



Nuove disposizioni in materia di autoservizi pubblici non di linea

D.L. 143 / A.C. 1478

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1478
D.L.	143
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	29 dicembre 2018
assegnazione:	29 dicembre 2018
Commissione competente :	IX Trasporti
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio e Tesoro, X Attività produttive e XIV Politiche UE

Il trasporto pubblico non di linea

Il **trasporto pubblico non di linea** assicura il trasporto collettivo o individuale di persone con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ed è disciplinato, a livello legislativo nazionale, dalla [legge 15 gennaio 1992, n. 21](#) "**Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea**".

La normativa nazionale disciplina espressamente soltanto i **servizi di taxi e di noleggio con conducente** che peraltro rappresentano servizi con un alto impatto occupazionale (in Italia operano, nel libero mercato, oltre 80.000 imprese titolari di Autorizzazioni NCC, con circa 200.000 addetti). Accanto a tali servizi tuttavia si sono sviluppate negli ultimi anni, attraverso le nuove tecnologie, nuove forme di servizi di trasporto in taluni casi di natura non commerciale (ad esempio il *car pooling*), in altri casi come specifiche applicazioni dei servizi di noleggio con conducente realizzati sulla base di piattaforme informatiche ovvero attraverso forme ibride di trasporto effettuato da autisti non professionisti.

Con riferimento ai servizi disciplinati dalla [legge n. 21 del 1992](#) il regime dell'**accesso al mercato** nelle due tipologie di servizio, **taxi e NCC**, è assai differente in quanto, benché le due tipologie di servizio siano effettuati a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta (definizioni queste stabilite dall'[art. 1, co. 1 della legge n. 21/1992](#)), il servizio di taxi si rivolge ad un'**utenza indifferenziata** mentre il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'**utenza specifica** che avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio.

Il **servizio di NCC non è soggetto ad obblighi di servizio pubblico**, mentre il **servizio di taxi rientra tra i servizi di trasporto pubblico locale**, sia pure non di linea.

Dalla **natura pubblica del servizio taxi** discendono pertanto:

- la doverosità delle prestazioni;
- la capillarità territoriale e sociale della fornitura e l'accessibilità del servizio di taxi sotto il profilo economico;
- l'obbligatorietà del servizio e la sua offerta indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta;
- la determinazione pubblica delle tariffe e delle modalità di svolgimento del servizio;
- la previsione che lo stazionamento dei taxi avvenga in luogo pubblico e che il prelievo dell'utente o l'inizio del servizio avvengano all'interno dell'area comunale o comprensoriale di riferimento.

In base alla [legge n. 21/1992](#), l'attività di **tassista** inoltre **non può assumere la forma giuridica dell'impresa, a differenza dell'NCC**, ed è previsto il divieto di cumulo nella stessa persona, di più licenze taxi. La legge quadro n. 21/1992 ha peraltro demandato **alle regioni e agli enti locali la disciplina di dettaglio e quella inerente la gestione dei servizi**, pertanto la disciplina delle **concessione delle licenze taxi e Ncc** è di competenza comunale ed è quindi disciplinata nell'ambito dei regolamenti comunali per i

servizi pubblici non di linea. La territorialità della organizzazione dei servizi connota pertanto fortemente la disciplina attuale.

Ai sensi dell'[articolo 7 della legge n. 21 del 1992](#) i titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, al fine del libero esercizio della propria attività, possono essere iscritti, **nella qualità di titolari di impresa artigiana di trasporto**, all'albo delle imprese artigiane; associarsi in **cooperative di produzione e lavoro**, intendendo come tali quelle a proprietà collettiva, ovvero in cooperative di servizi, operanti in conformità alle norme vigenti sulla cooperazione; associarsi in consorzio tra imprese artigiane ed in tutte le altre forme previste dalla legge; con riferimento esclusivo all'attività di noleggio con conducente essere imprenditori privati. E' inoltre richiesta l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che costituisce **requisito indispensabile** per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

Con riferimento alla possibilità che persone giuridiche possano esercitare il servizio di noleggio con conducente, si veda in senso contrario la pronuncia del Tar Molise n. 167 del 2017 che sancisce che, ai sensi dell'[art. 7, l. 15 gennaio 1992, n. 21](#), la titolarità della licenza di conduzione di autoveicolo con il conducente può essere acquisita **solo da persone fisiche e la titolarità rimane sempre in capo alla persona fisica** anche se l'autorizzazione all'attività di noleggio con conducente è successivamente conferita in godimento ad una società, in quanto alle persone giuridiche **non è consentito conseguire tali autorizzazioni**.

Nel dare esecuzione alla [legge n. 21/1992](#), le regioni hanno individuato, con proprie leggi regionali, i criteri cui devono attenersi i comuni nei regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e hanno delegato agli enti locali le relative funzioni amministrative.

La **regolamentazione comunale** ha quindi generalmente ad oggetto il numero di soggetti autorizzati ad operare, i corrispettivi richiesti per il servizio, i turni quotidiani, l'orario di lavoro, le regole di comportamento nonché le condizioni di sicurezza. In concreto **i comuni individuano**:

- il **numero ed il tipo di veicoli** da adibire ad ogni singolo servizio;
- i **requisiti e condizioni per il rilascio della licenza** per l'esercizio del servizio di taxi.
- le modalità per lo **svolgimento del servizio**;
- i criteri per la determinazione delle **tariffe** per il servizio di taxi.

Le segnalazioni delle Autorità dei trasporti ed Antitrust nel settore Taxi e NCC

L'esigenza di adeguare le disposizioni della [legge n. 21 del 1992](#) ha caratterizzato le ultime legislature in considerazione sia di problematiche relative al rapporto tra i servizi di taxi e di noleggio con conducente, sia per l'esigenza di rispondere alle nuove realtà economiche che offrivano servizi non immediatamente riconducibili a quelli previsti dalla regolamentazione nazionale, anche al fine di superare i dubbi riguardanti la loro legittimità.

Nel quadro regolamentare sopra delineato e alla luce del mutato assetto del mercato di riferimento, al fine di stimolare iniziative volte a superare la situazione esistente sono intervenute le Autorità indipendenti di settore.

L'**Autorità di Regolazione dei Trasporti** ha inviato al Governo ed al Parlamento il **21 maggio 2015** un atto di segnalazione sulla **rilevanza economico-regolatoria dell'autotrasporto di persone non di linea: Taxi, NCC e nuovi relativi servizi offerti su piattaforme tecnologiche**, basati sulla flessibilità e sulla condivisione di risorse. L'Autorità ha tra l'altro segnalato la necessità di **dare un adeguato livello di regolazione alle emergenti formule**, diverse dai servizi di taxi ed NCC, basate su piattaforme tecnologiche che offrono servizi di intermediazione su richiesta e con finalità commerciale, proponendo di introdurre obblighi specifici attinenti sia alle piattaforme, che ai requisiti del conducente, che alla qualità ed alla sicurezza del servizio.

L'Autorità ha proposto in particolare **il mantenimento dell'attuale connotazione del servizio di trasporto pubblico dei taxi** con la copertura del servizio nell'arco dell'intera giornata, ma con la possibilità per i taxi di praticare sconti, di costituirsi come impresa e, in tal caso, di poter cumulare più licenze, nonché di ampliare l'utilizzo del servizio di taxi per servizi pubblici flessibili destinati a specifiche categorie di utenti, nonché la possibilità per il tassista di acquisire servizi da fonti diverse, senza vincoli di esclusiva. Si propone anche l'eliminazione dell'obbligo per gli NCC di fare rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio e l'affidamento alle Regioni, anziché ai Comuni, dell'individuazione dei bacini ottimali sovracomunali.

Per approfondimenti si vedano le [proposte di modifica della legge n. 21/1992](#); la [Tabella di raffronto](#) tra la disciplina vigente e le proposte dell'A.R.T.

L'articolo 36, del [D.L. n. 1 del 2012](#), nell'istituire l'**Autorità di Regolazione nel settore dei Trasporti**, ha infatti previsto, al comma 1, lett. m), che l'Autorità medesima provveda a **monitorare e verificare la corrispondenza del servizio taxi**, delle **tariffe** e della **qualità** delle prestazioni alle **esigenze dei diversi contesti urbani**, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di **garantire il diritto di mobilità degli utenti**.

La norma ha previsto inoltre che i comuni e le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, debbano provvedere, previo parere dell'Autorità, ad **adeguare il servizio sulla base dei seguenti principi**:

1) **l'incremento del numero delle licenze** ove ritenuto necessario anche in base alle analisi effettuate dall'Autorità per confronto nell'ambito di realtà comunitarie comparabili, a seguito di istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali, bandendo concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica. Qualora la suddetta programmazione numerica manchi o sia ritenuta inadeguata, rilasciando a titolo gratuito o oneroso, nuove licenze da assegnare ai soggetti iscritti nei ruoli dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea; in caso di rilascio a titolo oneroso fissando il relativo importo; individuando criteri selettivi di valutazione automatica o immediata che assicurino la conclusione in tempi celeri della procedura; destinando i proventi del rilascio di licenze a titolo oneroso all'erogazione di adeguate compensazioni da corrispondere a favore di coloro che già sono titolari di licenza;

2) consentire, d'intesa con i Comuni, ai titolari di licenza una **maggiore libertà di organizzazione** del servizio, per fronteggiare particolari eventi o periodi di prevedibile aumento della domanda, e, in numero proporzionato alle esigenze, per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme;

3) consentire una **maggiore libertà nella fissazione delle tariffe**; la possibilità di una loro **corretta e trasparente pubblicizzazione**, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal Comune per percorsi prestabiliti;

4) **migliorare la qualità del servizio** attraverso: I) l'ampliamento della **formazione professionale** degli operatori con riferimento alla sicurezza stradale ed alle lingue straniere; II) la **conoscenza della normativa** fiscale, amministrativa e civilistica del settore; III) la promozione dell'investimento in nuove tecnologie per l'efficientamento del servizio; IV) l'adozione a livello regionale della Carta dei servizi.

Anche l'**Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM)** è più volte intervenuta sul tema della riforma della **disciplina del settore Taxi e NCC**.

Da ultimo, il **10 marzo 2017**, ha inviato una **segnalazione al Parlamento ed al Governo (AS1354)** in cui si sottolinea che il settore della mobilità non di linea (taxi e NCC) richiede una **riforma complessiva**, in quanto è ancora regolato dalla [legge n. 21 del 15 gennaio 1992](#), oramai **non più al passo con l'evoluzione del mercato**. La problematica è comune anche ad altri Stati europei, dove sono già state intraprese dalle Autorità di concorrenza analoghe iniziative, ad esempio in Francia ed in Inghilterra, che segnalano la necessità di garantire un confronto ad armi pari tra taxi e NCC nei nuovi mercati.

L'Autorità ritiene che la riforma debba **alleggerire la regolazione** esistente, garantendo una **maggiore flessibilità operativa ai titolari di licenza taxi** e al tempo stesso **eliminando le disposizioni che limitano su base territoriale l'attività degli NCC**, in modo garantire una piena equiparazione dal lato dell'offerta tra gli operatori dotati di licenza taxi e quelli dotati di autorizzazione NCC e facilitare lo sviluppo di forme di servizio più innovative e benefiche per i consumatori (come Uber black e Mytaxi). La riforma dovrebbe anche riguardare quella tipologia di servizi che attraverso piattaforme digitali mettono in connessione autisti non professionisti e domanda finale (come il servizio Uber Pop). La regolamentazione dovrebbe comunque tenere conto dell'esigenza di temperare la tutela della concorrenza con altri interessi meritevoli di tutela quali la sicurezza stradale e l'incolumità dei passeggeri e dovrebbe essere tuttavia la meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme in un registro pubblico e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti e per le piattaforme, anche di natura fiscale. Occorrerebbero inoltre misure idonee a limitare quanto più possibile l'impatto sociale dell'apertura del mercato, a beneficio dei tassisti, ad esempio **forme di compensazione** tramite la costituzione di un Fondo finanziato dai nuovi operatori e dai maggiori introiti derivanti da possibili modifiche del regime fiscale. Per approfondimenti si può consultare il testo della [Segnalazione](#).

Contenuto

Il [decreto-legge n.143 del 2018](#) **modifica la disciplina** del trasporto di persone **mediante servizi** pubblici non di linea relativa ai **servizi di noleggio con conducente (NCC)**, di cui alla [legge n. 21 del 1992](#), introducendo alcuni requisiti e caratteristiche da rispettare nello svolgimento del servizio.

L'**articolo 1, comma 1** apporta innanzitutto una serie di **modifiche agli articoli 3 e 11 dalla legge n. 21 del 1992**, la **legge quadro** per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, che si riferiscono ai **servizi di noleggio con conducente**.

Occorre premettere che tale legge è stata oggetto dieci anni fa di una importante modifica, ad opera dell'**art. 29, comma 1-quater del DL 30 dicembre 2008, n. 207**, che ha ridisegnato in larga parte la disciplina dello svolgimento dei servizi NCC prevedendo l'introduzione di una serie di vincoli a tale attività. L'efficacia di tale disciplina è **stata sospesa dapprima dall'articolo 7-bis del decreto-legge n.5** (e da successivi decreti-legge di proroga) **fino al marzo 2010 e, successivamente**, in termini espliciti **dal primo gennaio 2017 fino al 31 dicembre 2018** (a seguito delle previsioni dell'[articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 244 del 2016](#) e dell'[articolo 1, comma 1136 della legge n. 205 del 2017](#)). Nel periodo compreso tra il primo aprile 2010 ed il 31 dicembre 2016 i limiti dell'efficacia di tali disposizioni sono stati rimessi a pronunce della magistratura (per un approfondimento si veda il paragrafo "precedenti decreti-legge sulla materia e gli orientamenti della giurisprudenza"). A seguito dell'ultima sospensione dell'efficacia delle citate norme, la [legge n. 21/1992](#) era applicata nella versione **precedente alle modifiche del 2008 apportate dall'art. 29, comma 1-quater**.

Nel dettaglio le **modifiche** proposte dal **comma 1 alla [legge n. 21 del 1992](#)** sono di seguito descritte:

- si modifica l'art. 3, comma 1, che reca la definizione del servizio di NCC, specificando che la richiesta del servizio può essere effettuata **presso la sede** oltre che presso la rimessa dell'esercente il servizio. Si prevede inoltre che la richiesta del servizio possa essere effettuata, **anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici**;
- si riscrive il comma 3 dell'articolo 3, prevedendo che **oltre alla sede operativa del vettore, almeno una rimessa** debba essere **situata nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione**. Si richiede pertanto una **sede operativa** nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione. In proposito si ricorda che la formulazione del comma 3 su cui opera la modifica ora apportata, in virtù della citata sospensione dell'efficacia, non è oggetto di applicazione e disponeva che la sede del vettore e la rimessa dovessero essere situate esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. In base alla nuova formulazione del comma 3 è **possibile** inoltre per il vettore **disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana** in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, **previa comunicazione** ai comuni predetti e **salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019**. Il **comma 9 dell'articolo 1**, prevede peraltro che fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata, appena ricordate, e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, possa avvenire senza il rientro in rimessa anche quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore ed il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli.

- si **riformula il comma 4 dell'articolo 11**, il quale nel testo che viene attualmente applicato (quindi del testo precedente al 2008) prevede solamente che le prenotazioni siano effettuate presso le rimesse. La nuova formulazione **consente l'utilizzo per le prenotazioni, effettuate presso la rimessa o la sede, di strumenti tecnologici** e dispone che **l'inizio e il termine di ogni singolo servizio** di noleggio con conducente debba avvenire **presso una delle rimesse** di cui all'articolo 3, comma 3, **con ritorno alle stesse**. Il **prelevamento e l'arrivo** a destinazione dell'utente possono avvenire **anche al di fuori della Provincia o dell'area metropolitana** in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Sull'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio innova peraltro il **nuovo comma 4-bis** (vedi *sub*) che **consente di iniziare un nuovo servizio anche senza il rientro in rimessa** nel caso di più **prenotazioni, oltre la prima, che risultino dal foglio di servizio**. Si innova infatti anche la disciplina del **foglio di servizio** prevedendo l'obbligo di tenerlo **in formato elettronico**. La definizione delle **specifiche** del foglio di servizio elettronico viene demandata ad un **successivo decreto** del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da adottarsi di concerto con il Ministero dell'interno, da adottarsi, ai sensi del **comma 2 dell'articolo 1** del decreto-legge all'esame, **entro il 30 giugno 2019**. Fino all'adozione di tale decreto il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti di quello elettronico e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a 15 giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa.

Il foglio di servizio elettronico dovrà riportare la targa veicolo; il nome del conducente; la data, luogo e km. di partenza e arrivo; l'orario di inizio servizio, la destinazione e l'orario di fine servizio nonché i dati del fruitore del servizio.

- il **nuovo comma 4-bis** introdotto all'articolo 11 prevede, come detto, che in deroga a quanto stabilito dal comma 4, **l'inizio di un nuovo servizio** possa avvenire **senza ripartire dalla rimessa, quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile di attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana** in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Con il **nuovo comma 4-ter** viene in ogni caso **consentita la fermata degli NCC sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente** che ha effettuato la prenotazione del servizio **e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio** stesso.

Si ricorda che il citato **articolo 29, comma 1-quater**, del **[decreto-legge n. 207/2008](#)**, la cui efficacia come detto è stata sospesa fino al 2018 e che è intervenuto sulla **[legge 21 del 1992](#)** ampliando gli obblighi a carico degli esercenti del servizio di noleggio con conducente (NCC), ha introdotto anche **altre limitazioni allo svolgimento del servizio NCC**, le quali **entreranno in vigore dal 1° gennaio 2019, in quanto terminerà la sospensione della loro efficacia** e la norma non viene abrogata dalle disposizioni in commento. Si tratta in particolare delle seguenti:

- l'**art. 5-bis** della **[legge 21/1992](#)**, che prevede che i **comuni possano regolamentare l'accesso di NCC titolari di autorizzazioni in altri comuni**, con una preventiva autocertificazione per l'accesso al loro territorio ed eventualmente il pagamento di un importo per l'accesso;
- l'**art. 8, comma 3** della **[legge 21/1992](#)**, che prevede che per conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente, sia **obbligatoria la disponibilità in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile situati nel territorio del comune** che ha rilasciato l'autorizzazione.

Il registro nazionale Taxi e NCC

Il **comma 3 dell'articolo 1** prevede l'**istituzione presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entro un anno** dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, di un **registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi** effettuato con autovettura, motocarozzetta e natante **e di quelle di autorizzazione per il servizio di autonoleggio con conducente** effettuato con **autovettura, motocarozzetta e natante**. Non sono compresi nel registro i servizi effettuati con velocipedi (biciclette e veicoli assimilati), autobus, quadricicli e veicoli a trazione animale.

La definizione delle specifiche tecniche per l'attuazione e le modalità con le quali le imprese dovranno registrarsi è rimessa ad un **decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**.

Per l'implementazione e l'adeguamento dei sistemi informatici del Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si autorizza la spesa di un milione di euro per l'anno 2019 mentre alla gestione dell'archivio (registro) il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dovrà provvedere con le risorse umane finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

A decorrere dalla data in vigore del decreto-legge e **fino alla piena operatività dell'archivio (rectius registro) informatico è vietato il rilascio di nuove autorizzazioni** per l'espletamento del servizio di **noleggio con conducente con autovettura, motocarozzetta e natante (comma 6)**.

Il **comma 4** dispone che le **sanzioni** previste dall'articolo 11-*bis* della [legge n. 21 del 1992](#) per l'**inosservanza degli articoli 3 e 11** della stessa legge, come modificati dalle norme in commento, **si applichino a decorrere dal novantesimo giorno successivo** alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Inoltre, **rimangono sospese per la stessa durata di 90 giorni le sanzioni amministrative previste** per i titolari di autorizzazione per l'esercizio del servizio **NCC, dall'articolo 85, comma 4 e 4 bis del Codice della Strada (D.Lgs. n. 285 del 1992)**, relative all'esercizio dell'attività senza ottemperare alle norme vigenti o alle condizioni dell'autorizzazione.

L'articolo 11-*bis* della [legge n. 21 del 1992](#) prevede che l'inosservanza da parte degli esercenti il servizio di noleggio con conducente di quanto disposto dagli articoli 3 e 11 sia punita:

- a. con un mese di sospensione dal ruolo dei conducenti alla prima inosservanza;
- b. con due mesi di sospensione dal ruolo alla seconda inosservanza;
- c. con tre mesi di sospensione dal ruolo alla terza inosservanza;
- d. con la cancellazione dal ruolo alla quarta inosservanza.

Il **comma 8** rinvia ad un successivo provvedimento di natura regolamentare la **disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda ed offerta** di autoservizi pubblici non di linea.

Le abrogazioni e l'entrata in vigore

Conseguentemente alla nuova disciplina per gli NCC che viene qui delineata, il **comma 5** dell'articolo 1 del decreto-legge all'esame dispone l'**abrogazione del [comma 3 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 40 del 2010](#)**.

Infatti, in dettaglio, la norma prevedeva l'adozione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, di disposizioni per impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia e per definire gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi. Il termine per l'emanazione di tale decreto interministeriale, è stato differito 12 volte, da ultimo **al 31 dicembre 2018** dall'art. 1, co. 1136, lettera b), della [legge n. 205 del 2017](#), che ha anche confermato la **sospensione dell'efficacia, per l'anno 2018, delle disposizioni del [D.L. n. 207/2008](#)**.

Analogamente, il **comma 7**, dispone, **a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'abrogazione dell'articolo 7-bis del decreto legge n. 5 del 2009**, cioè della norma che aveva disposto la sospensione fino al 31 marzo 2010 dell'operatività dell'[articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207](#). Si ricorda infine che la legge annuale per la concorrenza (legge 124 del 2017, art. 1, commi 179-182) conteneva la delega per l'emanazione di un **decreto legislativo di riordino del settore taxi e NCC**, da esercitare entro il 29 agosto 2018, ma tale delega non è stata esercitata.

L'**articolo 2** disciplina l'entrata in vigore del decreto-legge.

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge all'esame è accompagnato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica. Non risultano invece allegare l'analisi tecnico normativa (ATN) e l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

I precedenti decreti-legge sulla materia e gli orientamenti della giurisprudenza

La disciplina concernente gli autoservizi pubblici non di linea, con specifico riguardo al servizio di noleggio con conducente, è stata oggetto di molteplici interventi a partire da quello realizzato con l'**articolo 29, comma 1-quater del DL 30 dicembre 2008, n. 207**, che aveva ridisegnato in larga parte la disciplina dello svolgimento dei servizi NCC prevedendo l'introduzione di una serie di vincoli a tale attività.

Il citato decreto-legge aveva in particolare introdotto l'obbligo per i prestatori di servizi di noleggio con conducente di avere la sede e di essere titolari di una rimessa esclusivamente nel territorio del comune in cui avevano ottenuto l'autorizzazione a prestare il servizio; l'obbligo di disporre, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; l'obbligo di ritornare presso la rimessa alla conclusione di ogni servizio prestato; il divieto di sostare, a disposizione dell'utenza, in luogo diverso dalla rimessa, nonché specifiche sanzioni per la violazione delle prescrizioni di cui agli articoli 3 ed 11 della legge.

Tale disciplina però non è divenuta pienamente operativa in quanto la sua efficacia è stata sospesa:

- dall'articolo 7-bis [D.L. 10/02/2009, n. 5](#) (fino al 30 giugno 2009);
- dal [D.L. 01/07/2009, n. 78](#) (fino al 31 dicembre 2009);
- dal D.L. [30/12/2009, n. 194](#) (fino al 31 marzo 2010);

Successivamente l'articolo **2, comma 3, del decreto-legge 25/03/2010 n. 40** aveva stabilito che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata venissero adottate, «entro e non oltre il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto», urgenti disposizioni attuative, tese ad **impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente** o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Con il suddetto decreto avrebbero dovuto essere, altresì, **definiti gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni**, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi. Il termine per l'emanazione di tale decreto ministeriale è stato successivamente più volte prorogato **ma il citato decreto ministeriale non è stato mai emanato.**

Nella fase compresa tra il 1° aprile 2010 e il 31 dicembre 2016 l'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 29, comma 1-quater del DL 30 dicembre 2008, n. 207, **in assenza di una esplicita sospensione delle norme del [D.L. 207/2008](#) ed in mancanza del decreto ministeriale di contrasto al fenomeno dell'abusivismo**, si era creata una situazione di **incertezza** durante la quale si sono avute **pronunce contrastanti in sede giudiziaria**: alcuni Tribunali (TAR Lazio 7516/2012 e 3863/2013 e ordinanza cautelare del 5 marzo 2015, TAR Toscana, sentenza 11 novembre 2015, n. 1546) hanno ritenuto applicabili quanto meno alcune delle norme della [legge 21 del 1992](#), come modificate nel 2008. Altri, seppur in quantità minore, sono stati di avviso contrario (ordinanza cautelare Tar Lazio n. 4859/2014) confermando la sospensione dell'efficacia del provvedimento legislativo (in tal senso anche le conclusioni di cui al parere n. 863 del 2016 della I^a Sezione consultiva del Consiglio di Stato, reso con riferimento ad un ricorso straordinario al Capo dello Stato).

In particolare nella sentenza del TAR del Lazio, sezione II, n. 7516/2012, richiamata dalla sentenza della medesima sezione n.11635 del 2015, si argomenta nel senso di escludere che le disposizioni di cui all'articolo 2, comma del del decreto-legge 25/03/2010 n. 40 possano sortire l'effetto, "preteso dai ricorrenti, di rinviare ulteriormente nel tempo l'entrata in vigore delle disposizioni recate dell'articolo 29, comma 1-quater, del [decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207](#)". Tuttavia il TAR precisa che alcune delle norme contenute nelle legge quadro statale (quindi non tutte), così come modificata dall'articolo 29, comma 1-quater del DL 30 dicembre 2008, n. 207, sono **immediatamente precettive**, in quanto conformano direttamente l'attività di noleggio con conducente, dettando prescrizioni precise e dettagliate che non necessitano di attuazione alcuna.

Il Consiglio di Stato, Sezione V con la sentenza n. 5154 dell'8 novembre 2017, ha sancito (confermando la pronuncia del TAR del Lazio, Roma Sezione II bis n. 9516/2016, che si riferiva a fatti precedenti il 1° gennaio 2017) che risultano "essere in vigore le disposizioni in materia di svolgimento del servizio NCC, di cui all'art. 11 della [legge n. 21 del 1992](#), come modificate dall'art. 29, comma 1-quater, del [decreto legge n. 207 del 2008](#), convertito con modificazioni dalla [legge 27 febbraio 2009, n. 14](#)".

Nello stesso senso il TAR Abruzzo, Sez. Pescara, con la sent. n. 6/2018 (anch'essa riferita a fatti precedenti il 1° gennaio 2017) ha ritenuto comunque applicabili le disposizioni precettive del [decreto-legge n. 207 del 2008](#) con riferimento all'obbligo per il titolare di licenza NCC di essere dotato di un'autorimessa, di una sede o di un pontile nel territorio del comune in cui esercita il servizio.

Con riferimento alle norme che dispongono la sospensione degli effetti delle disposizioni di cui all'articolo 29-bis il Tar Abruzzo afferma che: "le richiamate disposizioni di proroga del detto termine, come affermato dalla giurisprudenza amministrativa e di legittimità della Suprema Corte, hanno una formulazione diversa dall'[art. 7 bis del d.l. n. 5/2009](#), in quanto evocano l'esigenza di ridefinire la disciplina ed elaborare indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle regioni e per l'attività dei Comuni di rilascio delle autorizzazioni, senza con ciò privare di portata immediatamente precettiva le norme della legge quadro statale che disciplinano, nella versione modificata, l'attività di esercizio dell'attività di noleggio con

conducente. Trattasi infatti di norme che riguardando il settore della concorrenza, rientrano nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'[art. 117 comma 2 lett e\) Cost.](#), e nella loro formulazione, avendo un contenuto sufficientemente dettagliato, rivestono portata immediatamente precettiva e conformativa dell'attività di esercizio di noleggio con conducente non necessitando pertanto di attuazione alcuna. (cfr T.a.r. Lazio-Roma 8.04.2015 n. 5148; Cons. St. sez. V 23.06.2016 n.2807; id 27.04.2017 n. 5155; Cass. Civ. sez. II 19.05.2017 n. 12679)".

A fronte comunque di progressive aperture giurisprudenziali in merito all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 29, comma 1-quater del DL 30 dicembre 2008, n. 207, con l'[articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 244 del 2016](#) si è invece prevista in termini espliciti una nuova sospensione dell'efficacia delle disposizioni del citato articolo 29, comma 1-quater. La disposizione stabiliva infatti che la sospensione originariamente disposta dall'articolo 7-bis, comma 1, del [decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5](#), "si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017". La sospensione è stata infine prorogata dall'[articolo 1, comma 1136 della legge n. 205 del 2017](#), fino al 31 dicembre 2018.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Con il [decreto-legge n. 143 del 2018](#) viene definita una nuova disciplina relativa ai servizi di noleggio con conducente che innova rispetto al regime precedentemente vigente. Le ragioni di necessità ed urgenza sono connesse al venire a scadenza, il 31 dicembre 2018, delle disposizioni di cui all'[articolo 1, comma 1136 della legge n. 205 del 2017](#) e alla conseguente applicabilità della normativa della quale era stata da ultimo disposta la sospensione con la citata disposizione della [legge n. 205 del 2017](#).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La materia del **trasporto pubblico non di linea** rientra tra le materie **attribuite in via generale alla competenza esclusiva delle regioni**.

Tuttavia come argomentato in più occasioni dalla Corte costituzionale, secondo quanto riportato dalla pronuncia del Tar del Lazio, sezione seconda, n. 7516 del 4 settembre 2012, **anche con specifico riguardo alla disciplina recata dalla l. n. 21 del 1992, le materie di competenza esclusiva e nel contempo "trasversali" dello Stato, come quella concernente la tutela della concorrenza di cui all'[art. 117, secondo comma, lettera e\), della Costituzione](#), possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale**, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla "totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano" (sentenza n. 80 del 2006).

Per quanto concerne gli assetti concorrenziali del mercato del trasporto di competenza dell'ente locale, è **intuitivo che gli stessi abbiano hanno una ricaduta sulla libera circolazione delle persone nell'intero territorio nazionale** (così, ancora, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 452 del 2007).

Infine, come argomentato nella citata sentenza del Tar del Lazio che dà un'ampia rassegna delle pronunce della Corte costituzionale sul punto, l'esercizio **di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale "può avere anche un contenuto analitico"** (si veda ad esempio la sentenza della Corte, n. 401 del 2007, punto 6.7 del considerato in diritto), come pure è indubbio che, una volta affermata competente la legislazione statale, spetti parimenti alla legge dello Stato anche l'allocazione delle corrispondenti funzioni amministrative.

La Corte Costituzionale ricorda inoltre, come riportato nella citata sentenza del Tar del Lazio, che la "configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato" (sentenza n. 272 del 2004), senza che il legislatore regionale possa pretendere di modificare anche solo in parte disposizioni che sono espressione dell'esclusivo potere del legislatore statale (così, ancora, la cit. sentenza n. 80 del 2006). Semmai le Regioni, in materia, possono dettare norme che tutelano più intensamente la concorrenza, rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009).

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Le disposizioni intervengono sulla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea, coerentemente con quanto previsto dal titolo del decreto-legge.

Compatibilità con il diritto dell'Unione europea

La Corte di Giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sulle domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sentenza del TAR del Lazio, sezione II, n. 7516/2012) nelle cause riunite C-419/12 e C-420/12. I procedimenti principali dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio vertevano su alcune condizioni di operatività dei veicoli impegnati in noleggio con conducente nonché sui requisiti di accesso alle Zone a traffico limitato (ZTL) della città di Roma

per i titolari di autorizzazioni rilasciate da Comuni diversi.

Alla Corte di Giustizia si chiedeva di valutare la conformità con l'articolo 49 TFUE e con i principi comunitari in materia di concorrenza (artt. 3 TUE, 3-6 TFUE, 101 TFUE, 102 TFUE) delle disposizioni della [legge n. 21/1992](#), della [legge regionale del Lazio 26 ottobre 1993, n. 58](#), nonché di alcuni atti amministrativi del Comune di Roma. In particolare, i quesiti vertevano sulle disposizioni in base alle quali la sede del vettore e la rimessa devono essere situate sul territorio del solo Comune che aveva rilasciato l'autorizzazione, le prenotazioni per il servizio di noleggio con conducente devono essere effettuate presso la rimessa e l'inizio e il termine di ogni servizio devono avere luogo nella rimessa del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelievo e l'arrivo a destinazione degli utenti possono avvenire anche sul territorio di altri comuni. Oggetto dei procedimenti era altresì l'annullamento di alcuni atti amministrativi del Comune di Roma: il Testo unico del regolamento capitolino per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea adottato dall'Assemblea capitolina con delibera n. 68 dell'8 e 9 novembre 2011, la delibera n. 403/2011 del Comune di Roma e due decisioni rispettivamente del 12 e del 22 marzo 2012 in materia di accesso alle Ztl della città di Roma a titolari di autorizzazioni rilasciate da Comuni diversi.

La Corte di Giustizia, nella sentenza del 13 febbraio 2014 nelle cause riunite [C-419/12 e C-420/12](#), ha accertato **la natura locale o regionale delle controversie dichiarando di non essere competente a rispondere** nella parte relativa all'interpretazione dell'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento, per la natura **non transfrontaliera** della questione e dichiarando altresì l'irricevibilità dei quesiti riferiti all'interpretazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione.

Infine, nella [relazione](#) per paese dedicata alla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e relativa all'Italia, presentata il 7 marzo del 2018, la Commissione Ue ha dedicato alla materia un breve passaggio nel capitolo dedicato alle politiche di settore e alla concorrenza osservando che "l'economia della condivisione ha stimolato la domanda di trasporti e di servizi ricettivi. Le restrizioni al numero di autorizzazioni per i noleggi con conducente (NCC) e la possibile entrata in vigore della norma sul "rientro in garage" limitano tuttavia l'offerta di servizi di trasporto innovativi. Sulla base di una raccomandazione dell'Autorità garante della concorrenza, la legge sulla concorrenza del 2015 invita il Governo a riorganizzare il settore dei servizi di trasporto innovativi entro 12 mesi, promuovere la concorrenza, stabilire norme comuni a tutto il paese e ad assicurare la fornitura di servizi di trasporto mediante piattaforme interconnesse". La delega conferita al Governo non è stata tuttavia esercitata.

Procedure di contenzioso

Le procedure di contenzioso presso gli organi giurisdizionali europei non hanno avuto ad oggetto in maniera diretta il trasporto pubblico locale non di linea. Ciò anche in considerazione di quanto rappresentato dalla Corte di Giustizia che ha valutato la natura locale delle regolamentazioni concernenti la materia (si veda il paragrafo Compatibilità con il diritto dell'Unione europea).

Utili elementi relativi alla qualificazione dei servizi di trasporto pubblico locale non di linea possono tuttavia essere ricavati dalle recenti pronunce della Corte di Giustizia relativamente alla legittimità del servizio offerto da Uber, consistente in un servizio di intermediazione volto a mettere in contatto mediante un'applicazione per smartphone e dietro retribuzione, passeggeri e conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo.

La Corte ha innanzi tutto precisato che "il servizio offerto da Uber e consistente nel mettere in contatto passeggeri e conducenti **non professionisti deve essere considerato funzionale al servizio di trasporto** che costituisce l'offerta principale della società di *sharing economy*" (non quindi un servizio della società dell'informazione) e che pertanto tale servizio deve essere assoggettato alle disposizioni nazionali concernenti la disciplina del trasporto pubblico non di linea, con riguardo ai requisiti previsti per lo svolgimento del servizio medesimo. Nelle due cause prese in considerazione (causa [C-434/15](#), relativa alla Spagna e causa [C-320/16](#) riguardante l'ordinamento francese) ciò ha comportato il riconoscimento per gli Stati del diritto di **vietare un servizio di trasporto pubblico locale non di linea svolto da operatori non professionisti** (come nel caso di Uber) e di sanzionarne l'esercizio abusivo.

Si segnala che in tali paesi peraltro Uber continua ad operare avvalendosi tuttavia di autisti titolari delle autorizzazioni a svolgere i servizi di trasporto pubblico non di linea secondo quanto previsto dalle relative legislazioni nazionali.

La Corte ha quindi precisato, nella causa [C-434/15](#), che "che i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana così come i servizi ad essi indissolubilmente legati, quali il servizio d'intermediazione di cui al procedimento principale, **non hanno portato all'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea di norme comuni** o di altre misure, sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE. Ne consegue che allo stato attuale del diritto dell'Unione, **è compito degli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi d'intermediazione** come quello di cui al procedimento principale nel rispetto delle norme generali del Trattato FUE".

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Le disposizioni del decreto-legge modificano la [legge n. 21 del 1992](#) e in particolare gli articoli 3, commi 1 e 3, 11, comma 4, introducono all'articolo 11 i commi 4-bis e 4-ter, contengono alcune disposizioni transitorie

e l'abrogazione dell'[articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 40 del 2010](#) e dell'articolo 7-*bis* del [decreto-legge n. 5 del 2009](#). Si rimette ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinare l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione che intermediano tra domanda ed offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Formulazione del testo

Al comma 6, per ragioni di coerenza con quanto previsto al comma 3, si valuti l'opportunità di sostituire la dizione "archivio informatico pubblico nazionale" con quella, indicata al comma 3, di "registro informatico pubblico nazionale".

Allo stesso modo al comma 3, ultimo periodo, si valuti l'opportunità di sostituire la parola "archivio" con la parola "registro".

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati

Senato: Dossier n. 95

Camera: Progetti di legge n. 76

8 gennaio 2019

Camera

Servizio Studi
Dipartimento Trasporti

st_trasporti@camera.it - 066760-2614

 CD_trasporti

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

TR0058