

Camera dei Deputati

Commissione IX Trasporti, poste e telecomunicazioni

AC 1478

Disegno di legge: "Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea"

Criticità del D.L. 29/12/2018 n. 143 e osservazioni per modifiche

La scrivente Associazione **FEDERNOLEGGIO Confesercenti** tra le maggiormente rappresentative delle sole imprese NCC, ritiene inopportuna l'emanazione del D.L. 143/2018 da parte del Governo e, prima di procedere alle eventuali proposte di emendamenti, ne evidenzia di seguito i più evidenti profili di illegittimità legislativa, costituzionale e di contrasto con la disciplina dell'Unione europea. Chiediamo quindi al Parlamento di valutarne le ricadute di perdita occupazionale ed erariale, al fine di giungere ad una norma più omogenea in ambito ordinamentale.

Il decreto apporta modifiche alla Legge quadro di settore (L. n. 21/1992, come modificata dall'art. 29, comma 1-quater, del decreto legge 30.12.2008, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 27.2.2009, n. 14), ma, invece di eliminare le criticità di detta normativa più volte evidenziate anche dallo stesso Legislatore, sia sotto il profilo costituzionale che dal punto di vista comunitario, le ha ulteriormente aggravate.

1) In via del tutto preliminare, si evidenzia che il decreto-legge in analisi, secondo la scrivente, è privo dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza, che devono connaturare una tale tipologia di intervento normativo. In particolare, detto decreto apporta una riforma della disciplina principale del settore (L. 21/1992), che, in forza dei principi costituzionali, imporrebbe un intervento con legge ordinaria e non con un decreto legge, privo peraltro di espressa e concreta necessità ed urgenza e che si limita ad invocare non meglio precisate *"pratiche abusive ... o comunque non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia"* (neanche la *"Relazione illustrativa"* né tantomeno la *"Relazione tecnica"* dicono nulla in merito). Inoltre, il dichiarato fine *"di consentire l'adozione degli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle Regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi"* non presenta evidentemente alcun profilo di urgenza.

Si osserva altresì che la scadenza del termine del 31.12.2018 stabilito dall'art. 2, comma 3, del D.L. 40/2010 non avrebbe comportato né la necessità né tantomeno l'urgenza di provvedere alla riforma del settore con un decreto legge, considerato che - come rilevato anche dai lavori parlamentari -, terminato il periodo di sospensione dell'entrata in vigore delle modifiche della l. 21/1992 apportate dal

D.L. 207/2008 (evento certamente non imprevedibile), il settore non resta certo privo di disciplina, ma resta in vigore l'originaria L. 21/1992, nelle parti caratterizzate dai minor vincoli per l'esercizio dell'attività.

2) Passando poi ad analizzare brevemente nel dettaglio le modifiche apportate alla Legge quadro, si evidenzia che il decreto prevede che:

«3. La sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. È possibile 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, salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019.».

Considerato che, come evidenziato già più volte nei summenzionati lavori parlamentari nonché dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, misure che impongono l'ubicazione della sede e della rimessa in un determinato territorio (in questo caso, provinciale) costituiscono (illegittime) limitazioni della libertà di concorrenza e, in ogni caso, vanno ad incidere sulla concorrenza tra operatori del settore (inclusi i taxi), mentre la competenza esclusiva a disciplinare la materia è dello Stato.

La previsione del decreto legge, in forza della quale la Conferenza unificata può disciplinare l'ubicazione delle rimesse e, dunque, può disciplinare profili concorrenziali, è così in contrasto con i noti dettami di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. e.

3) La competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, come chiarito dalla Corte Costituzionale, va inoltre intesa come potestà regolamentare diretta ad assicurare gli "strumenti di liberalizzazione dei mercati" (Corte Cost. 23.11.2007, n° 401). Essa, infatti, "non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato e ad instaurare assetti concorrenziali" (così Corte Cost. 13.1.2004, n° 14).

Posto che, come si legge anche nei succitati lavori parlamentari nonché nei numerosi provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, le limitazioni (in questo caso, provinciali) circa l'ubicazione della sede e della rimessa sono in contrasto con la libera concorrenza in quanto misure dirette - tra l'altro - ad introdurre una compartimentazione del mercato che realizza una grave ed ingiustificata limitazione al libero esercizio dell'attività imprenditoriale, il decreto legge in analisi è in contrasto con la nostra Costituzione anche sotto tale ulteriore profilo.

Tali illegittime limitazioni territoriali, alla luce del funzionamento del mercato di settore, cioè della quasi totalità di concentrazione di domanda nelle grandi città e

delle pochissime autorizzazioni NCC rilasciate da dette città, comportano che la stragrande maggioranza degli operatori, in possesso di autorizzazioni NCC rilasciate da piccoli comuni, non possano più esercitare la propria attività e, dunque, sono destinate a chiudere alla data di entrata in vigore del decreto legge, con correlata perdita di posti di lavoro per i dipendenti e collaboratori a vario titolo dell'impresa NCC, di gettito fiscale e di IVA.

4) Inoltre, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, 16 e 41 della Costituzione si delinea, nel nostro ordinamento, un quadro normativo da cui si desume, in modo del tutto evidente, come qualsiasi norma che ponga limiti al libero esercizio del lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, o che ostacoli in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose sul territorio nazionale, sia da considerarsi illegittima.

Inoltre, la Corte Costituzionale ha in più occasioni ribadito come la necessità di un'autorizzazione per svolgere una data attività imprenditoriale, non può in alcun modo implicare una contestuale limitazione territoriale all'esercizio di quella stessa attività, dichiarando così l'illegittimità di qualunque limitazione del *"diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la propria professione"* (Corte Cost. 26.6.2001, n. 207).

Dall'art. 41 Cost. emerge una nozione unitaria di mercato che non consente la creazione di artificiose barriere territoriali all'espandersi dell'impresa e al diritto di questa di calibrare le proprie strutture organizzative sulla propria capacità produttiva. La Costituzione impedisce agli Enti territoriali di porre ostacoli allo svolgimento delle attività professionali e vieta a detti Enti di negare alle imprese che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altri territori locali la natura di imprese e la loro vocazione ad intrattenere rapporti con un'utenza non territorialmente limitata: *"in base all'art. 41 della Costituzione la decisione se mantenere l'attività di impresa circoscritta nell'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed ad articularla in un territorio più vasto... è espressione della libertà organizzativa dell'imprenditore ed è affidata esclusivamente alle sue valutazioni"* (Corte Cost. 6.11.1998, n. 362; 13.3.2001, n. 54; nonché 30.12.2003, n. 375).

Pertanto, le disposizioni normative di cui agli artt. 3, comma 3 e 11, comma 4, L. 21/1992, come risultanti dalle modifiche introdotte dal DL143/2018, sono contrastanti con le sopraindicate norme costituzionali.

5) Infine, dette disposizioni creano anche una situazione di arbitraria disparità di condizioni per l'esercizio dell'impresa, basata sul mero dato geografico, il quale assurge a fattore discriminante tra posizioni sostanzialmente uguali. Difatti, a seconda del diverso Comune che abbia rilasciato l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività, all'imprenditore viene materialmente precluso il suo esercizio in una diverso ambito territoriale provinciale.

Tutto ciò comporta, quindi, una ingiustificabile difformità di trattamento tra soggetti abilitati all'esercizio di un medesimo servizio, in quanto titolari di un identico provvedimento autorizzativo.

Nel merito dell'articolo 11.4 (foglio di servizio) precisiamo che si tratta di un dispositivo palesemente incostituzionale oltre che senza alcun senso giuridico e pratico.

Infatti, le modalità operative del noleggio con conducente ricadono senza dubbio nelle competenze regionali e non si capisce in quale modo lo Stato rispetterebbe le proprie competenze che sono esclusivamente a garanzia della concorrenza.

Inoltre, per come è disposto, il suddetto foglio di servizio, di fatto una autocertificazione, obbliga il vettore NCC ad assumersi responsabilità civili e penali per i comportamenti futuri non prevedibili di terzi, quali ad esempio ritardi di altri vettori o ripensamenti dei fruitori del servizio, nel rispetto dei diritti dei consumatori.

Non è un caso infatti che nessuna categoria in Italia sia obbligata ad un tale ed irragionevole lacciuolo, che sembra avere come unica ratio lo spostamento forzoso della domanda NCC nel comparto taxi.

Infine, in combinato disposto con il DL. 143/2018 è andata in vigore anche la sciagurata modifica conosciuta come 29/1 quater. In particolare, ricordiamo che, l'articolo 5bis, oltre a essere discriminatorio nei confronti dei vettori (un NCC di Milano avrà un bacino di utenza di molto superiore ad un NCC di un piccolo comune ovunque esso si trovi) risultando una norma criminogena.

È chiaro infatti che c'è il rischio di condizionare o pilotare un voto amministrativo, facendo pressione nei confronti dei candidati a seconda che siano disponibili o meno a chiudere i loro territori nei confronti degli NCC.

Non crediamo sia un caso che contestualmente all'entrata in vigore del DL143/2018 la città di Matera abbia promulgato ordinanza che obbliga gli NCC a versare 500€ all'anno per ogni veicolo per poter transitare all'interno del proprio territorio.

6) Il decreto in esame presenta altresì evidenti profili di contrasto con il diritto dell'Unione europea.

In particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del decreto legge, le prenotazioni del servizio possono essere effettuate solo presso la sede o presso la rimessa, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici.

Tale limitazione, cioè la possibilità di ricevere prenotazioni per via elettronica solo presso la sede o la rimessa è in evidente conflitto la Direttiva 2000/31/CE dell'8.6.2000 in tema di commercio elettronico.

Ai sensi di detta Direttiva (artt. 1 e 9), infatti, lo Stato deve consentire che la richiesta di trasporto NCC possa essere effettuata dal cliente e ricevuta ed accettata dal vettore - con conseguente perfezionamento del contratto di trasporto - **ovunque**, attraverso l'uso delle modalità che la tecnologia oggi consente, quali e-

mail, messaggistica istantanea (whatsapp, telegram, sms, ecc.), social network, **utilizzando strumenti mobili, quali smartphone, tablet, computer portatili.**

Limitazioni ai contratti di trasporto stipulati con tali strumenti, quale l'obbligo di ricevere le richieste di servizio obbligatoriamente presso la rimessa/sede sono, dunque, in palese contrasto con la suddetta disciplina dell'Unione europea. E tale contrasto non viene certo meno se è possibile effettuare la prenotazione del servizio presso la sede/rimessa del vettore per via elettronica: la disciplina nazionale in conflitto è infatti quella che, consentendo la prenotazione solo presso la rimessa/sede, impone il divieto di effettuare con strumenti mobili la prenotazione per via elettronica in luoghi diversi da detta rimessa/sede, considerato che - si ripete - ai sensi della direttiva 2000/31 il vettore ha il diritto di ricevere le prenotazioni per via elettronica ovunque egli si trovi e non solo quando si trova presso la rimessa/sede.

La giurisprudenza ha stabilito che non possono trovare applicazione in quanto contrastanti con la Direttiva n. 2000/31 le norme nazionali che impongono la stipulazione di contratti solo in alcuni luoghi, impedendo così la conclusione dell'accordo tramite strumenti elettronici on line, sebbene si tratti di vendita di prodotti sanitari e, dunque, sia in gioco la tutela di un relevantissimo interesse pubblico quale la sanità (cfr. CGUE, sentenza Ker-Optika del 2.12.2010, in causa C-108/09).

Appare peraltro davvero anacronistico, prima ancora che in palese violazione del diritto dell'Unione europea, che per poter prenotare un servizio di trasporto persone il vettore debba necessariamente attendere la prenotazione stando fisicamente presso la rimessa/sede, ricevendo detta prenotazione dal cliente che personalmente si deve recare presso tale rimessa/sede e che non si possa invece prenotare un servizio tramite email (o altro mezzo di comunicazione elettronica), senza che rilevi dove si trova il vettore al momento della ricezione della email o al momento dell'invio dell'accettazione della prenotazione e, così, senza che il luogo in cui si perfeziona il conseguente contratto di trasporto stipulato per via elettronica sia rilevante ai fini della efficacia e validità dell'accordo.

Inoltre, anche a voler ritenere che l'obbligo di ricevere la prenotazione del servizio solo presso la rimessa/sede sia fondamentale per la tipologia del servizio in questione in quanto necessario al fine di rispettare i limiti territoriali che la normativa nazionale prevede per il servizio NCC, si osserva - e con ciò senza voler entrare in questa sede nel merito della legittimità o meno di tali limitazioni territoriali - **che in ogni caso tale obbligo è palesemente in contrasto con il principio comunitario di proporzionalità, in quanto è una misura che comporta più oneri di quanto strettamente necessario per il fine che si vuole raggiungere.**

Ed invero, se con l'obbligo di ricevere la prenotazione obbligatoriamente presso la rimessa/sede si vuole garantire che il servizio sia effettivamente prenotato (e non svolto su piazza senza previa prenotazione, come i taxi) e cominci e termini presso la rimessa/sede ovvero entro il territorio comunale al fine di assicurare che sia svolto a favore della comunità locale, la possibilità di effettuare prenotazioni del

servizio per via elettronica, cioè stipulando contratti di trasporto persone attraverso modalità elettroniche (email, messaggistica istantanea, whatsapp, telegram, twitter ecc.), garantisce maggiormente il rispetto di detto obbligo, considerato che tali modalità sono tutte "tracciate", così che diventa molto facile la verifica da parte degli agenti accertatori del rispetto dell'obbligo di prenotazione del servizio.

E' certamente più facile verificare se il vettore ha ricevuto la prenotazione del servizio se tale prenotazione è avvenuta con modalità elettroniche facilmente ed immediatamente verificabili da parte degli organi accertatori che dover verificare che la prenotazione sia avvenuta effettivamente presso la rimessa/sede, dato che la prenotazione ben può essere legittimamente effettuata in forma orale ex artt. 1678 ss. c.c. e art. 1350 c.c..

In definitiva, il decreto legge che prevede limitazioni ai contratti di trasporto stipulati per via elettronica, quale l'obbligo di ricevere le richieste di servizio obbligatoriamente presso la rimessa/sede, è **in palese contrasto con la suddetta disciplina dell'Unione europea** e comporta in ogni caso modalità di richiesta del servizio molto più complicate e, dunque, più onerose, per il cliente.

La previsione di tutelare le imprese NCC che abbiano già sottoscritto contratti, con data certa e debitamente registrati, antecedentemente a 15 giorni prima dell'entrata in vigore del DL 143/2018, considerandoli validi solo per i due anni successivi, risulta contrastante con il Codice Civile e, quale norma vessatoria, lesivo della libertà di impresa sancito dalla Costituzione Italiana. Senza contare le conseguenze occupazionali ed erariali.

In particolare, quelle imprese NCC che avessero contratti di durata superiore, si vedrebbero costrette ad interrompere il servizio per essere in regola con il dettato del Decreto in oggetto, contemporaneamente però diverrebbero inadempienti nei confronti del soggetto con cui hanno contratto obbligazioni, incorrendo anche al pagamento di penali previste da clausole contrattuali.

Preme evidenziare che consentire la stipulazione del contratto di trasporto per via elettronica anche fuori dalla rimessa/sede, comporta un notevole vantaggio al cliente finale: è così possibile prenotare il servizio senza doversi recare di persona presso la rimessa o effettuare la prenotazione e così stipulare il contratto di trasporto senza dover attendere che il vettore si trovi presso la rimessa stessa.

Per quanto sopra esposto le scriventi associazioni, di gran lunga maggiormente rappresentative della sola categoria NCC, sollecitano una immediata abrogazione del suddetto DL 143/2018 avviando contestualmente un adeguato iter legislativo, nel rispetto della dignità delle Istituzioni e di entrambe le categorie coinvolte.

FEDERNOLEGGIO Confesercenti

Roma lì, 16 gennaio 2019