

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

N. 2557

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**
(LUNARDI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 OTTOBRE 2003

Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose

Onorevoli Senatori. – Il presente disegno di legge delega è finalizzato al riassetto normativo di alcune materie dell'autotrasporto di persone e cose e alla semplificazione dei procedimenti amministrativi correlati alle stesse, per un ammodernamento dei settori coinvolti in un'ottica di mercato aperto e concorrenziale e in coerenza con l'ordinamento comunitario.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, disciplina la durata (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge) e l'oggetto della delega al Governo nell'adozione di uno o più decreti legislativi nelle materie indicate. Tale oggetto si sostanzia in tre diverse aree di intervento, di seguito specificate:

1) servizi automobilistici interregionali di competenza statale, che sono quelli che attraversano il territorio di più di due regioni, previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

Per detti servizi vige allo stato attuale un sistema di tipo monopolistico fondato sulla concessione amministrativa e disciplinato dalla legge 28 settembre 1939, n. 1822, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 aprile 1994, n. 369.

Al fine di rimuovere gli ostacoli alla libera concorrenza di mercato e di adeguare la normativa nazionale all'ordinamento comunitario, occorre sancire il passaggio dal sistema concessorio a quello autorizzativo, eliminando l'intervento diretto dello Stato nella scelta relativa all'istituzione del servizio e introducendo principi di libera concorrenza attraverso la valorizzazione dell'iniziativa imprenditoriale, così da meglio soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini;

2) liberalizzazione dell'esercizio dell'attività di autotrasporto e contestuale raccordo con la disciplina delle condizioni e dei prezzi dei servizi di autotrasporto di merci per conto terzi.

Attualmente il mercato dell'autotrasporto di merci risulta disciplinato dall'ormai

datata legge 6 giugno 1974, n. 298, solo in parte aggiornata dalle disposizioni della legge 23 dicembre 1997, n. 454, che ha posto le basi del processo di liberalizzazione in campo nazionale. In sostanza, gli aspetti fondamentali di tale disciplina così si riassumono:

a) per quel che riguarda l'esercizio dell'attività di autotrasporto da parte delle imprese presenti sul mercato, già da tre anni si è avviato il processo di liberalizzazione con il superamento del regime autorizzativo, in una prima fase sostituendo l'autorizzazione su ciascun veicolo con l'autorizzazione all'impresa, con possibilità di raddoppiare la massa autorizzata e, dallo scorso anno, eliminando, sia pure non per tutte le tipologie di veicoli, ogni contingentamento per le imprese che intendono aumentare il proprio parco veicolare;

b) per quanto riguarda la remunerazione del servizio di trasporto, la legge n. 298 del 1974 si applica ancora in pieno: infatti, in questo campo vigono tuttora le cosiddette tariffe obbligatorie "a forcella", con la sola deroga degli accordi collettivi per determinate categorie merceologiche. Si tratta, quindi, di tariffe i cui valori minimi e massimi sono fissati normativamente, e soggetti ad aggiornamenti periodici in relazione all'andamento dell'inflazione.

Il superamento delle tariffe obbligatorie è ormai condiviso da quasi tutte le associazioni di categoria; in ogni caso risulta indispensabile ai fini di allinearsi alla realtà in atto negli altri Paesi comunitari, dove alla liberalizzazione del prezzo del trasporto si è accompagnata, da un lato, l'affermazione del criterio di corresponsabilità fra vettore e committente, nei casi di violazione delle disposizioni sulla sicurezza della circolazione, con particolare riferimento al carico del veicolo, ai tempi di guida e di riposo dei conducenti ed alla velocità massima consentita; dall'altro, la previsione di un più penetrante sistema di controlli allo scopo di assicurare il rispetto delle predette disposizioni.

Di tale realtà e dell'esigenza di accompagnare misure rivolte alla sicurezza, con l'introduzione di criteri di qualità per specifiche categorie merceologiche, tiene conto la nuova disciplina che il Governo è delegato ad emanare;

3) organizzazione e funzioni delle strutture e degli organismi operanti nel settore dell'autotrasporto di merci.

Il riordino di tali strutture risulta necessario a seguito del passaggio alle province, con il decreto legislativo 31 marzo 1988, n. 112, di una serie di funzioni connesse, soprattutto, alla tenuta degli albi provinciali degli autotrasportatori, precedentemente espletate dai comitati provinciali e dal comitato centrale per il medesimo albo di cui alla stessa legge n. 298 del 1974.

I comitati provinciali risultano ora operanti con compiti residuali, tra i quali è prevalente quello della promozione, nell'ambito locale, anche d'intesa con le associazioni di categoria, dello sviluppo e del miglioramento dell'autotrasporto. Il comitato centrale, invece, continua ad espletare i compiti relativi alla tenuta dell'Albo nazionale degli autotrasportatori rimasta allo Stato, nonché gli ulteriori compiti di consulenza e proposta al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nelle materie riguardanti il trasporto su strada di merci, mentre non ha più il potere di decisione sui ricorsi gerarchici avverso le delibere dei comitati provinciali in materia di tenuta dei predetti albi.

Peraltro, in base alle ultime intese raggiunte tra Governo e associazioni di categoria dell'autotrasporto, è stata di recente istituita la Consulta generale per l'autotrasporto con compiti di studio, proposta e supporto degli organi decisionali in ordine alle problematiche interne ed internazionali attinenti al settore dell'autotrasporto di merci. Tali compiti in parte si intersecano con quelli del predetto comitato centrale. Pertanto, nel settore è necessario procedere al riordino e alla razionalizzazione dei vari organismi presenti, operando chiarezza tra i centri preposti alla definizione degli indirizzi e delle strategie da quelli incaricati della gestione operativa.

Il comma 2 dell'articolo 1 prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1, siano adottati, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il comma 3 dell'articolo 1 disciplina la procedura e i termini per la richiesta e per l'espressione del parere dei competenti organi parlamentari in ordine agli schemi dei decreti legislativi oggetto della delega.

Il comma 4, poi, prevede la possibilità, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge delega, di apportare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi suindicati con le medesime procedure e nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi previsti per l'esercizio della delega.

Passando all'esame dell'articolo 2, si evidenzia che il comma 1 fissa i principi e i criteri direttivi comuni per l'esercizio della delega prevista dall'articolo 1. Tali principi e criteri si propongono l'obiettivo primario di liberalizzazione sostanziale in entrambi i settori coinvolti, con una riduzione dei poteri della pubblica amministrazione e un'estensione della concorrenza tra le imprese interessate nella salvaguardia della sicurezza della circolazione e della sicurezza sociale. Il comma 2 dell'articolo 2 fissa alcuni principi e criteri di delega specifici per le singole materie oggetto della delega che tengono conto delle esigenze peculiari di riforma di ciascun settore interessato.

Infine, l'articolo 3 stabilisce che dall'attuazione della legge delega non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, in quanto il riassetto normativo delle materie sopra specificate produce, anzi, attraverso le connesse semplificazioni dei procedimenti e lo snellimento delle attività amministrative, una riduzione delle incombenze che gravano sulle strutture gestionali e sui costi delle stesse.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Delega al Governo per il riassetto
normativo in materia di autotrasporto
di persone e cose)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di:

a) servizi automobilistici interregionali di competenza statale;

b) liberalizzazione dell'esercizio dell'attività di autotrasporto e contestuale raccordo con la disciplina delle condizioni e dei prezzi dei servizi di autotrasporto di merci per conto di terzi;

c) organizzazione e funzioni delle strutture e degli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto di merci.

2. I decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri per le politiche comunitarie, della giustizia e delle attività produttive.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi, entro la scadenza del termine previsto dal medesimo comma, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, perchè su di essi sia espresso, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, il parere dei competenti organi parlamentari. Decorso tale termine, i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine previsto per il parere dei competenti organi parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini previsti ai commi 1 o 4, o successivamente, questi ultimi sono prorogati di sessanta giorni.

4. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo può adottare, nel rispetto dei commi 2 e 3 del presente articolo e dei principi e dei criteri direttivi previsti dall'articolo 2, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi di cui al comma 1.

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 saranno informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) riordino delle normative e adeguamento delle stesse alla disciplina comunitaria, in un'ottica di mercato aperto e concorrenziale;

b) salvaguardia della concorrenza fra le imprese operanti nei settori dell'autotrasporto di merci e dell'autotrasporto di viaggiatori;

c) tutela della sicurezza della circolazione e della sicurezza sociale.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 saranno inoltre informati ai seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) per la materia di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a):

1) eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività attraverso il graduale passaggio dal regime concessorio a quello autorizzativo;

2) introduzione di parametri intesi ad elevare gli *standard* di sicurezza e qualità dei servizi resi all'utenza;

3) riordino dei servizi esistenti nel rispetto delle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale;

4) riformulazione dell'apparato sanzionatorio, con riferimento, in particolare, alla previsione di sanzioni amministrative a carico delle imprese per la perdita dei requisiti necessari al rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio dei servizi, per il mancato rispetto delle condizioni e prescrizioni contenute nell'autorizzazione, per gli adempimenti formali di carattere documentale;

b) per la materia di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b):

- 1) superamento del sistema delle tariffe obbligatorie a forcella per l'autotrasporto di merci;
 - 2) libera contrattazione dei prezzi per i servizi di autotrasporto di merci;
 - 3) responsabilità soggettiva del vettore ai sensi della normativa vigente e, se accertata, del committente dei servizi di trasporto e del proprietario delle merci, che agiscono nell'esercizio di un'attività d'impresa, per la violazione delle disposizioni sulla sicurezza della circolazione, in particolare in materia di carico dei veicoli, tempi di guida e di riposo dei conducenti, velocità massima consentita;
 - 4) previsione, di regola, della forma scritta per i contratti di trasporto;
 - 5) previsione della nullità di ogni patto diretto a far gravare sul vettore il peso economico delle sanzioni a carico del committente per effetto delle violazioni di cui al numero 3;
 - 6) previsione, in caso di controversie legali relative a contratti non in forma scritta, dell'applicazione degli usi e consuetudini raccolti nei bollettini predisposti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
 - 7) istituzione di un sistema di certificazione di qualità da applicare al trasporto su strada in particolare di merci pericolose, derrate deperibili, rifiuti industriali e prodotti farmaceutici, con individuazione degli operatori cui imporre l'obbligo di adottare il sistema di qualificazione;
- c) per la materia di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c):
- 1) riordino e razionalizzazione delle strutture e degli organismi pubblici, distinguendo i centri preposti alla definizione degli indirizzi e delle strategie da quelli incaricati della gestione operativa;
 - 2) riforma del comitato centrale e dei comitati provinciali per l'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi.

Art. 3.

(Disposizione finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

RELAZIONE

Onorevoli Senatori. – Il presente disegno di legge delega è finalizzato al riassetto normativo di alcune materie dell'autotrasporto di persone e cose e alla semplificazione dei procedimenti amministrativi correlati alle stesse, per un ammodernamento dei settori coinvolti in un'ottica di mercato aperto e concorrenziale e in coerenza con l'ordinamento comunitario.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, disciplina la durata (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge) e l'oggetto della delega al Governo nell'adozione di uno o più decreti legislativi nelle materie indicate. Tale oggetto si sostanzia in tre diverse aree di intervento, di seguito specificate:

- 1) servizi automobilistici interregionali di competenza statale, che sono quelli che attraversano il territorio di più di due regioni, previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

Per detti servizi vige allo stato attuale un sistema di tipo monopolistico fondato sulla concessione amministrativa e disciplinato dalla legge 28 settembre 1939, n. 1822, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 aprile 1994, n. 369.

Al fine di rimuovere gli ostacoli alla libera concorrenza di mercato e di adeguare la normativa nazionale all'ordinamento comunitario, occorre sancire il passaggio dal sistema concessorio a quello autorizzativo, eliminando l'intervento diretto dello Stato nella scelta relativa all'istituzione del servizio e introducendo principi di libera concorrenza attraverso la valorizzazione dell'iniziativa imprenditoriale, così da meglio soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini;

2) liberalizzazione dell'esercizio dell'attività di autotrasporto e contestuale raccordo con la disciplina delle condizioni e dei prezzi dei servizi di autotrasporto di merci per conto terzi.

Attualmente il mercato dell'autotrasporto di merci risulta disciplinato dall'ormai datata legge 6 giugno 1974, n. 298, solo in parte aggiornata dalle disposizioni della legge 23 dicembre 1997, n. 454, che ha posto le basi del processo di liberalizzazione in campo nazionale. In sostanza, gli aspetti fondamentali di tale disciplina così si riassumono:

a) per quel che riguarda l'esercizio dell'attività di autotrasporto da parte delle imprese presenti sul mercato, già da tre anni si è avviato il processo di liberalizzazione con il superamento del regime autorizzativo, in una prima fase sostituendo l'autorizzazione su ciascun veicolo con l'autorizzazione all'impresa, con possibilità di raddoppiare la massa autorizzata e, dallo scorso anno, eliminando, sia pure non per tutte le tipologie di veicoli, ogni contingentamento per le imprese che intendono aumentare il proprio parco veicolare;

b) per quanto riguarda la remunerazione del servizio di trasporto, la legge n. 298 del 1974 si applica ancora in pieno: infatti, in questo campo vigono tuttora le cosiddette tariffe obbligatorie "a forcina", con la sola deroga degli accordi collettivi per determinate categorie merceologiche. Si tratta, quindi, di tariffe i cui valori minimi e massimi sono fissati normativamente, e soggetti ad aggiornamenti periodici in relazione all'andamento dell'inflazione.

Il superamento delle tariffe obbligatorie è ormai condiviso da quasi tutte le associazioni di categoria; in ogni caso risulta indispensabile ai fini di allinearsi alla realtà in atto negli altri Paesi comunitari, dove alla liberalizzazione del prezzo del trasporto si è accompagnata, da un lato, l'affermazione del criterio di corresponsabilità fra vettore e committente, nei casi di violazione delle disposizioni sulla sicurezza della circolazione, con particolare riferimento al carico del veicolo, ai tempi di guida e di riposo dei conducenti ed alla velocità massima consentita; dall'altro, la previsione di un più penetrante sistema di controlli allo scopo di assicurare il rispetto delle predette disposizioni.

Di tale realtà e dell'esigenza di accompagnare misure rivolte alla sicurezza, con l'introduzione di criteri di qualità per specifiche categorie merceologiche, tiene conto la nuova disciplina che il Governo è delegato ad emanare;

3) organizzazione e funzioni delle strutture e degli organismi operanti nel settore dell'autotrasporto di merci.

Il riordino di tali strutture risulta necessario a seguito del passaggio alle provincie, con il decreto legislativo 31 marzo 1988, n. 112, di una serie di funzioni connesse, soprattutto, alla tenuta degli albi provinciali degli autotrasportatori, precedentemente espletate dai comitati provinciali e dal comitato centrale per il medesimo albo di cui alla stessa legge n. 298 del 1974.

I comitati provinciali risultano ora operanti con compiti residuali, tra i quali è prevalente quello della promozione, nell'ambito locale, anche d'intesa con le associazioni di categoria, dello sviluppo e del miglioramento dell'autotrasporto. Il comitato centrale, invece, continua ad espletare i compiti relativi alla tenuta dell'Albo nazionale degli autotrasportatori rimasta allo Stato, nonché gli ulteriori compiti di consulenza e proposta al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nelle materie riguardanti il trasporto su strada di merci, mentre non ha più il potere di decisione sui ricorsi gerarchici avverso le delibere dei comitati provinciali in materia di tenuta dei predetti albi.

Peraltro, in base alle ultime intese raggiunte tra Governo e associazioni di categoria dell'autotrasporto, è stata di recente istituita la Consulta generale per l'autotrasporto con compiti di studio, proposta e supporto degli organi decisionali in ordine alle problematiche interne ed internazionali attinenti al settore dell'autotrasporto di merci. Tali compiti in parte si intersecano con quelli del predetto comitato centrale. Pertanto, nel settore è necessario procedere al riordino e alla razionalizzazione dei vari organismi presenti, operando chiarezza tra i centri preposti alla definizione degli indirizzi e delle strategie da quelli incaricati della gestione operativa.

Il comma 2 dell'articolo 1 prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1, siano adottati, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il comma 3 dell'articolo 1 disciplina la procedura e i termini per la richiesta e per l'espressione del parere dei competenti organi parlamentari in ordine agli schemi dei decreti legislativi oggetto della delega.

Il comma 4, poi, prevede la possibilità, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge delega, di apportare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi suindicati con le medesime procedure e nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi previsti per l'esercizio della delega.

Passando all'esame dell'articolo 2, si evidenzia che il comma 1 fissa i principi e i criteri direttivi comuni per l'esercizio della delega prevista dall'articolo 1. Tali principi e criteri si propongono l'obiettivo primario di liberalizzazione sostanziale in entrambi i settori coinvolti, con una riduzione dei poteri della pubblica amministrazione e un'estensione della concorrenza tra le imprese interessate nella salvaguardia della sicurezza della circolazione e della sicurezza sociale. Il comma 2 dell'articolo 2 fissa alcuni principi e criteri di delega specifici per le singole materie oggetto della delega che tengono conto delle esigenze peculiari di riforma di ciascun settore interessato.

Infine, l'articolo 3 stabilisce che dall'attuazione della legge delega non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, in quanto il riassetto normativo delle materie sopra specificate produce, anzi, attraverso le connesse semplificazioni dei procedimenti e lo snellimento delle attività amministrative, una riduzione delle incombenze che gravano sulle strutture gestionali e sui costi delle stesse.