SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Mercoledì 26 ottobre 2011

alle ore 10 e alle ore 17

631ª e 632ª Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

I. Discussione dei disegni di legge:

Deputati VIETTI e RAO. – Disposizioni in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio *(Approvato dalla Camera dei deputati).* **(2936)**

– LI GOTTI ed altri. – Modifica al decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di funzioni giudicanti monocratiche penali dei magistrati ordinari al termine del tirocinio *(Fatto proprio dal Gruppo parlamentare Italia dei Valori, ai sensi, dell'articolo 79, comma 1 del Regolamento).* **(1632)**

– BENEDETTI VALENTINI. – Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di destinazione dei magistrati di prima nomina a funzioni monocratiche penali. **(1924)**

TIPOGRAFIA DEL SENATO (465)

– DELLA MONICA ed altri. – Nuove norme in materia di destinazione dei magistrati ordinari al termine del tirocinio. **(1951)**

– D'ALIA. – Modifiche all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. **(1965)**

– LI GOTTI ed altri. – Modifiche al decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di funzioni penali dei magistrati ordinari al termine del tirocinio. **(1967)**

– *Relatore* LONGO *(Relazione orale).*

II. Seguito della discussione della mozione n. 451, Filippi Marco, ed altre connesse, sulla crisi del settore dell'autotrasporto *(testi allegati).*

III. Informativa del Ministro dello sviluppo economico sulla vicenda Irisbus ed altri settori industriali in crisi, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno *(alle ore 17).*

MOZIONI SULLA CRISI DEL SETTORE DELL'AUTOTRASPORTO

(1-00451) (26 luglio 2011)

FILIPPI Marco, ZANDA, DONAGGIO, MAGISTRELLI, MORRI, PAPANIA, RANUCCI, SIRCANA, VIMERCATI, SANGALLI, TOMASELLI. – Il Senato,

premesso che:

il comparto dell'autotrasporto è attraversato da una profonda crisi e rischia di essere limitato dal mancato intervento di una riforma e da una competizione fondata unicamente sui costi;

nonostante il settore dell'autotrasporto italiano sia quello più assistito dalla finanza pubblica, molte aziende rischiano di soccombere e cessare l'attività a causa delle caratteristiche dimensionali e finanziarie;

negli ultimi 20 anni si è determinata una concentrazione del settore industriale e di quello relativo ai servizi di logistica in grandi multinazionali; nello stesso periodo il settore dell'autotrasporto è rimasto frazionato e destrutturato in imprese di piccole e piccolissime dimensioni. Tale distorsione ha determinato un «peso» negoziale diverso che ha portato le tariffe ad abbassarsi notevolmente, non per effetto della qualità o efficienza del trasporto, ma per una rincorsa al contenimento dei costi, inducendo la maggior parte del settore ad operare nell'irregolarità e nella illegalità;

10 anni di finanziamenti pubblici non hanno modificato lo stato delle cose: incidenti, infortuni e vittime della strada non diminuiscono, le infiltrazioni della malavita che tende ad assumere il controllo della rete di distribuzione aumentano, lo spostamento della merce sulla modalità «gomma» nella quasi totalità del trasportato provoca un inquinamento crescente;

la scelta di effettuare finanziamenti a pioggia ha determinato il mantenimento della struttura del settore, con imprese sempre più deboli e indebitate e il ricorso alla violazione delle regole per comprimere i costi e competere sul mercato, con dipendenti delle imprese che si trovano a guidare mezzi pesanti fino a 24 ore consecutive violando tutte le leggi che regolano la circolazione stradale;

in Italia si è mantenuto un numero di imprese di autotrasporto (93.427, tra le quali si annoverano anche imprese che non hanno mezzi propri ma che effettuano unicamente intermediazione allungando la catena dei subappalti) che è quasi il triplo rispetto a Paesi come la Francia (42.551) o la Germania (34.824);

dal 2000 al 2011 le imprese di autotrasporto hanno ricevuto dallo Stato 4,9 miliardi di euro di incentivi, con un crescendo che ha portato a garantire alla categoria, anche negli anni dei tagli lineari di Tremonti, oltre 700 milioni di euro all'anno (per gli anni 2010 e 2011), più del doppio

rispetto a quanto inserito nel decreto incentivi (decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73 del 2010) che avrebbe dovuto sostenere la ripresa economica dei vari settori dell'economia nazionale. Ma le aziende di autotrasporto sono rimaste, per fatturato, addetti e investimenti, ferme a com'erano nel 2000;

gli aiuti sono stati utilizzati per mantenere prezzi bassi e competere in maniera distorta sul mercato. Tale fenomeno si è ulteriormente aggravato con la concorrenza dei Paesi neo comunitari. In alcuni casi, poi, gli incentivi sono finiti nei bilanci delle associazioni di rappresentanza del settore dell'autotrasporto, come nel caso degli stanziamenti sostenuti per la riduzione dei pedaggi autostradali. Tale misura, del tutto in contraddizione rispetto alle scelte fatte dalla Comunità europea secondo il principio del «chi inquina paga», è istituita nel 1995. Nel 2000 la «voce» diventa strutturale con una dote di 77,5 milioni di euro che è incrementata con stanziamenti di anno in anno. Lo stanziamento è assegnato al Comitato centrale dell'albo degli autotrasportatori per interventi in materia di riduzione dei pedaggi autostradali e sicurezza delle infrastrutture. In realtà annualmente il Ministero delle infrastrutture e trasporti con apposita circolare stabilisce che il 90 per cento dell'importo sia destinato alla riduzione dei pedaggi autostradali e solamente il 10 per cento alla sicurezza stradale. In seguito, l'albo dispone che la percentuale di riduzione sia proporzionale al fatturato annuale che le aziende spendono in pedaggi. Le risorse possono essere riconosciute alle singole aziende di autotrasporto ma anche a cooperative e consorzi in possesso dei requisiti mutualistici, aventi nell'oggetto sociale l'attività di autotrasporto e iscritte all'albo. In realtà nessuno di questi consorzi fa realmente attività di autotrasporto ma consente di raggiungere più facilmente le soglie più elevate di sconto. Sotto i 50.000 euro di pedaggi non spetta la riduzione, tra i 50.000 e i 200.000 euro, la riduzione è del 4,3 per cento e bisogna superare i 2,6 milioni di euro per avere il massimo dello sconto consentito, il 13 per cento;

la maggior parte delle imprese italiane, da sole, arriverebbero a malapena alla prima *tranche* di sconto; così entra in campo il consorzio che, unendo le varie aziende, riesce ad ottenere lo sconto massimo del 13 per cento. È evidente che dell'intero sconto non beneficia esclusivamente le aziende perché una parte importante è trattenuta dal consorzio;

le imprese strutturate sono quelle più a rischio e per questo negli ultimi anni hanno iniziato una politica di delocalizzazione aprendo stabilimenti nei Paesi neo comunitari. I camion, poi, finiscono per operare comunque in Italia;

l'autotrasporto italiano non può essere, quindi, lasciato a se stesso dal Governo che si limita all'ordinaria amministrazione eludendo le questioni di una possibile riforma e da una crisi certa,

impegna il Governo:

a favorire una revisione delle competenze normative in materia di autotrasporto che riaffermi il ruolo del Ministero delle infrastrutture e trasporti, al fine di garantire uniformità di comportamenti in tutto il Paese e di evitare fenomeni di *dumping* territoriale tra imprese;

ad elaborare proposte normative per correggere le distorsioni esistenti nel mercato, favorendo le aggregazioni e lo sviluppo di grosse imprese di trasporto (al pari degli altri Paesi europei) in grado di negoziare in un mercato libero il costo del servizio;

a disporre l'immediata cancellazione, d'ufficio, delle imprese iscritte all'albo autotrasportatori che non dispongono di veicoli;

a prevedere una correlazione più stringente fra ricavi delle aziende per operazioni di autotrasporto e capacità trasportistica per prevenire o contrastare la sproporzione tra gli obblighi contrattuali assunti e la capacità effettiva di sostenerli;

a incentivare le imprese che chiudono, erogando fondi per il pagamento dei debiti dell'impresa, favorendo l'acquisto dei mezzi da parte di altre imprese italiane e garantendo sgravi fiscali e contributivi alle imprese che, acquisendo le imprese in crisi, assumono il personale e i mezzi;

ad intensificare ed inasprire il sistema dei controlli nei confronti delle imprese che violano le normative sul codice della strada e delle imprese che sfruttano irregolarmente la libertà di stabilimento attraverso la finta apertura di sedi all'estero;

a prevedere specifiche e proporzionate sanzioni per le imprese che violano gli obblighi di natura sociale (omissione dei versamenti Iva, oneri sociali e previdenziali, eccetera) o che siano state condannate per violazioni relative alla gestione aziendale;

a sviluppare ed incentivare l'intermodalità, assicurando contributi alle imprese italiane che investono in tale direzione, e a garantire il corretto utilizzo e la piena capacità di tutte le reti di trasporto presenti al fine di aumentare la velocità commerciale, abbattere l'inquinamento e ridurre drasticamente gli infortuni e gli incidenti stradali i cui costi sociali sono di proporzioni immense;

a proporre nuove disposizioni per le cooperative che impiegano soci lavoratori, per impedire che si compiano abusi al fine di ovviare alle norme sulla sicurezza o di tutela dei lavoratori;

ad assumere iniziative per contenere il fenomeno della subvezione limitando a due passaggi la «vendita» dello stesso contratto di trasporto ed inserendo il principio dell'indeducibilità dei relativi costi dal terzo passaggio al fine di disincentivare l'intermediazione;

a favorire la previsione della confisca della merce in caso di trasporto abusivo e mancato rispetto della normativa in materia di costi minimi di sicurezza: misura importante e necessaria se si intende far sì che sia l'intera filiera ad essere effettivamente responsabilizzata;

a reintrodurre nell'ordinamento il principio di pari trattamento in ambito europeo, modificando la disposizione del codice della strada (di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992 e successive modificazioni) che impone alle sole aziende italiane di autotrasporto il pagamento immediato in strada delle sanzioni elevate in caso di violazione;

a destinare i proventi derivanti dalle «accise dimenticate» (circa 10 miliardi di euro) al miglioramento della mobilità delle merci e al recupero della carenza infrastrutturale che separa l'Italia dagli altri Paesi.

(1-00477) (5 ottobre 2011)

DE TONI, BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DI NARDO, LI GOTTI, LANNUTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA. – Il Senato,

premesso che:

in dieci anni la quantità di merci trasportata su gomma in Italia è rimasta invariata. Il confronto tra la quota modale del 1998 e quella del 2008, ultimo anno monitorato da Eurostat, evidenzia che nel 1998 l'Italia affidava all'autotrasporto l'89 per cento delle tonnellate destinate al mercato interno. Dieci anni dopo il Paese ha destinato alla strada l'88,3 per cento delle merci. Di conseguenza, la percentuale modale destinata alla ferrovia in questi anni è rimasta pressoché stabile. Sulla base dell'elaborazione dei dati tratti dal documento di lavoro della Commissione europea che accompagna il «Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Monitoring Development of the Rail market», il peso della modalità «ferrovia» sul totale dei trasporti terrestri di merci è cresciuto, nel periodo 2000-2007, in Italia dal 10,5 per cento all'11,1 per cento; mentre in Germania è passato dal 18,6 per cento al 21,3 per cento, nel Regno Unito dal 9,3 per cento al 12,7 per cento;

l'autotrasporto coinvolge ormai più di 120.000 realtà industriali, senza contare l'indotto. Il settore è attraversato da una fase di forte crisi. Si tratta, infatti, di un settore che oggi risulta fortemente caratterizzato da una serie di dinamiche che lo rendono, da un lato, poco competitivo nel sistema economico europeo per crescita dimensionale, organizzativa e tecnologica e, dall'altro, come noto, particolarmente costoso per le casse dello Stato;

in questi anni si è continuato a mantenere in vita un sistema di incentivi settoriali a pioggia poco efficace, basato su misure molto frammentarie e soggette a lunghe trattative tra le sole parti coinvolte; prive di riferimenti a parametri sull'adozione di migliori *standard* di sicurezza, o di innovazione, o ambientali. La maggior parte delle aziende italiane operanti nel settore dell'autotrasporto sono state, infatti, alimentate negli anni da una serie di misure di sostegno che hanno raggiunto la cifra esorbitante di 3,5 miliardi di euro tra il 2000 e il 2009, a cui occorre aggiungere i 700 milioni erogati per gli anni del 2010 e 2011, da far invidia a qualsiasi settore manifatturiero vessato dall'attuale crisi. Eppure, nonostante l'erogazione di tali finanziamenti, continua ad esistere sul mercato un modello di azienda sostanzialmente debole, poco strutturata, e destinata nel tempo a perdere il confronto competitivo a livello europeo, anche e soprattutto a causa dell'assenza di una strategia complessiva della politica nazionale in materia;

il settore dell'autotrasporto si caratterizza per la presenza di numerosissimi operatori di piccole dimensioni, che rendono difficile il conseguimento di economie di scala. Di contro, vi sono mercati esteri nei quali operano grandi imprese, in grado di assicurare servizi di migliore qualità e più efficienti. Secondo i dati Eurostat, in Italia nel 2007 erano attive

93.427 aziende di autotrasporto, più del doppio di quelle operanti in Germania (34.824) e in Francia (42.551). Paesi che per popolazione ed estensione territoriale superano di gran lunga l'Italia;

la media dei dipendenti per azienda è solo di quattro a fronte dei nove tedeschi e francesi e degli otto austriaci. L'Italia si configura nei fatti come la patria dei «padroncini», ovvero dei lavoratori autonomi che solitamente possiedono solo il veicolo che guidano. Una struttura eccessivamente frazionata del settore accresce, tra l'altro, il rischio di comportamenti scorretti da parte di operatori marginali, in termini di mancato rispetto delle regole, di prezzi non coerenti con la sana gestione aziendale e di scarsa qualità del servizio offerto;

preoccupanti sono inoltre gli aspetti che riguardano l'inquinamento ambientale e la mobilità. L'Italia presenta un parco circolante con età molto alta rispetto ad altri Paesi europei che incide sulla percentuale di emissioni inquinanti in atmosfera. Nel 2008 secondo Eurostat solo il 61 per cento dei chilometri è stato coperto da veicoli con meno di 5 anni di età;

le imposte a carico dell'autotrasporto utilizzate per finanziare le infrastrutture stradali derivano per la gran parte dall'imposizione sul carburante, mentre non esistono correttivi legati alle esternalità ambientali e di congestione. L'esternalità di congestione ha un particolare rilievo anche perché aumenta i tempi di percorrenza, genera ritardi e incrementa il consumo di carburante. Tali extracosti sono sopportati dagli utenti del trasporto stradale stesso, costretti ad avvalersi di strade che tendono ad intasarsi, creando così una domanda aggiuntiva di infrastrutture stradali;

uno degli ultimi interventi in materia di autotrasporto operato dal Governo con il decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, ha previsto norme che prevedono il ripristino di tariffe negoziate tra concorrenti, quindi chiaramente lesive della concorrenza, e/o amministrate, in ogni caso anti-concorrenziali, insieme ad una serie di misure discutibili: disciplina derogatoria sui termini di pagamento, regolamentazione e parametri di costo dei tempi di carico/scarico merci, regolamentazione della gestione degli imballaggi, responsabilità solidale del committente per il pagamento dell'ultimo subvettore, responsabilità del committente per violazioni di norme sulla circolazione stradale;

non si può dunque preservare l'attuale e poco efficiente assetto dell'autotrasporto, basato sull'eccesso e sulla frammentazione dell'offerta, sullo sfruttamento dei subvettori e spesso sull'irregolarità fiscale, previdenziale e negoziale, con effetti negativi sulla competitività logistica e sullo stesso futuro dell'autotrasporto nazionale, fortemente pressato dalla concorrenza estera;

l'oramai consolidata «concorrenza sleale» da parte di un numero sempre crescente di veicoli industriali provenienti soprattutto dall'Est dell'Europa che operano nella più totale mancanza di rispetto delle norme di sicurezza stradale, anche a causa di un'assenza di regole certe e di una scarsa politica dei controlli a livello europeo e nazionale, comporta una

situazione drammatica per l'autotrasporto italiano e per l'economia ad esso collegata,

impegna il Governo:

a procedere urgentemente ad una sostanziale revisione della regolamentazione dell'autotrasporto, innanzitutto definendo le misure necessarie ad una definitiva liberalizzazione del mercato attraverso il superamento del meccanismo basato sui cosiddetti costi minimi di esercizio, prevedendo l'introduzione di una clausola di legge di eccessiva onerosità sopravvenuta (la cosiddetta *hardship* del diritto anglosassone) nel caso in cui il prezzo del carburante aumenti o diminuisca di una certa percentuale, da fissare con riferimento alla media di un dato periodo, con conseguente adeguamento del corrispettivo del trasporto;

a procedere alla cancellazione immediata dagli albi provinciali delle imprese prive di veicoli, fenomeno che impedisce di creare reali condizioni di trasparenza sul fronte dell'offerta, necessarie per meglio disciplinare il mercato dei servizi di autotrasporto, anche attraverso il coinvolgimento degli enti locali ed in particolare delle Province cui spetta attualmente la competenza sugli albi locali, valutando altresì la possibilità di promuovere la modifica del decreto legislativo n. 112 del 1998, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, al fine di togliere la competenza alle Province in materia di tenuta degli albi;

a destinare parte delle risorse attualmente previste per il settore nella forma di incentivi volti a favorire le aggregazioni o le fusioni tra imprese di autotrasporto, procedendo all'erogazione in modo proporzionale nonché all'incremento dimensionale delle imprese realizzato a seguito dell'operazione di aggregazione o di fusione e soprattutto in relazione al numero dei veicoli posseduti da ciascuna impresa prima della conclusione dell'operazione di aggregazione o di fusione, purché il numero finale dei veicoli, una volta conclusasi la predetta operazione, non risulti inferiore alle dieci unità;

a valutare l'opportunità di tipologie diverse di sussidi a sostegno delle imprese del settore, quali forme di sgravi fiscali e contributivi legati all'incremento della base occupazionale; agevolazioni concesse a favore delle imprese che, a seguito del perfezionamento delle operazioni di aggregazione o di fusione, abbiano assorbito nell'ambito della propria compagine societaria soggetti che escono dal mercato o esercitano l'attività in conto proprio; riduzione dell'IRAP; introduzione del meccanismo europeo degli incentivi «Marco Polo», incentivi concessi al singolo operatore, mirati al conseguimento congiunto di efficienza produttiva e riduzione dell'impatto ambientale, e che possono interessare gli interventi su infrastrutture, tecnologie e riorganizzazione dei servizi;

a sostenere gli investimenti in innovazione tecnologica a favore di tutte le imprese che intendano dotarsi di dispositivi che consentano la tracciabilità dei percorsi e la gestione satellitare delle flotte, tenuto conto che sono state recepite le direttive europee 2009/4/CE e 2009/5/CE, destinate

ad avere un impatto decisivo sull'operatività e sull'efficacia in materia di controlli sull'autotrasporto;

a modificare la disciplina in materia di limitazione della responsabilità del vettore adeguandola a quanto previsto dalla convenzione di Ginevra del 19 maggio 1956, nota come CMR, sul trasporto internazionale di merci su strada, al fine di garantire una maggiore adeguatezza dei risarcimenti ed un maggior grado di certezza per i vettori;

a contrastare le esternalità negative derivanti dal *dumping* nel settore dell'autotrasporto attraverso la previsione di misure di cui farsi promotore in sede europea;

a prevedere sanzioni maggiormente adeguate per le imprese che violano gli obblighi di legge in materia fiscale e previdenziale;

a garantire immediatamente un sistema in grado di assicurare l'effettivo rispetto delle disposizioni in materia di controlli che non sempre viene riscontrato in tutte le aree del Paese, tenuto conto che una forte differenziazione di controlli effettuati comporta l'insorgere di una concorrenza sleale nei confronti delle aziende che operano correttamente e che il minore numero di controlli nei confronti di trasportatori italiani e stranieri, siano essi comunitari o extracomunitari, comporta, tra l'altro, un rischio per gli utenti della strada;

a promuovere politiche capaci di fare sistema tra tutti gli operatori della logistica, per accrescere la competitività del Paese, tenuto conto delle difficoltà che attraversano il comparto logistico, costretto a collegare una struttura produttiva frammentaria e dispersa sul territorio, utilizzando infrastrutture poco interconnesse e un comparto merci delle ferrovie del tutto inadeguato allo sviluppo di una maggiore intermodalità.