

Parere al Comune di Bologna 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 72 licenze ai sensi dell'art. 3, comma 2, del medesimo decreto-legge.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta dell'8 maggio 2024

premessi che:

- ha ricevuto dal Comune di Bologna (di seguito: Comune), con note prot. n. 202428 del 27 marzo 2024 (acquisita ai prot. ART n. 31874/2024 e n. 31875/2024 in data 28 marzo 2024), 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 per il rilascio di 72 licenze taxi 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 24/04/2024 (acquisita al prot. ART n. 43005/2024), in risposta alla nota di richiesta integrazione del 08/04/2024 (prot. ART n. 36897/2024). La fase interlocutoria ha riguardato principalmente i seguenti aspetti:
 - o specificazione della tipologia e dell'importo dei trasferimenti di licenze taxi considerati dal Comune e di quelli intercorsi negli ultimi 5 anni;
 - o criteri utilizzati dal Comune per stabilire le percentuali di sconto da riconoscere per ciascuna casistica individuata (classe di emissioni del veicolo utilizzato, allestimento disabili, adesione ai turni del servizio notturno) e per individuare il limite massimo di cumulabilità delle scontistiche, oltre a eventuali modalità di incentivazione alla partecipazione su combinazioni maggiormente onerose che superano il limite di cumulabilità;
 - o eventuale intenzione di stabilire una quota predefinita di licenze da destinare a ciascuna casistica/combinazione di casistiche;
 - o valutazioni sull'entità dell'indennizzo in favore degli attuali titolari di licenza come previsto dall'art. 3, comma 3, del d.l. 104/2023;
 - o dati disponibili di richieste di servizio invece, tempi di attesa degli utenti, produttività media intesa come numero medio di corse effettuate per vettura taxi;

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

Il Comune, in allegato alla richiesta di parere, ha trasmesso lo schema di bando recante il contributo che intende richiedere per il rilascio delle nuove licenze quantificato in 200.000 euro, sulla cui congruità l'Ente chiede l'espressione del parere all'Autorità.

Ricorrendo al concorso straordinario di cui all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 104/2023, trattandosi di un comune capoluogo di regione, nonché capoluogo sede di città metropolitana e sede di aeroporto – che consente di *“incrementare il numero delle licenze, in misura non superiore al 20 per cento delle licenze già rilasciate”* – il Comune intende rilasciare 72 nuove licenze a titolo oneroso, che corrisponde al 10,98% del contingente attuale composto da 656 licenze.

Al fine di pervenire a una stima del contributo per il rilascio delle licenze da assegnare, quantificato in 200.000 euro, il Comune ha assunto come riferimento il valore commerciale delle licenze in ambito locale stimato sulla base dei trasferimenti di licenza: al riguardo, il Comune, che dispone di dati relativi ai trasferimenti delle licenze, ha utilizzato quelli delle 19 transazioni avvenute nel 2023, comprensivi del costo delle vetture (laddove incluse nel trasferimento), che risultano nella maggior parte dei casi dovute alla cessione dopo 5 anni di attività; tali importi risultano compresi tra un minimo di 181.000 euro e un massimo di 240.000 euro con un valore medio di circa 217.000 euro.

Pertanto il Comune ha fissato il contributo massimo per il rilascio delle nuove licenze in corrispondenza di un valore paria quello medio locale di mercato, stimato in 200.000 euro, individuando poi diverse casistiche in corrispondenza delle quali si attivano specifiche percentuali di riduzione, al fine di perseguire alcuni obiettivi di miglioramento della qualità del servizio in termini ambientali con una flotta a basse emissioni, di disponibilità adeguata di veicoli per il trasporto disabili e negli orari notturni. Le riduzioni – individuate dal Comune sulla base di un'analisi dei costi correlati all'acquisto di veicoli a basse emissioni e per l'allestimento di veicoli per trasporto disabili, nonché considerando un'indennità di turno per il servizio notturno nei fine settimana per i primi cinque anni – sono cumulabili fino a una percentuale massima del 30% che, applicata al contributo di 200.000 euro, corrisponde a una *“scontistica”* di 60.000 euro e quindi a un contributo minimo richiesto per il rilascio della licenza pari a 140.000 euro. Tra le combinazioni di casistiche individuate dal Comune ve ne sarebbero alcune per le quali la somma delle percentuali di riduzione risulterebbe in una percentuale superiore rispetto al limite di cumulabilità fissato al 30% e per le quali il Comune non ha previsto modalità per incentivare la partecipazione.

Con la nota di risposta alla richiesta di integrazioni, il Comune ha chiarito di non disporre dei dati relativi alle richieste di servizio inavase, tempi di attesa degli utenti e produttività media (numero medio di corse effettuate per vettura taxi) e di non avere intenzione di stabilire specifiche quote di licenze per ciascuna casistica – individuate in funzione della classe di emissioni del veicolo utilizzato, dell'allestimento disabili e dell'adesione ai turni del servizio notturno – o combinazione di casistiche in considerazione dei risultati del bando del 2018 in esito al quale sono state rilasciate 16 licenze: il bando prevedeva il rilascio a titolo oneroso, con un contributo richiesto di 175.000 euro, di 36 licenze, di cui 6 relative al c.d. *“servizio prioritario”* da erogare con veicoli adeguatamente allestiti per disabili, per le quali è stata rilevata partecipazione nulla.

Il Comune ha inoltre chiarito che l'attuale squilibrio tra la domanda e l'offerta di servizi taxi, come emerge dalle numerose segnalazioni degli utenti nel 2023 e dai dati contenuti nel PGTU del 2019 e tenendo conto dell'incremento di passeggeri nell'aeroporto di Bologna (+600.000 nel 2023 rispetto al 2019), è tale da

consentire di ipotizzare che l'incremento del contingente non produrrà impatti sui soggetti attualmente titolari di licenza, anche in termini di valore commerciale medio delle licenze, rendendo peraltro prioritario l'adeguamento dell'offerta di servizi taxi rispetto alla domanda.

III. Osservazioni dell'Autorità

Alla luce del quadro normativo delineato nel paragrafo I, nei limiti delle informazioni e della documentazione fornite dal Comune e 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. 72 licenze, da assegnare a seguito del concorso straordinario ai sensi dell'art. 3, comma 2, del medesimo d.l. n. 104/2023, e sulla relativa metodologia utilizzata.

La metodologia adottata dal Comune per determinare il contributo per il rilascio delle nuove licenze risulta estremamente semplificata: stante la mancanza di dati e lo squilibrio rilevato tra la domanda e l'offerta da cui deriverebbe la mancanza di impatti sugli attuali titolari di licenza, il Comune ha stabilito di fissare il contributo da richiedere per il rilascio delle nuove licenze pari al valore medio delle licenze sul mercato, prevedendo un sistema di scontistiche finalizzato al raggiungimento di obiettivi di politica pubblica, senza considerare ulteriori elementi. Pertanto, il contributo per il rilascio delle nuove licenze varia tra un minimo di 140.000 euro, in corrispondenza della percentuale di riduzione più elevata pari al 30%, e un massimo di 200.000 euro, senza riduzioni.

In primo luogo, si evidenzia come il d.l. n. 104/2023 indichi la *"ricognizione del valore locale di mercato delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi"* quale base per la determinazione del contributo per il rilascio delle nuove licenze e, pertanto, a partire da tale valore il Comune può tener conto di ulteriori elementi al fine di pervenire alla stima del contributo.

Sulla ricognizione del valore commerciale delle licenze, premessa la notoria difficile reperibilità di dati relativi alle transazioni e stante l'indisponibilità di dati certificati dall'Agenzia delle Entrate, come verificato dalla stessa Autorità, si valuta positivamente il reperimento da parte del Comune degli importi dei trasferimenti delle licenze relativi al periodo 2019-2023. Inoltre, considerato che i dati trasmessi per i trasferimenti di licenza non forniscono il dettaglio del costo relativo al trasferimento della vettura, il Comune ha dovuto stimare il valore medio delle licenze nel mercato locale al netto dei costi per la vettura e per eventuali "accessori" generalmente trasferiti contestualmente alla licenza (ad esempio, l'insegna taxi, il tassametro, l'antenna dell'impianto radio). Tale valore è stato posto pari a 200.000 euro.

Per quanto invece riguarda la quantificazione del contributo per il rilascio delle nuove licenze, si ritiene che il Comune avrebbe dovuto svolgere più approfondite valutazioni prima di fissare tale valore in corrispondenza del valore medio delle licenze rilevato nel mercato locale, pari – come detto sopra – a 200.000 euro. Si ritiene, infatti che l'importo del contributo dovrebbe essere inferiore a tale valore, per favorire il buon esito della procedura straordinaria di incremento del contingente taxi. Il Comune avrebbe dovuto, quantomeno, considerare che gli aspiranti tassisti potrebbero ritenere preferibile acquistare le licenze sul mercato per evitare l'alea e l'impegno connessi al bando di concorso per l'assegnazione del titolo, con la conseguenza di un mancato incremento del contingente.

Inoltre, nella determinazione del contributo il Comune avrebbe dovuto altresì considerare che nel 2018 l'importo stabilito per il rilascio delle nuove licenze era pari a 175.000 euro e tenere conto dell'evoluzione

intervenuta nel contesto macroeconomico nel corso di questi anni, nel quale accanto all'inflazione sono aumentati anche i tassi d'interesse monetari, con una conseguente maggiore onerosità dell'accesso al credito, oltre che delle mutate prospettive di sviluppo del settore taxi rispetto al passato. Rileva inoltre come con il bando del 2018 siano state assegnate meno della metà delle licenze bandite. Considerato che il Comune intende prioritariamente incrementare l'offerta di servizi taxi a fronte dello squilibrio rilevato rispetto alla domanda, in linea con il presupposto della norma che ha introdotto il concorso straordinario in deroga alla procedura di cui all'articolo 37, comma 2, lettera m), del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, “[a]l fine di far fronte al consistente e strutturale incremento della domanda del servizio di trasporto pubblico locale non di linea [...]”, si ritiene che il Comune debba fissare il contributo con l'obiettivo di favorire la partecipazione dei soggetti potenzialmente interessati al fine di pervenire all'assegnazione di tutte le licenze bandite e ottenere in tal modo l'adeguamento auspicato dell'offerta alla domanda; al contempo, l'indennizzo degli attuali titolari di licenza taxi della eventuale perdita di valore subita dovrà escludere meccanismi impropriamente remunerativi.

Pertanto, fermo restando la possibilità per il Comune di prevedere specifiche riduzioni del contributo in relazione ad alcune casistiche per raggiungere obiettivi di politica pubblica, analogamente ad altri casi già oggetto di analogo parere, si ritiene che il contributo debba essere fissato in misura inferiore rispetto al valore medio delle licenze rilevato nel mercato locale e pari a 200.000 euro, nonché inferiore rispetto all'importo richiesto nell'ambito del bando del 2018, pari a 175.000 euro.¹

Nel complesso, considerati gli elementi resi disponibili, il contributo per il rilascio delle nuove licenze stabilito dal Comune, pari a 200.000 euro, non può essere ritenuto ragionevole dal punto di vista metodologico e quantitativo e pertanto si ritiene che debba essere rimodulato sulla base delle indicazioni formulate (*supra*).

In merito alle diverse casistiche e combinazioni di casistiche in corrispondenza delle quali sono riconosciute riduzioni del valore del contributo, impregiudicata la libera determinazione del Comune relativamente al sistema di scontistiche che lo stesso ritiene di riconoscere per promuovere l'offerta di una flotta ecocompatibile, attrezzata al trasporto PMR, e adeguata anche nelle fasce orarie notturne, 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.

Considerate le carenze emerse in termini di disponibilità di dati, a causa delle quali il Comune non dispone di sufficienti elementi per valutare gli effetti dell'introduzione delle nuove licenze, si raccomanda – *pro futuro* - di prevedere nel bando appositi obblighi di trasmissione dei dati relativi al servizio svolto dai titolari delle nuove licenze (in particolare, i dati relativi alle richieste di servizio invece, ai tempi di attesa, nonché alla produttività media intesa come numero medio di corse effettuate per vettura taxi), disaggregati per fascia oraria e giorno della settimana, includendo altresì dati di dettaglio sui servizi effettuati con trasporto di PMR

¹ Al riguardo si richiamano: il parere n. 29/2023 rilasciato al Comune di Milano relativamente a un contributo per il rilascio delle nuove licenze, pari a 86.829 euro, che, ferme restando le assunzioni alla base della proposta formulata, è stato ritenuto, dal punto di vista metodologico, ragionevole; il parere n. 18/2024 rilasciato al Comune di Treviso con il quale il contributo per le nuove licenze stabilito dal Comune, pari a 100.000 euro, non è stato ritenuto ragionevole dal punto di vista metodologico e quantitativo e pertanto dovrebbe essere rimodulato individuando un importo inferiore rispetto alla media degli importi dell'avviamento dei quattro trasferimenti di licenza considerati, pari a 91.610 euro, suggerendo, sulla base degli elementi resi disponibili, un importo di 77.000 euro quale limite massimo per il contributo da richiedere per il rilascio delle nuove licenze. Con riferimento al Comune di Milano si evidenzia l'interesse riscosso dal bando pubblicato <https://www.comune.milano.it/-/mobilita.-oltre-700-domande-per-il-bando-taxi.-ora-le-verifiche-tecniche-e-poi-la-prova-d-esame>

(per fascia oraria e giorno della settimana); su quest'ultimo aspetto, si raccomanda al Comune di raccogliere dati che consentano di valutare l'entità della domanda di servizio taxi da parte delle PMR, anche tramite apposite indagini. Gli obblighi di trasmissione dei dati relativi al servizio svolto potranno essere introdotti anche in via sperimentale, per un periodo di tempo limitato purché sufficiente a ottenere un significativo insieme di dati da utilizzare anche al fine di valutare, successivamente al rilascio delle nuove licenze, il fabbisogno di licenze taxi eventualmente residuo. Inoltre, si suggerisce al Comune di promuovere la stipula di apposite convenzioni con i gestori dei sistemi di intermediazione tra domanda e offerta (cooperative, *app*) al fine di ottenere periodicamente i dati necessari, disaggregati per fascia oraria e giorno della settimana, 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, con particolare riferimento alle richieste di servizio totali e inavase, ai tempi di attesa e al numero medio di corse effettuate per vettura taxi. In tal modo il Comune potrà strutturare un sistema di monitoraggio periodico e sistematico dei dati di domanda e di offerta, inclusivo di nuove campagne di verifica presso gli stazionamenti e indagini presso gli utenti che consentirà, attraverso opportuni incroci tra dati di richiesta del servizio taxi e dati di offerta erogata, di disporre di elementi utili per affinare le proprie valutazioni in futuro.

Al riguardo, infatti, nonostante lo squilibrio rilevato tra domanda e offerta, si ritiene che esclusivamente disponendo di dati di dettaglio derivanti dal monitoraggio del servizio sia possibile valutare un eventuale impatto sugli attuali titolari di licenza, in considerazione della riduzione della domanda nelle fasce orarie di morbida. Sul punto, ad ogni modo, si rammenta come la compensazione degli attuali titolari di licenza prevista dal d.l. n 104/2023 rivesta all'evidenza natura indennitaria e non remunerativa e pertanto la determinazione del contributo richiesto per il rilascio delle nuove licenze avrebbe dovuto tener conto dell'eventuale perdita di valore attesa (peraltro esclusa dal Comune) delle attuali licenze in circolazione, non valutabile in assenza di dati.

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 Bologna.

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

Torino, 8 maggio 2024

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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