



Memoria per la IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera dei Deputati

Roma, 16 gennaio 2019

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

desideriamo in primo luogo ringraziarVi per l'attenzione che avete voluto riservare ad ANAV, audendola nell'ambito dell'esame del D.L. n. 143/2018, recante 'Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea' attualmente sottoposto alla valutazione di questa Commissione ed il cui testo il Governo propone di trasfondere nel disegno di legge di conversione del D.L. n. 135/2018, cd. 'Decreto Semplificazioni'. L'ANAV è da sempre attenta per vocazione statutaria a promuovere lo sviluppo di un efficiente, flessibile e moderno sistema di mobilità imperniato su diverse modalità di trasporto, di linea e non di linea, mediante autobus ed autovetture, in grado di rispondere ai problemi connessi alla libera circolazione delle persone, alla tutela dell'ambiente, alla decongestione del traffico e alla sicurezza.

Con questo spirito partecipiamo con vivo interesse all'audizione indetta da codesta Commissione sottoponendo, con riferimento al testo del D.L. n. 143/2018, le nostre proposte di miglioramento, nell'ottica di garantire il delinearsi di un quadro normativo favorevole ad un ottimale funzionamento del settore del noleggio di autovetture con conducente, quale segmento indispensabile alla creazione di un efficiente, integrato e flessibile sistema di mobilità.

A.N.A.V.

L'Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV), aderente a Confindustria, dal 1944 rappresenta le imprese private che operano in diversi segmenti del trasporto di persone: TPL, trasporto di linea a lungo raggio, noleggio con conducente di autovetture ed autobus, servizi connessi e riconducibili alla mobilità e al trasporto passeggeri.

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

Si apprezza l'iniziativa del legislatore tesa ad un riordino della disciplina del settore del noleggio di autovetture con conducente, risalente alla legge n. 21 del 1992 ed oggetto circa dieci anni fa di importanti modifiche ad opera dell'art. 29, co. 1-quater del D.L. n. 207/2008, la cui efficacia – come noto - è stata più volte sospesa dal legislatore o, in assenza di interventi normativi, riconosciuta nei limiti di volta in volta individuati dalla magistratura amministrativa chiamata a pronunciarsi sulla materia.

In proposito ANAV - quale associazione rappresentativa di imprese di trasporto persone con autobus, che esercitano anche attività di noleggio autovetture con conducente - coglie l'occasione per segnalare la necessità di intervenire anche su alcune problematiche che investono il settore del trasporto con autobus.

Accesso alle zone a traffico limitato

Gli ultimi anni hanno segnato la rapida diffusione, in numerosi comuni italiani, di meccanismi di tariffazione degli accessi alle zone a traffico limitato a carico degli autobus in servizio sia di trasporto pubblico di linea che di noleggio con conducente.

Un sistema di prelievi che, nonostante interessi almeno 50 città italiane, sfugge a direttive o criteri guida comuni a livello nazionale traducendosi nell'applicazione confusa e frammentata di schemi tariffari diversi, da comune a comune, per importi e modalità applicative e per di più assoggettati a modifiche frequenti ed imprevedibili che non tengono conto dei tempi di programmazione dell'attività di trasporto. Le ricadute negative di tale pluralità di schemi impostivi, in termini di adempimenti burocratici e di costi, sono facilmente immaginabili.

ANAV ha più volte rappresentato la necessità di affrontare il tema dell'accesso degli autobus ai centri urbani in maniera coordinata e complessiva, nel rispetto di principi di ragionevolezza e proporzionalità che evitino ingiustificati ostacoli al libero esercizio dell'attività delle imprese e, nella fattispecie, al soddisfacimento delle esigenze essenziali di mobilità dei cittadini.

A tale approccio si segnala essere ispirata la proposta emendativa 8.0.44 al Disegno di Legge A.S. n. 989 di conversione del D.L. n. 135/2018, cd. 'Decreto Semplificazioni', che riconosce la rilevanza sociale dei servizi di trasporto pubblico di linea sollecitandone l'esclusione da qualsivoglia forma di prelievo e suggerisce l'adozione di criteri proporzionali di tariffazione, comuni livello nazionale, per gli autobus adibiti a servizi di noleggio con conducente. Si invita, quindi, sin d'ora codesta Commissione a far propria la proposta emendativa in questione nel momento in cui tale provvedimento sarà sottoposto all'esame della Camera dei Deputati.

Riforma della legge quadro n. 218/2003

Come per il settore del noleggio di autovetture con conducente, anche per il noleggio autobus con conducente si avverte l'esigenza di un analogo intervento di riordino della disciplina di settore dettata dalla legge-quadro 11 agosto 2003, n. 218. Tale disciplina, infatti, omettendo di disciplinare aspetti fondamentali dell'esercizio dell'attività, ha favorito il proliferare di discipline regionali disomogenee, anche in ambiti particolarmente 'sensibili' (primo fra tutti quello relativo all'età degli autobus da destinare al servizio, su cui la Corte Costituzionale ha più volte richiamato la necessità di una regolamentazione nazionale), che incidono negativamente sul confronto concorrenziale tra gli operatori.

L'odierna audizione rappresenta, quindi, per ANAV l'occasione anche per stimolare codesta rispettabile Commissione ad una riflessione sull'opportunità di avviare un percorso legislativo di riforma anche della L. n. 218/2003 in materia di noleggio autobus con conducente, segnalando sin d'ora la disponibilità dell'Associazione ad offrire ogni utile contributo.

Le modifiche alla L. n. 21/1992

Venendo al merito dell'iniziativa oggetto dell'odierna discussione parlamentare, pur nel contesto di un generale apprezzamento, si rappresenta tuttavia la necessità - ai fini del buon funzionamento del mercato - di introdurre correttivi all'attuale testo della L. n. 21/1992, quale risulta dal combinato delle modifiche introdotte dal D.L. n. 143/2018 e dall'art. 1, co. 29-quater del D.L. n. 207/2008 (norma che dovrebbe ritenersi operante, una volta venuta meno il 31 dicembre 2018 la sospensione dell'efficacia disposta dall'art.1, co. 1136 della L. n. 205/2017).

Si rilevano, in particolare, diverse criticità con riferimento al novellato art. 11. Nello specifico:

- ❖ l'art. 11, co.4 sancisce il principio generale del rientro in rimessa dell'autovettura al termine di ogni singolo servizio. Il vettore può disporre - oltre che della rimessa (obbligatoria) nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione - di ulteriori rimesse nel territorio della relativa Provincia o area metropolitana (art.3).

Con riferimento a tale previsione ANAV ritiene che, nonostante i miglioramenti apportati rispetto alle modifiche contemplate dall'art.29, co. 1-quater del D.L. n. 207/2008 (laddove si prevedeva il rientro obbligatorio unicamente alla rimessa situata nel territorio del comune che aveva rilasciato l'autorizzazione), permanga il rischio di limitare eccessivamente il libero esercizio dell'attività di noleggio autoveicoli con conducente. Pertanto, ad avviso di ANAV il principio del rientro obbligatorio alla rimessa andrebbe del tutto superato o quantomeno dovrebbe essere consentita la localizzazione delle rimesse (ed ivi il rientro) nell'ambito del territorio della Regione in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Non vale naturalmente a superare la problematica evidenziata la possibilità concessa di evitare il rientro in rimessa quando sul foglio di servizio siano riportate più prenotazioni, sin dalla partenza dalla rimessa. Ciò sia per le oggettive problematiche connesse alla predisposizione del foglio di servizio (cfr. *infra*) sia per le limitazioni poste dalla norma che fa esclusivo riferimento a servizi sempre ricadenti (partenza/destinazione) nella Provincia/area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Anche l'art. 1, co. 9 del D.L. n. 143/2018 lascia intatti i rilievi formulati, attesa sia la transitorietà del differimento (massimo due anni) dell'obbligo di rientro in rimessa, sia il fatto che il differimento riguarda i soli contratti aventi data certa stipulati fino a 15 giorni precedenti l'entrata in vigore del decreto regolarmente registrati. Circostanza che, nella fattispecie, risulta difficilmente verificabile non essendovi un obbligo di registrazione per tale tipologia di contratti.

- ❖ l'art. 11, co. 4 e 4-bis impongono, per ogni singola prestazione o per una pluralità di prestazioni (in caso di partenza/destinazione nella Provincia/area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione), la compilazione prima della partenza di un foglio di servizio attestante orari, destinazioni e chilometraggi, nonché i '*dati del fruitore del servizio*'.

Al riguardo ANAV evidenzia che le ordinarie modalità di organizzazione e svolgimento dei servizi di noleggio - caratterizzate da modifiche 'in corsa' dei servizi con conseguente modifica degli orari di fine servizio e dei percorsi/destinazioni e, quindi, del chilometraggio all'arrivo - non consentono di dare compiuta applicazione a tale obbligo, a presidio del quale il successivo art. 11-bis pone, peraltro, gravose sanzioni in termini di sospensione o addirittura cancellazione dal ruolo dei conducenti. Il tema si pone in termini di vera e propria 'fattibilità' quantomeno fino all'introduzione del foglio di servizio elettronico a seguito dell'adozione del previsto decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Preoccupazioni suscita, inoltre, sotto il profilo della compatibilità con le stringenti norme vigenti in materia di tutela della privacy (Reg. UE 679/2018), l'obbligo di indicare i 'dati del fruitore del servizio', peraltro senza alcuna specificazione né in merito ai dati concretamente da indicare sul foglio di servizio, né all'individuazione del soggetto 'fruitore del servizio' (utente trasportato o soggetto terzo con cui è stipulato il contratto di trasporto).

Analogamente suscita perplessità l'obbligo di conservare in rimessa 'copia conforme' del foglio di servizio cartaceo (sino all'adozione del foglio di servizio elettronico) atteso che, di regola, le attestazioni di conformità richiedono l'intervento di un pubblico ufficiale.

- ❖ l'apparato sanzionatorio previsto dall'art.11-bis per le violazioni all'art. 3 e 11 della L. n. 21/1992 e dall'art. 85, co. 4 e 4-bis del D. Lgs. n. 285/1992, resta immutato prevedendosene solo la sospensione per un periodo di 90 giorni.

ANAV ritiene che le misure sanzionatorie ivi previste andrebbero rivisitate ed opportunamente graduate in relazione alla gravità delle violazioni commesse, non potendosi applicare la medesima sanzione – ad esempio - per l'errata/incompleta compilazione del foglio di servizio e per la violazione del divieto di offerta indifferenziata del servizio oppure genericamente le sanzioni previste dall'art. 85, co. 4 e 4-bis ad ogni violazione (qualsiasi essa sia) delle norme in vigore commessa da chi, munito di autorizzazione, guida una vettura adibita a servizio di noleggio con conducente.

In aggiunta a quanto sopra, si rileva come, venuta meno la sospensione dell'efficacia dell'art. 1, co-29-quater del D.L. n. 207/2008 disposta, da ultimo, sino al 31 dicembre 2018 dall'art.1, co. 1136 della L. n. 205/2017, determini la piena vigenza dell'art. 5-bis della L. n. 21/1992 che consente ai comuni di regolamentare l'accesso al proprio territorio o alle zone a traffico limitato delle autovetture in servizio di noleggio con conducente autorizzate da altri comuni stabilendo specifici obblighi di comunicazione ed eventualmente prevedendo il pagamento di somme di accesso. Si tratta di limitazioni che incidono negativamente sul libero esercizio dei servizi di noleggio di autovetture con conducente e sull'offerta di servizi di trasporto non di linea al punto che anche l'AGCM, nel sottolineare (AS683 del 27 aprile 2010) che tali limitazioni "vanno ad esclusivo detrimento dei titolari di licenze rilasciate da Comuni diversi e che appaiono non funzionali né proporzionali alle eventuali esigenze dei Comuni, in particolare di quelli siti nelle aree metropolitane, di monitorare i flussi di veicoli nelle aree a traffico limitato", auspicava opportuni interventi correttivi

ANAV rileva, infine, la necessità - in un'ottica di semplificazione ed omogeneizzazione del quadro normativo vigente sul territorio nazionale - di un intervento di coordinamento dell'art. 2, co. 4 della L. 11 agosto 2003, n. 218, a norma del quale "Fermo restando il regime autorizzativo di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, le imprese di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, in qualsiasi forma costituite, si considerano abilitate all'esercizio dei servizi di noleggio con conducente di cui alla citata legge n. 21 del 1992", con le disposizioni dell'art. 6 della L. n. 21/1992 in materia di iscrizione a ruolo dei conducenti di autovetture da noleggio.

Il tema dell'iscrizione al ruolo di cui all'art. 6 della L. n. 21/1992 dei conducenti di autobus alle dipendenze di imprese autorizzate all'esercizio dell'attività di noleggio autobus con conducente ed abilitate, in virtù del richiamato art. 2, co. 4 della L. n. 218/2003, all'esercizio del noleggio con conducente di autovetture, è stato **diversamente** affrontato dalle regioni che, nei rispettivi ambiti territoriali, hanno dato applicazione alle disposizioni della L. n. 218/2003. Ne è risultato un quadro regolatorio estremamente variegato in cui alcune regioni hanno previsto l'iscrizione di diritto dei conducenti di autobus, dipendenti di imprese di noleggio, al ruolo dei conducenti in quanto già in possesso di idonea qualificazione professionale, altre, invece, hanno subordinato l'iscrizione al ruolo al superamento dello specifico esame previsto dall'art. 6 della L. n. 21/1992, altre ancora non hanno affatto disciplinato la materia.

Al fine di dare uniformare la disciplina vigente a livello nazionale, anche nell'ottica di assicurare un equilibrato confronto concorrenziale tra gli operatori, **ANAV ritiene necessario un intervento sull'art. 6 della L. n. 21/1992 che espressamente riconosca che l'idoneità professionale dei conducenti di autobus alle dipendenze di un'impresa esercente servizi di noleggio autobus con conducente ex L. n. 218/2003, unito agli altri requisiti già richiesti all'impresa, costituisce un presupposto organizzativo abilitante, di per sé, anche all'esercizio dell'attività di noleggio di autovetture con conducente da parte della medesima impresa, senza necessità di sottoporre i conducenti degli autobus (peraltro, già in possesso di patente di guida e di carta di qualificazione del conducente, CQC) ad ulteriori prove e requisiti di idoneità. Conseguentemente l'art. 6 della L. n. 21/1992 dovrebbe espressamente prevedere l'iscrizione di diritto al ruolo dei conducenti dei soggetti che esercitano l'attività di noleggio autobus con conducente e, a richiesta di questi, i dipendenti delle imprese di noleggio autobus con conducente in possesso di carta di qualificazione del conducente e di patente di guida abilitante alla conduzione di autobus per il periodo di durata del rapporto di lavoro alle dipendenze delle imprese di noleggio stesse.**