

Articolo,1, commi 180-183
(Delega in materia di autoservizi pubblici non di linea)

I commi 180-183, delegano il Governo ad adottare un **decreto legislativo** per la **revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea** (Taxi, NCC, e similari), definendo principi e criteri direttivi, nonché le procedure per l'adozione delle norme.

Il **comma 180 è stato introdotto al Senato** e prevede che il decreto dovrà essere adottato **entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata, sentiti la associazioni di categoria comparativamente più rappresentative a livello nazionale e il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU), e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

A tale proposito si ricorda che, attualmente, la principale normativa di riferimento del settore è contenuta nella [legge n. 21 del 1992](#) , **la legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea.**

Significative differenze distinguono peraltro il regime dell'**accesso al mercato** per le due tipologie di servizio, **taxi e NCC**, in quanto, pur assicurando entrambe il trasporto collettivo o individuale di persone con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea e benché 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 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 prelevamento 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.

I **principi e criteri direttivi di delega** individuati dal **comma 180** sono i seguenti:

- a) *la* disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea dovrà contribuire a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e assicurare agli autoservizi stessi una **funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici** di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei;
- b) **adeguare l'offerta di servizi alle nuove forme di mobilità** che si svolgono grazie ad **applicazioni web** che utilizzano piattaforme tecnologiche **per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti**
- e) **promuovere la concorrenza** e stimolare **più elevati standard qualitativi**;
- d) assicurare una **miglior tutela del consumatore** nella fruizione del servizio garantendo una **consapevole scelta nell'offerta**;
- e) **armonizzare le competenze regionali e degli enti locali** in materia, al fine di **definire comuni standard nazionali**;

A tale proposito si ricorda che la legge quadro n. 21/1992 ha **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. 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.

- f) **adeguare il sistema sanzionatorio** per le violazioni amministrative, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche ai fini di **contrasto di fenomeni di abusivismo, demandando la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative agli enti locali ed evitando sovrapposizioni** con altre autorità.

L'evoluzione della disciplina Taxi ed NCC

La legge quadro n. 21/1992 ha subito alcune rilevanti modifiche nel corso della XVI legislatura: l'**art. 29, comma 1-*quater***, del **D.L. n. 207/2008** ha infatti ampliato gli **obblighi a carico degli esercenti del servizio di noleggio con conducente** ed ha introdotto alcune **limitazioni allo svolgimento del servizio** stesso. Tale articolo ha previsto:

- una preventiva autocertificazione per l'accesso nel territorio di altri comuni;
- nuove modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni, con **obbligatoria 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;
- **l'obbligo di inizio e termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente presso la rimessa**;
- l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un "foglio di servizio";
- il divieto di sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia presente il servizio di taxi.

L'**operatività della disciplina è stata subito sospesa** con l'articolo 7-*bis* del **decreto-legge n. 5/2009**, in considerazione dei timori per la significativa limitazione della libertà di concorrenza nel settore che la sua applicazione avrebbe comportato, fino al 30 giugno 2009, termine successivamente differito fino al 31 marzo 2010. Successivamente l'articolo 2, comma 3 del **D.L. n. 40/2010** ha previsto l'emanazione di un **decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, per la **rideterminazione dei principi fondamentali di cui alla legge n. 21/1992**, allo scopo di **contrastare l'esercizio abusivo delle attività di taxi e di noleggio con conducente** e di assicurare **omogeneità** di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale. A tale decreto è stato quindi rimessa anche l'attuazione delle disposizioni in materia di noleggio con conducente contenute nel decreto-legge n. 207/2008 richiamate. Il termine per l'emanazione del decreto è stato più volte **differito**, da ultimo (**art. 9, co. 3, della legge n. 19 del 2017**, di conversione del decreto legge "Proroga Termini") al **31 dicembre 2017**. Con tale ultima norma è **stata altresì sospesa l'efficacia**, sempre per l'anno 2017, delle disposizioni del **D.L. n. 207/2008**, che tra l'altro restringono l'operatività dei conducenti degli autoservizi non di linea fuori dal comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione.

Dal **2010** infatti, in assenza di una esplicita sospensione delle norme del D.L. 207/2008 ed in attesa del decreto ministeriale di contrasto al fenomeno dell'abusivismo, si era creata una situazione di **incertezza legislativa** 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) hanno ritenuto applicabili le norme della legge 21 del 1992, come

modificate nel 2008, in quanto nel corso degli anni era stato differito solo il termine per l'emanazione del decreto ministeriale; altri sono stati di avviso contrario (ordinanza cautelare Tar Lazio n. 4859/2014) confermando la sospensione dell'efficacia del provvedimento legislativo.

Il **21 febbraio 2017**, a seguito delle proteste dei rappresentanti di categoria dei tassisti per l'approvazione dell'art. 9, co. 3 della legge n. 19/2017, è stata raggiunta tra **MIT e rappresentanti sindacali** di categoria, un'intesa che prevede entro un mese la stesura di uno **schema di decreto interministeriale**, di cui all'articolo 2 del DL 40/2010, **per impedire l'esercizio abusivo taxi e Ncc** e di uno **schema di decreto legislativo per il riordino della legge quadro n. 21 del 1992**. I decreti dovranno includere tutti i temi, già concordati con le categorie a suo tempo, tra cui il miglioramento del sistema di programmazione e organizzazione su base territoriale, la regolazione e salvaguardia del servizio pubblico, la necessità di migliorare i servizi ai cittadini, l'evoluzione tecnologica del settore, la lotta all'abusivismo, un migliore incontro tra domanda e offerta. Il verbale dell'incontro conferma peraltro che la **legge 21/92** che disciplina il settore, **resta vigente con le modifiche introdotte dall'articolo 29, comma 1-quater, nonostante la sospensione di efficacia del decreto Milleproroghe**, e comunque in vigore nel testo originario del '92, come attuato dalle singole leggi regionali.

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**. Recentemente, 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'AGCM valuta positivamente le proroghe disposte dall'art. 9, co. 3 del decreto legge "Proroga termini", in quanto concedono più tempo per provvedere alla riforma in senso più concorrenziale della materia. 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 (tipo 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 contemperare 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.

Il **comma 181** definisce la **procedura di trasmissione alle Camere** dello schema di decreto legislativo, corredato di relazione tecnica, ai fini dell'espressione dei **pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari**, da rendere nel **termine di trenta giorni** dalla data di trasmissione. Si prevede in particolare che le **Commissioni possano richiedere al Presidente** della rispettiva Camera **di prorogare di trenta giorni il termine** per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia.

Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, o quello eventualmente prorogato, il **decreto legislativo può essere comunque adottato**.

È previsto inoltre **l'obbligo del Governo, che non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, di trasmettere nuovamente il testo alle Camere** con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione, perché su di esso sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva.

Il **comma 182** prevede la possibilità di emanare disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

Il **comma 183** prevede che dall'attuazione delle disposizioni non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; e che ai relativi adempimenti si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente. Viene comunque inserita la clausola di salvaguardia finanziaria, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge n. 196/2009, in base alla quale qualora il decreto legislativo da emanare determini nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, il decreto stesso sarà emanato solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.