

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

### 48° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 MARZO 1990

Presidenza del Vice Presidente **MARIOTTI**

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Norme in materia di partecipazione dell'ANAS alla Società italiana per il traforo autostradale del Fréjus (SITAF) e sui profili professionali e l'inquadramento nella qualifica funzionale del personale dell'Azienda» (1398), d'iniziativa dei senatori Ianniello ed altri

«Norme per la definizione dei profili professionali del personale dell'Azienda autonoma delle strade (ANAS) e per le autorizzazioni alla medesima Azienda a sottoscrivere azioni della Società italiana per il traforo autostradale del Fréjus

(SITAF)» (2032), approvato dalla Camera dei deputati

**(Discussione congiunta e rinvio)**

PRESIDENTE ..... Pag. 6, 7, 8  
IANNIELLO (DC), relatore alla Commissione . 6, 7

«Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità» (1981), risultante dal testo unificato dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Botta ed altri; Lucchesi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

**(Discussione e rinvio)**

PRESIDENTE ..... 2

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità» (1981)**, risultante dal testo unificato dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Botta ed altri; Lucchesi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità», risultante dal testo unificato dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Botta, Manfredi, Ferrarini, De Lorenzo, Cerutti, Paganelli, Luseti, Angelini Piero, Piermartini, Rebullà, Martuscelli, Bonsignore, Galli, D'Addario, Milani, Fornasari e Armellini; Lucchesi, Lamorte, Avellone, Biafora, Bonsignore, Cardinale, Casini Pier Ferdinando, Cursi, Faraguti, Fausti, Grippo, La Penna, Lia, Leone, Matulli, Mensurati, Piredda e Santonastaso, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riferirò io stesso alla Commissione sul disegno di legge.

Appare superfluo dilungarsi sulle finalità generali del provvedimento approvato dalla Camera dei deputati, che rappresenta il tentativo di dare attuazione ad una delle priorità della politica del trasporto delle merci, quella relativa allo svolgimento della intermodalità.

Lo sviluppo della intermodalità costituisce un passaggio obbligato per la modernizzazione del sistema dei trasporti, per il suo adeguamento alle più avanzate realtà degli altri paesi della Comunità europea.

Non va poi trascurata l'importanza che la intermodalità riveste ai fini di una integrazione tra vettori ferroviari e vettori stradali, che è condizione necessaria per attutire l'impatto ambientale che lo sviluppo dei trasporti determina in misura crescente e sempre meno compatibile con valori come la tutela dell'ambiente e della salute.

Il provvedimento all'esame è il risultato della sintesi di iniziative legislative parlamentari, conseguito attraverso un complesso lavoro della Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei deputati protrattosi dal marzo 1988 al novembre 1989.

In considerazione dell'urgenza del provvedimento, vivamente atteso nel mondo del trasporto, ed ancor più impellente nella prospettiva della unificazione europea del 1992, la Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni, inizialmente investita del suo esame in sede referente, ottenne di operare in sede legislativa.

Il progetto si ripartisce in due grandi aree di intervento, strettamente connesse tra loro.

La prima prefigura una disciplina volta a realizzare un programma di interporti di primo e secondo livello; la seconda definisce provvidenze volte al potenziamento delle imprese specificamente

attrezzate per operare secondo le tecniche della intermodalità. Si intende intervenire dunque, per un verso, sulle strutture fisse e, per l'altro, sulle imprese, per conseguire un significativo progresso della intermodalità.

Il Capo I del disegno di legge concerne norme in materia di interporti. La normativa in particolare stabilisce quanto segue: *a*) definisce la nozione di interporto; *b*) stabilisce le procedure di definizione di un programma quinquennale per gli interporti di primo e di secondo livello considerati di rilevanza nazionale; *c*) prevede che la realizzazione e la gestione delle infrastrutture previste dal programma siano date in concessione almeno trentennale ad enti pubblici e società, anche riuniti in consorzi; *d*) fissa i particolari requisiti strutturali ai quali i soggetti concessionari debbono corrispondere; *e*) autorizza i concessionari a finanziare l'attuazione degli interventi mediante l'emissione di azioni, obbligazioni, titoli atipici, e mediante la contrazione di mutui con istituti di credito speciale; *f*) prevede la concessione di contributi statali quinquennali pari al 5 per cento della spesa di investimento; *g*) detta una normativa particolare (regime di convenzione anziché di concessione) per gli interporti già attivi o in fase di attuazione di Bologna, Padova, Orbassano, Verona, Rivalta Scrivia.

Mi soffermerò ora, brevemente, sui singoli aspetti.

Per quanto riguarda l'articolo 1, la nozione di interporto proposta è conforme alla formula normalmente impiegata per definire tali infrastrutture. In particolare emerge la volontà di circoscrivere comunque l'area dell'intervento agli interporti di grandi dimensioni. È significativo, al riguardo, il fatto che l'interporto deve comunque comprendere uno scalo ferroviario (ovviamente delle Ferrovie dello Stato) in grado di formare o ricevere treni completi.

Per quanto riguarda l'articolo 2, le procedure di formazione, modificazione e aggiornamento del piano sono alquanto laboriose. Si prevede infatti quanto segue:

- 1) i Ministri dei trasporti e dei lavori pubblici congiuntamente formulano una proposta, sentiti gli altri Ministeri competenti e le Regioni interessate;
- 2) la proposta è quindi approvata dal Comitato dei Ministri dei trasporti previsto dalla legge 15 giugno 1984, n. 245, in prima istanza;
- 3) il piano è formalmente adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

La complessità dell'*iter* è un dato di fatto in buona parte inevitabile. Non si può tuttavia celare il timore che la procedura prevista richieda tempi notevolmente lunghi e poco rispondenti all'esigenza di intervenire con la necessaria celerità e tempestività.

Saranno sufficienti i sei mesi assegnati dall'articolo 2 per portare a termine la redazione del piano? Qualche semplificazione sarebbe forse possibile: ad esempio, si potrebbe demandare la formazione della proposta al solo Ministro dei trasporti; si potrebbe escludere la necessità di sentire preventivamente gli altri Ministeri interessati, dal momento che questi sono rappresentati nel Comitato dei Ministri dei trasporti previsto nella citata legge n. 245; si potrebbe stabilire un termine di

decadenza per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari.

All'articolo 3 si stabilisce che la realizzazione e la gestione delle strutture è affidata in concessione almeno trentennale ad enti pubblici, società per azioni, anche consorziati.

Il disegno di legge, al fine di garantire in modo efficace l'interesse pubblico, richiede, per l'assetto societario, che il capitale sociale debba essere per almeno un terzo offerto in pubblica sottoscrizione sul mercato dei capitali e per un quinto in mano pubblica. Tali quote, se non coperte entro sei mesi, sono dimezzate (articolo 3, comma 2). Per quanto concerne la capacità finanziaria, il concessionario deve disporre di capitali o mezzi atti a coprire almeno un terzo del costo presunto delle infrastrutture (articolo 3, comma 3). Circa la organizzazione societaria, il collegio dei sindaci delle società concessionarie di nuova costituzione è composto per quattro quinti da sindaci nominati dai Ministri interessati ed è presieduto dal sindaco nominato dal Ministro del tesoro (articolo 3, comma 4). Quanto alle preferenze, opportunamente si accorda preferenza alle Ferrovie dello Stato ed ai concessionari di infrastrutture pubbliche (articolo 4, comma 3). Per quanto attiene alle modalità di concessione, si prevede un decreto del Ministro dei trasporti, da emanarsi di concerto con il Ministro dei lavori pubblici (articolo 5, comma 1). Il rapporto delle concessioni è disciplinato dalla convenzione e merita di essere sottolineata la volontà di assicurare una gestione ispirata a criteri di economicità; in particolare le tariffe dovranno essere approvate dal concedente, ispirandosi a criteri atti ad assicurare la economicità della gestione (lettera g), comma 3, dell'articolo 5).

Per quanto riguarda i finanziamenti dei programmi dei concessionari, il progetto riflette la volontà di finanziare la realizzazione degli interporti concessi attraverso il mercato, in tutte le forme possibili (articoli 6 e 7), con un limitato impegno pubblico a carico del bilancio dello Stato (articolo 8).

Quanto a quest'ultimo aspetto, si prevede un impegno quindicennale che, per i primi cinque anni (1989-1993), ammonta a 70 miliardi.

Il contributo statale è ragguagliato al 5 per cento della spesa per investimenti. A tale riguardo si può obiettare che sarebbe stato forse più semplice prevedere un meccanismo di finanziamento in conto interessi per i mutui da contrarre (per 700 miliardi) in una misura prefissata presso istituti di credito speciale.

Per quanto riguarda il regime particolare per gli interporti di Bologna, Padova, Verona, Orbassano e Rivalta Scrivia (articolo 10), si prevede, in considerazione del fatto che gli interporti relativi a tali localizzazioni sono già operativi o in corso di avanzata attuazione, che i relativi soggetti gestori possano attingere al finanziamento statale, sulla base di convenzioni, invece che a titolo di contributi per il concessionario.

Il Capo II del disegno di legge concerne norme a sostegno delle imprese di autotrasporto impegnate nella intermodalità.

Il disegno di legge definisce un programma quinquennale di aiuti finanziari per il sostegno degli investimenti delle imprese di autotrasporto che svolgono attività di trasporto combinato strada-ferrovia.

I contributi stradali riguardano gli investimenti relativi all'acquisto di unità di carico (identificate nelle caratteristiche tecniche alla lettera *b*) del secondo comma dell'articolo 11) idonee ad effettuare attività intermodali. È poi significativo il criterio preferenziale accordato, per considerazioni ambientalistiche, alle tecnologie di refrigerazione che non usano gas clorofluorcarburi (articolo 11, comma 3).

La individuazione dei beneficiari e la graduazione dei contributi sono formulate in ragione dell'esigenza di favorire le imprese ed i consorzi che già svolgono una consistente attività nel settore e di stimolare il processo di aggregazione delle imprese in organizzazioni che abbiano dimensioni di scala adeguate.

Più in particolare, il disegno di legge pone come requisiti essenziali per accedere alle provvidenze l'aver pagato nell'anno precedente almeno 3 miliardi in servizi ferroviari per trasporti combinati Italia-Europa ed Europa-Italia, nonché l'essere già in possesso di almeno 100 unità idonee allo svolgimento dei trasporti combinati.

Tali requisiti ben difficilmente sono presenti nella realtà frantumata dell'autotrasporto merci del nostro Paese. Tuttavia, tali combinazioni possono essere comprovate da parte non solo di singole imprese o cooperative, ma anche da consorzi: sicchè il numero dei possibili beneficiari viene ad ampliarsi notevolmente (articolo 11, comma 2).

Nella graduazione dei contributi si prevedono le dimensioni di scala delle aziende (o dei consorzi) e le capacità di aggregazione (articolo 12).

Il contributo, ordinariamente fissato nel 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno, viene raddoppiato nel caso delle imprese (o dei consorzi) con più di 400 unità di carico, e nel caso delle cooperative (o consorzi di cooperative) con più di 100 tra soci e dipendenti.

Il programma di intervento è dunque «mirato», al fine di escludere il pericolo di dispersioni «a pioggia».

Inoltre, chiaramente ispirata alla volontà di allargare la platea dei possibili beneficiari e di indurre nuove imprese ad intraprendere programmi consistenti nel settore intermodale è la previsione del comma 1 dell'articolo 13 che concede contributi pari al 20 per cento della spesa alle imprese, alle cooperative e ai consorzi che entro il 1990 intendano raggiungere le dimensioni di parco necessarie per accedere, negli anni successivi, agli ulteriori aiuti finanziari.

Concludendo, posso affermare che ci troviamo davanti ad un progetto legislativo di notevole respiro, che certo non potrà produrre effetti miracolistici, considerata la situazione in cui versa l'autotrasporto merci nel nostro Paese, ma che sicuramente va nella direzione giusta.

Tecnicamente la normativa si presenta in vari punti imperfetta e bisognosa di correzioni, che in qualche caso mi sono permesso di evidenziare: i difetti della formulazione legislativa si traducono in altrettanti ostacoli nella sede della sua attuazione.

Considerata l'importanza del provvedimento, è necessario che l'esame parlamentare si svolga entro tempi brevi. Quanto sta accadendo in questi giorni con lo sciopero di parte degli autotrasportatori è prova della necessità di interventi volti a dare una diversa strutturazione al settore. Il Governo, poi, è intervenuto con ulteriori provvedimenti.

Quello al nostro esame costituisce un tassello di notevole rilievo nel quadro di una riforma dell'autotrasporto.

Ho già detto delle non poche perplessità ed osservazioni sollevate nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera dei deputati. Un dato è certo: occorre incoraggiare chi ha già intrapreso la via della razionalizzazione e chi intende innovare il proprio modo di operare.

Nel tempo intercorso tra l'approvazione del disegno di legge nell'altro ramo del Parlamento e l'attuale esame è stata approvata la legge finanziaria per il 1990. Non sono in grado di valutare se le norme approvate comportino effetti sulla copertura del disegno di legge al nostro esame: attenderemo dunque le valutazioni e le determinazioni della Commissione bilancio. Propongo, pertanto, di rinviare il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

**«Norme per la definizione dei profili professionali del personale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) e per le autorizzazioni alla medesima Azienda a sottoscrivere azioni della Società italiana per il traforo autostradale del Fréjus (SITAF)» (2032)**, approvato dalla Camera dei deputati

**«Norme in materia di partecipazione dell'ANAS alla Società italiana per il traforo autostradale del Fréjus (SITAF) e sui profili professionali e l'inquadramento nella qualifica funzionale del personale dell'Azienda» (1398)**, di iniziativa dei senatori Ianniello ed altri  
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme per la definizione dei profili professionali del personale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) e per le autorizzazioni alla medesima Azienda a sottoscrivere azioni della Società italiana per il traforo autostradale del Fréjus (SITAF)», già approvato dalla Camera dei deputati.

Sullo stesso argomento è iscritto all'ordine del giorno anche il seguente disegno di legge: «Norme in materia di partecipazione dell'ANAS alla Società italiana per il traforo autostradale del Fréjus (SITAF) e sui profili professionali e l'inquadramento nella qualifica funzionale del personale dell'Azienda», di iniziativa dei senatori Ianniello, Pinna, Lotti, Patriarca, Visca e Visibelli.

Data la identità della materia, propongo che i due disegni di legge siano discussi congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Prego il senatore Ianniello di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

IANNIELLO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, il provvedimento n. 1398 sottoposto al nostro esame è già stato oggetto di discussione, in questa Commissione, sotto forma di emendamento alla legge concernente la proroga della dirigenza dell'ANAS.

In quella occasione, pur apprezzandone favorevolmente i contenuti, si convenne di formulare un disegno di legge separato in quanto la materia non era omogenea. Venne così presentato il 10 novembre 1988 il disegno di legge n. 1398 a firma di un gruppo di colleghi di questo ramo del Parlamento e, successivamente, in data 6 dicembre 1988 il disegno di legge del Governo con atto della Camera n. 3426.

Il contenuto del testo approvato in data 20 dicembre 1989 dall'VIII e dall'XI Commissione della Camera dei deputati, in seduta congiunta, è identico al testo già discusso dal Senato ad eccezione di due rettifiche agli articoli 1 e 3 che rappresentano dei semplici aggiornamenti dovuti alla modificata situazione intervenuta nel frattempo (oltre un anno).

Propongo, quindi, di adottare come testo base il disegno di legge governativo, che è stato già approvato dalla Camera dei deputati.

**PRESIDENTE.** Poichè non si fanno osservazioni, verrà preso a base della discussione il testo proposto dal relatore.

**IANNIELLO, relatore alla Commissione.** In sostanza il provvedimento si propone da un lato di mantenere inalterata la partecipazione azionaria dell'ANAS nella società SITAF, fissata dall'articolo 6, primo comma, lettera *b*), della legge 12 agosto 1982, n. 531 (40 per cento), in seguito all'aumento di capitale deliberato dalla società nell'aprile del 1987 (da 25 a 35 miliardi) e dall'altro di definire dei criteri per la determinazione dei profili professionali ai fini della nuova classificazione in otto qualifiche funzionali del personale dell'ANAS, prevista dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, e dalla successiva legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, alla luce dell'inserimento dell'Azienda nel comparto delle amministrazioni ad ordinamento autonomo disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68.

Il termine ultimo fissato per l'identificazione di tali profili, mediante il metodo della contrattazione, è scaduto il 31 dicembre 1987 (ex articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1987, n. 269), per cui all'atto della individuazione delle qualifiche funzionali retributive corrispondenti sono sorte difficoltà ed incertezze da parte dell'organo di controllo circa la procedura per recepire l'accordo relativo fuori del contratto triennale 1985-1987.

Ci troviamo, pertanto, in presenza di una vera e propria penalizzazione del personale interessato, in quanto la nuova disciplina è stata già applicata per tutti i dipendenti della Pubblica amministrazione fin dal 1° gennaio 1987.

Il presente provvedimento è, quindi, un atto doveroso nei confronti di una categoria che ha ben meritato nello sforzo di rendere più efficiente e trasparente l'organizzazione dell'Azienda.

Pur esprimendo il mio convinto consenso, ho il dovere di sottoporre all'attenzione dei colleghi due osservazioni. La prima e la più impegnativa è la necessità di riformulare la disposizione relativa alla copertura finanziaria di cui al secondo comma dell'articolo 3, in quanto la previsione ivi stabilita avrebbe avuto una sua validità solo se il provvedimento fosse stato definitivamente approvato entro il 31 dicembre 1989. Il che non è avvenuto. Provvederà, mi auguro, la

Commissione bilancio a rettificare le imputazioni dell'onere relativo. La seconda, meno appariscente ma non di scarso rilievo, riguarda la composizione della Commissione paritetica per la determinazione dei profili professionali per quanto attiene alla componente sindacale.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati, rifacendosi erroneamente all'articolo 4 della legge 4 marzo 1982, n. 65, e non all'articolo 6 della legge 29 marzo 1983, n. 93, come viene espressamente dichiarato, restringe la rappresentanza sindacale alle sole organizzazioni maggiormente rappresentative in sede aziendale, anzichè alle organizzazioni nazionali e alle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale.

Mi auguro che anche in questo caso la 1<sup>a</sup> Commissione sciolga la mia riserva sia sulla prevalenza della legge n. 93 del 1983, in quanto legge di principi, sia per il caducamento della norma dell'articolo 4 della legge n. 65 del 1982 in quanto antecedente.

Mi riservo, comunque, di chiarire le due perplessità enunciate all'atto della acquisizione dei pareri delle altre Commissioni, proponendo eventuali emendamenti.

**PRESIDENTE.** Propongo di rinviare il seguito della discussione dei disegni di legge ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

*I lavori terminano alle ore 15,50.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. ETTORE LAURENZANO**