

## RELAZIONE ANNUALE ART – Anno 2025

### Il servizio taxi e il trasporto pubblico locale non di linea

#### L'attività consultiva

Il numero di pareri rilasciati ogni anno dall'Autorità ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera m) del d.l. n. 201/2011 è aumentato nel tempo, confermando quindi un sempre maggiore interesse degli enti all'adeguamento del servizio taxi; tale aspetto potrebbe trovare spiegazione in parte nella maggiore conoscenza delle competenze attribuite all'Autorità nel settore del trasporto pubblico non di linea a mezzo taxi presso gli enti, nonché nell'incremento, a seguito dell'emergenza pandemica, delle presenze turistiche e nella destagionalizzazione dei flussi turistici che interessa molti comuni italiani.

Un ulteriore aspetto che incide sul numero di richieste di parere è rinvenibile nelle competenze attribuite più di recente all'Autorità dall'art. 3 del decreto-legge n. 104/2023, che consente ai comuni capoluogo di regione, sede di città metropolitana o sede di aeroporto di adottare una procedura per l'ampliamento del contingente taxi in deroga all'art. 37, comma 2, lettera m) (c.d. "procedura straordinaria"). I comuni interessati ad attuare tale procedura sono tenuti a chiedere il parere sulla stima del contributo per il rilascio delle nuove licenze all'Autorità, che si esprime entro il termine di quindici giorni.

Al riguardo, si segnala che con parere del Consiglio di Stato, sez. I, 22 novembre 2024, n. 1021, reso, su richiesta dell'Autorità, in merito all'interpretazione del citato art. 3 del d.l. n. 104/2023, sono stati espressi rilevanti principi riguardanti la portata e l'estensione dei poteri dell'Autorità in materia.

In particolare, il Consiglio di Stato ha evidenziato, da un lato, che la disciplina a carattere generale dettata dall'art. 37, comma 2, lettere m) e n), del d.l. n. 201/2011 è *"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"*.

Dall'altro, ha precisato che *"rispetto alla descritta disciplina generale assumono carattere puntualmente derogatorio, invece, le previsioni introdotte dall'art. 3 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104" e 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"*.

Con riferimento ai pareri ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera m) del d.l. n. 201/2011, la Tabella 23 riepiloga quelli rilasciati nel periodo di riferimento, con l'indicazione del tema oggetto del parere in relazione ai principi previsti ai punti da 1 a 4 del richiamato decreto-legge, cui gli enti competenti devono attenersi nell'adeguamento del servizio.

Tra i pareri rilasciati risultano prevalere quelli relativi all'adeguamento del regolamento del servizio o delle tariffe, mentre un numero inferiore riguarda l'adeguamento del contingente e il relativo bando di concorso per l'assegnazione delle nuove licenze; inoltre, nel periodo di riferimento quattro comuni (Rimini, Bari, Parma, Trento) hanno utilizzato la procedura straordinaria prevista dal citato d.l. n. 104/2023.

## Il monitoraggio del settore

Con riguardo all'attività di monitoraggio, nell'ultima annualità si è registrato un incremento del grado di recepimento delle indicazioni formulate nei pareri rilasciati dall'Autorità e distinte in "prescrizioni" (a recepimento obbligatorio) e "raccomandazioni" (a recepimento rimesso alla discrezionalità dell'ente). L'attività di monitoraggio in caso di procedura ordinaria (*i.e.* richiesta di parere ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera m) del d.l. n. 201/2011) può essere avviata solo a seguito dell'adozione, da parte degli enti competenti, degli atti per i quali è stato rilasciato il parere, dovendo l'Autorità verificare, negli stessi atti, il corretto recepimento delle prescrizioni e delle raccomandazioni. Al riguardo, per l'anno 2024 oltre la metà degli enti destinatari dell'attività consultiva dell'Autorità (17 su 30) non aveva ancora completato l'iter di adozione dei suddetti provvedimenti nel corso del periodo di svolgimento dell'attività di monitoraggio. La mancata conformità alle prescrizioni formulate dall'Autorità, può configurare, ove opportunamente valutato, un valido presupposto per l'attivazione del potere di legittimazione attiva innanzi al TAR Lazio di cui all'art. 37, comma 2, lett. n), del d.l. n. 201/2011.

Nel biennio 2023-2024, si è reso necessario impugnare gli atti adottati dalla Città metropolitana di Palermo (con riferimento al parere n. 19/2023257) e dal Comune di Genova (con riferimento al parere n. 16/2024258); e dal Comune di Genova (con riferimento al parere n. 16/2024 ); nel primo caso il provvedimento impugnato è stato poi annullato in autotutela da parte dell'ente competente, mentre nel secondo caso l'impugnazione è stata proposta con ricorso per motivi aggiunti nell'ambito di un contenzioso già esistente e tuttora pendente (la cui udienza di discussione è fissata per il 2 luglio 2025).

I risultati sintetici evidenziano che, con particolare riferimento alle sole prescrizioni, considerando il valore medio tra i due anni presi a riferimento, solo il 4% della totalità delle prescrizioni non viene recepito, mentre il 62% viene recepito, anche se talora non correttamente. Infine, circa il 34% delle prescrizioni risulta non valutabile anche dopo un anno dal rilascio del parere a causa della natura programmatica delle prescrizioni che saranno valutate nell'ambito delle successive istruttorie.

Per quanto riguarda i pareri rilasciati ai sensi del d.l. n. 104/2023 (cfr. *supra*), la Tabella 24 riporta gli esiti conosciuti limitatamente all'importo del contributo per il rilascio delle nuove licenze stabilito dagli enti competenti nei bandi pubblicati a seguito del parere ART.

### Il monitoraggio dei pareri taxi rilasciati in procedura straordinaria – anni 2023-2024

Ente	Parere N.	Valore commerciale licenze (€)	Contributo proposto dal Comune (€)		Valutazione ART	Contributo inserito nel bando (€)	
			max	min		max	min
Milano	29/2023	160.000	86.829		Adeguito con specificazioni	96.500	57.900
Treviso	18/2024	91.610	100.000	-	Non adeguato	77.000	
Bologna	21/2024	200.000	200.000	140.000	Non adeguato	150.000	90.000
Pisa	35/2024	75.900	82.800	-	Non adeguato	79.000	64.000
Bergamo	39/2024	128.675	107.667	-	Non adeguato	101.803	81.442
Rimini	41/2024	135.312	135.000	120.000	Non adeguato	120.000	105.000
Bari	1/2025	61.070,50	61.070	55.000	Non adeguato	55.000	
Parma	7/2025	114.000	96.500	71.500	Non adeguato	90.000	65.000
Trento	13/2025	62.800	38.000	30.000	Adeguito	-	-

I concorsi per i quali al momento sono noti gli esiti sono quelli di Milano, Bologna e Bergamo, sebbene la procedura di assegnazione delle licenze non risulti ancora conclusa. Nel caso di Milano e Bologna pare non sia stato raggiunto l'obiettivo di assegnare tutte le nuove licenze originariamente previste (a Milano 336 idonei su 450 licenze bandite, a Bologna 67 idonei su 72 licenze bandite). In particolare, è emersa una specifica difficoltà ad assegnare le licenze PMR, atteso che, in esito ai bandi, a Milano risultano 39 candidati idonei a fronte di 100 licenze PMR previste, mentre a Bologna sono soltanto 7 i candidati idonei a fronte della dichiarata intenzione del Comune di rilasciare 32 licenze PMR.

Per quanto riguarda il bando del comune di Bergamo sono risultati 15 idonei su 8 licenze bandite.

Occorre aggiungere, sotto il profilo del contenzioso connesso ad alcune delle procedure descritte, che sono intervenute alcune sentenze del Giudice amministrativo, in primo grado, che hanno confermato la validità dell'approccio seguito dall'Autorità con riferimento ai pareri resi.

In particolare, è opportuno richiamare la sentenza del TAR Lombardia, sez. III, 18 dicembre 2024, n. 3725, con cui è stata fatta chiarezza in merito all'interpretazione della norma relativa alla procedura straordinaria di aumento delle licenze disposta dal Comune di Milano.

Specificamente, il TAR ha stabilito che *“la logica dell'intervento legislativo, in altri termini e come ben sottolineato dall'Avvocatura dello Stato, non è risarcitoria (il danno non è ingiusto), ma indennitaria (e quand'anche fosse risarcitoria, non porterebbe necessariamente alla soddisfazione della pretesa vantata in causa, perché il danno continuerebbe ad essere equivalente al deprezzamento del valore della licenza, e non all'integrale prezzo di quest'ultima)”*.

È stata quindi confermata la correttezza dell'impostazione dell'Autorità, per cui il contributo in questione non può rivestire carattere remunerativo ma è limitato a compensare gli attuali titolari di licenza taxi dell'eventuale minor valore di licenza.

Infatti, da un lato, il TAR sottolinea che la natura del contributo non è risarcitoria (ossia, non deriva da un danno ingiusto) ma indennitaria (ovvero si tratta di una diminuzione patrimoniale che impone un sacrificio lecito secondo l'ordinamento) e, dall'altro lato, precisa che, anche laddove si trattasse di risarcimento del danno, questo potrebbe avere a oggetto solo il deprezzamento del valore della licenza e non potrebbe essere equivalente all'integrale prezzo di quest'ultima.

Inoltre, il Giudice amministrativo ha osservato che *“la misura compensativa introdotta a favore dei titolari di licenza dall'art. 3 del d.l. n. 104 del 2023, pur rientrando nell'ambito di un non manifestamente irragionevole esercizio di discrezionalità legislativa, non corrisponde ad alcun obbligo costituzionale, poiché il legislatore non è tenuto, in linea di principio e salvo ipotesi peculiari, a tenere indenni gli operatori dal pregiudizio economico che essi potrebbero subire per effetto di un intervento normativo di allargamento del mercato (anche contingentato), mediante l'ingresso in esso di nuovi soggetti. È difatti del tutto fisiologico che disposizioni di legge formulate in tal senso, ed espressive della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza, nel perseguire più adeguati standard di prestazione dei servizi, compromettano parzialmente il margine di utile goduto dall'incumbent, e lo stesso valore dell'asset strategico (nel caso di specie, la licenza). Del resto, parte delle licenze allo stato esercitate sono state rilasciate, in origine, a titolo gratuito, poiché ciò è consentito dalla normativa statale, mentre in ogni altra ipotesi il taxista che le abbia conseguite a titolo oneroso, direttamente o per traslazione dal precedente titolare dante causa, compie una operazione economica di cui assume l'alea, anche con riguardo alle evoluzioni del mercato di riferimento. Infatti, proprio la trasferibilità della licenza, assicurata dall'art. 9 della legge quadro n. 21 del 1992 a ricezione di una prassi già largamente diffusa, trova il proprio contraltare*

*nella costituzione di un vero e proprio mercato, soggetto alla legge della domanda e dell'offerta, il cui andamento è occasione allo stesso tempo di plusvalenze e minusvalenze a carico di chi vi opera”.*

Il TAR Lombardia ha infine confermato e ribadito che esiste, anche nel mercato di riferimento, un fisiologico rischio di impresa per coloro che abbiano acquistato la licenza taxi; tale alea rende non costituzionalmente obbligata la previsione per la quale i titolari di licenza vadano tenuti indenni da qualsiasi oscillazione (negativa) del valore di mercato della propria licenza.

L'orientamento descritto è stato seguito anche dal TAR Emilia-Romagna con le sentenze gemelle 5 marzo 2025, nn. 213 e 214. Precisamente, il TAR, nel richiamare espressamente la menzionata pronuncia del TAR Lombardia sul concorso straordinario bandito dal Comune di Milano, ha osservato che *“in linea generale, risulta condivisibile quanto recentemente affermato dal T.A.R. Lombardia – Milano, in una controversia analoga a quella che qui ci occupa, in ordine all'inesistenza di un obbligo per il legislatore, salvo casi peculiari, di «tenere indenni gli operatori dal pregiudizio economico che essi potrebbero subire per effetto di un intervento normativo di allargamento del mercato (anche contingentato), mediante l'ingresso in esso di nuovi soggetti», giacché chi ha acquistato la licenza a titolo oneroso «compie una operazione economica di cui assume l'alea, anche con riguardo alle evoluzioni del mercato di riferimento» (così la sentenza n. 3725/2024 della III Sezione)”.*

Inoltre, il Giudice amministrativo ha evidenziato che *“si tratta di una misura avente natura indennitaria (volta al più a ristorare un danno non ingiusto), che tuttavia non deve trasformarsi in un premio all'operatore «per la sola circostanza di avere occupato la posizione con priorità cronologica» (così la già citata sentenza n. 3725/2024 del T.A.R. Lombardia). Il che è quanto accade man mano che il contributo a carico dei nuovi tassisti (che va a alimentare il predetto fondo) si avvicina al valore di mercato delle nuove licenze, perché tanto più i due valori tendono a coincidere tanto più il teorico decremento del valore di scambio delle licenze già rilasciate si riduce.”.*

Nelle sentenze in discorso è stato, inoltre, affermato il principio per cui il contributo debba essere più basso del valore di mercato anche per evitare che i candidati preferiscano rivolgersi a questo invece di partecipare al concorso. In tal senso, il TAR ha evidenziato che *“va anzitutto osservato che – contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti nel quarto motivo di ricorso – le ragioni della scelta del Comune si rivengono nel parere dell'Autorità di Regolazione, che ne costituisce motivazione per relationem, e in particolare nell'esigenza di evitare che possibili candidati preferiscano rivolgersi al mercato, piuttosto che attendere i tempi del concorso pubblico e affrontare i rischi ad esso connessi”.*

## **Le principali novità normative**

Nell'arco dell'ultimo anno si sono registrate alcune novità riguardo alla disciplina di dettaglio dei trasporti pubblici non di linea. In attuazione dell'art. 10-bis del decreto-legge n. 135/ 2018259, anche a seguito degli interventi della Corte costituzionale con le sentenze n. 56 del 2020 e n. 137 del 2024, sono stati emanati il decreto del MIT n. 203 del 2 luglio 2024 – con cui sono state definite le modalità di attivazione del Registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi o di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente effettuati con autovettura, motocarozzetta e natante (Registro elettronico NCC-Taxi, RENT) istituito presso il Centro elaborazione dati del Dipartimento per i trasporti e la navigazione del MIT – e il decreto interministeriale n. 226/2024260 che disciplina le modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico, mentre è ancora in corso il procedimento per l'adozione del

decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal comma 8 della citata disposizione legislativa, che recherà la disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea.

L'art. 25 della l. n. 193/2024 ha introdotto specifiche sanzioni in caso di mancata iscrizione nel citato RENT e in caso di omessa presentazione dell'istanza di aggiornamento dei dati inseriti da parte degli operatori richiamando l'art. 11-bis, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 21/1992261. Inoltre, la medesima disposizione ha previsto l'obbligo dei comuni di accedere al registro al fine di verificare i dati inseriti e procedere alla ricognizione della consistenza numerica delle licenze e autorizzazioni che dovranno essere comunicate al MIT, nonché per le attività di propria competenza in relazione all'aggiornamento dei dati a seguito dell'annullamento o revoca dei titoli. Inoltre, si prevede l'accessibilità del RENT alle regioni e alle province e alle città metropolitane. Infine, sono state significativamente inasprite le sanzioni applicabili in caso di esercizio abusivo dell'attività di noleggio con conducente e taxi, modificando a tale scopo rispettivamente gli artt. 85 e 86 del decreto legislativo n. 285/1992262 (Nuovo codice della strada).

In relazione all'adozione dei suddetti decreti l'Autorità, congiuntamente all'AGCM ha formulato, in data 11 giugno 2024, osservazioni in merito ad alcuni profili di competenza che emergevano dalla disciplina in corso di emanazione. Riguardo alla piena operatività del RENT, di cui al decreto del MIT n. 203 del 2 luglio 2024, inizialmente prevista a partire dal 2 gennaio 2025, anche a seguito di numerose richieste degli operatori, è stata concessa dal MIT una proroga del termine finale per l'iscrizione degli operatori che ha comportato lo slittamento della data di piena operatività del registro al 1° aprile 2025.

Con riferimento, invece, alle disposizioni inerenti alla compilazione del foglio di registro elettronico per lo svolgimento del servizio di noleggio autovettura con conducente, con ordinanza n. 241 del 16 gennaio 2025 il TAR del Lazio ha sospeso l'efficacia del decreto interministeriale n. 226/2024 e ha fissato, per la trattazione del merito, l'udienza pubblica al 4 giugno 2025.