



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**

*10/111/CR04bis/C4*

**DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE DELLA CONFERENZA DELLE  
REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PRESSO LA IX  
COMMISSIONE (TRASPORTI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SU:  
DISCIPLINA DEL SERVIZIO DI AUTONOLEGGIO DI AUTOVEICOLI  
CON CONDUCENTE**

Il tema della disciplina delle attività di trasporto di persone non di linea, ed in particolare del servizio taxi e del servizio di noleggio di autovetture con conducente, è al centro di un annoso dibattito che ha condotto all'adozione di misure, normalmente prive di organico inquadramento in un disegno unitario, intese a dare soluzione, purtroppo senza successo, a problematiche che affondano le proprie radici in ben definite inadeguatezze strutturali della relativa regolazione, ormai non in linea con la attuale realtà economica.

Ritengono quindi le Regioni che l'angolo visuale dal quale bisogna porsi per affrontare con obiettiva efficacia la questione, in guisa tale da esaminarla mantenendola slegata da particolaristiche ed anacronistiche visioni settoriali, sia quello delle criticità che caratterizzano il sistema.

Tale approccio, limitato in questa sede al solo noleggio di autovetture con conducente, consentirà quindi di individuare, in maniera diretta, e senza dover ricorrere a strumenti collaterali che si dimostrano sovente di dubbia efficacia, i possibili strumenti correttivi.

In via preliminare, ed in estrema sintesi, va osservato che l'attività in parola è una attività economica, regolamentata, che si svolge sulla base di un titolo autorizzativo rilasciato dai comuni entro definiti limiti di contingentamento. Essa non è quindi una attività libera.

Gli operatori interessati ad esercitare siffatta attività, in un determinato territorio, hanno pertanto l'onere di acquisire il titolo autorizzativo in parola. Ciò può avvenire partecipando con successo ad una procedura selettiva bandita dal comune che auspica l'incremento dell'erogazione di questo tipo di servizio sul territorio ovvero, in mancanza di iniziative comunali in tal senso, rendendosi cessionari, normalmente a

titolo oneroso, di un titolo autorizzativo già rilasciato ad altro operatore che intenda cessare l'attività.

E' evidente che, nel rispetto dell'autonomia pianificatoria e delle regole che la presidiano, ciascun comune determina l'offerta potenziale del servizio di noleggio con conducente, offerta che diviene effettiva con il rilascio dei relativi titoli autorizzativi.

Questa offerta di servizi si trasforma in contratti, e quindi in reddito, allorquando incontra una corrispondente domanda.

Laddove la domanda di quel servizio, rapportata alla sua offerta in quel territorio e alle regole che lo disciplinano, sia insufficiente, si aprono inevitabilmente degli scenari che conducono a fenomeni di esercizio irregolare dell'attività.

I fenomeni in parola possono individuarsi, con estrema sintesi e chiarezza, nell'esercizio dell'attività all'esterno del territorio di appartenenza oltre le modalità consentite e/o nell'esercizio irregolare dell'attività, tale, quest'ultimo, da sconfinare nell'ambito del diverso servizio taxi.

A questo punto si può già fissare un primo punto fermo: le criticità che caratterizzano l'attuale disciplina dell'attività di noleggio di autovetture con conducente attengono ai profili di tutela della concorrenza.

Le risposte che ha dato finora il legislatore statale, competente secondo Costituzione nella materia della tutela della concorrenza, non hanno tuttavia affrontato il vero problema: stabilire qual è il livello di apertura al mercato che si intende riconoscere all'attività in parola e, una volta stabilito ciò, stabilire regole che abbiano una effettiva possibilità di essere rispettate spontaneamente o attraverso la coazione dell'ordinamento.

Il legislatore statale è invece intervenuto lasciando inalterato il contesto economico di riferimento, che, come accennato sopra, è sostanzialmente chiuso e contingentato, tentando di armarlo, per la sua difesa, con vincoli di vario genere, alcuni al limite della ragionevolezza, però di dubbia effettività.

Il risultato è stato, come è noto, quello di creare tensioni nelle categorie interessate, ponendo regole che, se non rispettate spontaneamente, nonostante la forza dissuasiva della previsioni di sanzioni più o meno gravi, difficilmente possono vedersi effettivamente osservate: si è di fronte ad una sorta di ordinamento sezionale privo del requisito dell'effettività.

Le Regioni ritengono quindi che – preliminarmente ad ogni considerazione sul rispetto delle prerogative che la Costituzione riconosce loro nella materia del trasporto di persone e sull'autonomia che ciascuna di essa ha nel regolare ambiti di

tale materia – lo Stato, che ha competenza legislativa nella materia della tutela della concorrenza, debba necessariamente, e ormai senza indugio, fare una precisa scelta di campo: individuare il grado di apertura al mercato dell'attività di noleggio di autovetture con conducente e fissare regole di funzionamento che abbiano il requisito dell'effettività.

Laddove lo Stato ritenga che il servizio in parola debba continuare a restare ad accesso contingentato e ad esercizio territorialmente limitato, l'osservanza delle regole poste per garantire il rispetto dell'assetto dato non può rimanere affidata alla sola forza dissuasiva della sanzione applicabile solo a seguito di controlli su strada.

E' agevole osservare al riguardo, difatti, che per quanto si pongano regole stringenti (talora irragionevoli, come ad esempio quella che prevede che alla fine di ogni servizio, prima di iniziarne un altro, l'autovettura debba rientrare in autorimessa), per quanto si prevedano sanzioni di durezza tale da far apparire poco conveniente la violazione di tali regole, l'effettività è pregiudicata dalla reale possibilità che un controllo avvenga.

In sostanza, è quasi come se le regole di cui si tratta non vi fossero.

E' evidente quindi che i pur indispensabili controlli su strada vanno affiancati da altri strumenti, quali i sistemi elettronici di rilevazione del movimento. Tali sistemi potrebbero essere consultabili da remoto oppure solo in vettura per mezzo di servizi ispettivi che, attraverso una attività programmata di controllo, potrebbero periodicamente verificare il rispetto delle regole che presidiano l'attività in parola.

La legislazione statale potrebbe quindi, in questa ottica, limitare al minimo i vincoli necessari a garantire l'assetto concorrenziale stabilito (fra gli altri, ad esempio, l'uso del "foglio di servizio", compilato con le sole informazioni strettamente necessarie), con la ragionevole certezza, però, del loro rispetto in un quadro sanzionatorio ragionevole.

In uno scenario di tal genere, i controlli su strada manterrebbero un ruolo fondamentale a garanzia del rispetto dei confini che delimitano l'attività in parola rispetto a al, diverso, servizio taxi.

In un quadro del genere, posto che vi siano le risorse necessarie, vi sarebbe allora materia per discutere degli spazi rientranti nella potestà legislativa regionale, ad esempio in punto di organizzazione e pianificazione.

Nella diversa ipotesi in cui lo Stato ritenga che il servizio in parola debba avere una più ampia apertura al mercato – perché sono ormai maturi i tempi per la sua liberalizzazione (analogamente a quanto è avvenuto con il noleggio di autobus con conducente) o semplicemente perché, in assenza di misure quali quelle testé riferite, l'accesso regolamentato e contingentato di fatto non risulta rispettato – gran parte

delle attuali criticità verrebbero meno, in quanto la liberalizzazione, ben governata, condurrebbe il servizio a distribuirsi sulla base della domanda.

Anche in questo caso, tuttavia, i controlli su strada manterrebbero un ruolo fondamentale a garanzia del rispetto dei confini che delimitano l'attività in parola rispetto al servizio taxi, avendo la liberalizzazione effetti benefici diretti solo in ordine alla soluzione della criticità riguardante l'esercizio dell'attività all'esterno del territorio di appartenenza oltre le modalità consentite.

Anche in questa eventualità, come avviene per il citato caso del noleggio di autobus con conducente, le Regioni interverrebbero a regolare gli spazi rientranti nella loro competenza.

Le Regioni sono consapevoli delle difficoltà di ordine pratico e politico innanzi alle quali si trova lo Stato, ma ritengono che sia necessario fare, senza ulteriore indugio, scelte chiare e definite, in modo tale da porre operatori e utenti nelle migliori condizioni.

Ciò premesso, ci si può soffermare ora sui disegni di legge che hanno costituito l'occasione per questa audizione, disegni di legge che, per quanto affermato sopra, non sembrano idonei a risolvere le attuali problematiche del settore.

Per quanto concerne la **proposta di legge n. 3694** che apporta modifiche alla l. n.21 del 1992, così come modificata dalla l. n. 14 del 2009, le Regioni evidenziano, innanzitutto, che non è accettabile - nell'ottica di un servizio pensato per un territorio specifico (valutato attraverso il contingentamento del numero delle autorizzazioni in relazione alle necessità del singolo Comune) - l'eliminazione dell'obbligo per cui la sede del vettore e la rimessa siano situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, in quanto implica l'accettazione di un effettiva liberalizzazione, per cui un operatore autorizzato per es. dal Comune di Napoli potrebbe stabilire la propria sede o rimessa, e quindi lavorare, ad es. nel Comune di Milano.

Anche la comunicazione preventiva di un soggetto autorizzato che accede al territorio di altri comuni, che si limiti ad attestare l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività previsti dalla legge, non risulta accettabile in quanto inutile, non risultando evidente dalla disposizione normativa la finalità perseguita.

Ancora, la proposta di legge elimina la sosta esclusiva nella rimessa, facendo salvo il divieto di sosta su suolo pubblico laddove è esercito il servizio taxi. Elimina altresì la sosta su aree pubbliche nei comuni ove non sia esercito il servizio taxi. Anche questa disposizione non risulta sostenibile, non dando indicazioni alternative sui luoghi di sosta, ed altresì illogica - non sussistendo alcun servizio concorrente - nella parte in cui non consente la sosta all'operatore nei comuni dove non esiste il servizio taxi.

Si aggiunge l'eliminazione dell'obbligo di rientro alla rimessa al termine del singolo servizio, nonché della compilazione del foglio di servizio. Anche questa previsione elimina lo strumento di controllo inserito nel 2009 per arginare il fenomeno dell'abusivismo.

Infine il rinvio ad un decreto ministeriale concernente l'adozione di disposizioni attuative volte ad impedire l'esercizio abusivo del servizio taxi e di noleggio ed a definire gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle Regioni, ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei Comuni, non appare strumento idoneo in quanto gli indirizzi generali devono essere oggetto di disciplina con legge mentre con decreto solo disposizioni attuative.

Per quanto riguarda la **proposta di legge n. 1971**, le Regioni evidenziano che nel complesso appare confusamente una riproposizione di quanto previsto a livello statale per il noleggio con conducente con autobus (l.218/2003), settore peraltro liberalizzato, a fronte, invece, di un contesto caratterizzato dal contingentamento delle autovetture.

*In primis*, si rileva l'eliminazione implicita dell'attuale iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti, ricorrendo a disposizioni previste dallo Stato per l'accesso alla professione di trasportatore (D.Lgs. n. 395/200) che non appaiono direttamente applicabili al settore in oggetto.

La previsione della disponibilità, da parte dell'impresa, di cinque autoveicoli, nonché l'obbligo di associarsi in cooperative per il possessore di un solo autoveicolo, non appare condivisibile, in quanto espressione di un principio che mira a restringere il numero di soggetti che esercitano l'attività di noleggio con conducente.

A ciò si aggiunge che risulta unanimemente riconosciuta dalle Regioni la classificazione del servizio di noleggio con conducente quale servizio pubblico non di linea, pertanto non si ritiene condivisibile l'inserimento dello stesso tra i servizi integrativi del servizio pubblico di linea con conseguente impossibilità di riconoscimento di ulteriori agevolazioni fiscali.

Nel contempo, per quanto concerne l'aspetto tariffario, non si condivide la determinazione di tariffe massime sulla base dei diversi modelli di autoveicoli utilizzati, in considerazione dell'ampia gamma di veicoli oggi disponibili sul mercato. Inoltre, la previsione di tariffe massime contrasta con una previsione dello stesso progetto di legge in base alla quale il costo del servizio è oggetto di libera contrattazione e fatturazione tra operatore e singolo cliente.

Con riferimento al sistema sanzionatorio, si evidenzia che già il Codice della strada e i singoli Regolamenti Comunali sanzionano l'inosservanza degli obblighi relativi all'esercizio dell'attività di noleggio. Un ulteriore intervento regionale in materia andrebbe a sovrapporsi con il predetto quadro normativo e creerebbe problemi di

raccordo con le singole previsioni statali e comunali. Pare, inoltre, illogico che per l'esercizio abusivo dell'attività sia prevista una sanzione a carico sia del titolare dell'impresa che dell'utente, che in buona fede potrebbe non essere in grado di riconoscere un servizio legittimamente autorizzato rispetto ad un abusivo.

In conclusione, ferme restando in via generale le criticità derivanti da un non ben definito riparto delle competenze tra Stato e Regioni, secondo il quadro costituzionale, appare necessario un complessivo ripensamento della materia, previa chiara scelta, da parte dello Stato, del grado di apertura al mercato che va riconosciuto a questa importante attività economica e degli strumenti che possano, con effettività, assicurare il rispetto delle relative regole.

Roma, 28 ottobre 2010