

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

48° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 FEBBRAIO 1983

Presidenza del Presidente VINCELLI

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

« Subdelega alle Province in materia di tenuta dell'Albo provinciale degli autotrasportatori di merci. Modifica dell'articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e degli articoli 2, 4 e 6 della legge 6 giugno 1974, n. 298 » (1982), d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto

« Modificazioni ed integrazioni della legge 6 giugno 1974, n. 298, concernente istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina dell'autotrasporto di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada » (2108), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Fortuna e Caldoro, Manfredini ed altri, Bernardi Guido ed altri, Borruso e Scalia, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 311, 316, 317
LIBERTINI (PCI)	317
PACINI (DC), relatore alla Commissione	312
SEGRETO (PSI)	317

I lavori hanno inizio alle ore 10,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« Subdelega alle Province in materia di tenuta dell'Albo provinciale degli autotrasportatori di merci. Modifica dell'articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e degli articoli 2, 4 e 6 della legge 6 giugno 1974, n. 298 » (1982), d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto

« Modificazioni ed integrazioni della legge 6 giugno 1974, n. 298, concernente istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina dell'autotrasporto di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada » (2108), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Fortuna e Caldoro, Manfredini ed altri, Bernardi Guido ed altri, Borruso e Scalia, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni ed integrazioni della legge 6 giu-

gno 1974, n. 298, concernente istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina dell'autotrasporto di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada», risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Fortuna e Caldoro; Manfredini, Fracchia, Bocchi, Baldassari, Calaminici, Casalino, Cominato, Cuffaro, Gradi, Monteleone, Ottaviano, Pani, Pennice, Tamburini e Vignola; Bernardi Guido, Federico, Manfredi Manfredi, Segni, Casini, Faraguti, Lamorte, Lucchesi, Briccola, Fiori Giovannino, La Rocca e Picano; Borruso e Scalia, già approvato dalla Camera dei deputati.

Sullo stesso argomento è iscritto all'ordine del giorno anche il seguente disegno di legge: « Subdelega alle Province in materia di tenuta dell'Albo provinciale degli autotrasportatori di merci. Modifica dell'articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e degli articoli 2, 4 e 6 della legge 6 giugno 1974, n. 298 », d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto.

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

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Il sottosegretario Rizzi, che si scusa di non essere presente, avrebbe preferito un rinvio della discussione; tuttavia, ha accolto la nostra richiesta di procedere all'esame dei due disegni di legge attraverso la relazione del senatore Pacini e le conseguenti determinazioni a cui perverremo nella giornata di oggi, riservandosi di far conoscere il parere del Governo in una successiva seduta, dal momento che, per l'importanza dell'argomento in questione, non possiamo pensare di esaurire la discussione questa mattina.

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

PACINI, relatore alla Commissione. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ci apprestiamo a discutere un disegno di legge

che è stato elaborato ed approvato dalla 10ª Commissione della Camera dei deputati dopo circa tre anni di discussione delle varie proposte di legge d'iniziativa parlamentare e di un disegno di legge governativo.

Questa immediata riflessione serve ad evidenziare le difficoltà che i colleghi della Camera hanno incontrato nella elaborazione del testo oggi al nostro esame.

Dagli atti parlamentari risulta che sono stati ascoltati ripetutamente in Commissione i rappresentanti di categoria e dei vari settori interessati al trasporto di merci; ciò nonostante, a giudicare dalle osservazioni che da più parti sono state sollevate — almeno al sottoscritto, quale relatore — mi sembra che non tutto sia stato chiarito. Pertanto, pur con la volontà di approvare il disegno di legge nel più breve tempo possibile, credo che non vada assolutamente sottovalutata l'opportunità di approfondire i contenuti e del disegno di legge e delle proposte di modifica pervenute.

Il disegno di legge n. 2108 recante: « Modificazioni ed integrazioni della legge 6 giugno 1974, n. 298, concernente istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina dell'autotrasporto di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada », secondo quanto risulta dalle relazioni svolte nell'altro ramo del Parlamento, è scaturito dalla necessità di rendere più aderenti alla realtà operativa e alle direttive comunitarie quelle norme contenute nella legge n. 298 del 1974 che, mi permetto di ricordare, ebbe in questa Commissione un lungo iter.

Da un primo esame del disegno di legge nel suo complesso si desumono i seguenti obiettivi:

a) necessità di superare le difficoltà tecnico-amministrative sorte in sede di applicazione della legge n. 298, onde giungere agli stessi fini con procedure più snelle a tutto vantaggio del settore;

b) necessità di uniformarsi alle direttive comunitarie emanate dopo il 1974, e cioè le direttive nn. 74/561/562, il parere

n. 78/97/CEE sull'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada, nonchè la direttiva n. 77/796 del 12 dicembre 1977 riguardante il riconoscimento reciproco dei titoli di trasportatore anzidetti, al fine di favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento dei trasportatori stessi nell'ambito dei nove paesi membri;

c) opportunità di modificare il sistema delle tariffe obbligatorie a forcella, già imposte per i trasporti internazionali dal regolamento della CEE n. 1174 del 1978, accogliendo in questo campo il successivo regolamento della CEE n. 2831 del 1977;

d) migliore utilizzazione del parco veicoli;

e) necessità di coordinamento delle nuove norme sugli autoveicoli industriali introdotte dalla legge del 5 maggio 1976, n. 313, con quelle inerenti al trasferimento alle regioni di funzioni connesse alla materia in questione (decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616), nonchè col decreto del Presidente della Repubblica del 6 ottobre 1978, n. 627, che ha introdotto le bolle di accompagnamento;

f) istituzione di uffici di frontiera che consentano all'amministrazione statale più penetranti controlli.

Si tratta, in sostanza, non di una modifica episodica ma di una revisione approfondita per meglio corrispondere alle esigenze produttive del settore industriale, alle esigenze operative degli addetti all'autotrasporto e a quelle dell'amministrazione pubblica obbligata a rispondere con immediatezza ed elasticità alle richieste del settore.

Fatta questa premessa, illustrerò il contenuto dell'articolato del disegno di legge che si compone di settanta articoli, raccolti in quattro titoli, e di un allegato.

Per necessità di chiarezza, trattandosi di numerose modifiche, è stata completamente riformulata tutta la normativa recata dalla legge n. 298 del 1974. Infatti, il titolo I, che comprende gli articoli dall'1 al 31, raggruppa tutte le norme riguardanti l'accesso alla professione e l'istituzione dell'albo nazionale

degli autotrasportatori di cose per conto terzi; tratta dell'istituzione dell'albo, della costituzione dei comitati provinciali, regionali e centrali, delle rispettive attribuzioni e deliberazioni; contiene, inoltre, le norme che regolano l'iscrizione all'albo, i requisiti e le condizioni, la equiparazione degli attestati nell'ambito della CEE, il riconoscimento dei titoli rilasciati dalle singole autorità della comunità, l'iscrizione delle imprese estere, l'abilitazione per trasporti speciali e tutte quelle norme relative al contenzioso e alle pene previste.

Mi permetto di far osservare che questo titolo risulta del tutto uniforme alle direttive comunitarie, in particolare alle direttive nn. 74/561/562 prima ricordate, per quanto attiene all'esonero dall'iscrizione all'albo dei veicoli di peso complessivo inferiore ai 35 quintali (articolo 1) ed ai requisiti per l'iscrizione stessa.

Va anche aggiunto che sarà necessario verificare il coordinamento e l'uniformità delle espressioni usate tra i singoli articoli e altre norme vigenti.

Il titolo II, « disciplina dell'autotrasporto di cose », comprende gli articoli che vanno dal 32 al 55, distinti in una parte generale e tre capi.

Gli articoli 32 e 33 riguardano il campo di applicazione e i criteri generali. Anche per questi due articoli valgono le osservazioni fatte al titolo I, e ne sono una naturale conseguenza.

Il capo primo, comprendente gli articoli dal 34 al 39, disciplina i trasporti per conto proprio.

L'articolo 34, ove viene data la definizione di tale tipo di trasporto, contiene una innovazione importante al punto a). È previsto che il trasporto in conto proprio può essere effettuato anche con veicoli presi in locazione con facilità di acquisto. È evidente che lo sviluppo del *leasing* nella pratica commerciale quotidiana ha suggerito questo adeguamento.

Sempre allo stesso punto a) viene precisato che i preposti alla guida degli autoveicoli, oltre che lavoratori dipendenti, possono essere collaboratori familiari, secondo quanto previsto dalla legge del 19 mag-

8ª COMMISSIONE

48° RESOCONTO STEN. (9 febbraio 1983)

gio 1975, n. 151, oppure mandatari, o, nel caso di società cooperative, i soci delle stesse.

L'articolo 35 riguarda le licenze.

Faccio notare che al primo comma sarà necessario un migliore coordinamento con gli articoli precedenti.

Secondo la nuova formulazione, il rilascio della licenza è fatto per singoli veicoli e viene annotato sulla carta di circolazione; non si tratta più di licenze globali per portata utile assegnata alle imprese con l'ovvia conseguenza della soppressione dell'elenco provinciale degli autotrasportatori di cose in conto proprio.

Un altro elemento essenziale di distinzione nel rilascio della licenza su domanda è quello del peso complessivo dell'autoveicolo, compreso fra i 35 e i 115 quintali. La istanza deve essere validamente documentata e sottoposta all'approvazione della commissione per le licenze.

L'articolo 36 riguarda la commissione per le licenze, mentre l'articolo 37 l'esame ed il parere della suddetta commissione; sono quindi gli articoli 33 e 34 della legge n. 298.

L'articolo 38, inerente alla revoca delle licenze, è modificato rispetto all'articolo 36 della legge n. 298 nel senso che è stata soppressa la previsione di una verifica quinquennale delle licenze mentre è rimasta inalterata la facoltà di revoca in ogni momento.

Non ci sono rilievi particolari in merito al contenuto dell'articolo 39, inerente all'elencazione e alla dichiarazione delle cose trasportate, perchè è rimasto sostanzialmente identico all'articolo 39 della legge n. 298.

Mi riservo, però, di segnalare la necessità di ulteriori specificazioni inerenti al tipo di cose trasportate.

Il capo secondo, di cui agli articoli da 40 a 46, disciplina il trasporto per conto di terzi.

Nessuna novità per quanto riguarda la definizione, mentre le innovazioni più significative sono quelle che riguardano le autorizzazioni e cioè il contenuto dell'articolo

41. Prima di tutto, l'innovazione più sostanziale, che va correlata con quanto previsto agli articoli 1, 32 e 34, è quella che l'imprenditore deve essere iscritto all'albo e deve avere ottenuto una apposita autorizzazione per unità di trasporto di peso complessivo a pieno carico superiore ai 35 quintali. Su tale questione torneremo nell'esaminare il contenuto delle direttive comunitarie.

Altro aspetto innovativo: la prescrizione per l'imprenditore della disponibilità del solo veicolo a motore, disponibilità da riconoscersi anche in caso di proprietà, usufrutto, *leasing*, acquisto del veicolo con clausola di riservato dominio. L'innovazione è correlata con la norma prevista al successivo articolo 44 che prevede l'introduzione del concetto di unità di trasporto anche nel caso di insieme di veicoli di cui uno a motore. È stato introdotto l'obbligo di comprovare di aver stipulato contratto di assicurazione per i danni alle cose da trasportare. Tale norma viene quindi correlata ad una corrispondente sanzione in caso di evasione, secondo il disposto del terzo comma del successivo articolo 50.

Non mi soffermo sugli articoli 42 e 43, relativi ai servizi di piazza e alla disciplina delle autorizzazioni; evidenzierò semplicemente la correlazione tra il quarto e il quinto comma dell'articolo 43 e la direttiva 74/561 sull'accesso alla professione di trasportatore di merce su strada. Di particolare importanza sono gli ultimi due commi dell'articolo 43 che dettano principi per una regolamentazione e definizione di alcune situazioni controverse in tema di sostituzione, di autorizzazione, scioglimento di società di persone e scioglimento di società cooperative o recesso di soci.

L'articolo 44 riguarda l'iscrizione all'albo di società cooperative e consorzi e l'articolo 45 l'iscrizione delle società commerciali. L'articolo 46 consente una migliore utilizzazione economica dei mezzi di trasporto mediante il loro scambio.

Il capo terzo contiene disposizioni comuni al trasporto in conto proprio ed a quello in conto terzi e raccoglie gli articoli dal 47 al

55. Il discorso della trainabilità, previsto dall'articolo 47, è una grossa innovazione scaturita dopo la liberalizzazione del contingentamento dei trasporti di cose tra i paesi membri della CEE che ha utilizzato il servizio combinato strada-rotai. Infatti è consentito all'autotrasportatore professionale, titolare di autorizzazione di un complesso di veicoli, di trainare rimorchi e semirimorchi di altri imprenditori anche se muniti solamente di licenza per il trasporto di cose proprie. In questo capo altro articolo significativo è il 50 che riguarda l'istituzione degli uffici di controllo ai valichi di frontiera. È indubbiamente importante esprimere maggiori controlli ai posti di confine, però non è da sottovalutare il coordinamento con altre norme vigenti, nel caso specifico con l'articolo 13 della legge n. 38 del 1982. Non mi sembra vi siano particolari modifiche di rilievo politico per quanto attiene ai rimanenti articoli di questo titolo.

Il titolo III si riferisce sempre al sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merce su strada. Non entrerà nei particolari del contenuto dei singoli articoli in quanto le modifiche sono incentrate intorno a motivazioni di carattere generale. Come già detto all'inizio, la legge n. 298 del 1974 prevede l'istituzione di tariffe a forcella, già imposte per i trasporti internazionali dal regolamento CEE n. 1174/68, successivamente modificato dal regolamento n. 2831/77, col quale è stata data facoltà agli Stati di optare, mediante accordi bilaterali, o per le tariffe, o per prezzi di riferimento calcolati sulla base di realistiche valutazioni dei costi di esercizio dei veicoli industriali, in modo da costituire un preciso strumento di orientamento dello Stato, sia dal lato dei vettori che dal lato dell'utenza. L'Italia è tutt'oggi ancorata al sistema delle tariffe a forcella. Anche questo disegno di legge, nonostante sia scaturito da un intenso dialogo tra forze politiche, non mi sembra risolva chiaramente il problema. Propongo, pertanto, di approfondire il dibattito su questo titolo.

Il titolo IV dispone norme di carattere comune a tutti i tipi di trasporto analizzati e disposizioni fiscali. Dei rimanenti articoli quello che appare più significativo è

l'ultimo, il numero 70, che riguarda il regolamento di esecuzione. In esso è sancito che entro un anno dall'entrata in vigore della legge sarà emanato un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti di concerto con il Ministro del tesoro e sentito il comitato centrale dell'albo, per definire le norme necessarie per l'esecuzione della legge stessa e per il coordinamento con i decreti del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1976, n. 32, 16 settembre 1977, n. 783, e 9 gennaio 1978, n. 56. Mi sembra una formulazione piuttosto macchinosa su cui sarà opportuna una riflessione più approfondita ed accurata.

Fino a questo momento ho trattato del disegno di legge n. 2108, tralasciando il disegno di legge n. 1982 d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto. È stata una necessità espositiva determinata dal fatto che il disegno di legge n. 2108 era il risultato di un lungo lavoro parlamentare e che, ripeto, racchiudeva tutte le proposte presentate dai vari Gruppi parlamentari e dal Governo. Inoltre, essendo state in esso riportate anche le norme della legge n. 298 non modificate, è più semplice averlo come punto di riferimento cui affiancare nuove proposte. Sottolineo anche che il disegno di legge numero 1982 è stato presentato il 27 luglio 1982 e, quindi, reso pubblico quasi contemporaneamente all'approvazione del disegno di legge n. 2197 alla Camera. Esso riguarda la subdelega alle province in materia di tenuta dell'albo provinciale degli autotrasportatori di merce e la modifica dell'articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616, e degli articoli 2, 4 e 6 della legge n. 298. Appare ovvio che la proposta della regione Veneto assume caratteristiche politiche che ritengo debbano essere valutate attentamente. Come pure mi sembra che spunti e suggerimenti migliorativi di indubbio interesse siano contenuti nel parere sul disegno di legge n. 2108 fattoci pervenire dalla Commissione affari costituzionali, di cui ritengo opportuno dare integrale lettura:

« La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, non si oppone al suo ulteriore

iter, a condizione che vengano modificati l'articolo 3, primo e quarto comma, nonché l'articolo 4, primo comma, nei termini sotto precisati.

Relativamente alla composizione del comitato centrale, di cui all'articolo 3, la Commissione fa presente la necessità di far presiedere il collegio in parola ad un magistrato amministrativo non più in servizio attivo (ciò per evitare di sottrarre magistrati ai loro compiti istituzionali e per assicurare separazione fra attività amministrative e sindacato giurisdizionale).

Censurabile risulta inoltre la norma di cui alla lettera c) del sopra citato articolo 3, primo comma: anche tralasciando la mancata definizione, nel provvedimento, delle modalità di designazione dei quattro rappresentanti delle regioni (rinvenendosi solo un generico riferimento al regolamento di esecuzione) la Commissione non può che esprimere gravi perplessità sul modello, adombrato dal disegno di legge, di rappresentanza unitaria delle regioni; nel richiamarsi ai principi sottesi al disegno costituzionale relativo alle autonomie locali, specie per quanto attiene la rilevanza nel sistema dell'ente regionale, anche singolarmente considerato (vedi articolo 5 e l'intero Titolo V, parte seconda, Costituzione), la Commissione fa presente che in sede di merito dovrà essere approfondita una delle due ipotesi sotto delineate: prevedere la partecipazione di un rappresentante (o di un esperto) designato da ciascuna regione o, qualora ciò presenti insuperabili difficoltà di carattere tecnico, rinunciare del tutto ad inserire nel collegio i rappresentanti in parola.

Il quarto comma dell'articolo 3 suscita anch'esso gravi perplessità: risulta infatti censurabile il rinvio al regolamento d'esecuzione per quanto attiene i « criteri di base » per le designazioni, che dovranno essere invece definiti dalla legge ordinaria (e ciò per non vanificare il principio di legalità).

Quanto all'articolo 4, primo comma, la Commissione fa presente che il comitato provinciale dovrà essere presieduto da un organo il quale risponda pienamente agli indispensabili requisiti di imparzialità: tale po-

trebbe essere il rappresentante dell'amministrazione provinciale, la cui partecipazione alla Commissione suddetta è d'altronde prevista dalla lettera f) della disposizione in parola ».

Mi sono permesso di leggervi integralmente il parere della Commissione affari costituzionali, esteso dal senatore Mancino, perchè mi pare di notevole interesse per il lavoro che stiamo svolgendo. Inoltre la Commissione industria, nel parere espresso, ha manifestato alcuni dubbi circa il numero dei funzionari addetti ai comitati.

Desidero a conclusione ricordare come in questa Commissione, durante il dibattito avutosi in occasione della predisposizione di quella che fu poi la legge n. 298 del 1974, furono sollevate obiezioni sull'opportunità di costituire l'albo dei trasportatori; obiezioni che non sono state sollevate in questa circostanza, ma che tuttavia si ripropongono all'attenzione, se si osserva l'impalcatura burocratica che le nuove norme vanno a predisporre. Occorre, a mio parere, un attento esame per considerare se esistano margini di semplificazione delle norme al nostro esame, per rendere il più semplice possibile una legge che, calandosi in una realtà di strutture economiche molto dinamiche, non deve nè mortificarle nè costituire, per la sua complessità, motivo di evasione.

Mi sembra quindi opportuno proporre di approfondire i disegni di legge nn. 2108 e 1982 al nostro esame in sede di Sottocommissione.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Pacini, per la puntuale relazione su questo disegno di legge che è vivamente atteso, come questa Commissione ben sa, dalle categorie interessate, ma sul quale sorgono alcune perplessità. Con l'esigenza che questo ramo del Parlamento svolga un'esame ed una valutazione attenta è perfettamente coerente l'invito che ci giunge anche dall'altro ramo del Parlamento a far presto. Come in altre occasioni, infatti, non possiamo tenere in conto più di tanto gli inviti alla fretta, avendo noi il diritto di compiere un'analisi attenta, responsabile e seria sul provvedimento al nostro esame.

È stata avanzata da parte del relatore la proposta di nominare una Sottocommissione che approfondisca i punti controversi ed esaminino le proposte di modifica che le categorie interessate ci hanno fatto pervenire, per predisporre un testo migliorativo rispetto a quello al nostro esame.

LIBERTINI. Ci sembra che la relazione del senatore Pacini, il parere delle altre Commissioni, i suggerimenti provenienti dalle categorie interessate e le cose stesse che sono state espresse impongano un momento di riflessione e di approfondimento. Per questo il Gruppo comunista è favorevole alla costituzione di una Sottocommissione che esamini i nodi ancora da sciogliere ed avvii a positiva soluzione la vicenda di questo disegno di legge.

SEGRETO. Mi dichiaro d'accordo con la proposta del relatore.

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, la proposta avanzata dal relatore per la costituzione della Sottocommissione s'intende accolta. Prego i Gruppi di designare un loro rappresentante e rivolgo alla Sottocommissione, per esigenze oggettive, la preghiera di svolgere il proprio lavoro in tempi brevi perchè si possa pervenire al più presto alla definitiva approvazione di questi provvedimenti.

Pertanto, il seguito della discussione dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI