



Promozione dell'uso condiviso di veicoli privati ("car pooling")

A.C. 2436

Dossier n° 232 - Schede di lettura
21 ottobre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2436
Titolo:	Modifiche all'articolo 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e altre disposizioni per la promozione dell'uso condiviso di veicoli privati
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	6 giugno 2014
assegnazione:	9 ottobre 2014
Commissione competente :	IX Trasporti
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio, VIII Ambiente, X Attività Produttive, XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge si compone di quattro articoli ed è finalizzata, come indicato nell'**articolo 1**, allo sviluppo di un sistema di mobilità che prevede l'utilizzo di veicoli privati da parte di più soggetti, da applicarsi su larga scala ed in particolare nelle aree urbane ad alta intensità di traffico veicolare ed elevati livelli di inquinamento: si tratta del sistema denominato *car pooling* o *ride sharing*, come anche indicato nella relazione illustrativa.

Tale sistema di mobilità viene considerato **strumento di mobilità sostenibile** ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 27 marzo 1998.

Strumento di
mobilità
sostenibile

Con il **D.M. 27 marzo 1998** è stata prevista, per il conseguimento dagli impegni assunti nel Protocollo di Kyoto del 1997, l'adozione da parte di regioni ed enti locali, di una **serie di misure per la prevenzione e la riduzione delle emissioni inquinanti**. Tra queste, l'art. 3 del decreto ha previsto l'adozione, da parte delle **imprese e degli enti pubblici** con singole unità locali **con più di 300 dipendenti** e delle imprese con complessivamente più di 800 addetti ubicate nelle aree urbane con una popolazione superiore a 150.000 abitanti e nei comuni a maggiore inquinamento atmosferico, di un **piano degli spostamenti casa-lavoro** del proprio personale dipendente, finalizzato alla riduzione dell'uso del mezzo di trasporto privato individuale e ad una migliore organizzazione degli orari per limitare la congestione del traffico, individuando a tal fine un responsabile della mobilità aziendale. L'articolo 4 del decreto prevede che i **comuni** con una popolazione superiore a 150.000 abitanti e quelli a maggiore inquinamento atmosferico **incentivino associazioni o imprese ad organizzare servizi di uso collettivo ottimale delle autovetture**, nonché a promuovere e sostenere forme di multiproprietà delle autovetture destinate ad essere utilizzate da più persone, dietro pagamento di una quota proporzionale al tempo d'uso ed ai chilometri percorsi, a condizione che i servizi di uso collettivo ottimale e le forme di multiproprietà avvengano con autoveicoli elettrici, ibridi, con alimentazioni a gas naturale o GPL dotati di dispositivo per l'abbattimento delle emissioni inquinanti, o immatricolati ai sensi della [direttiva 94/12/UEE](#) (che identificava i veicoli c.d. Euro 2).

L'**articolo 2** della proposta reca la **definizione di car pooling**: un sistema di trasporto che prevede l'uso condiviso tra più persone di veicoli privati che percorrono lo stesso itinerario, in tutto o in parte. I soggetti interessati vengono messi in contatto tramite servizi dedicati, forniti da intermediari pubblici o privati, anche attraverso strumenti informatici.

Definizione

In tema di mobilità sostenibile, si ricorda infatti che a **livello europeo**, uno studio dal titolo "La gestione della mobilità" curato nel 2009 dalla Direzione generale delle politiche interne della Commissione europea, definisce il **car pooling**, noto anche come *ride sharing*, come un sistema che prevede la condivisione di un veicolo privato tra due o più persone che percorrono lo stesso tragitto o hanno la stessa destinazione. Si differenzia dal car sharing perché basato sul concetto di condivisione dell'uso di una vettura nello stesso momento da parte di più soggetti, anziché di condivisione della proprietà del veicolo o dell'uso in momenti diversi. La principale finalità del car pooling è quindi di aumentare il tasso di occupazione di una vettura, che può tradursi in un uso più efficiente del veicolo.

I **sistemi di car pooling** possono essere suddivisi in due categorie principali:

- i sistemi accessibili al pubblico, in cui persone (ad esempio amici o vicini) condividono i propri spostamenti, facendo coincidere le esigenze compatibili in termini di percorsi e tempistiche;
- i sistemi rivolti ai lavoratori che consentono a questi ultimi di condividere gli spostamenti per l'andata e il ritorno dal posto di lavoro; tali sistemi sono spesso offerti e promossi da società che intendono incoraggiare il car pooling tra dipendenti.

Lo studio evidenzia anche che tra i **fattori che possono inibire il potenziale sviluppo del car pooling**, vi sono quelli della rigidità della catena di viaggio, per cui potrebbe risultare difficile, in assenza di adeguati sistemi di incentivazione, far coincidere le esigenze di mobilità delle persone a causa dei diversi orari di lavoro o percorsi. Un altro potenziale problema è costituito dai meccanismi assicurativi e dai relativi aspetti giuridici in caso di incidenti. In molti paesi infatti, un requisito fondamentale per il successo del car pooling è l'intervento a livello nazionale teso a eliminare gli ostacoli e a modificare la normativa. Ad esempio, potrebbe essere necessario definire la situazione fiscale dei rimborsi dei costi tra gli utilizzatori in comune di un'automobile nonché chiarire la posizione assicurativa del car pooling.

L'**articolo 2** prevede che il car pooling **non si configuri come attività d'impresa** e che per il servizio **non si preveda alcun corrispettivo**. Inoltre si prevede genericamente una forma di incentivazione attraverso contribuzioni alle spese di trasporto sostenute (il riferimento sembra essere ai fruitori del car pooling), da valutare sulla base alle tabelle nazionali dei costi chilometrici di esercizio che vengono elaborate annualmente dall'ACI.

L'**articolo 3** ha ad oggetto le iniziative di **informazione** e di **promozione** del car pooling.

Promozione

In particolare, nel **comma 1** si prevede **l'obbligo per le amministrazioni e gli enti pubblici**, di ogni ordine e grado, **di riservare nei propri siti internet e intranet, uno spazio dedicato alle informazioni sul car pooling**, anche consentendo link ipertestuali ai servizi di intermediari pubblici o privati che abbiano servizi dedicati e che ne abbiano fatto richiesta all'amministrazione in questione.

Si prevede espressamente che non vi siano oneri a carico degli intermediari per l'adempimento di quest'obbligo informativo, che resta pertanto a carico delle amministrazioni e degli enti pubblici. L'obbligo viene poi esteso alle imprese private che abbiano un numero di addetti superiore a 250 operanti in un unico stabilimento.

Il **comma 2** prevede una **sanzione amministrativa pecuniaria** da 1.000 a 10.000 euro per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per le imprese private che non adempiano all'obbligo di cui al comma 1. Con il comma 3 si prevede che tale sanzione venga disposta dalle direzioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e trasporti e che gli introiti siano destinati al fondo previsto dal successivo articolo 4.

Sanzioni

*A tale proposito si rileva che la **sanzione amministrativa pecuniaria** è una misura che nell'ordinamento si adotta con riferimento agli **illeciti amministrativi**, cioè i comportamenti **dei privati** che violano obblighi imposti nei confronti della pubblica amministrazione e non i comportamenti delle pubbliche amministrazioni, come prevede il comma 2 nella parte in cui si riferisce alle amministrazioni ed agli enti pubblici.*

La **sanzione amministrativa** tipica è quella **pecuniaria**, che consiste nel pagamento di una somma di denaro. La [legge n. 689/1981](#) che disciplina la materia prevede in generale che la violazione sia **accertata dagli organi di controllo competenti o dalla polizia giudiziaria** (art. 13), che essa debba essere immediatamente *contestata* o comunque notificata al trasgressore entro 90 giorni (art. 14); che entro i successivi 60 giorni l'autore possa conciliare pagando una somma ridotta pari alla terza parte del massimo previsto o pari al doppio del minimo (cd. *oblazione o pagamento in misura ridotta*, art. 16); che entro 30 giorni dalla sua notificazione l'interessato possa presentare *opposizione* all'ordinanza ingiunzione. Decorso il termine fissato dall'ordinanza ingiunzione, in assenza del pagamento, l'autorità che ha emesso il provvedimento procede alla riscossione delle somme dovute con *esecuzione forzata* in base alle norme previste per l'esazione delle imposte dirette (art. 27). Il termine di prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie è di 5 anni dal giorno della commessa violazione (art. 28). In base all'[art. 6 del decreto-legislativo 150/2011](#), l'autorità giudiziaria competente è il **giudice di pace** a

meno che, per il valore della controversia (nel caso di sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro) la competenza passi al tribunale.

Il **comma 4** prevede infine l'elaborazione annuale, da parte del Ministero dell'ambiente e del Ministero delle infrastrutture e trasporti, di un programma coordinato di iniziative per l'informazione e l'educazione alla mobilità alternativa e sostenibile, con particolare attenzione all'incentivazione del car pooling, anche attraverso campagne informative sui principali mezzi di comunicazione. Si specifica che i programmi devono tendere a diffondere la consapevolezza della necessità dell'uso individuale di veicoli privati, in particolare tra i giovani, al fine di abbattere l'inquinamento e ridurre i consumi energetici.

Per quanto riguarda l'onere connesso a tale adempimento, la disposizione prevede che esso sia sostenuto nell'ambito delle risorse assegnate a legislazione vigente a tali ministeri.

L'**articolo 4** prevede un **fondo per la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione nel settore del car pooling.** Finanziamenti

Con il **comma 1** si modifica la [legge n. 46 del 1982](#), all'articolo 14, che ha istituito il **Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica** per le imprese. La modifica provvede ad inserire genericamente i **programmi delle amministrazioni e degli enti pubblici tra gli interventi ammessi a fruire del Fondo.**

Si ricorda che il Fondo in questione, che opera presso il Ministero dello Sviluppo economico, è stato ridenominato nel 2012 come "Fondo per la crescita sostenibile" (in base all'[art. 23 del D.L. n. 83 del 2012](#)).

Con il **comma 2 dell'articolo 4** si provvede quindi a modificare l'[art. 23, comma 2 del D.L. n. 83 del 2012](#) al fine di **inserire tra le possibili destinazioni del fondo anche la finalità della promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione nel settore del car pooling.**

Si ricorda infatti che l'art. 23, comma 2 prevede che il **Fondo per la crescita sostenibile** sia **destinato**, sulla base di obiettivi e priorità periodicamente stabiliti e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario, al finanziamento di programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla **competitività dell'apparato produttivo**, con particolare riguardo alle seguenti finalità:

- a) la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo, anche tramite il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese; per tale finalità sono state destinate risorse con il D.M. 20 giugno 2013;
- b) il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma;
- c) la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti dall'estero, anche in raccordo con le azioni che saranno attivate dall'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

La dotazione del Fondo è stata recentemente incrementata, per l'erogazione di finanziamenti agevolati, dall'art. 1, comma 26, della Legge di Stabilità 2014 ([legge n. 147 del 2013](#)).

Relazioni allegare o richieste

Il testo della proposta di legge è accompagnato dalla relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto del provvedimento, recando misure in materia di mobilità sostenibile, è riconducibile sia alla materia "governo del territorio" sia alla materia "tutela dell'ambiente". La materia "**governo del territorio**" è attribuita dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione alla competenza legislativa concorrente. Come è noto, a tale riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis* si veda la sentenza n. 303/2003) ammette l'intervento statale in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, sulla base del principio di sussidiarietà (c.d. "attrazione in sussidiarietà") a condizione che siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le regioni, quali le intese.

La materia **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** è invece riconosciuta come competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s). In proposito, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che "non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (*ex multis*: sentenze n. 278/2012, n. 171/2012, n. 20/2012, n. 235/2011, n. 191/2011, n. 225/2009, n. 12/2009, n. 378/2007).

governo del territorio

tutela dell'ambiente

Si ricorda invece che la materia del **trasporto pubblico locale** è assegnata alla competenza legislativa residuale delle regioni, come affermato dalla Corte costituzionale in particolare con la sentenza n. 222/2005.

Coordinamento con lavori legislativi in corso

Il progetto di legge delega di riforma del codice della strada, approvato in prima lettura dalla Camera il 9 ottobre 2014 e ora all'esame del Senato ([S. 1638](#)), reca un principio di delega (art. 2, comma 1, lettera d), numero 12) volto ad introdurre nel codice della strada ([decreto legislativo n. 285/1992](#)) una definizione di *car pooling* che appare coerente con quella prevista dal provvedimento. La definizione è infatti quella di "servizio di trasporto, non remunerato, basato sull'uso condiviso di veicoli privati tra due o più persone che debbano percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, messe in contatto tramite servizi definiti forniti da intermediari pubblici o privati, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici".

Riforma del
codice della
strada

Anche il disegno di legge C. [2093](#), collegato alla manovra 2014, recante disposizioni in materia ambientale (cd. "collegato ambientale"), contiene, nel testo elaborato dalle commissioni di merito ed inviato alle commissioni competenti in sede consultiva, all'articolo 2-*bis*, un finanziamento di 35 milioni di euro per l'anno 2015 per il finanziamento di progetti degli enti locali con popolazione superiore ai 100.000 abitanti diretti a incentivare, tra le altre, iniziative di mobilità sostenibile, incluse iniziative di *car-pooling* e *bike-pooling*. In proposito, la IX Commissione Trasporti, nel parere reso nella seduta del 16 settembre 2014, ha inserito un'osservazione per richiedere di "circoscrivere il *bike pooling* e il *car pooling* all'uso condiviso di veicoli privati tra due o più persone che debbano percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, anche al fine della compartecipazione alle spese di trasporto".

Il collegato
ambientale

Formulazione del testo

La modifica dell'articolo 4, che consente anche per le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici l'utilizzo del Fondo per la crescita sostenibile, risulta non coordinata con le disposizioni legislative che regolano attualmente il funzionamento e le finalità del Fondo, essendo questo destinato agli interventi a favore della competitività delle imprese.