



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Camera dei deputati

IX Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni

AC n. 1478

**Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143,
recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non
di linea**

Audizione CNA

16 gennaio 2019





SOMMARIO

1. I PROFILI EVOLUTIVI DELLA MOBILITÀ E IL TRASPORTO DI PERSONE MEDIANTE AUTOSERVIZIO PUBBLICO NON DI LINEA	2
2. LE NOVITÀ IN TEMA DI SEDE E RIMESSA NEL SERVIZIO DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE	3
3. LE SEMPLIFICAZIONI NEL SERVIZIO DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE E LA DEROGA AL RIENTRO IN RIMESSA.....	5
4. IL FOGLIO DI SERVIZIO IN FORMATO ELETTRONICO	6
5. IL REGISTRO INFORMATICO PUBBLICO NAZIONALE.....	7
6. L'IMPIANTO SANZIONATORIO	8
7. LA REGOLAMENTAZIONE DELLE PIATTAFORME DI INTERMEDIAZIONE NELLA MOBILITÀ	9
8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	10

1. I PROFILI EVOLUTIVI DELLA MOBILITÀ E IL TRASPORTO DI PERSONE MEDIANTE AUTOSERVIZIO PUBBLICO NON DI LINEA

La rivoluzione degli stili di vita e dell'organizzazione della mobilità, sia nei centri urbani che negli spazi inter-urbani, sta avvenendo sotto la spinta di una accresciuta e mutata domanda proveniente perlopiù dalle giovani generazioni. Il processo di motorizzazione di massa novecentesca, basato sull'utilizzazione proprietaria dell'automobile, la quale ha plasmato per lungo tempo le abitudini delle persone, il paesaggio, lo spazio pubblico e le produzioni industriali, appare oggi in via di profonda trasformazione.

Infatti, si va affermando un rinnovato approccio alla mobilità:

- 1) incentrato sull'**impiego non esclusivo dell'automobile** come mezzo di circolazione e influenzato da una maggiore attitudine alla condivisione dei mezzi di trasporto;
- 2) suggestionato dal **ricorso a piattaforme tecnologiche** e applicazioni specializzate nell'intermediazione dei servizi di mobilità, che necessitano di una urgente e opportuna regolamentazione;
- 3) connesso allo **sviluppo di una domanda turistica** sempre più personalizzata, fondata su un'esperienza personale e itinerante;
- 4) che individua nel trasporto pubblico non di linea anche un **fattore di integrazione del trasporto pubblico locale**, allo scopo di soddisfare la cosiddetta domanda debole di mobilità.

Stiamo vivendo, dunque, un'evidente fase di aggiornamento della domanda di mobilità, rispetto alla quale i soggetti oggi operanti nell'autoservizio pubblico non di linea debbono esser posti nella condizione di dare continuità al proprio servizio, in ragione della indiscussa esperienza acquisita nel tempo e del ruolo insostituibile che essi ricoprono nel mercato.

In questo quadro, l'iniziativa del Governo interviene in un settore specifico dell'autoservizio, vale a dire quello del noleggio con conducente (NCC), il quale, insieme al servizio taxi, svolge una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei. Va detto che **il**

decreto legge 29 dicembre 2018, n. 143, presenta, in più parti, talune criticità. Sarebbe stato auspicabile, infatti, un percorso maggiormente condiviso con le associazioni di rappresentanza, per addivenire ad un testo onnicomprensivo che tenesse conto, con equilibrio, delle aspettative di entrambi i comparti interessati.

In ogni caso, osserviamo con interesse sia l'intento di recare le predette modifiche nell'ambito della legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (legge 15 gennaio 1992, n. 21), garantendo in tal guisa il mantenimento di una cornice ordinamentale unica per i servizi di taxi e di noleggio con conducente, che l'intenzione di andare al di là delle reiterate proroghe e sospensioni scaturite a seguito dell'approvazione dell'articolo 29, comma 1-*quater* del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207.

2. LE NOVITÀ IN TEMA DI SEDE E RIMESSA NEL SERVIZIO DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE

L'articolo 1 del decreto legge 29 dicembre 2018, n. 143, modifica l'articolo 3, della legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (legge 15 gennaio 1992, n. 21), introducendo alcune importanti novità nel servizio di noleggio con conducente.

In particolare, tale articolo, al comma 1, lettera a), prevede che l'utenza possa avanzare apposita richiesta di servizio di noleggio con conducente, per una prestazione a tempo e/o viaggio, non più presso la sola rimessa, ma anche presso la sede. Si tratta di una ipotesi precedentemente non contemplata dalla legge, in base alla quale le richieste di prenotazione potranno essere indirizzate direttamente presso la sede, la cui nozione necessita comunque di una puntuale definizione normativa.

Inoltre, il comma 1, lettera b), dell'articolo in questione, sostituisce per intero il comma 3 dell'articolo 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, prescrivendo che la sede operativa del vettore e almeno una rimessa siano situate nel territorio del comune che ha rilasciato

l'autorizzazione. Il vettore potrà disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, salvo diversa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata (articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) entro il 28 febbraio 2019.

A riguardo, rilevano principalmente tre differenti aspetti:

- 1) la disposizione in questione eleva **la Provincia**, ovvero l'area metropolitana, ad **estensione territoriale entro cui poter radicare il servizio** tramite l'apertura di più rimesse;
- 2) il vettore, autorizzato da un comune a svolgere l'attività, può disporre di **più rimesse nel territorio di altri comuni della Provincia**, o area metropolitana, a condizione che comunichi ai comuni interessati l'avvenuta apertura;
- 3) il perimetro di riferimento ha base provinciale, **salvo diversa statuizione adottata entro la fine di febbraio dalla Conferenza unificata**.

Per quanto concerne il primo punto, muove nella giusta direzione l'intento del Governo di estendere l'ambito di operatività dei vettori. Senonché, **occorre aprire una riflessione sulla opportunità di ritagliare la modifica legislativa sulla dimensione provinciale, prendendo in considerazione, per converso, la possibilità di rimettere alla competenza delle Regioni l'individuazione del bacino ottimale (comunale, provinciale, regionale, ecc), in base alla determinazione di criteri generali stabiliti a livello di legislazione statale.**

Con riferimento al secondo punto, si osserva come il vettore possa effettivamente disporre di più rimesse all'interno del territorio provinciale, ma **non si chiarisce come debba essere notificata la comunicazione ai comuni interessati.**

Rispetto al terzo punto si registra, infine, come **il termine** per la stipula di una intesa raggiungibile in sede di Conferenza unificata, che deroghi alla disciplina testé illustrata, possa risultare troppo stretto per realizzare un accordo in grado di contemperare compiutamente le esigenze dei diversi soggetti istituzionali coinvolti.

3. LE SEMPLIFICAZIONI NEL SERVIZIO DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE E LA DEROGA AL RIENTRO IN RIMESSA

Il comma 1, lettere c) e d), dell'articolo 1, innovano l'impianto normativo esistente, consentendo l'utilizzo di strumenti tecnologici per le prenotazioni, adeguando la disciplina dell'inizio e del termine del servizio alla possibilità di disporre di più rimesse all'interno di una provincia o area metropolitana, regolando, analogamente al precedente testo, il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente e permettendo, infine, la fermata dell'operatore su suolo pubblico durante l'espletamento del servizio. In altre parole, tali disposizioni recano principalmente quattro diverse novità:

- 1) aprono alle **nuove modalità tecnologiche per prenotare il servizio**;
- 2) prescrivono che **l'inizio e il termine di ogni singolo** servizio di noleggio con conducente si compia presso una delle sopracitate rimesse, con ritorno alle stesse;
- 3) dispongono che **l'operazione di prelevamento**, nonché di arrivo a destinazione dei clienti, possa avvenire al di fuori della Provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione;
- 4) consentono **la fermata su suolo pubblico** del mezzo trasportatore per soddisfare l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio.

Segnatamente, con riferimento al secondo punto, la lettera d) integra il contenuto dell'articolo 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, tramite l'introduzione del comma 4-*bis*, il quale **dispensa il vettore dal vincolo di fare rientro in rimessa dopo ogni servizio, laddove sussistano più prenotazioni. Si tratta di una deroga rilevante, che non fa venir meno il vero *discrimen* tra servizio taxi e noleggio, consistente nella prenotazione del servizio.** In base a tale disposizione, le richieste di prestazione debbono in ogni caso risultare dal foglio di servizio - sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile di attracco - e debbono necessariamente contemplare una partenza o una destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. La nuova formulazione muove

pertanto verso una maggiore dinamicità del servizio di noleggio con conducente, conservando però la condizione di una imprescindibile e riscontrabile programmazione del lavoro. Da questo punto di vista, sembra opportuno che il Governo chiarisca come debbano essere considerate eventuali ed estemporanee richieste di prenotazione, che prescindano dal rientro in rimessa.

4. IL FOGLIO DI SERVIZIO IN FORMATO ELETTRONICO

Per quanto riguarda, invece, l'obbligo di mantenimento e tenuta del foglio di servizio da parte del conducente, la lettera c) dispone **il progressivo passaggio dalla versione cartacea al formato elettronico**, le cui caratteristiche specifiche dovranno essere stabilite con decreto dal Ministero delle Infrastrutture di concerto con il Ministero dell'Interno da adottarsi entro il 30 giugno di quest'anno. Nelle more dell'adozione del decreto ministeriale, il vettore utilizzerà un modello cartaceo con numerazione progressiva.

In proposito, occorre mettere in luce come il foglio di servizio in formato elettronico consentirà di superare determinate modalità conservative, quali la vidimazione e la timbratura della documentazione del servizio effettuato. Tuttavia, in modo analogo rispetto alla precedente regolamentazione, il foglio elettronico dovrà contenere: a) la targa del veicolo; b) il nome del conducente; c) la data, il luogo e i chilometri di partenza e arrivo; d) l'orario di inizio servizio, la destinazione e l'orario di fine servizio; e) i dati del fruitore del servizio.

Sebbene intervenga la digitalizzazione del foglio di servizio restano dunque in vigore diversi adempimenti che tendono ad imbrigliare ed irrigidire l'esercizio del servizio. L'obbligatoria indicazione dei chilometri, della destinazione e dell'orario di fine servizio, appaiono elementi incompatibili con la indispensabile flessibilità dell'attività di noleggio con conducente, la quale deve essere capace sia di corrispondere ai bisogni del cliente, soddisfacendo cambi di destinazione e mutamenti di itinerario, che di fronteggiare

eventi imprevisti, come i ritardi di un treno, la deviazione di un percorso autostradale o la soppressione di un volo aereo. Di conseguenza, **preme sottolineare, per un verso, la necessità di semplificare la compilazione del foglio di servizio, e, per altro verso, l'opportunità di redigere una eventuale nota integrativa di fine servizio che rechi le variazioni intervenute, non preventivabili e quindi esenti da sanzioni**, compresa la possibilità di prendere in carico ulteriori richieste rispetto a quelle programmate e che prescindano dal rientro in rimessa.

Allo stesso modo, la necessaria annotazione dei dati del fruitore costituisce un onere che non si coniuga con l'ordinario svolgimento del noleggio, sottovalutando la concreta difficoltà del trasportatore di fare fronte alla compresenza di più persone. In altre parole, quantunque il servizio taxi si rivolga ad una utenza indifferenziata e il servizio di noleggio con conducente ad un'utenza specifica, la vera cifra distintiva dei due servizi resta la prenotazione, senza che ciò debba comportare per il servizio di noleggio la registrazione della identità dei trasportati.

5. IL REGISTRO INFORMATICO PUBBLICO NAZIONALE

Il comma 3, dell'articolo 1, prevede che, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legge in esame, - sia istituito presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un **registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle munite di autorizzazione per il servizio di autonoleggio con conducente**. Le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi sono individuate con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il comma 6 del predetto articolo prescrive, inoltre, che fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente.

Sicché, l'istituzione del registro nazionale corrisponde alla giusta esigenza di rendere conoscibile e trasparente l'elenco delle imprese operanti nel settore del trasporto pubblico non di linea. **A tal proposito, sembra utile approfondire gli effetti della scelta del Governo di impedire parallelamente il temporaneo accesso al mercato del noleggio.**

6. L'IMPIANTO SANZIONATORIO

Il comma 4, primo periodo, articolo 1, del decreto legge 29 dicembre 2018, n. 143, prevede che le sanzioni di cui all'articolo 11-*bis* della legge 15 gennaio 1992, n. 21, per l'inosservanza, da parte dei conducenti dei taxi e degli esercenti il servizio di noleggio con conducente, degli articoli 3 e 11 della medesima legge, come modificati dal presente decreto, si applichino a decorrere dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto stesso.

Parimenti, restano sospese per la stessa durata di novanta giorni le sanzioni previste all'articolo 85, commi 4 e 4-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente ai soggetti titolari di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

Nel primo caso, le sanzioni corrispondono con la sospensione o, in certi casi, con la cancellazione dal ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea. Nel secondo caso, le sanzioni possono corrispondere invece con il pagamento di specifiche sanzioni amministrative, unitamente alla sospensione della relativa carta di circolazione, ovvero con il pagamento di specifiche sanzioni amministrative, unitamente alla sospensione della relativa carta di circolazione, ovvero con il pagamento di specifiche sanzioni amministrative, unitamente alla sospensione o al ritiro della relativa carta di circolazione e dell'autorizzazione.

Con riferimento alle predette casistiche **occorre però graduare l'entità delle sanzioni in ottemperanza a canoni di proporzionalità, affinché si perseguano le irregolarità**

e i comportamenti sleali senza compromettere e pregiudicare l'esercizio dell'attività di impresa.

7. LA REGOLAMENTAZIONE DELLE PIATTAFORME DI INTERMEDIAZIONE NELLA MOBILITÀ

Il comma 8, dell'articolo 1, del decreto legge 29 dicembre 2018, n. 143, rinvia all'approvazione di un regolamento governativo la disciplina delle piattaforme che operano *de facto* nel mercato della mobilità. La predetta disposizione stabilisce in modo piuttosto lasco che, con decreto del Presidente del Consiglio da adottarsi su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, si disciplini l'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda ed offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Tuttavia, tale comma sembra impegnare il Governo in maniera generica. Tramite un atto avente forza di legge adottato dal Governo, l'intervento viene affidato alla discrezionalità dello stesso, senza la precisazione di principi e indirizzi normativi e senza l'auspicabile coinvolgimento delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale. **Il ricorso a piattaforme tecnologiche specializzate nell'intermediazione nei servizi di mobilità, esigerebbe, al contrario, una stringente e puntuale regolamentazione, sia sotto il profilo operativo che fiscale, al fine di sanare l'attuale situazione, inficiata da evidenti elementi di concorrenza sleale.**

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'esame del decreto legge costituisce un importante momento di confronto per riflettere su alcuni aspetti che non sono oggetto di modifica, ma che necessitano un attento approfondimento. In particolare, si segnala:

- 1) che l'art. 5-bis della legge 15 gennaio 1992, n. 21, regola **l'accesso di chi opera nel servizio di noleggio con conducente all'interno dei comuni**, limitandone fortemente la libera circolazione. L'enunciato dispone, infatti, che nei confronti dei titolari di autorizzazioni rilasciate da parte di altri comuni, il comune interessato dal servizio possa disciplinarne discrezionalmente l'ingresso, non solo con riferimento alle aree a traffico limitato, ma con riguardo a tutto il territorio comunale. In questi casi, il vettore dovrà comunicare in via preventiva, mediante autocertificazione, la documentazione che accerti l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività, nonché i dati relativi al singolo servizio e l'eventuale pagamento di un importo di accesso. Senonché, tale articolo, laddove trovi piena applicazione, rischia di diversificare e quindi frantumare la regolamentazione del servizio di noleggio con conducente a livello comunale. Gli esercenti il servizio di noleggio con conducente sarebbero così chiamati a districarsi in un vero e proprio dedalo amministrativo, in cui prevarrebbe una sorta di diritto municipale;
- 2) che **l'iscrizione al R.E.N.** - Registro Elettronico Nazionale delle imprese che esercitano la professione di trasportatore su strada - rappresenta uno strumento di censimento e monitoraggio delle imprese che operano nel trasporto stradale. Tuttavia, occorre riflettere sulla possibilità di attribuire a tale registro una ulteriore funzione, connessa alla semplificazione delle incombenze e delle procedure che concernono lo svolgimento dell'attività di autotrasportatore. Per restare in tema di servizio con conducente, si pensi alla possibilità di prevedere, attraverso l'iscrizione al R.E.N., il rilascio di una targa professionale che faciliti il riconoscimento, l'accesso e quindi la circolazione nell'ambito dei diversi territori comunali;

- 3) che per combattere e ricondurre a legalità **l'esercizio di pratiche abusive**, ogni servizio - comunque denominato - che utilizza veicoli ricevendo un corrispettivo o altri utili da persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione è da ritenersi parte del settore del trasporto pubblico non di linea, seguendone regole di accesso ed esercizio. A tal proposito, appare utile intervenire sugli articoli 82 e 83 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, che disciplinano, rispettivamente, la destinazione e l'uso dei veicoli;
- 4) l'opportunità di approfondire **la questione della congruità e della distribuzione territoriale delle autorizzazioni e delle licenze in essere**, procedendo, se del caso, ad un riequilibrio che tenga conto della realtà fattuale del mercato e dell'effettivo ambito di svolgimento del servizio da parte dei singoli operatori.



