire un ampliamento della flotta con auto con tali caratteristiche: la stima della percentuale di riduzione del contributo è stata effettuata tenendo conto dei maggiori costi di investimento iniziali stimati, oltre a quelli da sostenere in ogni caso per assicurare il rispetto dei vincoli ambientali prestabili dal Comune ai sensi del d.l. n. 104/2023, che il tassista deve sostenere per dotarsi di un veicolo idoneo e correttamente allestito per consentire alle persone con disabilità di accedere al taxi restando a bordo della carrozzina.

Peraltro, considerato che, sulla base dei limitati dati disponibili relativamente al 2022, è stata stimata *“una percentuale di chiamate inevase pari al 32% nelle notti del finesettimana e all'8% nei giorni feriali”* – tendenza rilevata altresì con riferimento al periodo 2015-2018 – il Comune ritiene necessario potenziare l'offerta del servizio taxi nelle fasce orarie caratterizzate da un maggior livello di domanda inevasa: a tal fine intende

prevedere una riduzione del 30% del contributo per il rilascio delle nuove licenze nel caso in cui il titolare di licenza accetti il vincolo allo svolgimento del servizio in tali fasce orarie per 5 anni successivi al rilascio della licenza. La percentuale di riduzione del contributo è stata calcolata, come specificato nella nota contenente le integrazioni, considerando di riconoscere un incentivo ai tassisti sulla base di un valore unitario orario confrontabile con la differenza tra il prezzo di inizio corsa nel servizio notturno e nel servizio diurno.

Infine, per incentivare la diffusione di veicoli idonei al trasporto di persone con disabilità anche nelle fasce orarie a maggiore domanda inevasa (in particolare, notturne), il Comune ha stabilito altresì una riduzione percentuale del 40% del contributo da versare per le nuove licenze nel caso sia utilizzata un'auto allestita per il trasporto disabili accettando il vincolo allo svolgimento del servizio nelle fasce orarie identificate dall'Ente per 5 anni; la percentuale è stata fissata al 40% tenendo conto delle percentuali relative ai due casi singoli e applicando una leggera riduzione (*supra*).

Ferma restando l'analisi effettuata sulla riduzione del valore delle licenze esistenti a seguito del rilascio delle nuove licenze (*supra*), tenendo conto delle riduzioni che si intendono introdurre nelle specifiche casistiche individuate e della quantificazione ipotizzata per ciascuna di esse, il contributo da versare ai fini dell'assegnazione delle licenze è stato ricalcolato in € 96.500,00.

III. Osservazioni dell'Autorità

Alla luce del quadro normativo delineato nel paragrafo I, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune di Milano riassunte nel paragrafo II, l'Autorità, ai sensi dell'art. 3, comma 3 del d.l. n. 104/2023, esprime le proprie osservazioni sul contributo per il rilascio delle n. 450 licenze, da assegnare a seguito del concorso straordinario ai sensi dell'art. 3, comma 2 del medesimo d.l. n. 104/2023, e relativa metodologia utilizzata.

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 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. Rilevano altresì ulteriori considerazioni per le quali l'assunzione del Comune di stabilire un importo inferiore al prezzo locale di mercato pare corretta, correlate al mutato contesto macroeconomico con l'aumento dei tassi d'interesse negli ultimi anni, che rende più oneroso l'accesso al credito, nonché le diverse prospettive di sviluppo del settore dei servizi non di linea taxi rispetto al passato e le specifiche caratteristiche delle molteplici tipologie di licenze oggetto di bando.

Si aggiunga inoltre che il valore commerciale delle licenze attualmente scambiate è di difficile reperibilità. Il dato sul valore medio di trasferimento delle licenze, stimato dall'Ente in 160.000 euro, viene infatti desunto per vie informali, stante l'indisponibilità di dati certificati dall'Agenzia delle Entrate, come verificato dalla stessa Autorità. A tal proposito, stante l'indisponibilità di dati certificati, sono stati esaminati dall'Autorità gli annunci pubblicati *online* negli ultimi mesi per la compravendita di licenze taxi di Milano: è possibile osservare una significativa forchetta tra il valore delle licenze in offerta e la disponibilità a pagare dichiarata negli annunci di ricerca da cui deriva un'ampia aleatorietà nel prezzo di vendita deducibile sulla base di tali informazioni; quest'ultimo, laddove ipotizzato in un punto intermedio della citata forchetta, si collocherebbe ad un valore lievemente inferiore rispetto a quello assunto nella relazione di AMAT. 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.

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.

Infine, considerate le carenze emerse in termini di disponibilità dei dati, e tenendo conto della necessità per il Comune di verificare, successivamente al rilascio delle nuove licenze, il rispetto dei vincoli che consentono di ottenere la riduzione del contributo richiesto, si raccomanda che il Comune preveda 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. Tali obblighi potranno anche essere introdotti in via sperimentale, per un periodo di tempo limitato purché sufficiente a ottenere un significativo insieme di dati. A tal proposito, considerata l'evoluzione intercorsa tra il 2018 e il 2023 nella modalità di richiesta del servizio taxi evidenziata dal Comune, con un aumento dell'utilizzo delle *app*, più diffuse rispetto al passato (*app* dei radiotaxi e delle piattaforme), si suggerisce al Comune di stipulare apposite convenzioni con i gestori di sistemi di intermediazione tra domanda e offerta di servizio taxi anche a mezzo piattaforme tecnologiche al fine di ottenere periodicamente i dati necessari, tra i quali, in particolare, quelli relativi alle richieste di servizio in fase e ai tempi di attesa, nel rispetto delle normative in materia di tutela della riservatezza dei dati personali, in forma anonimizzata e aggregata, e di tutela della riservatezza commerciale e industriale, strutturando un sistema di monitoraggio periodico e sistematico dei dati di domanda e di offerta, anche mediante apposite campagne di verifica presso gli stazionamenti e indagini presso gli utenti.

Alla luce delle considerazioni su esposte è reso il parere sul contributo da versare per l'assegnazione delle nuove licenze, come individuato dal Comune di Milano.



Il presente parere è pubblicato sul sito *web* istituzionale dell’Autorità ed è trasmesso al Comune di Milano, per i seguiti di competenza.

Torino, 5 dicembre 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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