

## Posizione unitaria della categoria del Noleggio Con Conducente a sostegno dell'articolo 10 del c.d. DDL Concorrenza (AC 3634)

### Premessa

Le scriventi Associazioni apprezzano con estremo favore l'intenzione della IX Commissione Trasporti della Camera dei Deputati di procedere ad un ristretto ciclo di audizioni in merito all'articolo 10 del c.d. DDL Concorrenza (AC 3634) recante "delega al Governo in materia di trasporto pubblico non di linea".

Occorre premettere che per le scriventi Associazioni si tratta di una ulteriore occasione per porre l'attenzione sulla assoluta necessità di riforma della legge quadro del settore taxi-NCC, legge 15 gennaio 1992, n. 21, come peraltro segnalato – da tempo – da:

- **soggetti istituzionali** quali l'[Autorità garante della concorrenza e del mercato](#), l'[Autorità di regolazione dei trasporti](#), la [Banca d'Italia](#);
- **associazioni dei consumatori**, quali [Altroconsumo](#), [Federconsumatori](#), [Unione Nazionale dei Consumatori](#);
- **3 Commissioni permanenti del Senato**, e nel dettaglio [8a Lavori pubblici](#), [13a Ambiente](#) e [14a Politiche UE](#), proprio nell'ambito dell'esame, in sede consultiva, del DDL Concorrenza;
- **le stesse scriventi Associazioni**, nell'ambito di un [documento unitario depositato](#) proprio nel corso dell'esame del provvedimento presso il Senato della Repubblica.

Non pare necessario ripercorrere la travagliata storia della legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21 in materia di trasporto pubblico non di linea innanzi gli Onorevoli componenti di questa Commissione, che già ha audito le categorie in merito ad uno specifico decreto-legge in materia non meno di 3 anni fa.

Tuttavia, appare necessario sottolineare come negli stessi ultimi 3 anni siano intervenute una serie di evoluzioni giurisprudenziali tali da necessitare una nuova ed organica riforma di questa legge antecedente, addirittura, il Codice del Consumo e che si propone di disciplinare, soprattutto, servizi all'utenza

### Lo stato dell'arte della riforma del 2018

Pare utile ricordare due elementi di fatto.

**Il primo:** che quella riforma, inizialmente prevista da un autonomo decreto-legge e poi confluita nell'articolo 10-bis del c.d. DL Semplificazioni 2018 (DL 135/2018), era composta sostanzialmente da due parti:

- La prima, di modifica alla legge quadro del settore 15 gennaio 1992, n. 21 con l'introduzione del c.d. obbligo di rientro in rimessa e dell'obbligo di tenuta del foglio di servizio;
- La seconda, funzionalmente scollegata dalla prima, che prevede l'adozione di alcuni decreti attuativi (nel dettaglio un d.P.C.M. di regolazione delle piattaforme, un d.m. per l'istituzione di uno standard di foglio di servizio, un d.m. per la costituzione del c.d. REN – Registro Elettronico Nazionale degli operatori taxi ed NCC).

**Il secondo:** l'obbligo di c.d. "rientro in rimessa" – principio ispiratore della riforma del 2018 – è stato giudicato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 56/2020 come "*non solo in sé irragionevole – come risulta evidente se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente – ma risulta anche sproporzionata rispetto*

***all’obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un’utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità”.***

Ne deriva che oggi una **normativa che era stata riformata proprio attorno all’obbligo di rientro in rimessa ed all’adozione del foglio di servizio teso a dimostrare di aver ottemperato a detto obbligo**, è stata dichiarata contraria all’ordinamento costituzionale dello Stato.

La pronuncia ha avuto un effetto dirompente sulla normativa di settore.

Prova ne è, e si cita uno degli ultimissimi esempi della giurisprudenza amministrativa (marzo 2022), la **sentenza del TAR Toscana 337/2022** che – nel decidere in merito all’impugnazione di un regolamento comunale – ha sottolineato come **“le norme che disciplinano il servizio di taxi e quello di NCC vanno lette in maniera speculare: così come ai noleggiatori non è consentita la acquisizione di servizi da clientela indifferenziata attraverso lo stazionamento su suolo pubblico allo stesso modo ai taxisti sono precluse le modalità di acquisizione degli ordini proprie dei NCC che presuppongono un rapporto fiduciario con una clientela specifica”.**

E ancora **“si può discutere se il sopra descritto quadro regolatorio debba essere rivisto [...], ma, finché le norme che lo prevedono rimangono in vigore, si tratta di tema che deve essere affrontato dal legislatore, anche perché un intervento giudiziario su singoli punti sarebbe comunque disorganico andando a squilibrare il sistema a pro o a sfavore di una delle categorie interessate senza poter costruire un nuovo assetto razionale e bilanciato”.**

Altra prova ne è l’attuale giudizio che pende innanzi il TAR Lazio in merito al regolamento Comunale di Roma Capitale, che prevede l’obbligatorietà di disporre di una rimessa per NCC nel territorio di Roma per accedere alla ZTL e che è, evidentemente, non coerente con l’indirizzo reso dalla Corte Costituzionale.

### **La situazione corrente**

Come è possibile constatare, insomma, nonostante una sentenza della Corte costituzionale del marzo 2020, alcuni Enti locali continuano a legiferare in maniera eterogenea e, soprattutto, *contra legem*.

A ciò si aggiunga un fenomeno di balcanizzazione di ricorsi ad altra autorità giudiziarie (nello specifico, giudici di pace) per la contestazione di sanzioni elevate sulla base di dubbie interpretazioni della normativa nazionale.

Senza un nuovo intervento normativo primario di revisione della legge quadro del settore è, insomma, impossibile – fattualmente e giuridicamente – assicurare un chiaro e definito *framework* normativo per un settore così strategico della mobilità urbana.

Chiarito questo primo elemento, che di per sé sarebbe sufficiente a giustificare la delega contenuta all’articolo 10 del c.d. DDL Concorrenza, preme segnalare comunque alcuni aspetti che sono stati spesso sottovalutati nell’ambito del dibattito parlamentare attorno ai cosiddetti “decreti attuativi della riforma del 2018”.

In merito al c.d. **foglio di servizio**, come noto, il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso profonde perplessità già in sede d’esame della riforma e, poi, ha inviato al Governo un

parere contrario in merito alla eccessiva previsione di trattamento dei dati degli utenti. Previsione contenuta proprio all'interno della legge quadro.

**Il decreto ministeriale di istituzione del c.d. REN** è stato adottato dal Ministero e, poi, "ritirato" (si permetta questa definizione non propriamente giuridica, necessaria per commentare un atto ministeriale a sua volta non propriamente giuridico, ma politico) in ragione dell'effetto che questo decreto avrebbe avuto, ossia consentire ai Comuni di riprendere il rilascio di autorizzazioni all'attività di NCC.

Il **d.P.C.M. di regolazione delle piattaforme**, posto in visione alle associazioni taxi ed NCC dal Ministero, ha ricevuto l'avallo della categoria NCC ed il rifiuto della categoria taxi, che lo ha definito "irricevibile".

Il settore NCC, con la sola eccezione del d.m. del c.d. foglio di servizio per le ragioni significate dal Garante per la protezione dei dati personali, non è contraria all'adozione dei decreti attuativi della riforma del 2018.

Il tema vero è che la sola adozione di 2 di quei 3 provvedimenti non risolverebbe in alcun modo le antinomie normative conseguenti all'intervento della Corte costituzionale, per il semplice fatto che il venire meno del pilone portante della riforma del 2018 – l'obbligo di rientro in rimessa – ha reso ancor più obsoleta la disciplina di riferimento.

Si rammenta che questi rilievi sono già stati evidenziati in corso d'esame del DDL Concorrenza presso il Senato della Repubblica dall'allora Sottosegretario all'allora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nel corso della [seduta del 15 marzo 2022](#) è stato infatti ricordato come sia "vero che [...] la riforma del 2018-2019 non è stata completata, ma [...] che ciò è avvenuto a seguito di una sentenza della Corte costituzionale".

Ad avviso dell'allora Sottosegretario "è dunque assolutamente necessario un nuovo intervento con una norma di rango legislativo".

### **Tema ancillare – il rilievo circa la c.d. Direttiva Bolkestein**

Ultimo tema che preme rappresentare, anche per meglio chiarire alcuni aspetti del dibattito politico che, negli ultimi mesi, ha accompagnato l'esame del DDL Concorrenza, è quello della c.d. Direttiva Bolkestein (Direttiva 2006/123/CE).

È noto che questo atto normativo dell'UE non si applichi al settore dei trasporti, come chiarito dalla Direttiva medesima e dal decreto legislativo di recepimento (cfr. articolo 6, comma 1, d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59).

Non per questo, tuttavia, al legislatore italiano è vietato prevedere una delega alla revisione della normativa di settore ispirandosi a principi concorrenziali, soprattutto se in questa proposta delega non vi sia traccia alcuna di intenti di cosiddetta "liberalizzazione" dei servizi.

Anche per questo motivo, come noto al Governo che ha predisposto il testo iniziale del DDL, la categoria NCC non ritiene che i principi di delega contenuti nell'articolo 10 possano consentire al legislatore di procedere ad una c.d. "liberalizzazione" dei servizi taxi ed NCC, attesa – appunto – l'esclusione dall'ambito applicativo del settore trasporti dalla c.d. Direttiva Bolkestein.

Ci sono elementi nella regolazione dei trasporti che devono tutelare l'utenza, e la storia evolutiva dei settori economici dimostra che un certo grado di concorrenza sia idoneo ad innalzare i livelli di servizio all'utenza onde raggiungere la più alta soddisfazione possibile.

Proprio in questo senso la Commissione UE ha inviato agli Stati membri, in data 4 febbraio 2022, la [Comunicazione 2022/C 62/01](#), con la quale ha esortato i Governi nazionali a legiferare in materia di trasporto taxi-NCC secondo alcune direttrici che sono già presenti tra i principi di delega dell'articolo 10, quali la semplificazione amministrativa, o che potrebbero arricchirli, quali la transizione ecologica del parco veicolare e la riduzione delle emissioni di CO2.

### **Il contenuto dell'articolo 10 – sintetici rilievi**

Venendo ad una rapidissima disamina dei principi di delega, si rappresenta come siano pressoché identici a quelli già approvati da questo Parlamento nell'ambito dell'esame della precedente legge annuale per la concorrenza (cfr. articolo 1, commi 179 e ss., legge 4 agosto 2017, n. 124).

Occorre segnalare che, nello specifico, alcuni di questi principi testimoniano non solo che lo "spettro" della liberalizzazione è del tutto estraneo all'esercizio della delega (si veda l'esplicito riferimento ai titoli autorizzatori, che rimarranno pertanto validi), ma che lo scopo precipuo della delega è proprio quello di semplificare, coordinare e allineare alla giurisprudenza costituzionale la legge quadro.

Si rammenta, ad ogni modo, che l'esercizio della delega non esclude – e non deve escludere – la futura adozione dei provvedimenti attuativi della riforma del 2018, previa una organica riforma della legge quadro di riferimento.

### **Conclusione e risposte ai quesiti posti**

La posizione delle scriventi Associazioni in merito all'articolo 10 è di totale supporto.

Inoltre, i Presidenti ci tengono a ringraziare l'Onorevole Bruno Bossio per il suo intervento, che ha ricordato come la posizione del Partito Democratico sia stata sempre contraria alla riforma del 2018 e che consente di ribadire con forza che la scelta del legislatore ben potrebbe essere quella di esercitare la delega alla revisione della normativa e, poi, ad adottare i decreti attuativi del precedente intervento normativo a completamento di un organico disegno riformatore.

In merito al quesito posto dall'Onorevole Gariglio, si rappresenta che per anni la disciplina di riferimento ha consentito agli operatori NCC di rendere i propri servizi su scala nazionale sino alla riforma del 2018, poi dichiarata – nel suo cuore – illegittima dalla Corte costituzionale.

Detta facoltà trova origine nella assoluta e storica inerzia degli Enti locali: l'ultimo bando per autorizzazioni NCC di Roma risale al 1992, mentre l'ultimo di Milano, addirittura, al 1970.

Secondo i più recenti dati dell'ART (cfr. [Relazione annuale 2021](#)), Roma Capitale dispone oggi di 993 autorizzazioni NCC (per una popolazione di quasi 3 milioni di abitanti) e Milano di 203 autorizzazioni NCC (per una popolazione di quasi 1,5 milioni di abitanti).

Negli anni, quindi, il mercato NCC ha sopperito – nella piena legalità – alla domanda di mobilità delle città e, probabilmente anche per questo motivo, occorre una organica riforma del settore.

A firma dei Presidenti delle Associazioni:



**A.N.I.Tra.V.**  
Associazione Nazionale  
Imprese Trasporto Viaggiatori



COMITATO  
**AIR**  
Autonoleggiatori Italiani Riuniti



**FEDERNOLEGGIO**  
**CONFESERCENTI**



**PROFESSIONE TRAVEL**  
**NCC DONNE 2030**

**A.C.N.C.C.**

*Associazione Campana Noleggio Con Conducente*

**A.N.C.**

*Associazione Nazionale di Categoria trasporto persone e mobilità*

**A.N.C.C.I.**

*Aggregazione Noleggiatori con Conducente Italiana*

**A.N.I.Tra.V.**

*Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori*

**ASINCC**

*Associazione Siciliana Noleggio Con Conducente*

**Comitato A.I.R.**

*Comitato Autonoleggiatori Italiani Riuniti*

**Comitato Sindacale NCC Fiumicino**

**FEDERNCC – Confcommercio Roma**

**FEDERNOLEGGIO-Confesercenti**

*Federazione italiana delle imprese di noleggio auto e autobus con conducente*

**F.I.A.-Confindustria**

*Federazione Imprese Autonoleggio con conducente*

**F.I.N.C.C.**

*Federazione Imprese Noleggio Con Conducente*

**O.R.A. NCC**

*Osservatori Regionali Autoservizi Pubblici Non di Linea – NCC*

**8PUNTOZERO**

**PROFESSIONE TRAVEL NCC DONNE 2030**

**Sindacato Nazionale LLP**

*Lavoratori Liberi Professionisti*