

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00161/2024 REG.RIC.
N. 00059/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 161 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Giovanni Levre', Fabio Giuseppe Giacomini, Cristina Russo, rappresentati e difesi dagli avvocati Lelio Luigi De Zan, Manlio Davide Mario Ferrario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Lodovica Bognetti, Paola Cozzi, Antonello Mandarano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

Autorita' di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

sul ricorso numero di registro generale 59 del 2024, proposto da Tam – Tassisti Artigiani Milanesi, Claudio Severgnini, S.A.Ta.M. (Sindacato Artigiani Taxisti di Milano e Provincia), Massimo Pagani, Unione Artigiani della Provincia di Milano, Stefano Fugazza, Taxiblu – Consorzio Radiotaxi Satellitare Società Cooperativa (02-4040), Stefano Salzani, Autoradiotassì - Società Cooperativa A R.L. (02-8585), Alessandro Casotto, Emilio Luigi Boccalini, Pietro Gagliardi, Enrico Baroncini, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonello Frasca, Alessandro Paccione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Frasca in Milano, via del Lauro, 7;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Lodovica Bognetti, Paola Cozzi, Antonello Mandarano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

Autorita' di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

quanto al ricorso n. 161 del 2024:

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della delibera della Giunta Comunale n. 1503 del 9 novembre 2023, della Relazione tecnica a firma del Direttore dell'Area Trasporto pubblico, sharing e sosta, dott.ssa Elena Sala in data 08.11.23 e del Parere n. 29/2023 emesso dall'Autorità Regolazione Trasporti datato 05.12.23, previa concessione misure cautelari sospensive urgenti ed istanza istruttoria

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 13/4/2024:

della delibera della Giunta Comunale n. 71 del 25 gennaio 2024 e della Relazione tecnica allegata e richiamata nella G.C. n. 71 del 25.01.2024.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 27/4/2024:

della Determinazione Dirigenziale n. DD 1986 del 13 marzo 2024 e del bando di concorso pubblico straordinario per il rilascio a titolo oneroso di n. 450 nuove licenze taxi del Comune di Milano.

quanto al ricorso n. 59 del 2024:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

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

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 25/3/2024:

della deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 71 del 25 gennaio 2024, Direzione Mobilità Area Strategie Innovative per i Trasporti, numero proposta: 37/2024, avente ad oggetto “Integrazione delle linee d'indirizzo per l'indizione di un concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze taxi 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 10 agosto 2023 convertito con Legge n. 136/2023, approvate con Deliberazione di Giunta Comunale n. 1503 del 09.11.2023” (doc. 16); (ii) dell'atto n. DD 1986 del 13 marzo 2024, determinazione dirigenziale, Area Attività Commerciali e SUAP, avente ad oggetto “Approvazione dello schema di bando di concorso straordinario per il rilascio, a titolo oneroso, di n. 450 licenze taxi” (doc. 17);

(iii) in parte qua, del bando di concorso pubblico straordinario per il rilascio a titolo oneroso di n. 450 nuove licenze taxi del Comune di Milano, D.S. Autorizzazioni e Concessioni – SUAP, Area Attività Commerciali e SUAP, Unità Gestione Autopubbliche (doc. 18);

(iv) di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali, ancorché non conosciuti.

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 nonché di

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

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Milano e della Autorita' di Regolazione dei Trasporti Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2024 il dott. Marco Bignami e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso rg. n. 161 del 2024, ritualmente notificato e depositato il 24 gennaio 2024, i ricorrenti, taxisti operanti presso il Comune di Milano, hanno impugnato la delibera della Giunta comunale milanese n. 1503 del 2023, recante l'approvazione delle linee di indirizzo per bandire un concorso straordinario ai fini del rilascio di 450 nuove licenze di esercizio del servizio taxi, nonché due atti ad essa propedeutici (il parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti e la relazione tecnica del competente ufficio comunale).

Con i primi motivi aggiunti è stata gravata, per analoghi motivi, la delibera di Giunta n. 71 del 2024, recante integrazione delle già ricordate linee di indirizzo.

Infine, con nuovi motivi aggiunti, si è censurato il bando di concorso e la determina di approvazione dello schema di esso.

Nel ricorso rg. n. 59 del 2024, ritualmente notificato il 5 gennaio 2024 e tempestivamente depositato il successivo 10 gennaio, integrato da motivi aggiunti, i medesimi atti sono stati impugnati sia da alcune associazioni di categoria, sia da altri taxisti milanesi, che, parimenti, ne hanno chiesto l'annullamento per violazione di legge ed eccesso di potere.

2. I ricorsi sono oggettivamente connessi e meritano di essere riuniti ai fini di una decisione congiunta.

Essi sono entrambi infondati, ciò che esime, per un principio di economia processuale, dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate sia dal Comune di Milano, sia dall'Avvocatura dello Stato, a mezzo della quale si è costituita in giudizio l'Autorità (salvo quelle che saranno trattate esplicitamente nel proseguo).

2.1 Gli atti impugnati, e indicati in epigrafe, costituiscono l'esercizio, da parte del Comune, della prerogativa attribuita dall'art. 3 del d.l. n. 104 del 2023, poi convertito nella legge n. 136 del 2023.

Tale disposizione permette ai Comuni capoluogo di incrementare le licenze di taxi in misura non superiore al 20% di quelle già rilasciate, mediante concorso straordinario e a titolo oneroso (comma 2). Il "contributo" a tal fine previsto a carico dei vincitori del concorso viene individuato dal Comune "sulla base di una ricognizione del valore di mercato delle licenze" (comma 3). I proventi ottenuti "sono destinati integralmente a compensare i soggetti titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi alla data di pubblicazione del bando" (comma 3).

Sulla base di tali previsioni, il Comune di Milano, riscontrata la carenza di taxi sul territorio, ha optato per un incremento (allo stato) del 10% circa, pari a 450 nuove licenze.

Stimato il valore medio di mercato delle licenze già rilasciate in euro 160.000 (dato non oggetto di contestazione nei ricorsi), si è poi provveduto a determinare la base del contributo in euro 86.829,00.

La Giunta, in particolare, ritenuto di non essere vincolata dalla legge a fissare il dovuto in una somma pari a quanto appena indicato, lo ha calcolato con riferimento alla flessione del valore di mercato delle licenze detenute dai taxisti già attivi. A tal fine, si è computato il numero delle chiamate (telefoniche o mediante strumenti digitali) inevase dai centralini nel periodo 2015-2018, sul presupposto che esso fosse indice della eccedenza della domanda sulla offerta, e si è tratto conferma del continuo trend crescente di simile squilibrio sulla base di dati parziali più recenti, pur forniti da un numero limitato di radiotaxi.

Si è perciò preso in considerazione l'impatto potenziale delle nuove 450 licenze

oggetto del concorso straordinario sulla riduzione delle corse per i taxisti già in servizio, e quindi sul valore della licenza, tenuto in considerazione il fattore costituito dalle chiamate inevase.

Il “contributo” posto a carico di ciascun vincitore del concorso sfocia perciò nella somma necessaria per compensare di tale decremento ogni taxista, giungendo all’importo sopra menzionato di euro 86.829,00.

2.2 Il Comune ha, inoltre, ritenuto opportuno concedere condizioni agevolate con riguardo a chi si fosse impegnato a soddisfare esigenze correlate al buon andamento del servizio pubblico. Pertanto, si è attribuito uno sconto del 20% con riguardo all’obbligo di munirsi di vetture compatibili con la disabilità (per un numero di 50 licenze poste a gara); del 30% in riferimento all’obbligo di prestare servizio per almeno 5 anni durante i turni festivi e notturni, i maggiormente sguarniti (altre 50 licenze); del 40% per chi si fosse impegnato a soddisfare entrambe le condizioni.

Per effetto della riduzione del “contributo” correlato a tali tipologie di licenze speciali, i taxisti avrebbero subito una corrispondente riduzione del credito compensativo loro attribuito, posto che l’insieme dei contributi confluisce in un fondo da ripartire, poi, a vantaggio degli operatori già attivi.

Per evitare questo pregiudizio, il Comune ha elevato il “contributo” di base imposto ai vincitori della gara, proprio allo scopo di continuare ad assicurare ai taxisti già presenti sul mercato una compensazione pari alla riduzione del valore delle loro licenze: esso è stato perciò alzato da euro 86.829,00 a euro 96.500,00.

3. I taxisti già titolari di licenza hanno un evidente interesse a contestare, perlomeno, i criteri di determinazione del contributo, poiché minore è quest’ultimo, minore sarà l’importo che a ciascuno di essi spetterà a titolo di compensazione per l’innalzamento del numero degli operatori autorizzati al servizio pubblico.

Le censure, comuni ai ricorsi sia pur con sfumature differenti, possono essere raggruppate in tre questioni essenziali, salvo quanto poi si aggiungerà, sulla base dei vizi di violazione di legge (art. 3 del d.l. n. 104 del 2023, primo-recte: unico-

motivo del ricorso RG n. 161/24 e primo-recte:unico- motivo nel primo ricorso recante motivi aggiunti; artt. 3, 4, 41, 97 Cost. e art. 3 del d.l. n. 104 del 2013, primo-recte:unico- motivo del ricorso RG n. 59/24, e primo, recte:unico- motivo aggiunto) ed eccesso di potere (primo motivo di entrambi i ricorsi):

-il Comune sarebbe stato obbligato dalla legge a fissare il “contributo” in una somma pari all’attuale valore medio delle licenze, somma che quindi non avrebbe potuto essere ridotta con riguardo al solo decremento di valore della licenza già rilasciata;

-allo stesso modo, il Comune non avrebbe potuto approvare, in difetto di criteri di legge, alcuna riduzione del “contributo”, al fine di migliorare il servizio reso ai disabili e durante le fasce giornaliere ed orarie in cui esso è maggiormente carente;

-il parere reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti sarebbe incongruo e contraddittorio, al pari dell’intera istruttoria svolta.

4. Sul primo punto, il Tribunale premette 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.

È perciò evidente che l'art. 3 del d.l. n. 104 del 2023 non possa essere interpretato in senso costituzionalmente orientato secondo la direzione auspicata dai ricorrenti, visto che essa non corrisponde ad alcun vincolo costituzionale.

Ciò detto, la lettera della disposizione in oggetto, laddove permette al Comune di determinare il “contributo” “sulla base di una ricognizione del valore di mercato delle licenze” orienta verso la legittimità della soluzione prescelta dal Comune di Milano, poiché, come di consueto nell'ambito della tecnica di redazione delle norme (fin dalle modalità con cui la Costituzione esprime lessicalmente le riserve relative di legge), normare o provvedere “sulla base” o “in base” ad un parametro precostituito significa usualmente operare in uno spazio di discrezionalità, più o meno ampia, che la fonte superiore preserva, affinché la regola del caso concreto sia l'espressione di competenze ulteriori rispetto a quelle espresse mediante la norma sovraordinata.

Nel caso di specie, non può essere sottovalutato, a tale proposito, che la materia “tutela della concorrenza” qui azionata dal legislatore statale (Corte cost., sentenze n. 112 del 2022; n. 129 del 2021; n. 56 del 2020; n. 265 del 2016) ha pur sempre carattere trasversale, e viene qui a sovrapporsi alla competenza legislativa residuale della Regione in materia di trasporto pubblico locale (Corte cost., sentenze n. 56 del 2020; n. 452 del 2007).

Sebbene non sia preclusa alla legge statale l'analitica incisione della “totalità degli ambiti materiali” attribuiti alla competenza regionale, ugualmente ciò deve avvenire

“nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi” concorrenziali imputabili allo Stato (Corte cost., sentenze n. 80 del 206 e n. 452 del 2007).

È pertanto del tutto fisiologico che l'intervento normativo statale opti per la persistenza in capo alle Regioni di una sfera sua propria di regolazione, o comunque preservi, entro quella stessa sfera, le potestà regolamentari e amministrative spettanti agli enti locali.

Nel caso di specie, l'art. 5 della legge n. 21 del 1992, in difetto di contrarie previsioni da parte della legge della Regione Lombardia n. 6 del 2012, recante la “disciplina del sistema dei trasporti”, continua ad allocare le funzioni amministrative di regolazione del servizio taxi in capo ai Comuni.

È perciò conforme all'assetto costituzionale delle competenze che il legislatore statale abbia aperto ai Comuni, tradizionalmente titolari delle funzioni attinenti al servizio di taxi in qualità di enti di base, un margine di manovra in punto di procedimento per il rilascio delle nuove licenze, pur sempre orientato dai criteri, anche finalistici, recepiti dalla normativa di legge.

4.1 Così, l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 104 del 2023 è esplicito nell'attribuire alla quantificazione del “contributo” da parte del Comune lo scopo di “compensare” i taxisti già titolari di licenza.

Come è noto, sia nel linguaggio giuridico, sia in quello comune, attraverso la compensazione si elidono gli effetti contrapposti di una utilità e di una disutilità uguale e contraria.

Nel caso di specie, al danno economico (legittimamente) inflitto ai taxisti quanto al valore della licenza corrisponde, in via compensativa, un credito correlato al pregiudizio effettivo, vale a dire calcolato nella sostanza con riferimento al decremento del prezzo al quale la licenza stessa è commerciabile.

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).

Si tratta di una scelta normativa priva di profili di incongruità, poiché tanto più il "contributo" si avvicina al prezzo di mercato, quanto più l'operatore ottiene un premio (per la sola circostanza di avere occupato la posizione con priorità cronologica) svincolato dal pregiudizio effettivo e sproporzionato rispetto al valore conseguibile mediante cessione della licenza. Resta infatti evidente che la sola notizia dell'imminente rilascio di nuove licenze comporta l'immediata svalutazione del valore di quelle già in essere, posto che il mercato sconta sempre in anticipo gli effetti delle novità: la stima di euro 160.000,00 da cui il Comune è partito è divenuta eccessiva non appena si è optato per il rilascio di altre licenze.

Ne consegue, oltretutto, che il modus operandi del Comune di Milano non induce alcuna alterazione del mercato commerciale delle licenze, come invece denunciato dai ricorrenti, posto che quest'ultimo non può che adeguarsi repentinamente, proprio in quanto "mercato", alla scelta legislativa di permettere la crescita del numero degli operatori.

In definitiva, il "contributo" si è discostato dall'attuale valore medio della licenza, al quale invece i ricorrenti fanno riferimento, anche perché, in caso contrario, i vincitori del concorso avrebbero pagato per il titolo abilitativo un prezzo superiore a quello effettivo, raggiunto una volta incrementato il numero dei concorrenti nel mercato.

Impregiudicato in questa sede se al Comune fosse inibito dalla legge attribuire l'intero valore medio della licenza a titolo di "contributo", resta quindi assodato che è legittimo il percorso seguito nel caso concreto, quanto alla fissazione di un "contributo" inferiore, di natura meramente compensativa, vale a dire tale da riflettere il solo pregiudizio determinato in capo ai taxisti, quanto al valore della licenza, per effetto dell'allargamento della platea dei concorrenti nel mercato contingentato.

5. Tali considerazioni conducono al rigetto anche del secondo profilo sopra sintetizzato.

È infondato, in particolare, il rilievo che il Comune non avrebbe potuto concedere ai concorrenti la riduzione del “contributo”, a fronte dell’impegno di munirsi di automobile compatibile con la disabilità delle persone, e/o di quello di prestare servizio nelle fasce giornaliere ed orarie più critiche.

E’ infatti noto che entrambi gli obiettivi appena indicati riflettano competenze comunali.

L’art. 14 della legge n. 21 del 1992 onera il Comune di assicurare l’accessibilità a favore dei disabili del servizio taxi, anche con l’indicazione del numero e tipo dei veicoli esistenti da attrezzare a questo scopo. Gli artt. 2 e 5 del medesimo testo normativo, come si è visto, individuano nel Comune l’ente incaricato di regolare le modalità del servizio, e quindi anche le turnazioni attinenti alle fasce temporali.

Non è perciò vero, come affermano i ricorrenti, che l’assunzione di queste finalità a base delle riduzioni del “contributo” per casi particolari sia priva di base normativa. Si tratta, al contrario, di una ulteriore manifestazione della funzione amministrativa assegnata al Comune di quantificarlo, sulla base della legge, e in relazione ai criteri che la disposizione annuncia esplicitamente, o che si possono dedurre dall’ordito normativo.

6.1 Entro tale ambito, si espande la più ampia discrezionalità del Comune nell’individuare il numero delle licenze sufficienti per assolvere all’obiettivo. Né, come invece affermano i ricorrenti, la scelta si profila apodittica e carente sul piano motivazionale.

Come si desume dal parere dell’Autorità, infatti, il Comune di Milano è partito dall’assunto che, attualmente, le autovetture adibite al trasporto di disabili sono meno dell’1% del totale, sicché un incremento di 50 licenze condurrebbe la percentuale a meno del 5%: si può discutere solo se il dato sia insufficiente per difetto, ma non certamente per eccesso. Quanto alle fasce, il Comune ha individuato quelle con il maggior numero di chiamate inevase sulla base dei dati

estrapolati nell'arco del 2015-2018, integrati da dati parziali più recenti, e ha nuovamente optato per un incremento di 50 licenze, ancora una volta così modesto sul totale da poter escludere vizi di istruttoria e di motivazione.

Nel complesso, 150 licenze speciali su 4885 già in essere (dato tratto dal parere dell'Autorità) sono un numero così basso in percentuale, da non esigere alcuna particolare ponderazione in sede istruttoria e motivazionale, una volta acclarato che vi siano criticità alle quali si deve dare risposta (profilo che sarà trattato al punto 7 della presente sentenza).

Si aggiunga che nessuna manifestazione sintomatica di eccesso di potere, contrariamente a quanto dedotto dai ricorrenti, può ravvisarsi nella decisione del Comune di ripartire le licenze in tre gruppi rigidamente precostituiti nel numero, poiché si tratta di scelta che riflette l'obiettivo prefissato quanto alla organizzazione del servizio, anche al costo eventuale di non saturare tutte le fasce (peraltro, contrariamente a quanto affermato nel ricorso rg n. 161/24, il bando permette di competere in via subordinata per altre categorie oltre a quella indicata come prioritaria, sicché non è affatto detto che l'obiettivo di 450 nuove licenze non sarà raggiunto in tal modo).

La censura è perciò infondata, impregiudicato il giudizio in ordine alla ammissibilità di essa, che, se affrontata in questa sede, sarebbe problematica, posto che, per effetto della scelta del Comune, nessun danno è stato patito dai taxisti.

Come si è già visto, infatti, e come ben rimarcato dalla difesa comunale, gli incentivi offerti per 150 licenze su 450 hanno cagionato l'aumento del "contributo" da euro 86.829,00 a euro 96.500,00, proprio con l'intento di preservare l'intero indennizzo già stimato in assenza degli incentivi stessi, con la conseguenza che la compensazione è rimasta integrale.

6. Inoltre, i ricorrenti denunciano che il Comune avrebbe adottato una metodologia di calcolo della riduzione del valore delle licenze, basata sul numero delle chiamate inevase secondo il meccanismo già descritto, del tutto fallace, incorrendo in

eccesso di potere. Il medesimo vizio affliggerebbe il parere reso dall'Autorità che, nell'approvare le conclusioni del Comune, si esporrebbe anche a profili di intrinseca contraddittorietà (nel ricorso rg n. 59/24 il vizio di difetto di istruttoria è svolto in via subordinata).

Muovendo da quest'ultimo punto, il Tribunale (dopo avere dato atto che le produzioni documentali del Comune soddisfano pienamente l'istanza istruttoria avanzata dai ricorrenti) osserva che il parere dell'Autorità, organo dotato di particolari competenze tecniche, è favorevole, e avvalla integralmente l'istruttoria condotta dagli uffici comunali.

I ricorrenti sottolineano, però, che in due punti di esso si afferma, a parere loro contraddittoriamente, l'insufficienza dei dati acquisiti dal Comune.

In effetti, il parere rimarca "carenze emerse in termini di disponibilità di dati", quanto alle licenze vincolate alla tutela della disabilità e alle fasce di servizio, ma si limita a invitare l'amministrazione a prevedere nel bando l'obbligo di trasmissione di elementi a riscontro.

Ora, anche ammettendo l'ammissibilità della censura in parte qua (ciò che è opinabile, alla luce di quanto appena precisato sulla verosimile carenza di interesse dei ricorrenti a contestare il contenuto delle determinazioni comunali relative alle licenze cd. speciali), essa sarebbe infondata. Il Tribunale ha già rilevato, infatti, che, alla luce del modesto incremento delle licenze speciali, il dubbio può concernere semmai la necessità di attribuirne di ulteriori, e non l'opposto. Del resto, si è già preso atto della assoluta marginalità, attualmente, dei veicoli dedicati ai disabili, mentre l'evidente riscontro istruttorio in ordine alla scopertura delle fasce notturne e festive (nel 2022, è accreditato in atti un tasso del 32% di chiamate inevase nelle notti del fine settimana, contro l'8% nei giorni feriali), per quanto limitato a pochi operatori radiotaxi, è in ogni caso indicativo di un disagio organizzativo, al quale si è fatto fronte con mano non certo pesante.

Che, poi, nella città di Milano tali fasce evidenzino forti criticità si desume anche dalle iniziative già assunte dal Comune, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 104

del 2023, e di cui dà conto il parere dell’Autorità, al fine di rafforzare il servizio proprio in quei giorni e in quelle ore, con determinazioni sia di aprile, sia di luglio del 2023.

6.1 In altro passaggio, il parere afferma, quanto al rapporto tra percentuale delle chiamate inevase e calcolo del “contributo” che “la correlazione individuata dal Comune (...) avrebbe richiesto una più ampia disponibilità di dati”.

Tuttavia, non vi è nulla di contraddittorio nell’aver reso un parere favorevole pur con tale riserva, posto che esso è stato espresso “ferme restando le assunzioni alla base della proposta formulata”, vale a dire prendendo per buoni i dati acquisiti dal Comune, e sul presupposto del giudizio positivo sulla particolare metodologia seguita.

L’Autorità ha, vale a dire, condiviso l’impiego delle chiamate inevase a mezzo per quantificare il deprezzamento delle licenze, e ha ritenuto non inattendibili le conclusioni alle quali il Comune è giunto sul punto, pur reputando che esse avrebbero tratto beneficio da un più ampio riscontro empirico.

Il Comune, sulla base di tale parere obbligatorio, ma non vincolante, ha assunto su di sé la responsabilità di procedere con i dati disponibili, tenuto anche conto, come afferma l’Avvocatura comunale, che tra gli operatori contattati, numerosi si sono sottratti alla dovuta collaborazione, e hanno omesso la trasmissione delle proprie risultanze.

6.2 I ricorrenti, a tale proposito, contestano (RG n. 161/24) che il Comune abbia rilevato il numero di chiamate inevase presso soli 5 operatori radiotaxi su 11 presenti; che si sia trascurato il fatto che il taxi generalmente, a loro parere, si rende disponibile su strada e piazza, e non per chiamata; che, in presenza di numerosi radiotaxi e applicazioni digitali, non si è considerato che il medesimo cliente potrebbe chiamare più di uno di essi contestualmente, artificialmente elevando il numero delle risposte a vuoto; che (RG n. 59/24) il parametro delle chiamate inevase sia “ipotetico” e inattuale, alla luce del potenziamento del trasporto

pubblico di linea, anche in vista delle olimpiadi del 2026.

Nessuno di tali argomenti è convincente.

Bisogna considerare, anzitutto, che la stima in ordine a quanto fletteranno i valori medi di una licenza, per effetto dell'aumento del numero dei titolari, non può che fondarsi su previsioni meramente ipotetiche, correlate a fattori di incerta evoluzione, tra i quali la reazione stessa del mercato. Sulla base di questa premessa, il Tribunale condivide le conclusioni alle quali è giunta l'Autorità nel validare la tecnica seguita dal Comune di Milano, osservando che, del resto, neppure i ricorrenti sono in grado di suggerirne un'altra, dagli esiti stavolta certi.

Una volta chiarito ciò, ne deriva un margine di opinabilità nell'esito della istruttoria inevitabile, e non tale da renderla in sé illegittima. In definitiva, proiezioni statistiche si giovano, come l'Autorità sottolinea, dell'apporto di un maggior numero di dati, ma, nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, non si possa raggiungere un grado di probabilità ragionevolmente vicino alla certezza, ben sarà possibile arrestarsi al livello di acquisizione minimamente tollerabile, nell'ottica della ragionevolezza e verosimiglianza delle conclusioni.

Nella fattispecie concreta, il Comune si è basato su rilevazioni svolte per gli anni dal 2015 al 2018, vale a dire per un arco di tempo non minimo, con ulteriori apporti con riguardo ad annualità più recente. Nonostante l'omessa presa in esame di altre, più recenti annualità, va detto che non sono stati introdotti in causa elementi in base ai quali dubitare che la inadeguatezza del servizio pubblico, indotta dall'insufficiente numero di licenze, sia stata superata da ultimo. Al contrario, lo stesso d.l. n. 104 del 2023 testimonia a livello normativo l'urgenza di provvedere ad incrementare le licenze su base nazionale (e non vi è ragione di pensare che Milano vi si sottragga), evidentemente sul presupposto che esse sono in linea generale troppo poche per rispondere a canoni di efficienza.

In definitiva: la situazione può essersi aggravata negli anni che hanno seguito la pandemia da Covid-19, ma è ragionevole ritenere che non sia affatto migliorata, anche in ragione del forte incremento dei flussi turistici che, tra le molte città

italiane, ha riguardato, per fatto notorio, anche Milano.

Nel tener conto dei risultati di 5 operatori su 11 il Comune ha comunque incluso un campione di quasi il 50%, e dunque tutt'altro che marginale, specie a considerare, ancora una volta, l'inevitabile approccio probabilistico. In tale campione, ha preso in esame tre radiotaxi, su quattro, sempre sulla base di quanto dichiarato dai ricorrenti nella causa rg n. 161/24, e due canali digitali. L'esclusione delle altre 5 applicazioni web è peraltro relativa ad un arco temporale durante cui il nuovo strumento era ancora in corso di affermazione definitiva.

Manca, in ogni caso, alcuno spunto che permetta di ritenere che l'andamento delle chiamate presso gli operatori non consultati (o invano consultati) sia stato diverso da quello che contraddistingue gli operatori presi in considerazione, e che offrono il proprio servizio con modalità del tutto analoghe ai primi.

Quand'anche una certa percentuale delle corse sia soddisfatta su strada, resta il fatto che l'incremento delle chiamate inevase da radiotaxi e applicazione digitale è in ogni caso significativo di una insufficienza della offerta, poiché questi clienti non sono stati in grado, come loro spettava, di valersi di un servizio pubblico che la legge regolamenta, e contingenta, nell'interesse della collettività.

Quanto, poi, al possibile impiego simultaneo di più canali di prenotazione, esso è semmai il segno che l'utenza non può più fidare su una tempestiva evasione della sua richiesta, ma si vede obbligata a moltiplicare gli sforzi per ottenere l'adempimento del servizio taxi, tanto più che il parere dell'Autorità riferisce di domande non soddisfatte (evidentemente, da nessun operatore, nonostante i plurimi mezzi di chiamata a disposizione) "entro 60 minuti", dando conto del dato parziale di incremento di esse nel 2023.

Ad onta di ogni rafforzamento del servizio del trasporto pubblico di linea, la tendenza all'aggravamento delle inefficienze pare dunque avere conferma, né, certamente, l'amministrazione comunale può astenersi dall'intervenire con rapidità ad oggi, in vista di ipotetiche e future modifiche dell'assetto dei trasporti.

In conclusione, il Tribunale ritiene la censura infondata, poiché il Comune ha dimostrato la adeguatezza e sufficienza dei dati acquisiti ai fini del calcolo.

Ne consegue il rigetto di entrambi i ricorsi introduttivi e di entrambi i primi motivi aggiunti.

7. Venendo ai secondi motivi aggiunti della causa rg n. 161 del 2024, va premesso che essi afferiscono a presunti vizi del bando di concorso, al quale i ricorrenti, che sono già titolari di licenza, non possono partecipare.

Alla luce di tale circostanza, è inammissibile per carenza di interesse, come correttamente eccepito dalla difesa comunale, il primo (recte: unico) motivo, nella parte relativa all'art. 9 del bando, che subordina l'adesione alla procedura al versamento di una modesta somma (euro 50,00) a titolo di "diritto di istruttoria e contributo". Si tratta di una previsione che solo i partecipanti alla gara hanno interesse a impugnare. I ricorrenti non vantano neppure un interesse strumentale meritevole di tutela, posto che essi non ambiscono al bene della vita oggetto del concorso, e considerato, per di più, che l'eventuale annullamento della clausola comporterebbe il solo obbligo del Comune di restituire quanto versato agli aventi diritto, e non certo il travolgimento dell'intera gara.

Quanto alla censura diretta contro l'art. 2 del bando, quand'anche ammissibile, essa sarebbe infondata.

La previsione di gara ammette al concorso chi risieda in un Comune italiano, e non necessariamente a Milano, cosicché, secondo i ricorrenti, sorgerebbero "seri dubbi sulla garanzia della effettiva prestazione del servizio". Basti osservare, in senso contrario, che non vi alcunché di illegittimo nell'ampliare la partecipazione concorsuale a chiunque risieda in Italia, e che, semmai, sarebbe sospetta di contrasto con l'art. 120 della Costituzione una clausola opposta, atta a scoraggiare la libera circolazione sul territorio nazionale. I problemi sollevati dai ricorrenti si collocano, perciò, nella successiva fase di controllo dell'andamento del servizio da parte dell'amministrazione.

Quanto all'ulteriore rilievo per il quale sarebbe stato necessario vincolare il

vincitore del concorso a prestare la propria opera per un tempo minimo, basti dire che esso si fonda sull'erroneo presupposto che tale previsione non sia stata adottata, mentre, al contrario essa è contenuta all'art. 16, capoverso, del bando.

9. In conclusione, i ricorsi vanno integralmente respinti.

Tuttavia, la novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite tra tutte le parti, pur restando ferme, in assenza di contraria determinazione di questo Tribunale, le pronunce sulle spese della fase cautelare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui ricorsi come in epigrafe proposti, previa riunione di essi, così provvede:

Rigetta entrambi i ricorsi, integrati da motivi aggiunti.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente, Estensore

Mauro Gatti, Consigliere

Valentina Santina Mameli, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO