

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3694

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GAROFALO, BERGAMINI, BIASOTTI, BOCCIARDO, CASSINELLI, FALLICA, VINCENZO ANTONIO FONTANA, ANTONINO FOTI, GERMANÀ, GIAMMANCO, GIBIINO, IAPICCA, MARINELLO, MINARDO, MISTRELLO DESTRO, NIZZI, STAGNO D'ALCONTRES, TERRANOVA, TESTONI, TORRISI, TOTO

Modifiche alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, concernenti la disciplina del servizio di noleggio di autoveicoli con conducente

Presentata il 4 agosto 2010

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con il comma 1-*quater* dell'articolo 29 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, sono state introdotte modifiche alla disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, che rendono estremamente difficile lo svolgimento dell'attività di noleggio con conducente.

Tali modifiche, in particolare, prevedono che la sede del vettore e la rimessa devono essere situate esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato

l'autorizzazione (comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 21 del 1992, introdotto dal citato comma 1-*quater* dell'articolo 29 del decreto-legge n. 207 del 2008).

Stabiliscono altresì che, per l'accesso ai comuni diversi da quello che ha rilasciato l'autorizzazione, i titolari dell'autorizzazione stessa debbano, per ciascun servizio, trasmettere una preventiva comunicazione con cui si attesta l'osservanza dei requisiti di legge e si forniscono i dati relativi al singolo servizio. È prevista per i comuni in questione la possibilità di introdurre un importo di accesso (articolo 5-*bis* della

legge n. 21 del 1992, introdotto dal citato comma 1-*quater* dell'articolo 29 del decreto-legge n. 207 del 2008).

Dispongono poi che, nei comuni nei quali è effettuato il servizio di taxi, i veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente possono sostare a disposizione dell'utenza esclusivamente all'interno della rimessa (comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 21 del 1992, sostituito dal comma 1-*quater* dell'articolo 29 del decreto-legge n. 207 del 2008).

Particolarmente gravosa è, inoltre, la previsione per cui l'inizio e il termine di ciascun servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso la rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione (comma 4 dell'articolo 11 della legge n. 21 del 1992, sostituito dal comma 1-*quater* dell'articolo 29 del decreto-legge n. 207 del 2008).

È stato introdotto, infine, l'obbligo di compilare e tenere a bordo del veicolo un « foglio di servizio », che indichi, per ciascun servizio, i dati dell'impresa, del conducente, del veicolo, del servizio stesso e del committente. I fogli di servizio devono essere tenuti a bordo del veicolo per un periodo di due settimane.

Le disposizioni introdotte con il citato decreto-legge n. 207 del 2008, attraverso un emendamento approvato dal Senato, che le ha inserite in un articolo dal contenuto assolutamente diverso, dal momento che l'articolo 29 del citato decreto-legge recava inizialmente soltanto una proroga di termini in materia di concessioni aeroportuali, hanno suscitato immediatamente le giustificate proteste del settore del noleggio con conducente.

Si tratta, infatti, di disposizioni che risultano problematiche sia sotto il profilo costituzionale, sia sotto il profilo della compatibilità con la normativa dell'Unione europea.

Sotto il profilo costituzionale bisogna, infatti, ricordare che, sulla base del vigente articolo 117 della Costituzione, non emerge una competenza della legislazione statale sulla materia, né come competenza esclusiva né come competenza concorrente. Un intervento statale può essere

giustificato soltanto sulla base di principi e materie più generali, quali la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile, che comunque non permetterebbero di incidere sulla definizione di dettaglio della disciplina in questione. Merita ricordare che la stessa legge n. 21 del 1992 si è configurata, già al momento della sua adozione, come una « legge quadro », vale a dire una legge di principio, che lasciava alla normativa regionale la definizione delle modalità di attuazione.

Non si tratta tuttavia soltanto del mancato rispetto della ripartizione di competenze legislative tra lo Stato e le regioni. Nel merito, l'intervento normativo non si può in alcun modo ricondurre alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dal momento che l'obiettivo perseguito è esattamente opposto. Le difficoltà che il menzionato decreto-legge ha posto allo svolgimento del servizio di noleggio con conducente paiono proprio finalizzate ad impedire una proficua concorrenza, a vantaggio degli utenti, con il servizio di taxi, che rappresenta l'altra tipologia di servizio pubblico non di linea. Tali previsioni pertanto sembrano palesemente in contrasto con i principi di tutela della concorrenza, libero esercizio dell'impresa e libertà di stabilimento, che rappresentano elementi basilari dell'ordinamento dell'Unione europea.

Occorre poi considerare gli effetti che le disposizioni del decreto-legge n. 207 del 2008, se, applicate, produrrebbero. Tali disposizioni porterebbero nei fatti un intero settore all'impossibilità di operare, con la conseguenza di indurre alla chiusura molte imprese, a partire da quelle di minori dimensioni, e con pesanti ricadute occupazionali. Non bisogna inoltre dimenticare il danno che ne verrebbe agli utenti, i quali si troverebbero privati della possibilità di un servizio alternativo a quello di taxi, che in numerose situazioni non si può certo considerare soddisfacente.

Le difficoltà che le previsioni recate dal decreto-legge n. 207 del 2008 avrebbero determinato sono state confermate dal fatto che quelle previsioni non hanno finora trovato applicazione. Già il decreto-

legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, con l'articolo 7-bis, comma 1, ne ha sospeso l'efficacia fino al 30 giugno 2009. Successivamente sono intervenuti, prima, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e, poi, il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, che hanno prorogato la sospensione dell'efficacia, rispettivamente, fino al 31 dicembre 2009 e al 31 marzo 2010.

Nei pareri espressi dalla IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge sopra richiamati è stata costantemente ribadita la necessità di una complessiva e profonda revisione delle disposizioni dettate dal decreto-legge n. 207 del 2008.

In questa direzione ha inteso muoversi anche il Governo, che ha attivato un confronto con le parti interessate, in particolare con le associazioni di categoria del settore del servizio di taxi e del settore del servizio di noleggio di autovetture con conducente, istituendo un apposito tavolo tecnico, al quale sono stati invitati anche i rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni, al fine di individuare soluzioni condivise alle problematiche poste dalla richiamata normativa. Tuttavia raggiungere l'obiettivo di pervenire ad una soluzione condivisa è stato reso estremamente arduo non soltanto dalla distanza di posizioni tra i due settori, ma anche dal fatto che la composizione dei partecipanti al tavolo tecnico non è risultata adeguatamente rappresentativa delle imprese di noleggio con conducente a livello nazionale.

In prossimità della scadenza del 31 marzo 2010 è intervenuto il decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, che, al comma 3 dell'articolo 2, ha previsto l'adozione, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Confe-

renza unificata Stato-regioni-autonomie locali, di disposizioni attuative della disciplina dettata dalla legge n. 21 del 1992, finalizzate ad impedire pratiche di esercizio abusivo o illegale del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente. Con il medesimo decreto avrebbero dovuto essere altresì definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni. Per l'adozione del decreto ministeriale era stabilito un termine di sessanta giorni a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Di fronte a una simile disposizione, la IX Commissione della Camera, nel parere espresso sul disegno di legge di conversione, evidenziava con chiarezza una duplice esigenza. In primo luogo, il parere sottolineava che occorre avere tempi adeguati, per pervenire, attraverso il confronto con i soggetti rappresentativi dei settori interessati, alla definizione della disciplina attuativa; a tal fine il parere riteneva insufficiente un periodo di sessanta giorni e proponeva di fissare, per l'adozione del decreto ministeriale, il termine del 31 dicembre 2010. In secondo luogo il parere evidenziava la necessità di superare le penalizzazioni e gli ostacoli ingiustificati che erano stati posti all'esercizio del servizio di noleggio con conducente, mediante un complesso di interventi sul dettato della legge n. 21 del 1992, come successivamente modificato dal decreto-legge n. 207 del 2008.

Le richieste contenute nella proposta di parere erano ribadite nell'ordine del giorno Valducci n. 9/3350-A/16, riferito al medesimo disegno di legge, sottoscritto da deputati appartenenti a tutti i gruppi parlamentari e approvato dall'Assemblea della Camera nella seduta del 6 maggio 2010. Con l'ordine del giorno si impegnava inoltre il Governo, dal momento che tale aspetto non era esplicitato nella formulazione del comma 3 dell'articolo 2, a sospendere l'applicazione delle disposizioni introdotte dal comma 1-*quater* dell'articolo 29 del decreto legge n. 207 del 2008 fino alla data di entrata in vigore del

decreto ministeriale che avrebbe dovuto definire la disciplina attuativa.

Come già era chiaro al momento dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 40 del 2010, il termine di sessanta giorni per definire la disciplina del settore non sarebbe stato sufficiente. Il decreto-legge n. 78 del 2010, come modificato dalla legge di conversione n. 122 del 2010, ha differito tale termine al 31 dicembre 2010.

Proprio in relazione a quest'ultimo differimento, riprendendo l'impostazione del parere espresso dalla IX Commissione della Camera sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 40 del 2010, appare opportuno, per creare le condizioni nelle quali il confronto tra il Governo, le regioni e gli enti locali, nonché le categorie interessate possa pervenire ad un esito positivo, intervenire sulla normativa di base, vale a dire sulla legge n. 21 del 1992, in modo da impostare tale confronto su presupposti più equilibrati, più rispettosi dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di iniziativa economica, oltre che delle competenze di regioni ed enti locali, meno penalizzanti per il settore del noleggio con conducente rispetto a quanto disposto dal decreto-legge n. 207 del 2008.

A tal fine le modifiche alla legge n. 21 del 1992 che si prospettano con la presente proposta di legge sono finalizzate a ripristinare l'impostazione iniziale di tale legge, operando un numero limitato di interventi che, per un verso, mantengono con chiarezza la distinzione tra le caratteristiche specifiche del servizio di taxi e quelle del servizio di noleggio con conducente e, per l'altro, superano gli ostacoli introdotti, per quest'ultima attività, dal più volte citato decreto-legge n. 207 del 2008.

In particolare, l'articolo 1 elimina l'obbligo per cui la sede del vettore e la rimessa devono essere situate, in modo esclusivo, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Rimane peraltro l'obbligo di avere la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco

situati nel territorio del suddetto comune, in modo da mantenere il rapporto che deve sussistere tra l'impresa e l'esercizio dell'attività, da un lato, e il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, dall'altro.

L'articolo 2 interviene sulle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 207 del 2008 relativamente all'accesso, da parte di chi esercita servizio di noleggio con conducente, al territorio di comuni diversi da quello che ha rilasciato l'autorizzazione. L'accesso ad altri comuni rappresenta, come è evidente, una condizione fondamentale per l'esercizio dell'attività. Per questo motivo, si ritiene che esso debba essere subordinato ad una semplice comunicazione, di valenza generale, con la quale il titolare dell'autorizzazione attesta mediante autocertificazione il rispetto dei requisiti di legge.

L'articolo 3, in primo luogo, abroga le disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 207 del 2008 con le quali si prevede che, nei comuni in cui è svolto il servizio di taxi, i veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente possono sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. Rimane peraltro il limite, già previsto dal comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 21 del 1992, in base al quale, nei suddetti comuni, a chi esercita il servizio di noleggio con conducente è vietata la sosta in posteggio di stazionamento, vale a dire la sosta in attesa della chiamata del cliente, su suolo pubblico.

In secondo luogo è eliminato l'obbligo, di cui al secondo periodo del comma 4 dell'articolo 11 della legge n. 21 del 1992, anch'esso introdotto dal decreto-legge n. 207 del 2008, per effetto del quale l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla rimessa stessa. Questo obbligo, come è agevole intuire, costituisce un pesantissimo e irragionevole ostacolo all'esercizio dell'attività. Non c'è motivo per cui chi svolge tale attività debba, dopo ciascun servizio, fare ritorno alla rimessa, anche nel caso in cui il servizio successivo abbia inizio nel

luogo stesso o in prossimità del luogo in cui si è concluso il precedente. Per evitare che chi presta servizio di noleggio con conducente si rivolga ad un'utenza indifferenziata e accetti richieste di servizio lungo la strada, come invece è previsto accada per il servizio di taxi, è sufficiente assicurare che ogni servizio sia prenotato regolarmente. In altre parole, è sufficiente, anche in questo caso, assicurare il puntuale rispetto dell'obbligo, già contenuto nella legge n. 21 del 1992, per il quale le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso le rispettive rimesse.

Sono infine soppresse le disposizioni sul « foglio di servizio ». Tali disposizioni sono state introdotte al fine di scoraggiare l'abusivismo e l'irregolarità nello svolgimento dell'attività. Sebbene si tratti di obiettivi assolutamente condivisibili, lo strumento individuato rappresenta un pesante aggravio burocratico, di dubbia efficacia, in quanto agevolmente aggirabile. Per combattere l'abusivismo occorre indi-

viduare strumenti più semplici, di applicazione generale.

L'articolo 4, infine, recupera, con una formulazione in parte modificata, le disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 40 del 2010 in merito all'adozione, con decreto ministeriale, di disposizioni attuative. Nel procedimento di adozione del decreto dovranno essere acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali e il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Per l'adozione del decreto si fissa un termine temporale adeguato (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge), in considerazione sia della complessità della procedura, sia della necessità di un preventivo confronto con le organizzazioni di categoria.

In ogni caso, la definizione di disposizioni attuative risulterebbe, a differenza di quanto è accaduto finora, molto agevolata dall'approvazione della presente proposta di legge, con la quale si supererebbero gli ostacoli che attualmente impediscono di pervenire a una soluzione condivisa.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifica dell'articolo 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di servizio di noleggio con conducente).

1. L'articolo 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 3. — *(Servizio di noleggio con conducente).* — 1. Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.

2. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco ».

ART. 2.

(Modifica dell'articolo 5-bis della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di accesso nei territori di altri comuni).

1. L'articolo 5-bis della legge 15 gennaio 1992, n. 21, è sostituito dal seguente:

« ART. 5-bis. — *(Accesso nei territori di altri comuni).* — 1. Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso nel loro territorio o, specificamente, all'interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei veicoli per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione da altri comuni, sulla base di preventiva comunicazione, da parte del titolare dell'autorizzazione, che attesti, mediante autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività stabiliti dalla presente legge ».

ART. 3.

(Modifica all'articolo 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente).

1. All'articolo 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, il secondo e il terzo periodo sono soppressi;

b) al comma 4:

1) al primo periodo, le parole: « presso la rimessa » sono sostituite dalle seguenti: « presso le rispettive rimesse »;

2) il secondo, il terzo, il quarto e il quinto periodo sono soppressi.

ART. 4.

(Disciplina attuativa).

1. Allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione, in ambito nazionale, dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e sentite le competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono adottate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni attuative, volte ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, pratiche non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il decreto di cui al presente comma sono altresì definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni.

2. Il comma 3 dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, e successive modificazioni, è abrogato.

