

# **La nuova disciplina della Regione Veneto in materia di noleggio bus privati**

## **Alceste Santuari**

- 1. Premessa - 2. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività e le imprese "elegibili" 2.1. - L'esclusione delle organizzazioni di volontariato e delle cooperative sociali – 3. La ripartizione delle funzioni attribuite agli enti locali – 4. Requisiti per lo svolgimento delle attività – 5. Brevi considerazioni finali**

### *1. Premessa*

Il trasporto pubblico di persone rappresenta quello che si può definire un «bene condizionale», ossia “un prerequisito[...] per la produzione di altri beni e in generale per lo sviluppo del territorio”.<sup>1</sup> Infatti, il servizio di trasporto di persone, sia esso effettuato a mezzo di autobus con conducente ovvero con autovettura, si colloca in un contesto caratterizzato dai seguenti elementi:

1. il servizio di trasporto di persone rappresenta una importante risposta al bisogno di mobilità dei cittadini;
2. il servizio di trasporto di persone è, laddove adeguatamente sostenuto e potenziato, un *veicolo* strategico di promozione turistica;
3. nel servizio di trasporto di persone, come in altri servizi pubblici, la valutazione della qualità da parte dei cittadini è diventata oramai una componente essenziale del processo di erogazione dei servizi.

Si aggiunga, poi, che per quanto attiene specificamente a molte realtà regionale, il servizio di trasporto di persone:

- a) costituisce un anello strategico per il servizio scolastico;
- b) rappresenta un patrimonio radicato;
- c) per dimensioni organizzative e imprenditoriali, costituisce un segmento significativo dell'economia di un territorio, rappresentando un settore rilevante delle imprese artigiane.

---

<sup>1</sup> F. CARON, *Trasporto pubblico locale: la sfida della deverticalizzazione*, in *Non Profit* 4/2007, p. 861.

Dal punto di vista normativo, il servizio di trasporto di persone è stato interessato, in specie, negli ultimi anni, da profondi cambiamenti e fatto oggetto di un interesse progressivamente crescente, in ragione, soprattutto, della particolare funzione svolta<sup>2</sup> e degli impatti che il servizio è in grado di produrre. E ciò sia in

---

<sup>2</sup> Il servizio in parola integra, invero, un servizio di pubblica utilità, ossia un servizio rivolto alla comunità, indipendentemente dal soggetto gestore, il quale – a questo riguardo – può anche essere un'impresa privata ovvero un'aggregazione di imprese private artigiane. La possibilità che un servizio avente una connotazione pubblica sia gestito/erogato da un soggetto privato, sia esso imprenditoriale ovvero *non profit*, è da collocarsi all'interno del dibattito e dell'elaborazione dottrinale e normativa in tema di sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà, invero, «mette in discussione la stessa distinzione fra pubblico e privato giacchè non solo supera il principio di matrice ottocentesca secondo il quale il “pubblico” e lo “Stato” sono la “dimensione di tutte le cose” e la fonte organizzante di tutti i rapporti, ma supera la stessa distinzione fra suddito e cittadino[...] Esso diventa[...] il principio ordinatore di un sistema che, ponendo al centro il cittadino nella sua dimensione singola e associata, organizza la distribuzione dei poteri, delle competenze e delle risorse in modo che la soddisfazione delle necessità e dei bisogni possa avvenire davvero nel modo “più vicino al cittadino”; e cioè nel modo che assicuri la maggiore soddisfazione e il maggiore rispetto dei cittadini stessi»: così, F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia* (a cura di V. Angiolini – L. Violini – N. Zanon, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*), Milano, 2002, p. 193 ss. Accanto all'evoluzione del principio di sussidiarietà giova richiamare in questa sede, ancorchè in modo sintetico, l'evoluzione del concetto di “servizio pubblico”, indotta nel nostro ordinamento soprattutto dalla necessità di adeguare lo stesso alle normative di matrice europea. “Se infatti si dimostra un arretramento della dimensione soggettiva di tale concetto a favore della dimensione oggettiva dello stesso, tale trasformazione comporta una contrazione dell'attività degli enti pubblici, cui può agevolmente affiancarsi un'attività “privata” che persegua un interesse della collettività.[...] [L]a linea di demarcazione tra la dimensione pubblicistica e quella privatistica non corre più lungo la dorsale soggettiva. Facendo proprie le suggestioni europee, l'ordinamento oggi tende a concentrare l'attenzione sull'efficienza che si otterrebbe in un regime di libero mercato anche per servizi oggettivamente pubblici e punta ad integrare modelli organizzativi formalmente privatistici (le società di capitali come unici possibili gestori dei servizi pubblici a carattere imprenditoriale) con elementi procedurali e sostanziali[...] cui conferire il non sempre grato compito di tutelare la dimensione pubblicistica degli interessi in gioco” (M.P. CHITI – A. SCIUME' – L. VIOLINI, *Pubblico e privato nei servizi di pubblica utilità alla persona* (a cura di G. Vittadini), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, 2002, p. 238 ss.). E ancora sul principio di sussidiarietà e i legami tra esso e i servizi pubblici locali, ci sembra degno di nota che: “[...] In via di principio, la tendenza è che sotto questa etichetta delle privatizzazioni non si è ancora realizzata una sussidiarietà orizzontale. Questioni in parte analoghe emergono nel caso dei beni e dei servizi pubblici locali (servizi sociali, luce, acqua, gas, rifiuti, trasporti, ecc.). Infatti, anche in questo ambito, in cui le riforme non sono più procrastinabili, si oscilla fortemente tra la tendenza a mantenere gli assetti attuali, con ingenti oneri a carico dei bilanci degli enti locali e una scarsa soddisfazione dell'utenza, e quella, opposta, ad una liberalizzazione totale, senza una preventiva valutazione di merito in ordine alla natura del servizio, alla condizione dei beni e delle reti locali, alle politiche tariffarie e sociali e alla salvaguardia dei diritti degli utenti. Anche in ambito locale il pericolo di dare vita a forme di rendita e di potere privato è molto forte. Di qui l'aspra polemica che tocca il ddl AS/772, presentato dal governo[si tratta del ddl «Lanzillotta» dal nome del ministro agli affari regionali del Governo Prodi], per il riordino dei servizi pubblici locali, che ha visto la stessa maggioranza parlamentare profondamente divisa. Anche in questo caso sussiste il concreto pericolo che non si realizzi alcuna forma di sussidiarietà orizzontale”: S. MANGIAMELLI, *Sussidiarietà e servizi di interesse generale: le aporie della privatizzazione*, <http://www.issirfa.cnr.it/4268.908.html>, 4 di 7. Come noto, il principio di sussidiarietà orizzontale pone il carattere sussidiario dell'intervento pubblico rispetto all'iniziativa privata, giustificandosi tale intervento solo se il privato non sia in grado di realizzare interessi ed esigenze degni di tutela. Il principio in parola trova conferma nell'art. 118, comma 4 Cost., che impone a Stato, Regioni ed altri enti territoriali di favorire l'autonoma iniziativa di cittadini, anche associati, per attività di interesse generale, con conseguente privatizzazione e liberalizzazione delle stesse, attraverso la relativa deregolamentazione amministrativa.

termini di sostenibilità economico-finanziaria sia in relazione alla domanda di mobilità «pubblica» che le comunità esprimono. L' «ambiente» in cui il servizio di trasporto di persone è oggi erogato, è definito da alcuni «concetti chiave», in larga parte di derivazione comunitaria, che intendiamo richiamare all'attenzione:

- libertà di prestazione dei servizi;
- liberalizzazioni;
- competitività;
- concorrenza;
- necessità di superare gli approcci ideologici;
- ripartizione di competenze tra il livello comunitario, quello nazionale e quello regionale.

Il trasporto di persone si trova, dunque, ad essere collocato in un contesto socio-economico, culturale e giuridico-istituzionale definito da principi e aspettative che non era dato registrare fino a pochi anni fa e che, nonostante le resistenze che ancora si possono riscontrare, influenza gli assetti organizzativi con cui i servizi vengono erogati.

Nel contesto sopra delineato, la Regione Veneto ha recentemente novellato la materia del trasporto di persone a mezzo di autobus con conducente (legge regionale 3 aprile 2009, n. 11, recante “Disposizioni in materia di attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente”). La normativa in argomento, richiamando la legge n. 218/2003, e s.m.,<sup>3</sup> è intervenuta sui seguenti aspetti principali:

- ha istituito una “autorizzazione globale” per le imprese che svolgono il servizio di autonoleggio bus ad uso commerciale

---

<sup>3</sup> Si tratta della normativa nazionale che ha stabilito che l'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza (l. n. 218/2003, art. 1, comma 1). Conseguentemente, la legge in parola ha fissato i principi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei principi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario. Da ciò deriva che la legge ha stabilito che costituisce distorsione della concorrenza l'utilizzo di autobus acquistati con sovvenzioni pubbliche di cui non possa beneficiare la totalità delle imprese nazionali e ha indicato quale scopo della normativa, in particolare, garantire: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone; b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro.

- ha stabilito il divieto di rilascio dell'autorizzazione, per scopi commerciali, alle organizzazioni di volontariato e alle cooperative sociali
- ha imposto l'adozione per gli esercenti il servizio di una "carta dei servizi", al fine di introdurre standard qualitativi e di rispetto dell'utenza.

## **2. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività e le imprese "elegibili"**

L'esercizio di attività professionale di noleggio è subordinata al rilascio di apposita autorizzazione, la quale stabilisce che l'impresa richiedente: sia in possesso dei requisiti per l'esercizio dell'attività di trasporto viaggiatori su strada di cui alla normativa di settore di riferimento (d. lgs. n. 395/2000)

abbia a disposizione un piazzale o rimessa per lo stazionamento degli autobus, anche in un comune diverso da quello in cui l'impresa ha la sede legale ovvero la principale organizzazione aziendale;

sia dotata di personale con la qualifica di conducente di autobus, in numero non inferiore ad un conducente ogni due autobus immatricolati per noleggio;

adotti una contabilità separata rispetto alle attività di trasporto pubblico locale eventuale svolte in contemporanea.

### **2.1. L'esclusione delle organizzazioni di volontariato e delle cooperative sociali**

La legge in parola (art. 6, comma 2) esclude che possano risultare autorizzate all'esercizio dell'attività di noleggio di autobus le cooperative sociali di tipo a, di cui alla l. n. 381/1991 e le organizzazioni di volontariato ex l. 266/1991. Non indicando la disposizione richiamata il motivo di tale esclusione, possiamo invero inferire che si tratti di una decisione volta ad evitare, che organizzazioni che beneficiano di contribuzioni pubbliche, e pertanto in contrasto con il principio di libera concorrenza e di aiuti di stato, possano partecipare ad un *mercato* di servizi. Tale previsione merita attenzione, poiché inerisce ad un tema fortemente sentito tra gli operatori del settore, che sovente denunciano comportamenti di concorrenza sleale da parte delle cooperative sociali

(in specie di tipo a)<sup>4</sup> e delle organizzazioni di volontariato. Le cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato, infatti, sono spesso coinvolte nell'erogazione di servizi di trasporto a favore della comunità, in particolare di cittadini che versano in qualche situazione di disagio. E ciò a seguito di apposita convenzione con gli enti locali territoriali ovvero con le aziende sanitarie. Talvolta, le amministrazioni pubbliche, in ragione della presenza di tali organizzazioni non profit sul loro territorio, e grazie al profondo legame fiduciario che lega le stesse alle comunità locali, estendono alle medesime servizi di trasporto che rischiano di perdere il loro connotato "sociale" per assumere le caratteristiche di un vero e proprio servizio commerciale di trasporto di viaggiatori.

Forse anche per evitare una siffatta "deriva" dell'azione meritoria svolta dalle cooperative sociali e dalle organizzazioni di volontariato, la Regione Veneto ha inteso chiarire i confini dell'intervento degli organismi non lucrativi, impedendo agli stessi di poter accedere all'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio.

Sul tema della partecipazione delle organizzazioni non profit al "mercato dei servizi concorrenziali", preme evidenziare che, recentemente, la Corte Europea di Giustizia (sentenza 29 novembre 2007, C-119/06) ha stabilito che l'assenza di fine di lucro non impedisce di qualificare come imprese le organizzazioni di volontariato impegnate nell'erogazione di servizi di trasporto (sanitario).<sup>5</sup> In primo luogo, la Corte confuta la tesi sostenuta dall'Italia, secondo la quale l'assenza di scopo di lucro delle organizzazioni private firmatarie dell'accordo osta alla configurazione di questi soggetti come imprese e quindi osta all'applicazione della disciplina sugli appalti. La Corte, in verità, richiamando una giurisprudenza consolidata, ricorda che la definizione d'impresa non è fatta discendere da presupposti soggettivi (pubblicità dell'ente, assenza di lucro), ma da elementi puramente oggettivi. In particolare, sostengono i giudici comunitari se un'organizzazione è dedita

---

<sup>4</sup> Si tratta di quelle cooperative sociali che, nel perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini, sono impegnate nella gestione di servizi socio-sanitari ed educativi.

<sup>5</sup> La Corte di Giustizia ha giudicato un ricorso promosso dalla Commissione Europea contro l'Italia con riferimento ad un accordo quadro che la Regione Toscana, a mezzo delle proprie USL e aziende ospedaliere, aveva stipulato con alcune organizzazioni di volontariato per l'offerta di servizi di trasporto sanitario. In particolare, la Commissione contestava l'affidamento diretto di questi servizi in virtù della mancata applicazione della disciplina sui contratti d'appalto prevista dalla direttiva 92/50/CEE.

all'offerta di beni e servizi da scambiare con altri soggetti, questo è sufficiente a qualificare quell'attività come attività d'impresa, finanche quando l'attività considerata non sia considerabile come quella principale dell'organizzazione. Da ciò discende che la circostanza per la quale un determinato ordinamento qualifica specifici soggetti come organizzazioni di volontariato non è sufficiente a escludere la qualificazione d'impresa ai sensi dell'ordinamento comunitario. Né tantomeno ostacola una tale conclusione l'osservazione secondo cui tali soggetti potrebbero presentare offerte notevolmente inferiori a quelle dei propri concorrenti in virtù del titolo gratuito che caratterizza l'attività dei collaboratori di questi soggetti.

La Corte di Giustizia pare così prediligere un tipo di concorrenza che non si limita a comparare solo l'efficienza quantitativa in termini esclusivi di costo dell'offerta di un servizio, ma è interessata a comparare anche le diverse forme di offerta, derivate da modelli organizzativi diversi e originali.

E' ragionevole chiedersi se la sentenza in argomento possa invero esentare del tutto le amministrazioni nazionali dall'applicazione di procedure che garantiscano la trasparenza negli affidamenti alla luce del nostro codice dei contratti pubblici. D'altra parte, la Corte di Giustizia conclude anche che, nell'ipotesi in cui il servizio in questione fosse da qualificare come servizio sanitario, l'affidamento diretto è fatto salvo solamente se non viene dimostrato che il servizio desti un sicuro interesse transfrontaliero, ipotesi che in verità ricorre più frequentemente per quei servizi offerti nei territori contendibili tra più stati membri. È evidente però che la Corte ci tiene a sottolineare che l'affidamento diretto in assenza di qualsiasi rispetto di regole di trasparenza può essere accettato in ipotesi ben circoscritte. Quanto espresso dalla Corte, così come peraltro ribadito in alcune occasioni anche dalla Commissione Europea, suggerisce prudenza nell'affrontare la delicata materia degli affidamenti di servizio, ivi compresi quelli sociali e sanitari, perché la Corte rammenta che, salvo ipotesi speciali, in questi casi si applicano le regole a garanzia della concorrenza nel mercato. E, peraltro non è affatto escluso che condizioni particolari che impediscano l'applicazione della disciplina comunitaria siano sufficienti a escludere del tutto l'applicazione delle regole della concorrenza in tali affidamenti per il diritto interno, stante il rilievo che ha assunto nel nostro ordinamento la disciplina della concorrenza nelle relazioni di contenuto economico.

### **3. La ripartizione delle funzioni attribuite agli enti locali**

La normativa regionale stabilisce una ripartizione delle funzioni tra gli enti territoriali regionali, secondo la quale:

a) alla Regione, spettano le funzioni riguardanti:

- la tenuta e l'aggiornamento del Registro regionale delle imprese autorizzato all'esercizio dell'attività di noleggio;
  - l'invio al Ministero competente dell'elenco delle imprese autorizzate nell'anno precedente, specificando il numero di autobus in dotazione e degli autobus acquistati con finanziamenti pubblici;
  - l'accertamento della permanenza dei requisiti per l'esercizio dell'attività;
  - la vigilanza sull'osservanza della legge;

b) alle Province, spetta, per quanto di loro competenza territoriale:

- accertare la permanenza dei requisiti per l'esercizio dell'attività;
- vigilare sull'osservanza della legge

c) ai Comuni sono attribuite le seguenti funzioni:

- il rilascio, la sospensione e la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività alle imprese aventi sede legale o principale; organizzazione aziendale nel loro territorio di competenza;
- l'invio alla Regione di copia delle autorizzazioni rilasciate e successive modifiche;
- la comunicazione alla Regione dell'adozione da parte delle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività della carta dei servizi;
- la vigilanza sull'osservanza della legge;
- l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dalla normativa.

### **4. Requisiti per lo svolgimento delle attività**

Come già richiamato in premessa, uno dei punti qualificanti la novella in parola è la previsione di una carta dei servizi da adottarsi dagli esercenti

l'attività di noleggio. Si tratta di un documento che dovrà essere redatto sulla base di uno schema tipo che la Regione Veneto approverà di concerto con le associazioni regionali di categoria maggiormente rappresentative. Le imprese esercenti l'attività si impegnano a garantire una adeguata conoscenza della carta dei servizi presso la clientela mediante idonei strumenti di pubblicità.

Attraverso la Carta dei servizi, le imprese, specie quelle impegnate nell'erogazione di servizi di pubblica utilità, quale il trasporto di viaggiatori, comunicano e informano l'utenza circa i servizi erogati, le modalità di erogazione, gli standard di qualità applicati, le modalità per comunicare gli eventuali disservizi e attraverso cui comporre eventuali controversie che dovessero insorgere tra impresa e cittadini-utenti del servizio. Si tratta, pertanto, di uno strumento di trasparenza, ma soprattutto di accreditamento delle singole imprese presso i cittadini – utenti: questi ultimi, invero, possono conoscere in anticipo la qualità e la modalità di erogazione del servizio, anche allo scopo di poter confrontare le offerte disponibili.

## **5. Brevi considerazioni finali**

La normativa in oggetto sembra, in un contesto comunitario e nazionale (quest'ultimo più "lento" del primo) orientati, in specie in questi ultimi anni, a sostenere interventi e azioni volti a favorire una concorrenza sostenuta dalla libera scelta degli utenti, realizzare un importante obiettivo, ossia quello di affidarsi al mercato per quanto riguarda un servizio sì di pubblica rilevanza, ma necessariamente richiesto di potersi sostenere economicamente in modo autonomo. In questo senso, il primo profilo (autorizzatorio) è assicurato dalle competenze spettanti in capo agli enti locali territoriali, mentre il secondo profilo (imprenditoriale) è riconosciuto in capo alle imprese (specie piccole e medie), in grado di garantire l'espletamento del servizio da erogare. Da ciò discende che la funzione regolatrice (pubblica) e la funzione imprenditoriale (privata) contribuiscono all'incremento del benessere della comunità locale.

La libertà di prestazione dei servizi, la contendibilità del mercato, la richiesta di competitività, che anche nel settore dei trasporti di persone ormai sono considerati elementi imprescindibili, costituiscono fattori tutti che impongono nuove sfide imposte alle politiche della mobilità, che contribuiscono a costruire nuovi spazi di intervento, che indicano la necessità di innovare il sistema dei trasporti locali di persone, di essere maggiormente rivolti alle istanze degli utenti dei servizi, di riuscire a coniugare la componente sociale del servizio con la necessaria sostenibilità economica. In questo scenario, comune a tutti i paesi europei, l'ente pubblico è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale e insostituibile, ossia quello di regolatore, di coordinare gli interventi integrati, nonché di valutare gli interventi e i servizi realizzati.