

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE N. 2436

d'iniziativa dei deputati

DELL'ORCO, TONINELLI, DE LORENZIS, LIUZZI, NICOLA BIANCHI,  
CRISTIAN IANNUZZI, SPESSOTTO, PAOLO NICOLÒ ROMANO

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

Presentata il 6 giugno 2014

Onorevoli Colleghi! Nonostante la crisi del mercato dell'automobile e il rilevante calo delle immatricolazioni che, secondo l'Associazione delle case automobilistiche estere in Italia, nel 2013 ha toccato il -7,1 per cento, le automobili private italiane sono più di 37 milioni, il numero più alto in Europa, e sono responsabili di inquinamento, congestione, incidenti e consumo del suolo tra i più alti in Europa. Il parco circolante tra il 2008 e il 2012 è aumentato del 2,73 per cento, cioè di 986.612 autovetture. Il nostro Paese è da sempre legato ad una solida tradizione motoristica e, in particolare, le automobili rimangono in testa ai principali mezzi di trasporto scelti per spostarsi nelle città della penisola (93 per cento), la maggioranza degli italiani continua a considerare l'automobile personale come il mezzo di trasporto preferito e, secondo una ricerca di Deloitte, due persone su tre hanno intenzione di acquistarne una nei prossimi tre anni. Il tasso di

RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA - 2014

---

motorizzazione e di pluri-motorizzazione delle famiglie italiane è tra i più alti d'Europa. Abbiamo un primato europeo anche sulle vendite ai privati mentre è bassa la quota di automobili vendute alle aziende: ciò significa che l'automobile in Italia rimane un «bene passionale», un bene che i privati desiderano acquistare, possedere e mantenere a proprie spese. Si desidera, in sintesi, conservare la proprietà della propria automobile.

La crisi finanziaria ha in parte però incrinato questa tendenza: i proprietari di automobili sono diventati sempre più sensibili all'aumento dei prezzi del carburante, all'aumento dei costi di parcheggio e alle imposizioni locali quali pedaggi e tasse sul traffico. Secondo il Rapporto sulla mobilità in Italia, realizzato da Isfort in collaborazione con il centro ricerche Hermes e con le associazioni di trasporto Asstra e Anav, dal 2008 al 2012 il numero degli spostamenti non ha fatto che calare passando, nel giorno medio feriale, dai 128 milioni del 2008 ai 97,5 del 2012, con una riduzione del 23,9 per cento. La crisi della mobilità si traduce in perdita di spostamenti di tutti i modi di trasporto (pubblico e privato) nel 2012, come mostra la variazione della dinamica degli spostamenti per mezzi di trasporto motorizzati in ambito urbano: rispetto al 2011, l'automobile perde il 16,2 per cento e ancora più in calo sono motocicli e ciclomotori, che perdono il 38,9 per cento; anche l'uso dei mezzi pubblici scende, ma solo del 6,6 per cento. In ambito extraurbano, invece, nel 2012 l'automobile mantiene la posizione di mercato aumentando la quota modale dell'1,7 per cento, mentre i mezzi pubblici perdono l'1,8 per cento.

Se pure la riduzione dell'uso dell'automobile è auspicabile, è pur vero che il trasporto pubblico locale non è in grado da solo di garantire tutte le esigenze di mobilità e che, soprattutto negli ultimi anni, è in forte affanno con il progressivo taglio dei fondi subito dalle regioni. Tutti questi fattori insieme, la disponibilità di un considerevole parco auto private in circolazione, l'aumento dei costi per il mantenimento dell'automobile e, non da ultimo, la scarsità di risorse destinate al trasporto pubblico locale fanno dell'Italia il Paese ideale per sperimentare nuove forme di mobilità, anche basate sulla condivisione dell'uso degli autoveicoli.

Si tratta, in definitiva, di un'applicazione al settore del trasporto della cosiddetta «sharing economy», una forma di economia della condivisione in via di diffusione soprattutto nei Paesi del nord Europa e negli Stati Uniti d'America che, secondo economisti di fama internazionale, rappresenta una rivoluzione che potrebbe addirittura mettere in discussione il capitalismo. La sharing economy, nata nel mondo virtuale (il sistema operativo Linux o l'enciclopedia Wikipedia sono gli esempi più rappresentativi), si sta infatti allargando a qualsiasi tipo di oggetto o competenza.

Nel settore del trasporto, appunto, esistono già da diverso tempo iniziative rappresentative del fenomeno che hanno anche il pregio di garantire una mobilità maggiormente sostenibile. Si tratta del car sharing, ovvero l'uso, su prenotazione, di automobili dislocate in precisi punti del territorio, del car pooling, ovvero la condivisione di un'automobile privata da parte di un gruppo di persone che si muovono per lavoro, studio o altre attività lungo lo stesso percorso e nei medesimi orari o, ancora, del ride sharing, moderna rivisitazione dell'autostop. La conoscenza e la diffusione di queste forme di sharing economy applicate alla mobilità è però in Italia molto ridotta rispetto agli altri Paesi europei.

L'incentivazione di tali forme innovative di mobilità è fondamentale se consideriamo che, nel 2050, secondo la FAO, il 70 per cento della popolazione mondiale vivrà nelle città, rispetto all'attuale 49 per cento. In questa prospettiva è fondamentale soprattutto sviluppare misure di car pooling e di ride sharing che, a differenza del car sharing, si basano sulla condivisione del veicolo tra più utenti nello stesso spazio arco-temporale, garantendo così un aumento del tasso di occupazione del veicolo (coefficiente di riempimento) con tutto ciò che ne deriva.

La mobilità in Italia è sempre più un fenomeno locale con spostamenti a breve raggio che, per lo più, avvengono all'interno della città. La somma degli spostamenti di passeggeri al di sotto di 10 chilometri vale infatti il 70 per cento del totale e quindi aumentare il tasso di occupazione dei veicoli in città, che oggi è di 1,2 passeggeri, comporterebbe un immediato abbattimento della congestione del traffico veicolare e dell'inquinamento, un risparmio energetico nonché una riduzione del rischio di incidentalità e

---

un'ottimizzazione dei parcheggi delle vetture. Se si viaggiasse con automobili piene, condividendo i posti liberi, si risparmierebbero ogni anno ben 40 miliardi di tonnellate di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>). Il car pooling e il ride sharing potrebbero quindi dare quel considerevole contributo nel raggiungimento degli obiettivi europei in termini di emissioni di CO<sub>2</sub> che i metodi tradizionali del blocco della circolazione e il metodo delle targhe alterne non sembrano più riuscire a dare. Smog oltre i livelli consentiti è stato registrato da Legambiente in 43 città delle 91 monitorate nel 2013, mentre nei primi 36 giorni del 2014 in alcune città erano stati già registrati oltre 20 giorni di superamento e, tra i capoluoghi di regione, 7 avevano superato già per oltre 10 giorni il limite medio giornaliero stabilito dalla legge per il PM<sub>10</sub> (il limite medio giornaliero di polveri sottili è di 50 microgrammi per metro cubo).

Inoltre, la congestione in Italia costa l'1,5 per cento del prodotto interno lordo (PIL), ovvero più di 20 miliardi di euro (Ambrosetti 2012). A livello di singolo utente questo implica che il costo aggiuntivo delle ore trascorse nel traffico, in alcune città, può superare anche 1.000 euro annui per un utente del trasporto privato e 600 euro per un utente del trasporto pubblico. Oltre ai costi sociali, ci sono poi quelli individuali: il costo medio dell'automobile per singolo automobilista è di 5.500 euro l'anno (fondazione Caracciolo, 2007), mentre in termini di costi di trasporto, secondo uno dei principali operatori di car pooling, i vantaggi per gli utenti sarebbero stati quantificati in 55 miliardi di euro in benzina e in pedaggi, una cifra pari al 3,5 per cento del PIL italiano, con un abbattimento dei costi di trasporto che può arrivare quasi al 50 per cento per le tratte medio lunghe e, per chi mette a disposizione la propria automobile, fino al 75 per cento. Vale la pena sottolineare, però, che non si parla ovviamente di un guadagno di un risparmio in quanto il car pooling non è un'attività commerciale ma un fenomeno sociale spontaneo che, facilitato dalla rete internet e dallo sviluppo delle nuove tecnologie, promuove l'incontro tra domanda e offerta senza intermediari.

Va comunque evidenziato che il car pooling è già, a livello normativo, tra le principali applicazioni del principio di mobilità sostenibile. Infatti il decreto del Ministro dell'ambiente 27 marzo 1998 sulla mobilità sostenibile nelle aree urbane, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 1998, ha già previsto che i comuni incentivino «associazioni o imprese ad organizzare servizi di uso collettivo ottimale delle autovetture» anche se solo nel caso siano realizzate con veicoli ad abbattimento di emissioni inquinanti. La legge 24 novembre 2000, n. 340, ha inoltre istituito i piani di mobilità urbana (PUM), che hanno tra gli obiettivi anche quello di minimizzare l'uso individuale dell'automobile privata, nonché l'incremento della capacità di trasporto e l'aumento della percentuale di cittadini trasportati dai sistemi collettivi anche con soluzioni di car pooling e car sharing. Ma la normativa nazionale non si spinge oltre l'affermazione di un principio e i risultati, dal 1998, sono stati poco rilevanti sebbene numerosi comuni e province abbiano promosso forme di car pooling.

Per rendere reali e consistenti i vantaggi sociali, economici e ambientali offerti dal car pooling il sistema deve però innanzitutto uscire da un uso di nicchia puntando ad ampliare il suo bacino di utenti e a divenire anche uno strumento di mobilità urbana di uso quotidiano e non, solamente, uno strumento per una ristretta nicchia di persone, «pionieri» della mobilità alternativa, che lo utilizzano, come attualmente accade, saltuariamente e principalmente in ambito extraurbano.

In secondo luogo, per sviluppare queste nuove forme di mobilità è necessario destinare fondi all'effettivo sostegno di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione del settore. Si pensi in particolare alla ricerca in ingegneria elettronica e informatica al fine di realizzare software, piattaforme web e nuovi strumenti o tecnologie ITS che vadano nella direzione di migliorare l'incrocio di dati e di rendere il car pooling sempre più funzionale, tracciabile, certificabile e in qualche modo più sicuro.

La presente proposta di legge si compone di quattro articoli: l'articolo 1 definisce le finalità della legge mentre l'articolo 2 fornisce una definizione normativa del car pooling atta a distinguerla da un'attività di impresa e nello specifico dal servizio di taxi o di noleggio con conducente, escludendone

---

qualsiasi possibilità di lucro. All'articolo 3 si prevedono forme di promozione e di informazione degli utenti da realizzare attraverso un obbligo (comma 1) per tutti gli enti pubblici e per le imprese con più di 250 addetti a riservare nel loro sito internet uno spazio alle informazioni sul car pooling e agli operatori. Questi soggetti diventano in pratica parte attiva di un processo di informazione e di formazione dei cittadini essendo responsabilizzati a fornire informazioni ai propri dipendenti o clienti sui sistemi di mobilità alternativa per muoversi e in particolare per raggiungere le proprie sedi. Questa disposizione si pone l'obiettivo di raggiungere grandi bacini di potenziali utenti quali possono essere appunto gli enti pubblici e le grandi aziende. Si punta, in pratica, a estendere l'ambito e gli strumenti del già menzionato decreto del 27 marzo 1998 sulla mobilità sostenibile nelle aree urbane. In quel caso, infatti, le previsioni erano destinate ad avere un'efficacia limitata in alcune aree del Paese e a un ristretto numero di soggetti: le disposizioni si applicavano solo alle imprese con più di 800 addetti e agli enti pubblici con più di 300 dipendenti e solo all'interno di comuni a rischio di inquinamento atmosferico individuati dalle regioni e ai sensi del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155; questo limitato numero di imprese ed enti pubblici risultava obbligato ad adottare un piano degli spostamenti casa-lavoro finalizzato alla riduzione dell'uso del mezzo privato e a nominare un responsabile della mobilità. Con la disposizione contenuta nella presente proposta di legge si punta invece a coinvolgere tutte le grandi imprese e tutti gli enti pubblici senza più alcuna distinzione dimensionale nell'ambito di tutto il territorio nazionale, dando a questi soggetti uno strumento in più per dare concretezza alle misure di mobilità sostenibile.

I commi 2 e 3 dell'articolo 3 garantiscono poi l'effettiva applicazione della misura con la previsione di sanzioni dirette nei confronti di enti pubblici e di grandi imprese che non prevedono nei loro siti internet uno spazio informativo dedicato al car pooling o che non danno accesso ai medesimi siti agli operatori di car pooling.

Al comma 4 dell'articolo 3 si prevedono campagne annuali di informazione e di educazione alla mobilità alternativa e sostenibile, con

riguardo al car pooling, promosse dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'articolo 4, infine, prevede di rendere espressamente fruibile a progetti di sviluppo di car pooling il Fondo per la crescita sostenibile.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

(Finalità).

1. Finalità della presente legge è lo sviluppo di un sistema di mobilità basato sull'uso condiviso di veicoli privati che, applicato su ampia scala e in particolare nelle aree urbane con alta intensità di traffico veicolare ed elevati livelli di inquinamento, comporti una sensibile riduzione dell'impatto ambientale derivante dal traffico urbano e si configuri come strumento di mobilità sostenibile ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 27 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 1998.

### Art. 2.

(Definizione).

1. Ai fini della presente legge, per car pooling si intende un sistema di trasporto basato sull'uso condiviso di veicoli privati tra due o più persone che devono percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, messe in contatto tramite servizi dedicati forniti da intermediari pubblici o privati, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici. Il servizio di trasporto svolto nelle forme stabilite dalla presente legge non si configura come attività di impresa. Sono ammesse forme di contribuzione alle spese di trasporto sostenute, valutate sulla base dei costi chilometrici di esercizio calcolati in base alle tabelle nazionali elaborate dall'Automobile Club d'Italia e pubblicate periodicamente nella Gazzetta Ufficiale nonché eventuali pedaggi per soste, strade e autostrade. Per il servizio di trasporto svolto non può essere previsto alcun tipo di corrispettivo.

### Art. 3.

---

(Iniziative di informazione e di promozione dell'accesso al servizio di car pooling).

1. Le amministrazioni e gli enti pubblici di ogni ordine e grado riservano nei propri siti internet e intranet istituzionali uno spazio dedicato a fornire informazioni relative al car pooling, anche consentendo l'accesso tramite appositi collegamenti ipertestuali ai servizi dedicati operati attraverso l'utilizzo di strumenti informatici da intermediari pubblici o privati, previa richiesta da parte di questi ultimi. L'adempimento dei suddetti obblighi informativi non comporta oneri a carico degli intermediari. Al medesimo obbligo sono soggette le imprese private che occupano presso un unico stabilimento un numero complessivo di addetti superiore a 250.

2. Le amministrazioni, gli enti pubblici nonché le imprese private di cui al comma 1 che non adempiono all'obbligo ivi previsto sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000 commisurata sulla base della gravità dell'inadempimento e in relazione al numero di addetti occupati. La sanzione è maggiorata dell'importo di euro 25 per ogni giorno di ritardo rispetto alla formale contestazione dell'inadempimento da parte dei soggetti di cui al comma 3.

3. La sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 2 del presente articolo è disposta dalle direzioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e i relativi introiti sono destinati al Fondo di cui all'articolo 4.

4. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito delle rispettive competenze nonché delle risorse ad essi assegnate a legislazione vigente, elaborano annualmente un programma coordinato di iniziative di informazione e di educazione alla mobilità alternativa e sostenibile, con particolare attenzione all'incentivazione del car pooling anche attraverso lo svolgimento di campagne informative sui principali mezzi di comunicazione. I programmi devono essere tesi a diffondere la consapevolezza, in particolare tra le giovani generazioni, della necessità della riduzione dell'uso individuale dei veicoli privati al fine di abbattere i livelli di inquinamento e i



---

consumi energetici e per un generale miglioramento del traffico, della circolazione stradale e delle capacità di trasporto dei sistemi collettivi.

Art. 4.

(Fondo per la crescita sostenibile – promozione del car pooling).

1. Al secondo comma dell'articolo 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, e successive modificazioni, dopo la parola: «imprese» sono inserire le seguenti: «, di amministrazioni e di enti pubblici di ogni ordine e grado».

2. Al comma 2 dell'articolo 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«c-bis) promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione nel settore del car pooling».