



# **Camera dei Deputati**

**XVIII Legislatura**

**IX Commissione  
(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)**

**Audizione**

**Disposizioni urgenti in materia di  
autoservizi pubblici non di linea**

**A.C. 1478**

**Roma, 16 gennaio 2019**

La legge 15 gennaio 1992, n. 21, denominata Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (entrata in vigore il 9 febbraio 1992), al tempo della sua emanazione, si inseriva in un panorama legislativo ed amministrativo caratterizzato da frammentarietà e farraginosità del contesto legislativo, tanto a livello nazionale quanto a livello locale, soprattutto nella dimensione comunale, carente e disorganica, a causa del quale le attività di taxi e di autonoleggio con conducente erano esercitate in modo alquanto variegato e deleterio per la certezza operativa degli operatori.

L'aspetto che allora costituì una sostanziale ed importante innovazione del quadro legislativo dedicato al trasporto di persone, consistette in primo luogo nella introduzione della definizione degli "autoservizi pubblici non di linea per il trasporto collettivo o individuale di persone", concepita in un'ottica certamente originaria ed autonoma delle due attività imprenditoriali, ma anche facilmente integrabile nella più generale dimensione del trasporto pubblico in ambito locale.

In virtù di tale definizione, da allora, i servizi di taxi ed autonoleggio con conducente sono stati inequivocabilmente considerati dal legislatore pubblici servizi (anzi, per utilizzare la dizione esatta dal medesimo individuata, autoservizi pubblici non di linea, come si legge nell'Articolo 1, comma 1 della legge 21/92). Tale definizione, consentendo una qualificazione specifica della natura del servizio, con la conseguente applicazione del regime giuridico relativo, consente anche di operare una distinzione precisa con il servizio pubblico di linea, ponendosi in una dimensione di complementarietà e di integrazione con lo stesso.

Sin dall'origine, quindi, l'intento del legislatore è stato quello di individuare in modo inequivocabile due distinte modalità attraverso cui può essere esercitato il servizio pubblico non di linea, in una logica di opportuna e adeguata complementarità tra le due stesse modalità, in modo tale che le stesse non potessero sovrapporsi l'una con l'altra, proprio in virtù della loro distinta finalizzazione:

- a) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozzeria, natante e veicoli a trazione animale;
- b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozzeria, natante e veicoli a trazione animale.

La qualificazione delle attività delle due categorie - servizi di taxi e di noleggio con conducente - è accompagnata, pertanto, da una compiuta definizione del regime di inquadramento imprenditoriale degli esercenti l'attività, attraverso l'individuazione delle relative figure giuridiche e le forme di esercizio dell'attività.

La storia della disciplina individuata dalla legge n. 21/92, quindi, ha saputo reggere, in qualche modo, nel tempo, il delicato equilibrio di relazione e rapporto tra servizi di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, mercato e concorrenza, esigenze degli utenti, pur essendo attraversata, in diverse fasi, da ripensamenti e adattamenti pensati in modo troppo spesso poco meditato, a partire dai primi interventi tesi alla liberalizzazione piena dei servizi, per finire al tentativo di risolvere, in via legislativa, con un intervento emergenziale, le distorsioni applicative che si erano determinate in alcune realtà locali, a seguito di comportamento non corretto di alcuni operatori, facendo vacillare un equilibrio che, torniamo a ripeterlo, era stato ben concepito dal legislatore del '92 in funzione di problematiche ed

esigenze di piena integrazione dei servizi in parola con il contesto complessivo di mobilità delle persone in ambito locale.

Altro elemento entrato in gioco pesantemente in questi anni, al quale i principi della legge n. 21/92 darebbero parimenti una risposta, ma che di fatto sta scardinando un'ordinata rappresentazione del quadro normativo, è costituito dall'entrata in campo delle cosiddette piattaforme di intermediazione ed aggregazione della domanda che, disintermediando i tradizionali canali di incontro tra domanda ed offerta dei servizi (chiamata diretta, negoziazione bilaterale nel noleggio, organizzazione delle centrali di radio-taxi), hanno compromesso fortemente, in assenza di principi di regolazione, l'equilibrio concorrenziale nel mercato, peraltro, come è noto, in tutto il mondo e non solo nel nostro Paese.

Fatta questa lunga premessa, necessaria a ricordare lo spirito e la lungimiranza che aveva caratterizzato il legislatore della legge n. 21/92, appare ormai inevitabile ripensare la disciplina in un'ottica di necessario adattamento e ammodernamento al contesto attuale, anche se riteniamo fondamentale, per parte nostra, non perdere di vista le ragioni che avevano caratterizzato l'impianto della legge n. 21/92 e ripartire dalla esigenza complessiva di disegnare un sistema che possa garantire di servire al meglio le esigenze di mobilità dell'utenza, senza sacrificare la capacità di produrre reddito per gli imprenditori coinvolti, senza la quale nessuna libera iniziativa economica può operare in un regime di piena concorrenza e, da ultimo, ma non ultimo, la piena sicurezza dei soggetti trasportati. Ogni compromesso atto a minare questo delicato equilibrio, compromette inevitabilmente il quadro di offerta dei servizi e, alla lunga, le esigenze degli utenti e dei consumatori.

Per questo Confartigianato Imprese, sin dai tempi in cui si discusse della legge n. 21/92, ha sempre promosso una equilibrata rappresentazione degli interessi dei due settori Taxi e NCC, che operano nel medesimo mercato dei trasporti pubblici non di linea, ma con modalità che devono necessariamente rimanere distinte e, soprattutto, mantenendo definita la rispettiva funzione in relazione al complesso dei modi di trasporto che caratterizzano il trasporto pubblico locale.

Siamo consapevoli di trovarci, in questa fase, ad esaminare un testo normativo predisposto dal Governo, non senza difficoltà, per superare la situazione non più procrastinabile del famigerato “art. 29, 1 quater” - come ormai ama dirsi nel gergo degli operatori coinvolti – ed in tal senso riscontriamo come quel testo rispecchia pienamente, al momento, l’esigenza di non penalizzare le due categorie, nell’interesse generale di non compromettere i servizi e quindi l’interesse pubblico generale, pur nella convinzione che non può che trattarsi di una soluzione “tampone” atta a dare soluzione al contingente, ma assolutamente insufficiente ad affrontare la complessità che sopra, richiamando l’exkursus storico della attuale disciplina, abbiamo cercato di richiamare alla mente.

Confartigianato Imprese, infatti, è cosciente che l’attuale momento d’emergenza, provocato dalla improrogabilità, costringe ad un intervento legislativo limitato ed insufficiente nei confronti di una situazione segnata dalla presenza di attori nuovi e da sopraggiunte esigenze organizzative di mercato provocate dall’uso di moderne tecnologie informatiche.

Per questo la nostra Organizzazione, nella esigenza di mantenere alta la visione, e ricercando un equilibrio possibile tra le due Categorie, ambedue da noi

rappresentate, ha deciso di contribuire alla discussione parlamentare mediante questo documento con il quale, nell'interesse delle due Categorie, ma soprattutto nell'interesse generale, esprimiamo apprezzamento per la soluzione trovata dal Governo, ma anche e soprattutto per la proposta di addivenire, rapidamente e con la necessaria calma e lucidità di visione, ad un confronto con tutti i soggetti interessati al trasporto pubblico non di linea attraverso la convocazione di appositi "Stati Generali del Trasporto Pubblico Non Di Linea".

Giudichiamo infatti responsabile ed efficace tale proposta di metodo, al fine di riformare la legge n. 21 del 1992 con la necessaria lungimiranza idonea a ripercorrere il percorso virtuoso che caratterizzò l'emanazione della legge originaria.

Per questa ragione, ritenendo la norma attualmente all'esame del Parlamento idonea a tamponare la situazione di emergenza, indichiamo già da ora gli elementi e gli aspetti che, a nostro avviso, andrebbero presi in considerazione per una riforma complessiva del comparto per far in modo che una nuova disciplina, adeguata ai tempi, maturi le condizioni per poter reggere il confronto con il mercato così come la legge n. 21/92 ha saputo fare per oltre 15 anni.

Affinché possa essere avviato un processo riformatore che abbia lo spessore necessario a disciplinare in modo moderno ed attuale il trasporto pubblico non di linea, è pertanto a nostro avviso importante aprire il confronto sui seguenti temi:

1. Revisione delle prerogative delle Regioni, in materia, non solo per la programmazione, complementare e sinergica, delle attività sia del Trasporto pubblico locale che del TPNDL, ma per una più efficace pianificazione

- numerica dei titoli (autorizzazioni NCC e licenze Taxi) attraverso l'uso di strumenti idonei, avendo dimostrato il tempo che tutti i tentativi di superamento del contingentamento producono effetti molto negativi sull'assetto di mercato e, alla lunga, sui bisogni di utenti e consumatori;
2. Allargamento dello spettro delle figure giuridiche per l'accesso alle attività, in linea con tutte le forme organizzative individuali, societarie e collettive che l'ordinamento mette a disposizione delle imprese;
  3. Riorganizzazione del sistema di formazione degli operatori per l'accesso all'attività, in una ottica di maggiore armonizzazione nazionale ed internazionale;
  4. Razionalizzazione degli accessi e delle tariffe delle Zone a traffico limitato;
  5. Possibilità di stipulare accordi bilaterali tra Stati per i servizi anche transfrontalieri di Taxi e NCC;
  6. Introduzione, nell'ordinamento giuridico nazionale, di norme specifiche per regolare l'attività delle cosiddette piattaforme di aggregazione on-line, a tutela della sicurezza degli utenti e della garanzia del servizio;
  7. Ridisegnare l'intero apparato sanzionatorio – anche con la riforma del Codice della Strada - secondo i principi della proporzionalità e della dissuasione;
  8. Rimodulare l'apparato agevolativo (creditizio, fiscale, contributivo, etc.) al fine di perseguire gli obiettivi di contenimento dell'inquinamento atmosferico;
  9. Rivedere la classificazione dei veicoli secondo l'uso e la destinazione degli stessi, in relazione alle esigenze di ammodernamento delle condizioni del loro impegno e dell'ottimizzazione del loro sfruttamento;
  10. Introduzione di sistemi di controllo efficaci, per la sicurezza e la qualità dei servizi Taxi e NCC, a tutela dei consumatori.