

Commissioni riunite Ambiente e Trasporti

Audizione nell'ambito dell'esame del Decreto-Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali,
cd. DL Infrastrutture
(A.C. 3278)

1. CHI SIAMO

ANIASA - Associazione Nazionale Industria dell'Autonoleggio e Servizi Automobilistici aderisce a Confindustria e rappresenta oltre il 95% del settore dei servizi di noleggio veicoli a lungo e a breve termine, in fleet management e di car sharing.

Il settore ha un ruolo chiave nel contesto automotive. Nel 2019 **ha immatricolato 525.000 veicoli, il 25% del mercato nazionale**, ed ha fornito servizi per la mobilità ed i trasporti ad 85.000 aziende di ogni settore e dimensione nonché per le esigenze del turismo nazionale e internazionale (5.000.000 di contratti/anno). Attraverso le convenzioni di Consip Spa fornisce servizi a 2.900 PA nell'intero territorio. Inoltre, negli ultimi anni hanno assunto importanza i servizi di *vehicle sharing* nelle città metropolitane.

Il noleggio ha una grande valenza sul fronte della tutela dell'ambiente e della sicurezza stradale, acquistando -nell'ambito del proprio ciclo primario- veicoli nuovi e dotati di sempre maggiori standard su tali aspetti. Aspetti confermati nel ciclo secondario, ponendo in vendita sul mercato dell'usato veicoli regolarmente tagliandati, con anzianità media di 8-36 mesi e con asseverata indicazione dei chilometri percorsi. Il più veloce turnover garantisce ogni anno per il mercato dell'usato 300.000 veicoli, tutti Euro6 di ultima generazione.

Il noleggio è protagonista assoluto degli acquisti in Italia di vetture elettrificate con una quota di immatricolazioni **pari al 42% delle ibride plug-in ed al 35% delle elettriche. Quasi 4 auto elettrificate su 10 vendute nel nostro Paese sono immatricolate da società di noleggio.**

2. IL RUOLO DEL NOLEGGIO DURANTE L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

In questa difficile pandemia che il nostro Paese sta attraversando, il noleggio ha sempre contribuito attivamente.

Durante il lockdown di marzo 2020, nel rispetto di tutte le indicazioni necessarie per contenere la diffusione dell'epidemia, le aziende del settore hanno continuato a offrire i propri servizi per assicurare la mobilità di quanti necessitarono, in queste fasi critiche, di spostarsi per improrogabili motivi di lavoro.

Un ruolo svolto in particolare dai **numerosi furgoni in noleggio che garantiscono l'ultimo miglio per la distribuzione di prodotti alimentari, farmaceutici e di prima necessità**. Per farlo in sicurezza le imprese hanno rafforzato ulteriormente le procedure di igienizzazione dell'abitacolo tra un noleggio e l'altro. In questi mesi si stanno rilevando utilissimi per il trasporto in sicurezza **dei vaccini**.

L'impatto dell'emergenza Covid-19 sulla mobilità a noleggio e in sharing è tuttora molto grave. La crisi economica causata dalla pandemia, il telelavoro e la sospensione dei flussi turistici hanno fermato e stanno compromettendo la spinta innovativa della "*new mobility*". Sul fronte **immatricolazioni** il settore ha registrato nel 2020 un **calo del 34,7%**, vale a dire 170mila unità in meno sul 2019. Parametri

ancora più negativi per il fatturato, diminuito addirittura del 52% per le attività di noleggi a breve termine, duramente colpite dalla scomparsa dei flussi turistici. Anche il 2021 si preannuncia preoccupante, il mercato dell'auto ed il mercato del turismo stentano a ripartire. L'incertezza incide negativamente sulle prospettive di ripresa ed **il primo semestre del 2021 ha visto praticamente azzerarsi ogni attività di noleggio** specialmente in ambito aeroportuale.

Il Paese confida nella completa vaccinazione e nella ripresa delle attività e del turismo nazionale ed internazionale.

3. INFRAZIONI AL CODICE DELLA STRADA-RESPONSABILITA' SOLIDALE

In merito all'articolato del provvedimento all'esame delle Commissioni riunite, l'ANIASA concorda con quanto disposto **dall'articolo 1 in tema di disposizioni urgenti per la sicurezza della circolazione dei veicoli**. L'Associazione osserva però che, in aggiunta a quanto preposto dalla norma del menzionato articolo del Decreto in oggetto, sia necessario un ulteriore intervento del legislatore in materia di **sanzioni amministrative nell'ambito del noleggio veicoli**. Si tratta di un tema sempre più pressante per tutto il comparto.

La normativa è stabilita dall'articolo 196, comma 1, del Codice della Strada, di cui al D. Lgs n. 285 del 1992, che stabilisce come in caso di violazioni punibili con sanzione amministrativa commesse alla guida di veicoli in locazione senza conducente (art. 84 del C.d.S), il soggetto locatario sia tenuto a rispondere in solido con l'autore della violazione. Si tratta di una norma in linea con tutte le legislazioni europee mirante alla responsabilizzazione del soggetto che conduce un veicolo esercitando ogni potere di disposizione dello stesso. Fattispecie su cui il Ministero dell'Interno con circolare del 15/1/1994 specificava che, per essere esclusa dalla responsabilità solidale **l'impresa di locazione, è tenuta a comunicare entro 60 giorni** dalla notifica del processo verbale (artt. 201 del CdS. e 386 del Regolamento attuativo) ogni informazione utile all'identificazione dell'effettivo trasgressore e successiva alla rinotifica del verbale.

In relazione a tali indicazioni, confermate dal Ministero dell'Interno con Circolari del 26/1/2001 e del 10/1/2019, le imprese del settore hanno attivato dal 1993 il procedimento per la c.d. doppia notifica (come da CdS.), comunicando agli Uffici le generalità del locatario

Orientamenti della Corte di Cassazione

Ciononostante, nel corso degli anni l'interpretazione delle norme, pur se consolidata, è stata contraddetta dalla Corte di Cassazione che, prima con la sentenza 24 settembre 2015, n. 18988, e poi con l'ordinanza 25 gennaio 2018, n. 1845, ha sostenuto che il comma 1 dell'articolo 196, indicando quale responsabile in solido il solo locatario, non esclude in via definitiva la responsabilità del locatore ovvero del proprietario del veicolo, «*essendo solo a lui note le generalità del locatario*». Secondo la Corte la norma in esame deve «*interpretarsi nel senso che il locatario è un ulteriore soggetto obbligato solidalmente, oltre al proprietario (o ai soggetti equiparati) ed al conducente*». Tale opinabile orientamento è stato infatti vivamente contestato dalla stessa Cassazione con la più

recente ed articolata Ordinanza n. 10833 del 5 giugno 2020, che ha sostenuto che **«qualora il locatore abbia diligentemente collaborato con la Pubblica Amministrazione sanzionante, comunicando le generalità del locatario, deve essere ritenuto estraneo ad ogni responsabilità, non avendo avuto la materiale disponibilità dei veicoli.** Ciò in forza della norma speciale contenuta nel combinato disposto tra l'art. 196, 1° comma e l'art. 84 del CdS. e del generale principio di stretta legalità delle sanzioni amministrative che deve ispirare l'interpretazione delle relative disposizioni».

Le precise indicazioni della Direzione Generale della Polizia Stradale

La stessa Direzione Generale della Polizia Stradale del Ministero dell'Interno durante **l'audizione del 20 febbraio 2019** presso la **Commissione Trasporti della Camera dei deputati** nell'ambito dell'esame delle Proposte di legge A.C. 24 e abb. (Modifiche al Codice della Strada) ha rimarcato che “sarebbe peraltro ancora utile precisare che la responsabilità solidale del locatario, degli utilizzatori temporanei e di chi conduce veicoli immatricolati all'estero, attualmente prevista dal testo della norma modificato nel 2018, non concorre, ma esclude la responsabilità del proprietario del veicolo”.

Tale principio è stato da ultimo ribadito durante un recente **Question time in Commissione Trasporti della Camera** (9 settembre 2021) dalla risposta del **Viceministro alla Mobilità Sostenibili**, On. Alessandro Morelli che ha riportato le indicazioni scritte dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. Sulla fattispecie, il Ministero, ricordato, tra l'altro, che le nuove ipotesi di responsabilità solidale introdotte dal DL n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») hanno ampliato il novero dei soggetti obbligati in solido, ha specificato che, come nelle ipotesi preesistenti, quest'ultimi si sostituiscono al proprietario, la cui responsabilità al pagamento della sanzione resta esclusa.

“Tali considerazioni, che trovano fondamento nella ratio e nella stessa lettera della norma, sono state seguite nelle circolari del Ministero dell'Interno e, da ultimo, nella circolare del 10 gennaio 2019, esplicativa delle novità normative del citato «decreto sicurezza». “Ne deriva che la stessa non è in alcun modo predicabile qualora il comportamento del proprietario-locatore sia stato sempre improntato alla massima collaborazione, consistente nell'adempimento dell'onere di comunicazione delle generalità dei soggetti locatari degli autoveicoli.”

In base al principio di legalità ed a quello di personalità dell'illecito amministrativo appare infatti possibile assoggettare a sanzione amministrativa pecuniaria un soggetto che risulti totalmente estraneo alla commissione della violazione da cui detta sanzione scaturisce.

Riforma del Codice della Strada

Una proposta di modifica normativa in merito è stata già avanzata ad inizio legislatura (XVIII) tramite una **Proposta di legge** concernente **l'obbligazione solidale al pagamento delle sanzioni nel caso di locazione di veicoli senza conducente poi confluita nel Testo Unificato del Codice della Strada** all'esame della Camera e tornato in Commissione Trasporti dopo un iter tortuoso, sembra ormai arenato da tempo. Ma soprattutto l'articolo unico della Pdl non chiarisce del tutto la fattispecie, lasciando ancora margine di interpretazione della norma **poiché non esclude totalmente il locatore.**

Complicazioni durante l'emergenza pandemica – Aumento controlli da remoto

Purtroppo, la situazione di incertezza normativa ed interpretativa originata dalle Sentenze di Cassazione del 2015 e 2018 si è complicata con l'emergenza epidemiologica in atto, riscontrandosi un crescente, discutibile e pericoloso orientamento delle PA sanzionanti, che per motivi di facile identificabilità - notificano direttamente alle aziende di noleggio verbali od azioni esecutive, anche per verbali mai precedentemente contestati.

In considerazione del fatto **che circa il 90% delle violazioni è ormai non immediatamente contestabile al conduttore del veicolo (contestazione da remoto)**, il numero di controversie e di ricorsi è andato via via aumentando.

Tale situazione sta di fatto creando, al momento, una sola certezza: una maggiore insicurezza della circolazione e una crescente deresponsabilizzazione degli effettivi contravventori, generalmente i soggetti locatari.

Una situazione che, mentre le imprese del settore si impegnano ad inviare telematicamente ogni informazione per l'identificazione del locatario/effettivo trasgressore:

- Sta compromettendo la già difficile attività delle piccole e medie imprese, che di fronte a un ricavo netto medio di circa 18-20 euro al giorno per veicolo rischiano una sanzione media giornaliera di circa 110 euro;
- Induce a scorretti comportamenti i conducenti di veicoli a noleggio, gli effettivi trasgressori, certi che non saranno richiesti del pagamento della sanzione;
- Crea un inutile e dispendioso contenzioso con maggiori costi per le stesse PA.

4. RICHIESTA DI INTERVENTO DEL LEGISLATORE

In tale situazione di incertezza normativa e interpretativa, **si richiede quindi al legislatore di adeguare urgentemente la norma alle condizioni attuali del mercato della locazione di veicoli senza conducente**, ma anche e soprattutto al fine di escludere ulteriori stravolgimenti interpretativi, che rischiano di arrecare danno alla sicurezza della circolazione, nonché ai singoli locatari e alle società locatrici e proprietarie di veicoli.