



Senato della Repubblica

XIX Legislatura

Commissioni riunite

**8ª (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici,
comunicazioni, innovazione tecnologica)**

e

**9ª (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione
agroalimentare)**

Documento di osservazioni e proposte

**Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge
"Conversione in legge del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104,
recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di
attività economiche e finanziarie e investimenti strategici"**

(A.S. 854)

13 settembre 2023

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato di dare il proprio contributo sul decreto-legge c.d. *asset* che contiene importanti disposizioni in materia di attività economiche e investimenti strategici, tra le quali, in particolare, alcune in materia di regolamentazione del settore taxi, di *superbonus* e di autotrasporto.

TRASPORTO TAXI (art. 3)

Premessa

Nei mesi di maggio, giugno e luglio 2023, in Italia, si è registrato un aumento generalizzato della domanda di trasporto individuale, con punte stimate intorno al 40%, che ha creato evidenti disagi e tempi di attesa superiori ai normali *standard* di servizio. L'incremento senza precedenti e non prevedibile della domanda non è riconducibile al solo aumento dei flussi turistici, ma a una serie di fattori fra i quali, ad esempio, la ripresa dei viaggi d'affari. Il problema riguarda il sistema trasporti nel suo complesso, di cui taxi e noleggi con conducente sono solo la parte terminale. Tale sistema, per funzionare al meglio, deve integrare al proprio interno tutte le modalità di trasporto, pubbliche e private. È evidente che tutto il sistema dei trasporti locali, di linea e non di linea, collettivi e individuali, non ha retto l'aumento della domanda.

Occorre, inoltre, premettere che non risulta corretto tentare di misurare l'efficienza di un sistema di trasporto individuale prendendo a parametro i luoghi di arrivo dei sistemi di trasporto collettivo di massa, come stazioni e aeroporti. È indiscutibile che in questi casi l'effetto "collo di bottiglia" sia inevitabile e per questi motivi il trasporto individuale deve essere integrativo e non sostitutivo rispetto ad altri sistemi di trasporto di massa. È questa una condizione imprescindibile per evitare distorsioni e aspettative irrealizzabili.

Si aggiunge che, se si chiede efficienza, risulta necessario creare condizioni adeguate, con spazi e viabilità idonei a facilitare il carico degli utenti e il trasporto delle persone, evitando promiscuità tra tipologie di veicoli diversi e interventi delle amministrazioni che riducano le possibilità operative del servizio e penalizzino la velocità commerciale.

Riteniamo che i **trasporti collettivi** non riescono a mantenere servizi adeguati a causa di due fattori: carenza di risorse e carenza di personale.

In merito al primo fattore, si stima in un miliardo di euro il mancato trasferimento di risorse al fondo trasporti per far fronte ai mancati incassi delle municipalizzate nel periodo Covid. Sulle risorse attese dal TPL occorre definire tempi certi per la distribuzione, permettendo la chiusura dei bilanci delle municipalizzate e il pagamento delle società private che operano per loro.

In merito al secondo fattore, occorre prendere atto della carenza di autisti su scala europea, incentivando l'accesso alla professione e l'acquisizione delle patenti professionali, necessarie per guidare i bus, i cui elevati costi in Italia riducono sensibilmente la propensione a intraprendere tale attività. La carenza di autisti sta riducendo, infatti, l'offerta di trasporto bus di linea e non di linea,

con impatti rilevanti soprattutto sui servizi emergenziali, quali i collegamenti a media percorrenza per i treni soppressi e gli aerei dirottati su altri scali, che vedono come unica alternativa il servizio taxi o NCC, sottratto in questi casi alla copertura di servizi sul territorio.

Alla luce delle considerazioni svolte in premessa di richiedono i seguenti interventi.

REN abbinato a targhe professionali

Confartigianato ritiene improrogabile e urgente l'avvio definitivo del **R.E.N. (Registro Elettronico Nazionale)** anche per il settore dei taxi.

È uno strumento necessario per 'fotografare' il settore e individuare i soggetti abilitati a svolgere i servizi, facendo definitiva chiarezza sui soggetti che attualmente occupano questo spazio in maniera elusiva.

Il processo di definizione del R.E.N. dovrà essere associato all'introduzione della **targa professionale**, strumento che potrà orientare il settore in un'ottica di riconoscimento professionale e di semplificazione amministrativa. Il R.E.N. dovrà prevedere forme di semplificazione per le attuali procedure di accesso alle ZTL-ZTC. I Comuni dovranno accedere al R.E.N. per la compilazione delle "liste bianche" – gli elenchi delle targhe autorizzate all'accesso – al fine di evitare ulteriori oneri alle imprese. Allo stato attuale, infatti, le imprese si devono interfacciare con procedure e disposizioni diverse da Comune a Comune con aggravio di costi e scarsa produttività.

Il R.E.N. dovrà prevedere anche forme di **sospensione del servizio** per quelle imprese che hanno perso i requisiti, senza rinnovarli, e ciononostante continuano a esercitare l'attività; il R.E.N. dovrà altresì consentire ai veicoli dotati di targa professionale l'accesso agevolato, senza oneri economici, al territorio di altri Comuni. L'iscrizione al R.E.N. potrebbe essere legata, inoltre, ai rinnovi di licenze, ai cambi auto o alle revisioni periodiche.

Al registro dovranno iscriversi i titolari di licenze e autorizzazioni, con autodichiarazione che definisca:

1. tipologia di titolo;
2. territorio in cui il titolo è stato rilasciato;
3. se si esercita in proprio o con ulteriori addetti, specificandone il relativo inquadramento;
4. eventuali sostituti temporanei o seconde guide abilitate, al fine di verificare il possesso dei requisiti di idoneità e l'inquadramento;
5. elenco dei requisiti posseduti e scadenze;
6. tipologia di veicolo utilizzato;
7. targa del mezzo utilizzato.

Il registro dovrà essere in **formato elettronico**, facilmente consultabile dalle Autorità e con la possibilità di inserire o aggiornare i dati da parte degli operatori. Dovrà essere consentita, peraltro, un'"Area Pubblica" di consultazione per poter monitorare e intervenire localmente al fine di un

costante miglioramento dei servizi. I Comuni o gli enti interessati potranno intervenire per validare i dati inseriti e notificare eventuali provvedimenti sui titoli o sui requisiti.

Piattaforme tecnologiche

La regolamentazione della materia afferente al trasporto pubblico locale, in cui è ricompreso anche il settore taxi, rientra tra le competenze legislative delle Regioni, secondo quanto fissato dal dettato costituzionale. In questo senso, la disciplina europea (2006/123/CE), recepita con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, ha eccettuato il servizio taxi dall'applicazione dei principi di libero mercato, escludendolo – di fatto – dai servizi per i quali si possono disporre processi di liberalizzazione, in quanto servizio essenziale d'interesse pubblico. Per tale motivo, il settore taxi non può essere assoggettato all'applicazione *tout court* dei principi della concorrenza ma, al contrario, il rilascio delle licenze e le tariffe applicate sono sottoposte a un regime di mercato regolato.

La frequenza degli interventi attuati fino ad oggi rallenta la pianificazione degli investimenti per l'innovazione del comparto. L'attuale modello si fonda – da un punto di vista giuridico – su fenomeni dell'agire economico costituzionalmente protetti, vale a dire l'artigianato (art. 45, co. 2, Cost.) e la cooperazione (art. 45, co. 1, Cost.) e l'incrocio delle due forme d'impresa, utilizzate per svolgere l'attività in modalità aggregata, determina un assetto gestionale in grado di assicurare responsabilità sociale, mutualità e legame territoriale, elementi non da penalizzare bensì da promuovere.

Si rileva, pertanto, **l'improcrastinabile esigenza di regolare le piattaforme tecnologiche**, riconoscendo la differenza tra piattaforme di pura intermediazione (sancita dalla sentenza della corte di giustizia europea, C-62/19 del 3 dicembre 2020) e le piattaforme che svolgono in modalità aggregata direttamente l'attività di trasporto, le quali andrebbero incentivate canalizzando risorse derivanti dal PNRR.

La prima cosa da definire è la **differenza tra intermediazione pura e attività collegata ai trasporti**, ovvero di trasporto in modalità aggregata. Le piattaforme di intermediazione sono quelle collegate a società che non sono riconducibili – nella proprietà – a titolari di licenze ed effettuano esclusivamente attività di intermediazione della domanda. Al contrario le strutture composte da soci tassisti, vettori titolari di licenza, si occupano di aggregare la domanda per efficientare l'attività lavorativa dei propri soci ed effettuano attività di trasporto persone in modalità aggregata.

La distinzione si evince anche dai codici Ateco che hanno le società cooperative (52.21.09 – Altre attività connesse ai trasporti terrestri n.c.a) e le piattaforme tecnologiche (vari tra cui 62.01. – Produzione di *software* non connesso all'edizione; 82.99.99). L'intermediazione è un'attività separata e distinta dai trasporti e andrebbe differenziata anche nei pagamenti, applicando l'IVA conseguente.

La regolazione delle piattaforme di interconnessione potrebbe permettere di definire anche modalità operative certe che evitino la distorsione del mercato consentendo di mantenere la

distinzione nella gestione della domanda prevista dalle norme (specifica o indifferenziata) nei settori taxi e NCC.

Nella definizione dell'operatività delle piattaforme è necessario ripristinare l'applicazione integrale dell'articolo 2527 del Codice civile che prevede che l'atto costitutivo della cooperativa debba stabilire i requisiti per l'ammissione dei nuovi soci, la sua procedura, secondo criteri non discriminatori coerenti con lo scopo mutualistico e l'attività svolta e che non possono divenire soci quanti esercitano in proprio imprese in concorrenza con quelle della cooperativa, senza dare spazio a possibili interpretazioni. Apporre, come già avvenuto, una presunzione di non validità dell'articolo 2527 per le cooperative di tassisti nei confronti dei propri associati comporta due ordini di problemi: si impedisce la certezza della disponibilità della flotta, nei momenti di picco della domanda; si mettono i soci nella condizione di effettuare la scelta sui servizi da svolgere, preferendo i servizi maggiormente retribuiti (spesso le piattaforme applicano prezzi difforni da quelli definiti dai Comuni), facendo venire meno il principio del servizio pubblico garantito a tutti alle stesse condizioni.

Turnazioni integrative, seconde guide, sostituto alla guida

La legge 15 gennaio 1992, n. 21 demanda alle Regioni, per quanto di loro competenza in materia di trasporti, la definizione dei criteri ai quali dovranno attenersi i Comuni nel redigere i propri regolamenti per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. Chi vuole esercitare l'attività di servizio di taxi deve essere in possesso di specifica licenza rilasciata dal Comune.

I requisiti indispensabili per il rilascio della licenza sono sia di tipo soggettivo, tra cui quelli di onorabilità (art. 5 del d.lgs. n. 395/00) sia di tipo tecnico/professionale, tra i quali la patente di guida, il C.A.P. (certificato di abilitazione professionale) e l'iscrizione al ruolo dei conducenti tenuto presso le Camere di Commercio.

La fattispecie della “**sostituzione alla guida**” è disciplinata dall'art. 10 della citata legge n. 21/92 che è stato oggetto di numerose modifiche normative nel corso degli anni. Inizialmente la sostituzione alla guida era prevista solo per casi specifici di impedimenti occorsi al titolare della licenza per il servizio taxi e il sostituto poteva operare la sostituzione solo per un tempo determinato di massimo 6 mesi. Il rapporto lavorativo con il sostituto poteva essere disciplinato tramite un contratto di lavoro a tempo determinato o anche tramite un contratto di gestione.

Nel 2006 è intervenuto il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233, c.d. Decreto Bersani, che ha apportato al settore le seguenti modifiche (art. 6, comma 1, lettera a)):

1. la possibilità per i Comuni di disporre di turnazioni integrative in aggiunta a quelle ordinarie;
2. la facoltà per i titolari di licenza di avvalersi, per l'espletamento del suddetto servizio integrativo, di un “Sostituto” in possesso dei requisiti di legge.

Dopo tale intervento normativo, il comma 2 dell'articolo 36 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 ha sostituito il comma 1 dell'art. 10 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 con la formulazione che

oggi conosciamo: *“I titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi possono essere sostituiti alla guida, nell'ambito orario del turno integrativo o nell'orario del turno assegnato, da chiunque abbia i requisiti di professionalità e moralità richiesti dalla normativa vigente”*.

Successivamente, è intervenuto il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha modificato ulteriormente l'art. 10 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, inserendo il comma 2-*bis* che disciplina la sostituzione alla guida del titolare di licenza in caso di suo impedimento dovuto a malattia, invalidità o sospensione della patente e sostituendo il comma 3, ove era presente il limite temporale massimo dei 6 mesi per la sostituzione, eliminando tale limite e stabilendo semplicemente che: *“Il rapporto di lavoro con un sostituto alla guida è regolato con contratto di lavoro stipulato in base alle norme vigenti. Il rapporto con il sostituto alla guida può essere regolato anche in base ad un contratto di gestione”*.

Alla luce degli interventi normativi sopraesposti si delinea, così, una distinzione di due differenti fattispecie:

1. da un lato, la figura del “Sostituto alla guida” prevista nei casi di impedimento di esercizio dell'attività da parte del titolare della licenza, prevista all'art. 10, comma 2-*bis* della L. 15 gennaio 1992, n. 21, cioè a dire nei casi di malattia, invalidità o sospensione della patente. Il soggetto in questione sostituisce il titolare della licenza durante il turno a questi assegnato con mantenimento della titolarità della licenza;
2. dall'altro lato, la figura di una vera e propria “Seconda guida” o “Secondo conducente”, una figura cioè che si affianca al titolare della licenza e di cui questi si può avvalere nel caso in cui gli venga concesso dal Comune il turno integrativo.

Sono tuttavia diversi i **motivi per cui le seconde guide non si riescono ad attivare correttamente**.

Principalmente c'è un problema di regolamentazione. Le Regioni devono definire i criteri per la regolazione delle seconde guide, di competenza comunale. Occorre, infatti, definire: secondi turni di lavoro con orari mirati, un quantitativo massimo di seconde guide attivabili su un territorio, i criteri per stabilire le eventuali graduatorie per l'attivazione e le responsabilità delle seconde guide in caso di sanzioni e provvedimenti.

Occorre, in tal senso, un atto di indirizzo ministeriale che definisca chiaramente criteri e modalità per l'attuazione da parte degli enti locali della normativa, individuando il corretto inquadramento giuslavoristico delle seconde guide che, allo stato attuale, rappresenta il vincolo maggiore.

Pertanto, si propone l'inquadramento della seconda guida come impresa artigiana attraverso un contratto di co-gestione dei beni strumentali di una impresa titolare di licenza concedente per uno dei turni di lavoro individuati dal Comune di competenza. In questo caso la seconda guida, per essere attivata, dovrà dimostrare l'iscrizione alla Camera di Commercio competente per territorio, l'apertura della partita IVA, l'iscrizione all'INPS e all'INAIL e dovrà inoltre essere in possesso dei requisiti soggettivi, tra cui quelli di onorabilità, e quelli tecnico-professionali.

L'adozione del contratto di gestione consentirà di affermare che i due soggetti – il concedente e il gestore – assumono posizioni autonome. Il concedente e il gestore sono, infatti, due ditte

individuali, iscritte nel Registro delle Imprese e all'Albo Artigiani, in possesso di distinti numeri di Partita IVA. Di fatto, due distinte imprese utilizzano i medesimi beni strumentali per lo svolgimento autonomo del proprio lavoro.

Transizione ecologica

Al fine di incentivare la riduzione delle emissioni inquinanti da traffico occorre **favorire la sostituzione dei mezzi** dedicati al trasporto pubblico non di linea con una tipologia di veicoli il cui impatto ambientale sia nullo o ridotto.

La transizione ecologica verso veicoli a basso impatto dovrebbe essere accompagnata da adeguati contributi visto l'aumento rilevante dei costi di acquisto dei veicoli.

Si chiede, pertanto, l'attivazione di un fondo specifico da 100 milioni di euro, dedicato all'emissione di contributi a fondo perduto di euro 12.000,00 per acquisto di veicoli a trazione elettrica e di euro 10.000,00 per acquisto di veicoli a trazione ibrida, intendendo per autoveicoli a trazione elettrica quelli con libretto di circolazione con indicato "elettr" alla voce P.3 - tipo di combustibile o di alimentazione, e per autoveicoli a trazione ibrida quelli dotati di libretto di circolazione con indicato "ibrido" alla voce P.3 - tipo di combustibile o di alimentazione.

AUTOTRASPORTO (art. 20)

Confartigianato valuta positivamente la soppressione dell'obbligo di **contributo annuale** dovuto dagli **autotrasportatori** all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART).

Tale contributo era stato sospeso, limitatamente all'anno 2023, dal decreto-legge "Lavoro" n. 48 del 2023. Col decreto-legge in esame, le imprese di autotrasporto merci vengono definitivamente escluse dal perimetro di regolazione di ART, coerentemente con la piena liberalizzazione del settore che, peraltro, non è mai stato beneficiario di alcun intervento da parte di detta Autorità.

SUPERBONUS (artt. 24 e 25)

Il provvedimento interviene anche in materia di *superbonus* prevedendo, tra l'altro, l'estensione dal 30 settembre 2023 al 31 dicembre 2023 del termine entro cui le persone fisiche possono beneficiare dell'agevolazione nella misura del 110% per gli interventi sugli edifici unifamiliari a condizione di aver raggiunto una percentuale di completamento dei lavori pari almeno al 30% alla data del 30 settembre 2022.

Tale proroga è da valutarsi in maniera certamente positiva, ma deve essere affiancata da una ulteriore estensione per gli interventi sui condomini, che non sono interessati dal provvedimento.

A tal riguardo, Confartigianato propone di ampliare di ulteriori tre mesi, fino al 31 marzo 2024, l'ambito temporale di sostenimento delle spese sostenute da Condomini e altri soggetti a questi assimilati per le quali è possibile fruire del *superbonus* nella misura del 110% per i lavori già iniziati alla fine del 2022, tutelando in tal modo tutte quelle situazioni in cui, dopo il 31 dicembre 2023, l'agevolazione verrebbe ridotta al 70%.

Si tratta, in particolare, di interventi effettuati dai Condomini, persone fisiche su edifici composti da 2 a 4 unità immobiliari, ONLUS, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, per i quali era già stata prevista la possibilità di continuare a beneficiare della più elevata misura del 110% in presenza delle condizioni sulla CILA e/o delibera assembleare previste dalla legge di Bilancio 2023.

Per i suddetti interventi la proroga di tre mesi appare opportuna in considerazione delle difficoltà riscontrate dagli operatori in sede di esecuzione per le criticità ancora riscontrate in relazione alle note vicende che interessano i relativi crediti d'imposta, nonché per gli eventi climatici avversi che hanno interessato molte Regioni e costretto a rallentamenti che hanno coinvolto tutta la filiera anche al di fuori dei territori direttamente colpiti dalle calamità. Si evidenzia come tale intervento sia privo di effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto non viene ampliata la platea dei soggetti ammessi al *superbonus*.