



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

## **Senato della Repubblica**

**8<sup>a</sup> (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e 9<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)**

### **AS 854**

**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**

**Audizione CNA**

**13 settembre 2023**

## Sommario

<b>1. Le misure in materia di trasporto taxi .....</b>	<b>1</b>
<b>2. L'art. 3 del DL 104/2023 .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Il superbonus .....</b>	<b>6</b>

## 1. Le misure in materia di trasporto taxi

Per una valutazione tecnicamente orientata del provvedimento oggetto di audizione parlamentare, con specifico riferimento al trasporto taxi, occorre partire dall'inquadramento dei problemi. Da questo punto di vista, la rubrica dell'art. 3 del decreto-legge 104/2023 (c.d. DL Asset) tradisce immediatamente il fine della disposizione: fare fronte alle "carenze" esibite dal sistema di trasporto taxi su gomma. La finalizzazione dell'intervento novellatore approntato dal legislatore emerge viepiù con lo scorrere dei diversi commi. Sicché, si apprende di un incremento della domanda dovuto a flussi di presenze turistiche superiori alla media (comma 1), tanto da diventare – l'asserito incremento – progressivamente strutturale (comma 2).

A onor del vero, si è assistito (negli ultimi mesi) ad un **aumento senza precedenti e non prevedibile della domanda di servizi pubblici non di linea, non riconducibile, tuttavia, alla sola crescita delle presenze turistiche**. Ciò, a ben guardare, è addebitabile ad una concomitante serie di fattori, che, in ragione di una congiuntura pressoché perfetta, hanno posto in evidenza come le "carenze" trasportistiche vadano rivenute *in primis* nel funzionamento o, per meglio dire, nel malfunzionamento dell'intero sistema della mobilità urbana, con particolare riguardo alle reti di trasporto delle grandi città. In altre parole, **i guasti riguardano l'assetto dei trasporti considerato nel suo complesso, in una cornice in cui taxi e noleggi con conducente rappresentano soltanto la parte terminale del sistema**, la quale è chiamata, per legge, ad integrarsi con tutte le altre forme di mobilità, senza doversi sostituire ad esse. La verità è che l'impalcatura dei trasporti urbani non ha retto all'impennata della domanda di trasporto a cagione di **inefficienza e penuria di linee proprie del trasporto pubblico locale**. Conseguenza: il riversarsi di una significativa quota di domanda verso i servizi pubblici non di linea. Senonché, trattandosi di tipologie di domande differenti, incrocio e sovrapposizione conducono inevitabilmente verso l'*impasse* dell'intero sistema.

Poi vengono le questioni che investono direttamente il trasporto pubblico non di linea.

In primo luogo, allorché si richiedono (giustamente) funzionalità, coordinamento e capillarità nell'effettuazione del servizio, **risulta necessario favorire la creazione delle condizioni di contesto pubblico** perché ciò sia possibile. Per stare sul piano del concreto, occorrono **spazi e viabilità idonei a facilitare il carico degli utenti e il trasporto delle persone**, rifuggendo, pertanto, scelte amministrative tali da risolversi in situazioni di "promiscuità" a livello di corsie

preferenziali ovvero interventi delle amministrazioni intesi ad incidere negativamente l'operativa del servizio. A venirne penalizzata è la velocità commerciale del comparto.

Sottolineiamo, in secondo luogo, come i trasporti collettivi mostrino oggettive difficoltà nel garantire un livello appropriato di servizio per il venire ad emersione di due aspetti, vale a dire: **l'esiguità di risorse pubbliche destinate al settore** e la **crescente carenza di personale**. Da questo punto, il Paese sembra aver smesso di pensare al futuro del trasporto persone: urge (in questo caso sì) invertire la rotta, allo scopo di assicurare la pienezza del diritto degli utenti alla mobilità, in ossequio alla più generale libertà di circolazione (art. 16 Cost.).

Prima di entrare nel vivo delle soluzioni normative recate dal decreto-legge, vale la pena riflettere, infine, su un punto. Siamo consapevoli, come CNA, che il trasporto pubblico non di linea presenti la necessità di interventi sostanziali per rafforzarne qualità dei servizi e capacità gestionale, così da adeguarlo, per quanto possibile, alle nuove esigenze di flessibilità e ai picchi della domanda. Per tali motivi, con grande senso di responsabilità, abbiamo avanzato proposte politico-sindacali che, sulla scorta di pochi interventi legislativi, avrebbero consentito ai comuni di avere certezza dell'offerta e al comparto di attrezzarsi per integrare correttamente il trasporto pubblico locale.

Riteniamo, quindi, che **il metodo seguito per la predisposizione del presente decreto-legge non possa definirsi condivisibile. Questo perché il percorso politico di reciproco ascolto avviato questa estate a livello ministeriale è stato bruscamente interrotto** dall'accelerazione impressa dall'adozione del decreto, **con accantonamento di istanze e ricette messe sul tavolo dalle associazioni di categoria**. Anche in sede parlamentare, confermiamo, pertanto, come **non sia possibile procedere all'aumento dei titoli di licenza senza valutazioni di merito e bisogno. Il quadro normativo di riferimento abilita già le pubbliche amministrazioni a rilasciare nuovi titoli nei modi previsti dalla legge**, in numeri che rispondano alle esigenze degli utenti, siano essi anche superiori al 20% dell'attuale ammontare. *Ergo*, non si intravedono i presupposti di necessità ed urgenza su cui fa leva la decretazione in questione per l'immissione nel mercato di nuove licenze.

Per fare sintesi, riteniamo che l'impianto del decreto non sia in grado di risolvere le criticità del comparto. Anche con riferimento alle **licenze a carattere temporaneo o stagionale** vengono in rilievo dei **limiti in quanto ad efficacia della misura. Limitare la validità del titolo ad un numero di mesi non superiore a 12**, prorogabili per un massimo di ulteriori 12, può di certo

rispondere alle impellenze connesse allo svolgimento di grandi eventi previsti nei prossimi anni a Roma e Milano (Giubileo e Olimpiadi invernali). Di pari tempo, però, trattasi di un provvedimento che **mal si concilia con le esigenze proprie della stagionalità. Ciò per la difficoltà a pianificare un investimento sul mezzo (impossibilità di ricorrere a contratti di leasing o di noleggio a lungo termine) che possa dirsi economicamente sostenibile a causa di tempi a dir poco ristretti.** Non solo, l'intervento sulla stagionalità sarà inesorabilmente foriero di disallineamenti applicativi. Difatti, la regola dei 12 mesi, ponendo uno stretto vincolo temporale in termini di durata dei titoli stagionali e, quindi, legiferando in senso diverso rispetto a quanto stabilito dalla norma di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 – che non dettando limiti temporali di efficacia ha di fatto abilitato i comuni a valutazioni discrezionalmente orientate e tarate sulle esigenze locali – ma abrogata dall'art. 3, comma 10, del decreto-legge in esame, porterà plasticamente alla luce le differenze sotto il profilo del margine di vantaggio dell'agire economico. Ciò a motivo di rapporti giuridici che sorgeranno sulla base del nuovo impianto regolatorio e rapporti già sorti sulla base del precedente.

Il decreto, ad ogni modo, risulta essere molto più **convincente** sul piano dello **stanziamento degli incentivi** e della **individuazione di procedure semplificate in quanto a coinvolgimento dell'Autorità di regolazione dei trasporti** nel procedimento di rilascio delle licenze. Da un lato, recepisce, infatti, le nostre sollecitazioni di accompagnamento della transizione ecologica del trasporto pubblico verso motorizzazioni a basso impatto ambientale. Dall'altro, la scelta di voler sperimentare dei meccanismi finalizzati alla riduzione degli adempimenti burocratici per la regolamentazione del settore viene incontro alle nostre richieste di riconsiderazione del ruolo dell'Autorità.

## **2. L'art. 3 del DL 104/2023**

Venendo al merito della disposizione di nostro stretto interesse (l'art. 3 del provvedimento), riportiamo alcune importanti notazioni.

Con riguardo al comma 1, segnaliamo il bisogno di **prevedere parametri oggettivi e regole razionali per il rilascio in via sperimentale di licenze aggiuntive (temporanee e stagionali).** Serve ad ancorare il rilascio delle predette licenze a numeri oggettivamente riscontrabili. Per questo si dovrebbe **fare rimando ai dati (anche provvisori) pubblicati dall'ISTAT**

**riguardanti le presenze turistiche medie registrate in Italia nel biennio 2022-2023.** Ciò affinché, in attesa della ricognizione dei dati relativi ai servizi pubblici non di linea connessa all'adozione del registro delle imprese taxi e NCC, si fissi, in ogni caso, un **fondamento giustificativo di tipo statistico** cui subordinare le determinazioni dei comuni. La quantificazione – benché provvisoria – dell'offerta reale del servizio è, a nostro giudizio, il presupposto indefettibile per poterne parametrare la corrispondenza a domanda.

Dopodiché, secondo CNA appare opportuno **positivizzare una “clausola di non trasferibilità” dei titoli aggiuntivi da far valere al termine della loro durata temporaneamente individuata.** Il che serve ad evitare che la brevità del periodo massimo di utilizzo della licenza temporanea assurga a fattore di disincentivo per la richiesta dei titoli supplementari. In altre parole, occorre *de iure condendo* assicurare che, in prospettiva, i medesimi titoli possano in concreto permanere nella sfera giuridica soggettiva di chi ne ottenga il rilascio, a condizione che si tratti di un periodo determinato di proroga.

Infine, risulta necessario arrecare una novella all'ultimo periodo del comma 1, di modo da far **rilasciare i titoli autorizzativi** temporanei o stagionali ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge 21/1992 e **in prevalenza ai soggetti associati in cooperative di produzione e lavoro, ovvero in consorzio fra imprese artigiane.** Il che vuol dire inserire nel testo una clausola di maggior favore. Per dirla tutta, però, la valorizzazione di un titolo di carattere temporaneo e, ancor più, di tipo stagionale si presterebbe meglio ad una gestione effettuata a livello di cooperative o consorzi, in ragione della loro capacità di intervenire sul mercato sulla base di maggiori elementi di conoscenza e, quindi, di remuneratività del periodo. Ciò con l'inserzione nel corpo normativo dell'art. 3 di una deroga *ad hoc* rispetto al regime previsto dalla legge 21/1992 in tema di titolarità delle licenze.

Spostando il fuoco della nostra attenzione al comma 2, segnaliamo l'esigenza di **ridurre la misura percentuale di nuove licenze da rilasciarsi ad esito di una procedura amministrativa semplificata.** In assenza di una effettiva misurazione statistica circa l'asserito impatto sul funzionamento del trasporto pubblico non di linea a motivo di una indeterminata accentuazione della domanda di taxi, l'attivazione di una procedura semplificata di incremento delle licenze richiede un approccio di politica legislativa di tipo prudenziale. L'esigenza di maggior cautela, pertanto, scaturisce non solo – lato offerta – dal ritardo con cui si sta procedendo alla ricognizione dei dati relativi ai servizi pubblici non di linea connessa

all'adozione del registro delle imprese taxi e NCC, ma anche – lato domanda – dal *deficit* di conoscenza in ordine ad una esatta e certa quantificazione della sua presunta variazione al rialzo. **Ne viene, l'oggettivo bisogno di rivedere al ribasso la misura del numero di licenze da rilasciare (dal 20 al 10% del rapporto fra nuove e licenze già in essere), così da rifuggire il rischio – particolarmente pregiudizievole per un mercato regolamentato – di qualificare, sotto il profilo del diritto positivo, una deroga di legge che possa rivelarsi, in prospettiva, giuridicamente irrazionale.**

A detta della CNA, è inoltre il caso di meglio finalizzare la norma di cui al comma 8, preordinata a conseguire il fine di **accelerare la velocità commerciale dei servizi taxi**: di qui la proposta rivolta agli enti territoriali autonomi competenti in materia di **distinguere fra corsie riservate a specifiche categorie di veicoli, per conseguire l'obiettivo fissato dal legislatore**. In questo senso, il contenuto minimo dell'intesa da perfezionare in Conferenza unificata dovrebbe, infatti, tenere conto dell'esigenza di distinguere le corsie preferenziali di mezzi pubblici e taxi da quelle destinate a biciclette ed eventualmente moto, se si considerano taluni pronunciamenti adottati in sede di giustizia civile tesi ad autorizzare il transito dei motocicli sulle corsie riservate al trasporto pubblico. Il senso della nostra osservazione è quello di prevenire l'assunzione di determinazioni da parte di enti territoriali autonomi (comuni, città metropolitane, province, ecc.) volte ad ingenerare "promiscuità" sul piano della circolazione e, quindi, tali da vanificare l'obiettivo legislativamente disposto (accelerazione della velocità dei servizi taxi). Sullo sfondo di questo ragionamento, viene peraltro in considerazione anche un problema di sicurezza stradale. Ne deriva, in conclusione, l'opportunità di distinguere fra le diverse tipologie di corsie riservate, *ergo* l'esigenza di tradurre sotto il profilo normativo l'accennata suggestione.

In ultimo, vale la pena ragionare anche delle modifiche introdotte dal decreto in materia di **turnazioni integrative da effettuarsi tramite sostituti alla guida**. Per prima cosa, disposizione alla mano, occorre fare in modo che i turni integrativi del servizio taxi siano sì l'esito dell'esercizio di una facoltà riconosciuta in capo ai titolari di licenza di avvalersi di un sostituto alla guida come seconda guida, ma anche di una organizzazione amministrativa efficiente delle turnazioni orarie aggiuntive, diverse, cioè, da quelle svolte dai titolari. Ecco perché, a livello comunale, si propone di **introdurre una soglia massima (nel rapporto di uno a cinque) tale da porre in una relazione razionalmente orientata il numero delle licenze che insistono su un dato territorio con quello delle seconde guide**. Ciò in

considerazione della variazione di redditività dell'attività d'impresa svolta a seconda della fascia oraria materialmente coperta, assodata la differente capacità di una turnazione di intercettare quote di mobilità.

In secondo luogo, proponiamo di **inquadrare con maggior rigore il rapporto giuridico sussistente fra l'impresa titolare della licenza taxi e il sostituto alla guida per il servizio integrativo operante come seconda guida**. È il caso, in questo senso, che tale rapporto venga regolato da un **contratto di gestione**, sulla scorta del fatto che entrambi i soggetti esercitano la propria attività con pari coefficiente di autonomia in termini di agire economico e capacità gestionale. Da cui, peraltro, la conseguenza che il sostituto integra a tutti gli effetti i canoni di un soggetto propriamente d'impresa e, nello specifico, di un'impresa ascrivibile all'albo artigiani, possedendo tutti i requisiti di legge per tale iscrizione. Ai fini della certezza del rapporto giuridico, si segnala infine il bisogno a che il contratto venga registrato presso l'agenzia delle entrate e non già di ricorrere all'atto notarico.

In terzo luogo, a parere nostro, l'apposita comunicazione di inizio attività, attestante la sussistenza dei requisiti di legge, dovrebbe intervenire con maggiore anticipo rispetto al termine attualmente previsto. Ciò in modo da consentire ai comuni di pianificare e assegnare i turni integrativi del servizio taxi secondo parametri di maggiore razionalità amministrativa del servizio e in guisa tale da avere un ritorno in termini di sicurezza stradale.

### **3. Il superbonus**

Con riferimento alla disciplina relativa ai *bonus* per la riqualificazione e l'efficientamento degli edifici, tuttora oggetto di un quadro normativo stratificato e caotico che non trova adeguate soluzioni rispetto alle profonde difficoltà che le imprese stanno affrontando, l'articolo 24 si limita a stabilire una proroga del *superbonus* di tre mesi solo per gli edifici unifamiliari e unità immobiliari indipendenti (c.d. villette) che hanno completato almeno il 30% dei lavori (primo SAL) al 30 settembre 2022.

La proroga, dunque, non riguarda i condomini per i quali, con le regole vigenti, dopo il 31 dicembre 2023 l'agevolazione verrebbe ridotta al 70%. **Ad avviso di CNA anche per questa fattispecie, al pari delle villette, è necessaria una proroga per i condomini che hanno avviato i cantieri per gli interventi del *superbonus* e che hanno già raggiunto uno stato di avanzamento lavori a settembre pari al 30%.**

Dall'osservatorio della Confederazione sui *bonus* edilizi, risulta che qualora si prevedesse una proroga nei casi di avanzamento lavori al 60% (ipotesi che sembra essere al vaglio), oltre il 50% dei cantieri avviati non sarebbe comunque nelle condizioni di concludere gli interventi. Si tratta di oltre 10mila edifici.

Altrettanto insufficiente risulta la disposizione di cui all'articolo 25, che introduce una comunicazione da inviare all'agenzia delle entrate relativa alla mancata fruizione di crediti non ancora utilizzati derivanti da cessione o sconto in fattura. Neanche con questo provvedimento sembra dunque esserci l'intenzione di agire concretamente sul grave problema dei crediti incagliati, che da troppi mesi sta mettendo in seria difficoltà migliaia di imprese.

Infine, ci preme cogliere questa occasione per richiamare la necessità di avviare rapidamente una riflessione di più ampio respiro sul futuro dei *bonus* (non solo superbonus 110).

Nelle ultime settimane, con l'avvicinarsi della legge di bilancio, sembra essere ricominciata una nuova fase di accusa contro questi incentivi, dimenticandosi come questi abbiano contribuito non solo alla crescita dell'economia nazionale avvenuta (garantendo tra il 2021 ed il 2022 a oltre 1,3 punti di PIL), ma anche al raggiungimento degli obiettivi ambientali: in totale il risparmio garantito dai *bonus* edilizi degli ultimi anni si aggira intorno ai 2 miliardi di metri cubi di gas, mentre la riduzione nelle emissioni di CO2 è stimabile in 1,3 miliardi di tonnellate di mancate emissioni.

Occorre quindi agire per mettere ordine a un sistema di incentivi eterogeneo che soffre di instabilità temporale e che è stato oggetto negli anni di continue modifiche normative. Un riordino annunciato da tempo, che avrebbe già dovuto delineare un piano pluriennale di incentivazione pubblica e la conseguente programmazione delle risorse, rimodulando gli incentivi vigenti in funzione degli obiettivi da conseguire: riduzione dei consumi energetici, ammodernamento del parco immobiliare, sicurezza antisismica, riqualificazione urbana. Il tutto attraverso un equilibrato rapporto costi-benefici in grado di sostenere gli investimenti beneficiando al contempo delle conseguenti maggiori entrate per le casse dello Stato.

