



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

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

Mauro Ferri - Presidente

**Audizione presso Senato della Repubblica
Commissione X – A.S. 2469**

**Disegno di Legge annuale per il mercato e la concorrenza
2021**

18 febbraio 2022

L'Associazione

Da 20 anni rappresentiamo la categoria degli NCC

A.N.I.Tra.V Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori, raccoglie l'interesse delle imprese del settore del Noleggio Con Conducente sia su gomma che su acqua, opera a stretto contatto con le istituzioni a livello nazionale e locale nella rappresentanza delle istanze della categoria, promuove iniziative per l'adozione di norme legislative e regolamentari che salvaguardino e favoriscano le attività imprenditoriali degli associati e del settore in generale.

Organizza attività volte alla ricerca delle soluzioni più congeniali per lo svolgimento dell'esercizio del trasporto pubblico non di linea, anche in riferimento alle esigenze della pianificazione territoriale ed dei cittadini trasportati, collaborando con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dello Sviluppo Economico, con l'Autorità di Regolamentazione dei Trasporti e con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Partecipa ai lavori della Piattaforma Tecnologica Nazionale Marittima presso il MIMS ed è componente di diverse commissioni di lavoro presso lo stesso MIT, non ultima la rivisitazione del Regolamento di Sicurezza per la navigazione della Laguna Veneta, partecipa al tavolo di lavoro con la Commissione Trasporti U.E. in ambito di uno studio per la preparazione di una Direttiva Comunitaria sui servizi pubblici non di linea (Taxi e NCC) e che ha prodotto il documento della European Commission C(2022) 529 del 02.02.2022 contenente indicazioni per gli Stati membri dell'U.E. per riformare le regole di esercizio dei servizi pubblici non di linea in modo omogeneo ed in linea con i Trattati Comunitari.

Fondata nel 2002 A.N.I.Tra.V ha la maggior rappresentanza dei noleggiatori che sostiene nelle attività istituzionali, legali, di formazione e per l'avviamento di attività, con uffici dislocati nel territorio nazionale e nella Laguna Veneta includendo anche il segmento natanti ed è Accreditata presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Divisione IV Rappresentatività Sindacali.



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

La normativa nazionale (1)

Una legge quadro inadeguata

- La legge 21/1992 è la normativa quadro del settore del trasporto pubblico non di linea e disciplina con chiarezza, quanto meno questo ne era lo spirito, l'attività del noleggio con conducente e quella del servizio taxi.
- La normativa ha nel corso degli ultimi 10 anni subito alcuni interventi modificativi (DL 207/2008 convertito a Legge n. 14/2009, il DL 143 non convertito in legge ma traslato all'interno del DL 135/2018 nella fase di conversione a legge n. 12 del 11 febbraio 2019, che, lungi dal renderla più al passo con i tempi, sono stati ispirati più da fini politico-elettorali che dal reale intendimento di aggiornare le regole di un mercato in profondo cambiamento ed hanno finito per imporre numerosi limiti e restrizioni, ritenuti poi, dallo stesso Legislatore, non compatibili con le disposizioni vigenti a livello comunitario e nazionale. Emblematica la considerazione della IX Commissione della Camera in corso di conversione a Legge del DL 207/2008, norma intervenuta a modificare la L 21/1992, che esprimeva parere favorevole alla conversione **a condizione che venisse soppresso il comma 1-quater dell'art. 29** : *"considerato che l'articolo 29, comma 1-quater, reca disposizioni che, nel modificare la disciplina in materia di servizio di noleggio con conducente, introducono vincoli assai stringenti per quanto concerne in particolare l'accesso al territorio di comuni diversi da quello che ha rilasciato l'autorizzazione e le modalità di esercizio dell'attività, con la previsione dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso la rimessa situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione; tali disposizioni, oltre a intervenire in modo dettagliato su materia sulla quale non è prevista una competenza legislativa statale, **ostacolano gravemente lo sviluppo delle imprese che prestano il servizio di noleggio con conducente, con pesanti conseguenze per gli utenti, e compromettono le condizioni essenziali di concorrenza nel settore**".*
- A **Luglio del 2014** l'**AGCM** evidenziava, *"eliminare le distorsioni concorrenziali nel settore degli autoservizi di trasporto pubblico non di linea causate dall'esclusione della disciplina dei taxi e del servizio di Noleggio auto con conducente (NCC), di cui alla l. n. 21/1992, dall'ambito di applicazione delle recenti norme di liberalizzazione. Al fine di rimuovere tale distorsione, è necessario abolire gli elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità dei due servizi. Ciò anche in considerazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica che ha determinato l'affermarsi di nuove piattaforme on line che, agevolando la comunicazione fra offerta e domanda di mobilità, consentono un miglioramento di offerta del servizio di trasporto di passeggeri non di linea, in termini sia di qualità sia di prezzi"*.



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

La normativa nazionale (2)

I limiti all'attività di noleggiatore

- Ulteriori e diversi interventi dell'**AGCM** si sono susseguiti sino al 2021 che hanno poi indotto il Governo attuale a prevedere una sostanziale riforma della Legge Quadro sui servizi pubblici non di linea all'interno del DDL sulla Concorrenza oggi in fase di conversione a legge, necessità oggi rafforzata dalle indicazioni della European Commission con il documento sopra menzionato (C(2022) 529).
- Il carattere anacronistico e sostanzialmente irragionevole dei vincoli territoriali previsti dall'attuale normativa, che limitano l'esercizio dell'attività al territorio della Provincia ovvero del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, sono stati anche soggetti a critiche dalla Corte costituzionale che con la Sent. 56/2020 ha cercato di mitigarne gli effetti, tuttavia permangono forti elementi che restringono significativamente il confronto concorrenziale. Tale è infatti l'effetto congiunto che scaturisce dagli obblighi di :
 1. **disporre di sedi e rimesse esclusivamente site nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione o nella Provincia;**
 2. **rientrare, stazionare e sostare solo all'interno delle predette rimesse;**
 3. **partire e tornare alla rimessa esclusivamente sita nel Comune di rilascio dell'autorizzazione per l'offerta di ogni nuova prestazione;**
 4. **Tornare ogni volta presso la rimessa per ricevere nuove prenotazioni di servizio.**



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

La normativa nazionale (3)

Regole più volte contestate da istituzioni nazionali

- **Come detto L' AGCM, ma anche l'ART, ha segnalato più volte l'illegittimità dei principi dettati dalle varie modifiche della legge 15 gennaio 1992 n. 21, segnalazioni che tendono ad indicare i principi su cui il Governo avrebbe dovuto attenersi nella redazione della riforma sui servizi pubblici non di linea e cioè:**
- *« prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti di linea; adeguare l'offerta delle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti; promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi; assicurare una miglior tutela del consumatore nella fruizione del servizio garantendo una consapevole scelta nell'offerta; armonizzare le competenze regionali e degli Enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali; adeguare il sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative, anche ai fini del contrasto dei fenomeni dell'abusivismo», nonché già dal 2009 l'Authority segnalava restrizioni concorrenziali provocate dal DL 207/2009 che non vengono superate dall'attuale normativa:*
- *«La portata anticoncorrenziale di tali limiti appare evidente ove si consideri che l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggior densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione».*



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

La normativa nazionale (3)

Regole più volte contestate da istituzioni nazionali

- **L' A.R.T.**, nel maggio 2015, in merito alle modifiche alla L. 21/1992 interviene sostenendo che *“emerge la necessità di promuovere con una idonea regolazione lo sviluppo della offerta di un pluralità di tipologie di servizi di autotrasporto di persone, che corrisponda alla nuova segmentazione della domanda di servizi di mobilità urbana resa possibile da tecnologie mobili idonee e competitive e dal cambiamento da esse prodotto sulle abitudini di consumo degli utenti. (...) Riguardo al NCC, l'Autorità condivide la necessità – già evidenziata dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato – di ridurre le differenze tra i diversi ambiti del trasporto non di linea per aumentare la concorrenza tra il servizio di taxi e quello di NCC e ridurre alcuni costi anche di natura ambientale. Si propone, a questo fine, di eliminare l'obbligo che il titolare della autorizzazione NCC faccia rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio ritenendo tale vincolo limitativo della possibilità di svolgere l'attività secondo criteri di economicità ed efficienza”*
- **La conferenza delle Regioni e delle Province autonome**, in corso di audizione presso la IX Commissione Trasporti della Camera dei Deputati sulla disciplina dei servizi di autonoleggio di veicoli con conducente, del 28/10/2010 concludeva: *«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.»*



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

La normativa nazionale (4)

Regole più volte contestate da istituzioni europee

- **La Commissione Europea**, nelle indicazioni contenute all'interno della nota C529 inviata il 02.02.2022 agli Stati membri, fissa alcuni punti fondamentali per la necessaria riforma del settore taxi e NCC: «...*Ne consegue che, allo stato attuale del diritto dell'UE, spetta agli Stati membri regolamentare le condizioni di prestazione dei servizi, in conformità con le norme generali dei trattati Anche in assenza di una legislazione specifica dell'UE nel settore, gli Stati membri devono rispettare i trattati e le libertà fondamentali garantite dai trattati*»..
- **La Commissione Europea nella Relazione** relativa all'Italia del 2018 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici del 07/03/2018, in merito al servizio di noleggio con conducente relazionava in tal senso:
- «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. Tuttavia il relativo Decreto Legge non è stato ancora attuato...»



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

La posizione di A.N.I.Tra.V.

Regole certe e al passo con i tempi

L'Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggio ritiene che il DDL Concorrenza in fase di conversione a legge (AS2469) in discussione al Senato, sia l'occasione per porre rimedio ai danni che la categoria NCC sta subendo dalla modifica alla L 21/1992 così come disposta dal DL 207/2008 art. 29 c. 1quater e dalla legge n.12/2019.

Necessario risulta:

- la modifica del rilascio dei titoli autorizzativi NCC, oggi in capo alla persona fisica e riferiti ad un unico veicolo, contrariamente a quanto invece disposto negli altri Stati membri della Unione Europea dove l'autorizzazione viene rilasciata all'impresa (persona giuridica) e non alla persona fisica;
- In linea con le indicazioni dell'AGCM «**non prevedere alcuna disposizione che limiti su base territoriale l'attività degli operatori NCC come invece previsto dagli artt. 3 c. 3, 5bis, 8 c.3 e 11 del testo della legge 21/1992 come modificata dall'art. 29 c. 1quater DL 207/2008 e dalla legge 12/2019, considerato che l'attività di NCC è svolta in regime di mercato, vincolata solo all'ottenimento di una mera autorizzazione all'inizio attività, si ritiene che la soluzione ottimale sia la previsione di una autorizzazione su base nazionale rilasciata dal MIMS, come avviene per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza.**»
- In subordine prevedere forme di potere sostitutivo dello Stato o Regioni in presenza di inerzia delle Amministrazioni comunali, come nel caso del Comune di Roma Capitale che ha concesso le ultime autorizzazioni NCC nel 1993 a fronte di circa 5000 noleggiatori presenti sul territorio comunale dotati di autorizzazioni di altri comuni o come il Comune di Milano che ha emesso solo 239 autorizzazioni NCC.



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

La posizione di A.N.I.Tra.V.

Regole certe e al passo con i tempi

- Il Noleggio con conducente viene erroneamente individuato quale servizio di trasporto pubblico locale (TPL) alla stregua del servizio di taxi, tale erronea individuazione è molto probabilmente determinata dal fatto che il Legislatore ha inserito nella medesima legge, che ne regola l'attività, i due differenti settori (taxi e NCC). Di seguito la scrivente intende chiarire il perché il noleggio con conducente non rientra nella definizione di Trasporto pubblico locale e quindi non può essere circoscritta l'operatività in un delineato territorio:
- l'erronea interpretazione che spesso viene data alla normativa, tende ad identificare il noleggio con conducente quale segmento del Trasporto Pubblico Locale ovvero ad evidenziare che l'esercizio del NCC è finalizzato a fornire il servizio all'utenza presente sul territorio del Comune autorizzante. Tale assunto non può ritenersi oggettivo poiché la normativa vigente che regola il settore (L. 15 gennaio 1992 n. 21) mai ha previsto una simile identità ma, nel proprio coordinato disposto, si evince che il NCC non può ritenersi compreso nel Trasporto Pubblico Locale proprio per la tipicità del servizio stesso e per come viene regolamentato dalla detta Legge Quadro.
- Sono da considerarsi servizi di Trasporto Pubblico Locale tutti quei servizi dove l'Amministrazione Pubblica Locale interviene direttamente nella gestione economica e operativa del servizio, come nel caso del servizio taxi dove l'A.P. decide le tariffe, la turnazione di servizio, i periodi di ferie degli operatori e la prestazione di servizio all'utenza è obbligatoria ed il servizio si rivolge ad una utenza indifferenziata od indeterminata; nel caso del NCC l'A.P. interviene solo nel rilascio del titolo autorizzatorio a scopo sussidiario, mentre la tariffa è indipendente dalla volontà dell'amministrazione e concordata direttamente con un contratto di servizio tra operatore e utente, il servizio si rivolge ad una utenza specifica che avanza richiesta di servizio presso la sede o la rimessa del vettore e la prestazione non è obbligatoria.



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

La posizione di A.N.I.Tra.V.

Regole certe e al passo con i tempi

- Quindi per ulteriore chiarezza si definisce:
- 1. **quale Trasporto Pubblico Locale** quei “servizi di trasporto di persone e merci, ...(omissis).... che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato(omissis).”(L. 422/1997 art. 1 c. 2);
- 2. **quale servizi pubblici** quei servizi che si rivolgono ad una “utenza indifferenziata” laddove il gestore sia sottoposto “ad una serie di obblighi volti a confermare l’espletamento dell’attività a norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, cui non potrebbe essere assoggettata una comune attività economica” (TAR Lombardia, sent. 673/2005); detti obblighi del servizio pubblico sono individuati dal Regolamento (CEE) del Consiglio 1191/69 del 26 giugno 1969 e nel settore del trasporto pubblico comprendono: “l’obbligo di esercizio”, “l’obbligo di trasporto” e “l’obbligo tariffario”;
 - **“l’obbligo di esercizio”** è inteso come l’obbligo, gravante sulle imprese concessionarie del servizio di trasporto pubblico volto ad assicurare che l’erogatore del servizio adotti tutte le misure in grado di garantire un servizio conforme a determinate norme di continuità, regolarità e capacità;
 - **“l’obbligo di trasporto”**, cioè l’obbligo gravante sulle imprese di accettare ed effettuare qualsiasi trasporto di persone o merci a prezzi e condizioni generali predeterminati;
 - **“l’obbligo tariffario”** volto ad imporre alle imprese l’accettazione di prezzi determinati dalla pubblica Autorità in contrasto con il proprio interesse commerciale;
 - a fronte di tali obblighi **sono riconosciute delle compensazioni economiche**, che a determinate condizioni non costituiscono Aiuti di Stato. **Compensazioni mai pervenute alle imprese del noleggio con conducente.**
 - **Quindi il noleggio con conducente non può essere definito quale Trasporto Pubblico Locale proprio per le peculiarità attribuitegli dalla Legge Statale** e cioè: si rivolge ad una **utenza specifica** (e non indifferenziata o generalizzata), **contratta la tariffa** con l’utenza (e non ha obblighi tariffari imposti dalla Amministrazione Pubblica), **la prestazione non è obbligatoria** (non ha obbligo di trasporto né di esercizio).



La posizione di A.N.I.Tra.V.

Conclusioni

L'attuale normativa che regola il noleggio con conducente viola palesemente la libertà contrattuale delle imprese, ponendo anche illegittimi limiti territoriali alle forme contrattuali sottoscritte tra vettori e clientela, negando la possibilità di sottoscrivere ulteriori contratti di servizio, tale limitazione risulta lesiva della libertà d'impresa così come sancita dall'art. 41 della Carta Costituzionale e di fatto blocca la crescita delle imprese del settore. **E' pertanto necessaria una riforma sostanziale della legge di settore, più moderna ed in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità Garante del Mercato e della Concorrenza, dall'Autorità di Regolamentazione dei Trasporti e dalla Commissione Europea.** E' necessario porre rimedio ai vincoli territoriali oggi imposti, consentendo la possibilità di esercizio a quelle imprese che operano nel territorio nazionale attraverso forme contrattuali previste dal Codice Civile, evitando così, una palese violazione dei dettati costituzionali, salvaguardando la concorrenza ed evitando la chiusura coercitiva di migliaia di imprese, che altrimenti si vedrebbero deturpate del proprio lavoro dalle imprese straniere che risulterebbero le uniche beneficiarie dell'applicazione di una normativa italiana anacronistica, obsoleta ed in contro tendenza con i dettati della Comunità Europea.

Si rammenta che gli altri Stati Europei rilasciano il titolo autorizzatorio all'impresa e non già al singolo soggetto fisico, su semplice richiesta, senza contingentamento, senza limite di operatività territoriale e non su esigenza locale. Pertanto tale titolo autorizza all'immatricolazione di più veicoli, ad uso noleggio con conducente, permettendo all'imprenditore una possibilità di crescita sempre maggiore sia economica che di qualità del servizio sollecitata da una sana concorrenza, **questo è ciò che serve alle imprese italiane del noleggio con conducente, anche in considerazione delle incisive indicazioni della Commissione europea.**



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

A.N.I.Tra.V.

Via Enrico Gigante, 18
00143 Roma

Telefono

(+39) 06.68.58.16.69

E-mail:

anitrav@anitrav.com

PEC:

info@pec.anitrav.com

Sito Web:

www.anitrav.com



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