

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 335 del 19 marzo 2013

D.G.R. n. 1599 del 11 ottobre 2011. Indirizzi ai Comuni sulla durata delle licenze e delle autorizzazioni allo svolgimento di servizi pubblici non di linea e sul conseguente procedimento di rinnovo (l.r. 22/1996).

[Trasporti e viabilità]

Note per la trasparenza:

In attuazione del processo di semplificazione avviato in tutti i settori regionali dalla D.G.R. n. 1599 del 11 ottobre 2011, con il presente provvedimento si forniscono ai Comuni degli indirizzi di semplificazione dei procedimenti di rinnovo delle licenze e delle autorizzazioni allo svolgimento di servizi pubblici non di linea di cui alla l.r. 22/1996.

L'Assessore Renato Chisso riferisce quanto segue.

L'art. 9, comma 3, lett. b) della Legge regionale 30 luglio 1996, n. 22 "Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra" demanda, tra l'altro, ai regolamenti comunali di stabilire la durata delle licenze taxi e delle autorizzazioni al servizio di noleggio di autovettura con conducente e le modalità per il loro rinnovo.

Tale disposto normativo è stato inteso dalle Amministrazioni locali in modo non sempre omogeneo, facendo sorgere negli operatori del settore una richiesta di uniformità di disciplina e di semplificazione del relativo procedimento amministrativo che è stata raccolta dalla Regione, in attuazione della D.G.R. n. 1599 del 11 ottobre 2011, con la costituzione di un Tavolo Tecnico di semplificazione tematico, composto oltre che da funzionari della Regione, da rappresentanti dei comuni capoluoghi di provincia e dall'A.N.C.I. - Associazione Nazionale Comuni Italiani. Tale Tavolo ha approfondito le prassi amministrative invalse nelle diverse realtà territoriali, ha discusso i loro punti di forza e di debolezza e ha individuato quella che costituisce una "buona pratica" amministrativa alla luce dell'evoluzione normativa in materia di semplificazione, da tradurre in un indirizzo regionale.

Per avere una rappresentazione della disciplina della materia, si è proceduto alla raccolta dei regolamenti che disciplinano tali attività dei comuni capoluoghi di provincia (Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza), di altri significativi comuni veneti rappresentativi da un punto di vista demografico e territoriale (Adria, Albignasego, Bassano del Grappa, Paese, Legnago, Pieve di Cadore e San Donà di Piave) e di alcune grandi città italiane (Roma, Milano, Torino, Bologna e Napoli). Raggruppando le soluzioni omogenee emergenti dalla prassi applicativa dei diversi Enti presi in considerazione sono emersi le seguenti modalità di regolamentazione:

- a) Durata dei titoli abilitativi di 5 anni, procedimento di rinnovo ad istanza di parte e previsione di un ulteriore atto di vidimazione annuale per l'accertamento della permanenza dei requisiti con esibizione di documenti (Comuni di Rovigo, Venezia, Vicenza, Adria, Albignasego, Pieve di Cadore e San Donà di Piave);
- b) Durata dei titoli abilitativi limitata (5 anni, 3 anni, un anno), procedimento di rinnovo ad istanza di parte (Comuni di Legnago, Treviso e Torino);
- c) Durata dei titoli abilitativi di 5 anni, rinnovo tacito in assenza di motivi ostativi controllati d'ufficio (Comune di Paese);
- d) Durata dei titoli abilitativi illimitata, procedimento di rinnovo ad istanza di parte e previsione di un ulteriore atto di vidimazione per l'accertamento della permanenza dei requisiti con esibizione di documenti (Comuni di Verona, Bassano del Grappa, Roma, Napoli);
- e) Durata dei titoli abilitativi illimitata, accertamento d'ufficio della permanenza dei requisiti (Comuni di Belluno, Padova, Milano e Bologna).

Dall'analisi della casistica illustrata è risultato che il modello più applicato nella realtà veneta è quello che prevede una durata quinquennale dei titoli autorizzatori ed un procedimento di rinnovo ad istanza di parte. Inoltre, in molti casi, a tale procedimento ne viene affiancato un secondo detto di "vidimazione annuale" dei titoli abilitativi, onere volto all'accertamento della permanenza dei requisiti tramite l'esibizione di documenti da parte del soggetto autorizzato. Seppure tale modello procedimentale risulti essere il più diffuso, esso costituisce anche quello più gravoso quanto ad oneri amministrativi imputati agli operatori economici interessati. Infatti, non solo si prevede un meccanismo di rinnovo ad istanza di parte, ma si rende obbligatoria anche la c.d. "vidimazione annuale" che implica un ulteriore onere di esibizione documentale. Tale modello procedimentale ha sicuramente il pregio di rendere piuttosto frequenti e certi i controlli. Tuttavia, esso dovrebbe essere superato, poiché tale modalità procedimentale non appare rispettosa dei principi di non aggravamento del procedimento, di proporzionalità degli adempimenti amministrativi alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione alla dimensione dell'impresa e di eliminazione degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici perseguiti.

Sul versante opposto alcuni capoluoghi veneti come Padova e Belluno, ma anche città significative come Milano e Bologna, si sono spinti a qualificare la durata di licenze e autorizzazioni come "illimitata", applicando un principio di presunzione di permanenza dei requisiti e hanno sostituito al procedimento di rinnovo ad istanza di parte un procedimento di controllo d'ufficio sulla permanenza dei requisiti legali. Il modello è senz'altro quello che meglio soddisfa l'esigenza di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, non solo per il risparmio in termini di costi per l'impresa (sia in termini pecuniari, che di tempo), ma soprattutto in quanto libera l'operatore economico dall'onere di dare un ulteriore impulso amministrativo ad un'attività che svolge in modo continuativo sulla base di un titolo amministrativo già rilasciato dall'amministrazione. L'interesse pubblico tutelato dalla disposizione che prevede il rinnovo del titolo abilitativo è in ogni caso soddisfatto se l'Amministrazione predispone un efficace sistema di controlli d'ufficio, tramite accertamenti ed ispezioni, che abbia le caratteristiche di universalità, ossia soggettivamente esteso a tutti gli operatori economici autorizzati, e di adeguata periodicità. Da un punto di vista organizzativo, ciò implica lo spostamento da un sistema di controllo formale, basato su autocertificazioni ed eventuale controllo della loro veridicità, ad un controllo diretto da parte dell'Amministrazione della permanenza dei requisiti sia soggettivi che oggettivi allo svolgimento dell'attività. Tale modello,

se costituisce certamente una “buona pratica” che non ha generato nelle amministrazioni che l’hanno sperimentata particolari elementi di criticità, può trovare qualche elemento di contraddizione nel dato letterale della legge regionale 22/1996. Infatti, l’art. 9, comma 3, lett. b) di tale legge, esplicitando che i regolamenti comunali stabiliscano “la durata delle licenze e delle autorizzazioni” e “le modalità per il loro rinnovo”, implica che un procedimento di rinnovo ci debba essere. Tuttavia tale dato letterale non appare insuperabile se letto in chiave evolutiva alla luce della più recente normativa in materia di semplificazione.

Un’ulteriore esperienza interessante da un punto di vista della semplificazione è quella rappresentata dal Comune di Paese, che prevede che le autorizzazioni abbiano durata fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di rilascio e s’intendono automaticamente rinnovate se non vi sono motivi ostativi accertati e comunicati da parte dell’Amministrazione, la quale effettua il controllo attraverso accertamenti d’ufficio nonché mediante richiesta di esibizioni documentali, comprese idonee autocertificazioni. In questo caso la previsione del procedimento di rinnovo è formalmente aderente alla lettera dell’art. 9, comma 3, lett. b) della L.R. 22/1996, mentre, da un punto di vista sostanziale, la combinazione dell’avvio d’ufficio del procedimento di rinnovo, i controlli d’ufficio e il meccanismo del rinnovo tacito, consentono di ottenere gli stessi risultati della previsione di una durata illimitata del titolo autorizzatorio.

Alla luce delle considerazioni espresse, il Tavolo tecnico ha condiviso che la “buona pratica”, che può costituire oggetto d’indirizzo regionale, possa essere costituita in modo alternativo e fungibile dalla prassi che prevede la durata illimitata dei titoli autorizzatori ovvero dal modello già sperimentato dal Comune di Paese.

Infatti, anche in questo secondo modello, l’avvio d’ufficio del procedimento di rinnovo, coniugato ai controlli d’ufficio e all’adozione di un provvedimento tacito raggiunge lo scopo della previsione illimitata di licenze e autorizzazioni e ha, inoltre, il pregio di cadenzare la periodicità dei controlli in funzione della costituzione o meno del provvedimento tacito e di scaglionare gli stessi sulla base delle diverse date di cessazione di validità di licenze e autorizzazioni.

Il timore che una riprogettazione del procedimento secondo gli indirizzi appena descritti possa favorire pratiche elusive del dettato normativo da parte degli operatori economici può essere fugato se l’attività di controllo sia effettiva. In tal senso i controlli devono riguardare l’universalità dei soggetti autorizzati e non possono essere, quindi, soltanto campionari. Quanto alla loro periodicità, se da un lato i controlli frequenti sono sicuramente idonei ad evitare i paventati fenomeni elusivi, dall’altro la loro periodicità deve conciliarsi con l’esigenza di non rendere troppo gravosa tale attività da un punto di vista organizzativo per gli Enti locali e con il rispetto del principio di proporzionalità dei controlli e dei connessi adempimenti amministrativi al rischio inerente all’attività controllata nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici tutelati, di cui all’art. 14, comma 4, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5. Un punto di equilibrio tra queste confliggenti esigenze può essere costituito da una periodicità triennale dell’attività di controllo su ciascun titolo autorizzatorio rilasciato. In questo senso l’esperienza del Comune di Padova appare positiva, mentre il controllo triennale trova riscontro anche in un settore limitrofo a quello qui considerato, ossia il noleggio di autobus con conducente nel quale la durata dell’autorizzazione è illimitata e l’art. 15 comma 2 della l.r. 11/2009 prevede un controllo da parte dei Comuni sulla permanenza dei requisiti almeno triennale.

Infine si evidenzia come il Tavolo Tecnico sia stata l’occasione per gli Enti locali per far emergere un’univoca richiesta di coordinamento regionale che si spingesse oltre lo specifico tema del rinnovo delle licenze e delle autorizzazioni, ma che prendesse in considerazione temi quali l’uniformità dei requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi, il procedimento del loro rilascio, il regime dei controlli. Tale istanza è senz’altro meritevole di accoglimento da parte della Regione, che intende quindi promuovere un’opera di coordinamento e di semplificazione in materia di servizi pubblici non di linea di cui alla l.r. 22/1996, tramite la costituzione di un Tavolo tematico ad hoc composto da rappresentanti degli stessi Enti già coinvolti nell’esperienza appena conclusasi integrato da un componente dell’U.P.I. - Unione delle Province d’Italia ed aperto al confronto con le categorie e gli utenti.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all’approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

La Giunta regionale

Udito il relatore, incaricato dell’istruzione dell’argomento in questione ai sensi dell’art. 53, 4° comma, dello Statuto, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l’avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale;

Vista la legge 30 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.

Visto l’art. 49 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 122/2010;

Visto l’art. 3 del d.l. 9 febbraio 2012, modificato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35;

Vista la legge regionale 30 luglio 1996, n. 22 “Norme per l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra”;

Viste le D.G.R. nn. 1599 del 11 ottobre 2011 e 1419 del 31 luglio 2012;

Considerati gli esiti del Tavolo Tecnico di semplificazione in materia di Taxi e N.C.C.

delibera

1. di considerare le premesse parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

2. di adottare il seguente indirizzo in base al quale i Comuni sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti adottati ai sensi dell’art. 9, comma 3, lett. b) della Legge regionale 30 luglio 1996, n. 22 “Norme per l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra”: “Prevedere la durata illimitata delle licenze e delle autorizzazioni, ovvero prevedere un procedimento di rinnovo ad avvio d’ufficio con rinnovo tacito del titolo in assenza di motivi ostativi accertati dall’Amministrazione. Prevedere un sistema di controlli d’ufficio sulla permanenza dei requisiti previsti dalla legge e dal regolamento che risponda al principio di effettività e che riguardi, in particolare, la totalità dei titoli abilitativi rilasciati con una periodicità

triennale. Ove sorgano ragionevoli dubbi sulla permanenza dei requisiti, rimane ferma la potestà di procedere in ogni tempo agli accertamenti d'ufficio necessari. Abrogare ogni altro adempimento amministrativo inutile ed in particolare il visto annuale di vidimazione.”

3. di costituire un Tavolo tecnico di coordinamento e di semplificazione in materia di servizi pubblici non di linea di cui alla l.r. 22/1996, composto dal Dirigente della Direzione regionale Mobilità, da un rappresentante per ciascuno dei Comuni capoluoghi di provincia, da un rappresentante dell’A.N.C.I. ed da uno dell’U.P.I., aperto al confronto con le categorie e gli utenti, avente ad oggetto i requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi, il procedimento del loro rilascio, il regime dei controlli;

4. di incaricare la Direzione regionale Mobilità di dare esecuzione al presente atto;

5. di dare atto che la presente deliberazione non comporta spesa a carico del bilancio regionale;

6. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino ufficiale della Regione.