

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

**MARATTIN, PASTORELLA, DEL BARBA, DE MONTE,
BONETTI, COSTA, ROSATO**

"Disposizioni concernenti modifiche alla legge 15 gennaio 1992 e interventi straordinari per il potenziamento del servizio taxi"

Onorevoli colleghi - Il trasporto di passeggeri su richiesta, cioè il servizio di trasporto con auto e conducente, fornito su richiesta del passeggero, costituisce da tempo una componente importante dell'offerta di mobilità a disposizione dei cittadini. I servizi sono di solito effettuati da taxi e/o veicoli a noleggio con conducente (NCC).

Negli ultimi anni i mercati del trasporto di passeggeri su richiesta hanno registrato notevoli mutamenti, in particolare sulla spinta degli sviluppi tecnologici e dell'emergere dei servizi di trasporto a chiamata. Si tratta di servizi che prevedono la prenotazione online di una corsa personalizzata, di solito tramite un'applicazione per smartphone e di norma per l'effettuazione immediata del servizio. Le società di trasporto a chiamata abbinano i passeggeri ai conducenti tramite siti web e applicazioni per smartphone.

Medesimo sviluppo, calato sulle caratteristiche tipiche del servizio, ha riguardato anche il trasporto pubblico mediante taxi: si sono sviluppate modalità alternative rispetto al tradizionale centralino/radio, ovvero l'utilizzo di idonee applicazioni informatiche che consentono di prenotare istantaneamente la propria corsa, anche mediante elaborati algoritmi ovvero mediante sistemi di geolocalizzazione sia del passeggero che dei singoli componenti della flotta di auto di servizio.

I quadri normativi dovrebbero permettere di sfruttare appieno i vantaggi offerti dalla digitalizzazione e da altre tecnologie innovative, che porteranno ad aumenti di efficienza quali un migliore utilizzo del veicolo, tempi di attesa più brevi e la riduzione dei chilometri percorsi senza passeggeri a bordo.

Il presente disegno di legge mira ad affrontare alcuni dei profili critici che lo sviluppo tecnologico e le nuove esigenze di mobilità fanno da tempo emergere.

In tale contesto, il punto di partenza per l'intervento di riforma, che si è scelto parta da un adeguamento della vigente normativa, la legge 15 gennaio 1992, n. 21, che prenda spunto da un lato dalla "Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile" (2022/C 62/01) e, dall'altro lato, dalla Delibera n. 46 del 23 marzo 2022 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, entrambi provvedimenti che indicano una serie di principi cui orientare la legislazione e/o regolazione nazionale e locale.

Le linee di intervento della proposta mantengono tendenzialmente il vigente sistema di licenze per l'esercizio delle attività. L'alternativa di un maggior radicale passaggio ad un regime di mere autorizzazioni, che avrebbe avuto il pregio di ridurre significativamente le barriere all'entrata, avrebbe comportato, per evidenti ragioni equitative, la necessità di prevedere delle forme indennitarie nei confronti di coloro i quali hanno dovuto corrispondere importi, anche significativi, per l'acquisizione dei propri titoli abilitativi e tale onere sarebbe stato un evidente maggior aggravio per la finanza pubblica (si pensi al riconoscimento di un beneficio fiscale, anche qualora lo stesso fosse stato adeguatamente parametrato al periodo di esercizio in un mercato protetto).

Si è ritenuto, pertanto, di proporre un meccanismo diverso. L'immediata duplicazione delle licenze attuali mediante emissione di una licenza supplementare in favore degli attuali licenziatari. Tale licenza supplementare è cedibile a terzi, in possesso dei requisiti per l'esercizio dell'attività, anch'essi riveduti sulla scorta delle più virtuose esperienze comparate, per un corrispettivo libero. In tal modo gli attuali licenziatari sarebbero in modo di esternalizzare il costo di acquisizione della propria originaria licenza favorendo però l'aumento dell'offerta del servizio.

Tale regime di cedibilità diretta da parte del licenziatario deve avvenire entro un termine massimo predeterminato, pena l'avocazione di tale facoltà da parte del Comune che procederebbe quindi alla successiva vendita in favore dei soggetti interessati, mediante modalità competitive.

I requisiti per lo svolgimento dell'attività, come si è detto, vengono ridefiniti anche per tener in debito conto gli sviluppi tecnologici che hanno caratterizzato anche la mobilità (si pensi, per fare un solo esempio, ai precedenti saggi in materia di conoscenza topografica, esigenza oggi chiaramente superata attesa la diffusione di navigatori che consentono non solo un perfetto orientamento spaziale ma anche la previsione del tragitto da percorrere). Il tentativo perseguito è coerente con la volontà di ridurre le barriere all'entrata.

Viene significativamente modificato, poi, il riparto delle competenze territoriali, in modo da favorire massimamente gli enti che, anche sotto il profilo della c.d. sussidiarietà, sono maggiormente a contatto con la singola realtà territoriale, memori dell'autorevolissimo rilievo secondo il quale dovrebbe esser «evidente che ognuno, nella sua condizione locale, può giudicare meglio di qualsiasi uomo di Stato o legislatore quale sia la specie d'industria interna che il suo capitale può impiegare [...]» (A. Smith, *La ricchezza delle nazioni*).

Tra l'altro, la maggiore prossimità rispetto alla domanda di servizio viene abbinata alla possibilità, per i soggetti interessati all'acquisto della licenza supplementare di nuova emissione, di provvedere all'acquisto della stessa all'interno dell'ambito provinciale, così consentendo non solo un più puntuale miglioramento dell'offerta ma anche la possibilità per i licenziatari di poter alienare la propria licenza supplementare qualora gli stessi operino in contesti locali dove sia minore l'incremento della domanda.

Un ruolo essenziale sarà poi svolto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, cui è demandata la verifica dell'adeguatezza dei livelli di offerta e, d'intesa con i comuni, il monitoraggio e la pubblicizzazione degli indici relativi ai servizi.

Sempre nell'ottica di un corretto adeguamento della disciplina che sia orientato alla domanda del servizio di trasporto locale non di linea, vengono inserite nuove forme di definizione del corrispettivo per le corse, individuando, come da più parti suggerito, diverse categorie soggettive ovvero oggettive che beneficino di regimi di vantaggio, nell'ottica di aumentare la mobilità senza far necessariamente ricorso al mezzo privato. Anche tale approccio si dimostra maggiormente innovativo rispetto al tradizionale sistema di tariffe locali.

Infine, che sussista una specifica competenza da parte del legislatore statale per gli interventi di riforma che qui vengono proposti risulta confermato da una corretta lettura dei principi costituzionali, così come chiariti anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sul punto, da cui anche i successivi ampi richiami tratti dalla motivazione, cfr. Corte cost., sent. N. 56/2020). Infatti, se il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Sul punto merita qui di esser richiamata la costante giurisprudenza della Consulta che afferma, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, come la tutela della concorrenza assuma carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (ex

plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

Sempre secondo la giurisprudenza costituzionale «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (ex plurimis, sentenza n. 137 del 2018).

Nel dettaglio l’articolo 1 prevede il raddoppio delle licenze taxi, attraverso il rilascio automatico e gratuito da parte dei Comuni di una licenza supplementare in favore dei soggetti già titolari, ai fini del loro trasferimento a terzi.

L’articolo 2 modifica i requisiti per l’iscrizione al ruolo e dispone che gli attuali titolari di licenza devono adeguare i requisiti entro il termine di 12 mesi dall’entrata in vigore della legge.

Con l’articolo 3 si dettagliano le competenze regionali, d’intesa con Comuni e città metropolitane e dell’autorità di regolazione del trasporto, che devono essere esercitate sulla base dei principi di equità, concorrenza, tutela dei consumatori ed efficientamento del trasporto locale.

Con l’articolo 4 si affronta il problema della modifica dell’articolo 13 della legge 15 gennaio 1991, n. 21, ridefinendo la cornice complessiva delle tariffe e dei supplementi.

Infine, con l’articolo 5 si dispongono le abrogazioni ai fini del corretto coordinamento legislativo.

Disposizioni concernenti modifiche alla legge 15 gennaio 1992 e interventi straordinari per il potenziamento del servizio taxi

Art. 1

(Interventi straordinari per il potenziamento del servizio taxi)

1. Le amministrazioni che abbiano rilasciato le licenze di cui all'articolo 2 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, provvedono, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, al rilascio di una licenza supplementare in favore dei soggetti già titolari di licenza alla data di entrata in vigore della presente legge.
2. La licenza supplementare di cui al comma 1 è rilasciata a titolo gratuito, ha la durata di due anni dal momento dell'emissione, ed è liberamente cedibile a terzi, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, comma 2 della Legge 15 gennaio 1992, n. 21 come modificato dal successivo comma 6.
6. La licenza supplementare è cedibile esclusivamente per il medesimo territorio per il quale ha validità la licenza originaria ed è ceduta dal soggetto licenziatario mediante inserimento in una piattaforma informatica aperta al pubblico istituita e gestita dall'Autorità per i Trasporti, per un corrispettivo determinato sulla base della contrattazione individuale, mediante contratto di cessione avente data certa, esclusivamente a soggetti iscritti nel ruolo di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, come modificato dalla presente legge e in possesso dei requisiti prescritti. Il cessionario acquista la licenza senza limiti di tempo e gode degli stessi diritti ed obblighi degli attuali licenziatari.
3. Il soggetto cessionario della licenza supplementare può trasferirla a terzi nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1 della legge 15 gennaio 1992, n. 21.
4. Le licenze supplementari che non siano state cedute a terzi entro il termine di 24 mesi perdono validità e il Comune emittente le rimette ponendole in vendita per ulteriori 24 mesi attraverso la medesima piattaforma di cui al comma 2 sulla base di offerte competitive formulate dai singoli interessati purché iscritti nel ruolo di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 come modificato dalla presente legge e in possesso dei requisiti prescritti. Il ricavato della cessione è di pertinenza del Comune.
5. Espletata la procedura di cui ai commi 1, 2, e 4, le amministrazioni possono bandire nuove licenze per far fronte a comprovate ulteriori esigenze del mercato sulla base delle verifiche condotte ai sensi dell'articolo 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 come modificato dalla presente legge.

6. All'articolo 8 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole “sono riferite ad un singolo veicolo o natante” sono sostituite dalle seguenti: “sono riferite al singolo soggetto che ottenga la licenza”;

b) al comma 4 sono aggiunte in fine le seguenti parole: “di cui al comma 1”.

7. Alle licenze di cui al presente articolo si applica la disciplina di sostituzione alla guida di cui all'articolo 10 della legge 15 gennaio 1992, n. 21.

Art. 2

(Modifica dei requisiti soggettivi per l'iscrizione al ruolo)

1. Il comma 2 dell'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992 n. 21 è sostituito dal seguente:

«2. I requisiti per l'iscrizione al ruolo di cui al comma 1 sono i seguenti:

a) aver compiuto i 25 anni di età e possedere idonea patente di guida per il veicolo da destinare al servizio da almeno 5 anni;

b) avere a disposizione, anche a titolo di mero godimento ovvero di noleggio, un veicolo idoneo alla prestazione del servizio, dotato di idoneo sistema di navigazione, anche mediante applicazione informatica, che consenta il corretto orientamento all'interno dell'area comunale o comprensoriale. I comuni licenzianti possono stabilire ulteriori requisiti delle autovetture miranti alla riduzione dell'inquinamento;

c) avere conseguito un certificato di abilitazione professionale rilasciato ai sensi dell'art. 116, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

d) non aver riportato condanna definitiva per reati non colposi puniti con pena detentiva superiore ad anni 2, ovvero per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'ordine pubblico, l'industria ed il commercio, ovvero reati commessi alla guida di autoveicoli e/o mezzi di trasporto con uso di sostanze alcoliche o psicotrope;

e) non aver subito quale sanzione accessoria l'interdizione dai pubblici uffici, l'interdizione da una professione o arte, interdizione legale, interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese ovvero incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione;

f) non esser sottoposto a misure antimafia ovvero a misure di prevenzione;

g) nelle ipotesi di cui alle lettere d) ed e) aver ottenuto la riabilitazione ai sensi dell'articolo 178 codice penale.».

2. I cessionari delle licenze supplementari di cui all'articolo 1, sono iscritti al ruolo a seguito di formale richiesta in cui venga documentato il possesso dei requisiti di cui al comma 2 della legge 15 gennaio 1992 n. 21 come modificato dalla presente legge.

3. I soggetti che risultino già titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente iscritti al ruolo al momento dell'entrata in vigore della presente legge restano iscritti al ruolo e devono adeguarsi ai requisiti introdotti con il presente articolo entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 3

(Competenze regionali e dell'Autorità di Regolazione del Trasporto)

1. All'articolo 4 della legge 15 gennaio 1992 n. 21 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 2 è inserito il seguente «2-bis Le regioni perseguono l'obiettivo della massima espansione possibile dell'offerta di autoservizi pubblici non di linea ed un sistema improntato a principi di equità e concorrenza a tutela dei consumatori e del maggior efficientamento del trasporto locale. A tal fine la regione ed i comuni e le città metropolitane istituiscono appositi uffici che curino la raccolta e pubblicazione degli indicatori e standard di qualità, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 37, comma 2, lett. m) punto 4 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e della disciplina regolamentare emanata in sua applicazione. Gli uffici di cui al periodo precedente si coordinano con i comitati di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g) del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ove costituiti.»;

b) dopo il comma 6 sono aggiunti i seguenti:

«6-bis. Le regioni verificano, d'intesa con i comuni e le città metropolitane, che siano utilizzati idonei aggiornati strumenti di intermediazione tra domanda ed offerta del servizio di trasporto mediante piattaforme tecnologiche aperte a tutti i fornitori dei servizi previsti dalla presente legge ed a tutti i consumatori ovvero clienti, in modo da assicurare facilità di accesso, trasparenza nella indicazioni delle condizioni e dei costi del servizio, con chiara evidenza degli sconti disponibili nonché tramite la possibilità di verificare l'adeguatezza del servizio da parte del consumatore e cliente.

6-ter. L'Autorità di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, esercita i propri poteri di controllo sulle regioni e sui comuni e città metropolitane affinché sia garantita in favore dell'utenza la fornitura di una adeguata offerta in condizione di concorrenza e trasparenza».

Art. 4

(Modifiche all'articolo 13 della legge 15 gennaio 1992 n. 21)

1. All'articolo 13 della legge 15 gennaio 1992 n. 21 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Il servizio di taxi si effettua a richiesta diretta del trasportato o dei trasportati a fronte del pagamento di un corrispettivo calcolato sulla base di tariffe determinate dalle competenti autorità amministrative.

2. Le tariffe di cui al comma 1 vengono determinate in applicazione dei seguenti criteri vincolanti:

a) le tariffe stabiliscono esclusivamente il valore massimo da calcolare in relazione alla distanza chilometrica ed eventuali tempi di attesa dal momento in cui il veicolo raggiunge il punto di prelievo del passeggero;

b) le tariffe possono in ogni caso prevedere condizioni favorevoli per le seguenti fattispecie:

1) in favore delle persone che abbiano compiuto almeno 65 anni di età;

2) in favore delle donne per i servizi prestati dopo le ore 22:00;

3) in favore delle persone con ridotta mobilità, ai sensi dell'articolo 14;

4) corse effettuate in giornate e orari nei quali è stato deciso dalle autorità competenti il blocco del traffico privato;

5) corse che abbiano come punto di partenza o di arrivo ospedali e/o case di cura;

6) corse che abbiano come punto di partenza o di arrivo locali notturni;

c) gli sconti riconosciuti in ragione delle condizioni di favore di cui alla lettera b) ovvero in ragione di specifiche iniziative promozionali devono essere sempre adeguatamente pubblicizzati e comunicati ai potenziali clienti, nonché applicati sotto forma di riduzione percentuale della tariffa di cui alla lettera a);

d) devono essere previste modalità per l'erogazione del servizio cumulativo in favore di più persone che condividano l'intera tratta ovvero parte di essa e che provvedano a richiedere un servizio collettivo;

e) è fatta salva in ogni caso la possibilità di determinare la tariffa in misura fissa;

f) in ogni caso, qualora si applichi la tariffa chilometrica la stessa inizia ad esser determinata solo dal momento in cui il trasportato sale a bordo del veicolo ovvero raggiunga il punto di prelievo concordato;

g) gli eventuali supplementi per particolari servizi, quali a titolo esemplificativo, il prelievo presso il domicilio del cliente, la prenotazione, il trasporto di bagagli particolarmente ingombranti, il servizio notturno e/o festivo, devono essere sempre adeguatamente pubblicizzati e comunicati ai potenziali clienti prima dell'inizio della corsa e applicati sotto forma di quota fissa aggiuntiva»

b) al comma 3 è aggiunto in fine il seguente periodo: “Gli esercenti il servizio di noleggio con conducente possono accettare i singoli servizi anche al di fuori delle rispettive rimesse o sedi”;

c) dopo il comma 4, sono aggiunti i seguenti:

«4-bis. Il pagamento del servizio deve esser sempre reso possibile, a scelta del cliente, anche mediante carte di pagamento, relativamente ad almeno una carta di debito e una carta di credito, incluse le carte prepagate. In caso di inadempienza la sanzione è quella prevista dalle disposizioni vigenti e in caso di ripetute violazioni può esser disposta la sospensione della licenza fino ad un massimo di tre giorni per ciascuna violazione segnalata.

4-ter. Il servizio di prenotazione può avvenire mediante servizio telefonico ovvero idonea applicazione informatica nel rispetto del principio di non discriminazione e con l'obbligo a carico dei gestori di tale servizio di gestire le chiamate e/o le prenotazioni in favore di soggetti che operino mediante il servizio di noleggio con conducente, qualora questi ne facciano richiesta.»

2. Il cessionario della licenza supplementare di cui all'articolo 1 può richiedere ai gestori del servizio di prenotazione di cui al comma 4-ter dell'articolo 13 della legge 15 gennaio 1992 n. 21, come introdotto dalla presente legge, di vedersi assegnare corse o prenotazioni.

Art. 5

(Abrogazioni)

1. All'articolo 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) comma 1, le parole «presso la sede o la rimessa» sono abrogate;

b) il comma 2 è abrogato.