



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

***Modifiche all'articolo 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83,
convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e altre
disposizioni per la promozione dell'uso condiviso di veicoli privati***

AC2436

Camera dei Deputati

IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni

27 aprile 2016

Confcommercio Imprese per l'Italia ha un duplice grande interesse nei confronti della mobilità urbana: quale rappresentanza delle imprese del terziario, che sono insediate prevalentemente presso le realtà urbane e scontano, quindi, in prima linea le inefficienze dei relativi sistemi di mobilità, e al tempo stesso quale casa comune con Confrtrasporto delle imprese del settore dei trasporti, della logistica e della mobilità.

Per questo motivo decidemmo di intitolare il nostro primo grande Convegno Nazionale sui Trasporti del 2012 "Sciogliere i nodi per competere", nell'ambito del quale tra le azioni prioritarie da intraprendere vi era la redazione di un Piano Nazionale sulla Mobilità Urbana, (e di un Fondo) che promuovesse a priorità di intervento nazionale, questa dimensione della mobilità, dove notoriamente si concentra il 70% della domanda, e le maggiori criticità sul fronte della congestione, dell'incidentalità e dell'inquinamento.

L'idea di fondo era quella di "attualizzare" i contenuti e le caratteristiche dei Piani Urbani della Mobilità, introdotti nell'ordinamento italiano dall'art. 22 della legge 340/2000, quali disegni integrati di medio lungo periodo dei sistemi della mobilità delle aree urbane e metropolitane, nell'ottica dei bacini di traffico, travalicanti, cioè i confini amministrativi dei singoli Enti.

In sostanza, un insieme di interventi coerenti e integrati sul sistema delle infrastrutture, sul parco veicoli, sulle tecnologie, e sulle regole di utilizzo dello spazio urbano da pianificare e realizzare grazie, anche, a un meccanismo di co-finanziamento da parte dello Stato, che purtroppo non si è mai attivato, anche per effetto delle modifiche apportate alla ripartizione costituzionale Stato/Regioni delle competenze sulla materia.

Eppure, mentre lo Stato Centrale non si è più occupato attivamente del Governo della mobilità urbana, altrettanto, non può certo dirsi delle Istituzioni europee.

La comunicazione della CE 913/2013 "Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse" testualmente riporta che:

"Gli interventi a livello UE in materia di mobilità urbana devono coinvolgere gli Stati membri: le iniziative della Commissione non possono raggiungere le migliaia di città di tutta Europa, né possono individuare e superare gli ostacoli specifici a una migliore e più sostenibile mobilità urbana che potrebbero esistere nelle differenti parti dell'Unione. Per essere applicati in modo diffuso ed efficace, le idee e gli strumenti sviluppati a livello europeo devono essere adeguati alle particolari circostanze di ciascuno Stato membro ed essere quindi attivamente promossi a livello nazionale e regionale".

"...Gli Stati membri, pertanto, dovrebbero:

- effettuare un'attenta valutazione dell'efficienza presente e futura della mobilità urbana nei rispettivi territori, anche alla luce dei principali obiettivi strategici dell'UE;
- elaborare un approccio alla mobilità urbana che garantisca interventi coordinati e integrati a livello nazionale, regionale e locale;
- garantire l'elaborazione e l'attuazione di piani di mobilità urbana sostenibile nei relativi territori e l'integrazione di tali piani in una più ampia strategia di sviluppo urbano o territoriale;
- riesaminare – e modificare laddove necessario – gli strumenti tecnici, strategici, giuridici, finanziari e di altro tipo a disposizione delle autorità di pianificazione;
- se del caso, adottare misure atte ad evitare approcci frammentati per garantire la continuità e la compatibilità delle misure di mobilità urbana a tutela del funzionamento del mercato interno.

Il recente Allegato al Documento di Economia e Finanza 2016 "Strategie per le Infrastrutture di trasporto e logistica", embrione del futuro Piano Generale dei Trasporti e della Logistica rappresenta, da questo punto di vista, una positiva innovazione.

Tra le strategie prioritarie da perseguire nel settore, individua espressamente lo sviluppo urbano sostenibile, con l'intenzione di promuovere "una visione unitaria e sistemica dei Piano Urbani della Mobilità Sostenibile, anche in coerenza con gli indirizzi europei, orientata alla promozione dell'intermodalità, allo sviluppo dei sistemi di controllo e informazione, all'incoraggiamento della mobilità ciclo pedonale e della sharing mobility, alla riduzione della domanda di uso dell'auto individuale.

In sostanza, dunque, la sostenibilità e l'efficienza della mobilità urbana può essere perseguita con una strategia organica e intermodale, che punti a far svolgere a ciascuna modalità di trasporto la funzione che più le si addice per le peculiarità funzionali, in termini di portata e capillarità del servizio, che la caratterizzano.

Sistemi di trasporto rapido di massa sugli assi prioritari, sistemi innovativi di trasporto (car sharing, bike sharing, car pooling), mobilità dolce e privata integrata con parcheggi di scambio nei collegamenti più capillari.

A giudizio di Confcommercio, pertanto, non appare condivisibile l'idea, che sembra trasparire dal DDL in esame, che le inefficienze della mobilità urbana possano essere risolte intervenendo soltanto sullo strumento del car pooling, estendendone oltre misura l'ambito di applicazione.

I confronti tra le principali città italiane ed europee sul fronte della dotazione di sistemi di trasporto rapido di massa, imprescindibile asse portante della mobilità pubblica nelle aree metropolitane, sono impietosi.

A fronte di 99 chilometri di rete metropolitana ogni milione di abitanti a Parigi, di 92 a Madrid e 53 a Londra a Milano ci si attesta su 75, per poi scendere a 22 a Napoli, 21 a Roma e 16 a Torino.

Il car pooling è stato introdotto in Italia dal Decreto 27 marzo 1998 sulla Mobilità sostenibile nelle aree urbane, insieme anche in questo caso, ad un pacchetto di servizi innovativi di mobilità quali il car sharing e il mobility management.

Nella scarna regolamentazione fissata dal DM, il car pooling non è stato indicato come servizio di trasporto, ma come uso collettivo ottimale delle autovetture.

Il servizio è stato ideato innanzitutto nei comuni a rischio di inquinamento atmosferico e riservato a collettività quali imprese ed associazioni. Le migliori buone pratiche si sono realizzate attraverso Piani di spostamento casa lavoro redatti dai Mobility manager (contestualmente introdotti) per razionalizzare le modalità di spostamento dei dipendenti aziendali.

A giudizio di Confcommercio, l'intento di estendere il campo di applicazione del car pooling oltre il suo originario perimetro, rischia di codificare lo stravolgimento di alcuni suoi aspetti qualificanti, rendendolo, di fatto, un servizio di trasporto pubblico come gli altri, ma non soggetto alle medesime norme e regolamentazioni poste innanzitutto a tutela della sicurezza di utenti e cittadini.

Una eventualità non condivisibile ne' sul fronte della promozione della corretta concorrenza nel mercato, ne' su quello della tutela della sicurezza pubblica.

Si rammenta, a riguardo, che i conducenti di taxi e auto del noleggio con conducente devono essere obbligatoriamente iscritti al Ruolo professionale presso le Camere di Commercio, sottostanno a particolari obblighi assicurativi sul fronte RCAuto, devono aver conseguito obbligatoriamente 21 anni di età per essere muniti, oltre che della patente di guida, del prescritto Certificato di Abilitazione Professionale CAP, ai sensi dell'art. 116 del C.d.S.,

sono sottoposti ad una specifica e più rigorosa disciplina della fattispecie della guida in stato di ebbrezza, dettata dall'art. 186 bis del C.d.S. che prevede tra l'altro il divieto assoluto di alcool alla guida, sono parimenti oggetto di sanzioni più pesanti per i reati eventualmente conseguenti di omicidio stradale (reclusione da 8 a 12 anni, invece che da 5 a 10) e lesioni personali stradali gravi (reclusione da 3 a 5 anni, invece che da 1,5 a 3) e gravissime (reclusione da 4 a 7 anni, invece che da 2 a 4) recentemente introdotti con gli artt. 589 bis e 590 bis del codice penale, e i relativi veicoli sono assoggettati all'obbligo di revisione annuale, a differenza di quanto previsto per le autovetture ordinarie, tenute alla prima revisione decorsi 4 anni dall'immatricolazione, e successivamente ad effettuarla ogni 2 anni.

Disposizioni che complessivamente definiscono una rete di garanzie e sicurezze per chi, facendosi trasportare da una terza persona, per la natura stessa dell'attività di trasporto e i connessi pericoli, affida inevitabilmente a quest'ultima, anche, la propria incolumità.

Il car pooling, invero, inquadrato nell'ambito del cosiddetto "trasporto di cortesia" è stato esentato dal rispetto di tali specifiche disposizioni, nell'assunto che non comportasse la stipula di alcun contratto di trasporto.

La giurisprudenza è concorde nell'affermare la natura extra contrattuale del trasporto di cortesia: non soltanto, dunque, è assente il corrispettivo per il servizio, come accade nel trasporto gratuito, ma il trasferimento delle persone avviene al di fuori di qualsiasi rapporto contrattuale, soltanto per ragioni di amicizia, cordialità, cortesia o altro.

Nel trasporto di cortesia, dunque, non deve esistere alcun interesse giuridicamente rilevante di natura patrimoniale, anche indiretto in colui che esegue la prestazione di trasporto.

Gli artt. 82 e seguenti del Codice della Strada sono a questo proposito estremamente chiari nel distinguere l'uso dei veicoli: uso proprio da un lato ed uso di terzi dall'altro, quando il veicolo è utilizzato nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione, secondo fattispecie puntualmente indicate.

La natura circoscritta del servizio, riservata a limitate comunità per perseguire il bene sociale della riduzione delle esternalità, senza altri interessi di natura patrimoniale per il vettore sembra essere, dunque, l'essenza del car pooling, ovvero ciò che ne giustifica un diverso trattamento rispetto agli altri servizi di trasporto pubblico non di linea.

Invitiamo pertanto la Commissione a riflettere approfonditamente sugli effetti che si potrebbero generare attraverso la previsione di estenderne l'ambito di applicazione anche attraverso la codificazione del ricorso allo strumento telematico e della previsione di un diritto del conducente ad un rimborso delle spese, che per quanto limitato potrà essere, rappresenta indiscutibilmente un interesse patrimoniale.

Si pensi, soltanto, a tutto il tema delle responsabilità e alle inevitabili ricadute nel comparto assicurativo.

Si rientrerebbe, invero, all'interno di un contratto di trasporto, seppur gratuito, non essendo previsto alcuno specifico corrispettivo: un contratto di trasporto di persone a tutti gli effetti, per sottoscrivere il quale l'ordinamento ha prescritto limiti e condizioni sopra in parte richiamati, che dovrebbero essere parimenti rispettati, per tutelare la sicurezza e le corrette dinamiche concorrenziali.

A questo proposito, condividiamo quanto segnalato a Governo e Parlamento dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti lo scorso mese di maggio, circa l'esigenza di introdurre una regolazione per questi nuovi "servizi tecnologici

per la mobilità” che si stanno diffondendo in maniera “esponenziale” dando vita ad un nuovo segmento del mercato della mobilità urbana non di linea, provvedendo contestualmente alla riconsiderazione degli istituti e delle categorie giuridiche sulle quali si è fondata sinora la regolazione della materia.

A giudizio di Confcommercio sarebbe opportuno procedere con la regolazione del car pooling, che come segnalato dall’ART, dovrebbe puntare a valorizzare tanto la funzionalità dell’istituto rispetto all’obiettivo di contenere le esternalità negative derivanti dal nuovo atteggiarsi della domanda di mobilità, quanto la natura strettamente non commerciale della formula, nell’ambito del più volte auspicato processo di riforma organica della legge 21/1992 sui servizi di trasporto pubblico locale non di linea.

Processo che per Confcommercio non può prescindere dal superamento delle disposizioni restrittive della concorrenza introdotte nella disciplina di settore dall’art. 29 comma 1 quater del D.L. 207/2008, convertito con modificazioni nella Legge 27 febbraio 2009 n 14.

Non si condivide, inoltre, la previsione di obblighi informativi specifici a carico delle imprese sui servizi di car pooling, che possono certo contribuire ad una mobilità urbana più sostenibile ed efficiente, ma non possono, come detto, da soli risolverne le diverse criticità. Per altro, uno specifico obbligo informativo in favore di alcuni servizi di mobilità, e non di altri, genererebbe inopportuni effetti distorsivi delle corrette dinamiche concorrenziali tra le imprese.

Sarebbe eventualmente a riguardo preferibile prevedere adempimenti informativi complessivi su tutti i servizi disponibili per una mobilità urbana più efficiente e sostenibile: tpl, taxi, NCC, car sharing, car pooling, parcheggi, etc.

Adempimenti, in ogni caso, da promuovere, a giudizio di Confcommercio, non attraverso un impianto sanzionatorio che appare sproporzionato, ma come originariamente previsto dal DM 27 Marzo 1998, agendo sulla leva dell'incentivazione, ovvero con virtuosi meccanismi di premialità nell'uso dei servizi di mobilità urbana e nell'accesso allo spazio urbano, da concedere alle imprese e ai loro dipendenti.

Sempre con l'obiettivo di promuovere interventi organici in materia, si potrebbe, infine, poter destinare una quota parte delle risorse del Fondo per la crescita sostenibile (art. 23 D.L. 83/2012 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134) alla diffusione dei Piani della Mobilità Urbana Sostenibile, nell'ambito dei quali, in linea con le linee guida europee, potranno essere correttamente ricompresi anche i servizi di car pooling.

Riusciremmo, così, a fornire un primo concreto contributo per la realizzazione della strategia a supporto dello sviluppo urbano sostenibile positivamente indicata nell'allegato al DEF 2016.