



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XV LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLA
LEGISLAZIONE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLO
STATO DI ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO PER
L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA DI NORME DI CUI
ALL'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246

12^a seduta: martedì 12 giugno 2007

Presidenza del presidente FUDA

I N D I C E

Audizione dei rappresentanti della CONFAPI-SPEDAPI e della FEDESPEDI

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 17	CASTIGLIEGO	Pag. 3
		TRAPOLINO	5

Intervengono il dottor Luca Castigliego della CONFAPI-SPEDAPI e il dottor Alessandro Trapolino, presidente della FEDESPEDI, accompagnato dal dottor Andrea Favergioti, segretario generale, e dal dottor Marco Tarica, presidente della Commissione doganale.

I lavori hanno inizio alle ore 11,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti della CONFAPI-SPEDAPI e della FEDESPEDI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione, con particolare riferimento allo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, sospesa nella seduta del 5 giugno scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

La pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà inoltre assicurata anche dalla pubblicazione del resoconto stenografico.

È oggi in programma l'audizione dei rappresentanti della CONFAPI-SPEDAPI e della FEDESPEDI. Avverto i colleghi che i rappresentanti della Confcommercio, che avrebbero dovuto essere ascoltati oggi, hanno comunicato di non poter prendere parte all'odierna audizione per improrogabili impegni. Sono presenti il dottor Luca Castigliego della CONFAPI-SPEDAPI e il dottor Alessandro Trapolino, presidente della FEDESPEDI, accompagnato dal dottor Andrea Favergioti, segretario generale, e dal dottor Marco Tarica, presidente della Commissione doganale. Ringrazio i nostri ospiti per avere accolto il nostro invito.

Cedo subito la parola al dottor Luca Castigliego.

CASTIGLIEGO. Signor Presidente, ormai il mercato tende alla liberalizzazione totale. Ogni settore del mercato preferirebbe, ovviamente, una tutela, una copertura e un'«appartenenza» a quella che ormai oggi viene riconosciuta, in ogni singolo settore, solo come *lobby* (per non dire una «casta»).

Lo spedizioniere internazionale ha un albo (istituito molti anni fa), ma, nell'ottica di liberalizzazione dominante, non può certo da una parte essere d'accordo per la liberalizzazione dei taxi e/o delle farmacie e poi,

da un'altra parte, trincerarsi dietro la necessità del mantenimento di un albo spedizionieri. Per cui ben venga la liberalizzazione con la condizione che davvero sia tale per tutta la filiera del trasporto. Ci pare pertanto di notare un'incongruenza tra la sottoscrizione di un protocollo d'intesa, con uno specifico settore del trasporto (quello dell'autotrasporto, a scapito di tutti gli altri settori del trasporto stesso) e la volontà di liberalizzare.

Per quanto concerne la liberalizzazione dell'attività di spedizione, le imprese di spedizione internazionale devono sottostare ancora oggi alla disciplina della legge n. 1442 del 1941, una normativa dell'anteguerra che concepisce la spedizione come un'attività «professionale», da svolgere previa dimostrazione di requisiti di capacità tecnica, finanziaria e morale.

Si tratta di una legge che non risponde più nemmeno in parte all'attività delle moderne imprese di spedizione, imprese che, anche quando si tratta di realtà di media o piccola dimensione, offrono servizi ad alto valore aggiunto, riguardanti l'organizzazione sempre più completa e complessa dei traffici internazionali delle merci.

Le imprese di spedizione investono in risorse umane altamente qualificate e in tecnologie informatiche sofisticate, investono in formazione, in ricerca e sviluppo, in internazionalizzazione. Sono a pieno titolo attività imprenditoriali che, come tutte le libere attività imprenditoriali, non necessitano di alcuna disciplina *ad hoc*, essendo sufficienti i normali controlli civilistici, penali, fiscali, previdenziali, assicurativi, di sicurezza sul lavoro, ambientali e così via, previsti dall'ordinamento.

In quest'ottica di completa liberalizzazione, il disegno di legge Bersani, all'esame del Parlamento, risulta assolutamente insufficiente: quel provvedimento si limita, infatti, alla sola eliminazione dell'elenco degli spedizionieri previsto dalla legge n. 1442 del 1941, ma ribadisce l'obbligo dei requisiti soggettivi, morali, professionali, tecnici e finanziari previsti dalla stessa legge n. 1442.

A poco vale che, in base al disegno di legge Bersani, il possesso di quei requisiti potrà essere dimostrato tramite autocertificazioni: siamo nel campo della semplificazione amministrativa, ma siamo lontani dalla liberalizzazione!

La nostra proposta è l'abrogazione *in toto* della legge n. 1442.

Per quanto concerne l'autotrasporto internazionale di merci, i trasporti su strada di merci tra l'Italia e i Paesi extracomunitari sono contingentati e possono essere effettuati solo se accompagnati da «autorizzazioni bilaterali» cartacee rilasciate dai Ministeri dei trasporti dei rispettivi Paesi.

Il meccanismo, estremamente macchinoso, si basa esclusivamente sulla carta, come avveniva decenni fa, con dispendio di risorse per le imprese e per la pubblica amministrazione: ad esempio, le autorizzazioni per i vettori italiani vengono rilasciate fisicamente dal Ministero dei trasporti a Roma e devono essere restituite fisicamente allo stesso Ministero, una volta utilizzate.

I contingentati vengono mantenuti con l'obiettivo di equilibrare l'utilizzo dei vettori stranieri e nazionali. Nella realtà è dimostrato che la scelta dei vettori non viene modificata dal sistema dei contingentati, bensì

dipende da scelte di natura economica e da motivazioni sociali: ad esempio, non si trovano autisti italiani disposti a recarsi agli estremi confini dei Paesi dell'Est. Il sistema dei contingenti non protegge i vettori nazionali e rappresenta un'ingiustificata barriera per l'economia.

Un aiuto alla liberalizzazione viene dall'allargamento dell'Unione europea, dal momento che i trasporti tra Paesi comunitari sono liberi, ma si tratta di un processo molto lento. Le scelte su questo tema dovrebbero essere più consapevoli e rientrare nelle politiche di commercio estero del nostro Paese.

PRESIDENTE. Informo i colleghi che verrà loro distribuita una copia della relazione ora illustrata dal dottor Castiglione.

Comunico altresì che sono disponibili in anteprima le due relazioni del CNEL sullo studio che dovrebbe essere presentato in questi giorni, cui ha fatto riferimento in questa sede il dottor Spallanzani e che è stato distribuito come pervenuto alla Commissione. Ho avuto modo di leggere tale studio e ritengo possa costituire un contributo interessante per allargare la nostra discussione e il nostro confronto.

Dò ora la parola al dottor Trapolino, presidente della FEDESPEDI.

TRAPOLINO. Illustre Presidente, illustri senatori e onorevoli, vado innanzitutto ad esprimere, da parte della Federazione che rappresento, il ringraziamento alla Commissione parlamentare per l'opportunità concessa di portare alla vostra attenzione le osservazioni della nostra categoria sul tema della semplificazione della legislazione; ciò nell'ottica di fornire spunti di valutazione su quei profili normativi che maggiormente impattano sulla competitività del sistema logistico nazionale.

Sono presenti, unitamente al sottoscritto, presidente della FEDESPEDI, il segretario generale, dottor Andrea Favergioti e il presidente della Commissione doganale e consigliere nazionale, dottor Marco Tarica, il quale, in particolare, potrà integrare la mia breve relazione su una materia di significativa rilevanza per il settore, qual è appunto quella doganale.

Premetto che nel mio intervento, al quale ove lo riteniate opportuno, potrà seguire un'ulteriore documentazione di maggiore dettaglio rispetto alle occorrenze che emergeranno, andrò a trattare sia questioni attinenti alle finalità specifiche di questa Commissione, con riferimento alle norme anteriori alla data del 1° gennaio 1970 che regolamentano il nostro comparto, sia argomenti più generalmente connessi alle opportunità, a nostro avviso, di intervento sulla normativa che governa il sistema logistico nazionale.

Quello della logistica, della spedizione, del trasporto e del deposito delle merci è un comparto che sempre più si sta orientando verso un'esternalizzazione delle sue funzioni: i servizi logistici e trasportistici, che oggi in termini di fattura complessiva nazionale possono essere stimati in 200 miliardi di euro, hanno come proiezione funzionale quella di essere svolti non più in proprio dalle imprese industriali e commerciali, ma da aziende

terze specializzate. Il settore consta oggi, a livello nazionale, di oltre 500.000 addetti.

La logistica potrà portare nel prossimo quinquennio, se saranno rispettate le stime di crescita complessiva dei traffici, ad un incremento percentuale del PIL nazionale pari all'1 per cento. Questa prospettiva è, però, direttamente connessa e vincolata al livello di efficienza che il nostro sistema saprà garantire nell'offerta dei propri servizi logistici. Tale auspicata condizione passa anche dalla necessità di procedere con coraggio a vere e proprie riforme a livello ordinamentale e amministrativo.

Esso, in particolare nell'ultimo decennio, è stato connotato da un fenomeno, al tempo stesso contribuendo a promuoverlo, di globalizzazione dei mercati a cui fa da sfondo una sempre maggiore internazionalizzazione dei sistemi economici e dei relativi traffici commerciali. Tale processo che è all'evidenza ormai di tutti i soggetti decisori, siano essi politici o più specificatamente economici, è stato caratterizzato nei fatti da un'evoluzione vertiginosa del commercio internazionale e da una moltiplicazione degli attori della catena produttiva e distributiva delle merci; ciò ha conseguentemente prodotto – in necessaria sintesi interpretativa – una lievitazione dei rischi, siano essi da intendersi economici e sociali, del nuovo sistema degli scambi.

In questo senso specifico, il comparto della logistica è un sistema che potremmo definire «delicato» e «sensibile». Conseguenza diretta di ciò è la necessità di «qualificare» le funzioni di controllo nella moderna movimentazione di merci e prodotti. Tale istanza può trovare due differenti e alternative risposte da parte del sistema: l'intensificazione delle operazioni di «interposizione» da parte degli organi dello Stato o la riqualificazione e ottimizzazione delle metodologie di controllo e regolamentazione. Se la prima ha come effetto nefasto quello di rendere meno fluidi i traffici internazionali, la seconda ha invece quello virtuoso di «efficientare» il sistema nel suo complesso attraverso un nuovo assetto organizzativo e regolamentare che si traduca in controlli e interventi mirati e funzionali.

Dopo questa necessaria premessa rivolgo ora la vostra attenzione sulle caratteristiche e sulle implicazioni che più strettamente riguardano la categoria che rappresento: le imprese di spedizioni internazionali.

Va premesso che FEDESPEDI è ad oggi l'organizzazione imprenditoriale del settore dei trasporti e della logistica che rappresenta e tutela gli interessi della quasi totalità delle imprese di spedizioni internazionali. Ad essa aderiscono circa 2.200 aziende che occupano direttamente oltre 80.000 addetti e quasi 100.000 lavoratori autonomi, con un fatturato stimabile in oltre 20 miliardi di euro.

Le imprese associate, diffuse su tutto il territorio nazionale, organizzano il trasporto delle merci utilizzandone tutte le modalità (stradale, ferroviaria, marittima, aerea e combinata). Esse sono da sempre impegnate in un ruolo chiave della filiera logistica, con una conoscenza ed una professionalità che spazia sulle molteplici attività di quest'ultima e con una vocazione naturale all'internazionalizzazione dei mercati.

Alcune delle imprese del settore in questi anni hanno raggiunto in termini organizzativi e di investimenti economici il livello della grande industria, mentre altre si sono evolute sempre di più per offrire al mercato ed alla propria clientela, peraltro connotata a livello nazionale da un tessuto fatto ancora di piccole e medie realtà produttive, servizi sempre più rispondenti alle reali necessità connesse alla movimentazione su larga scala dei propri prodotti: queste sono state in grado spesso di «cucire un abito su misura» al cliente, fidelizzandolo e continuando a rappresentare per lui un *partner* affidabile e necessario.

Un comune denominatore continua però a contraddistinguere il ruolo dello spedizioniere nella moderna economia dei mercati internazionali: quello di essere anello forte della catena logistica. Le nostre imprese sono sempre più un elemento necessario della filiera, imprescindibile in un caos fisiologico ma non patologico che solo noi sappiamo trasformare in attività imprenditoriale al servizio delle altre attività imprenditoriali, con quanto connesso in termini di investimenti in risorse umane, innovazione tecnologica, accesso al credito, dotazione immobiliare e veicolare, formazione continua, eccetera.

Questo ruolo chiave trova ulteriore riscontro rispetto ad un tema di sempre più significativa rilevanza nel commercio internazionale: quello della sicurezza. Alle imprese di spedizioni è oggi attribuita una funzione di responsabilità nella movimentazione delle merci che impone alle stesse l'attivazione di procedure impegnative, l'acquisizione e lo sviluppo di dotazioni strutturali e informatiche, la qualificazione di personale dedicato.

A titolo solo esemplificativo di tale situazione ricordo che nel trasporto aereo è stata espressamente riconosciuta agli operatori del comparto sia a livello ministeriale che dalla competente istituzione del settore, l'E-NAC, la qualifica di soggetto responsabile della sicurezza degli scambi commerciali.

Nel tratteggiare le moderne funzioni dell'attività spedizionieristica, va detto inoltre che le nostre imprese svolgono a tutt'oggi un sostanziale ruolo di «banca» nei confronti della propria clientela, anticipando nei fatti ingenti somme e capitali nello svolgimento a livello finanziario delle varie fasi del trasporto. Rispetto a tale tema, mi permetto di segnalare l'opportunità, sentita e auspicata in seno alla categoria, di trovare più certi strumenti di salvaguardia rispetto a questo «eccessivo» rischio imprenditoriale.

In tale specifica direzione, va segnalato come nel dibattito in corso fra le rappresentanze dell'autotrasporto e l'Esecutivo è recentemente emersa l'istanza di promuovere il rispetto del termine (già peraltro previsto dal decreto legislativo n. 231 del 9 ottobre 2002) di trenta giorni per il pagamento dei servizi di trasporto; è prospettiva funzionale che questa disposizione, se implementata in pieno, sia estesa a tutti i soggetti della filiera logistica, tra cui ovviamente le imprese di spedizioni internazionali. Esempio analogo a livello comparativo di tale normativa è data dalla recente attività legislativa francese in materia che ha reso imperativamente incondizionato il rispetto del limite di cui sopra.

Tornando ora all'identificazione giuridica della figura dello spedizioniere, va ricordato come esso trova un suo specifico riconoscimento normativo a partire dal codice civile nell'ambito della definizione del contratto di spedizione, quale fattispecie particolare del mandato. Lo spedizioniere (articolo 1737 del codice civile) è il soggetto che si obbliga a stipulare, in nome proprio e per conto del mandante, un contratto di trasporto e di compiere le operazioni accessorie ad esso, come un buon padre di famiglia.

Lo stesso codice civile introduce all'articolo 1741 la figura del cosiddetto «spedizioniere-vettore», definendolo come il soggetto che con mezzi propri o altrui assume l'esecuzione del trasporto in tutto o in parte e che conseguentemente fa suoi gli obblighi e i diritti del vettore.

Questa figura ha anticipato nei fatti la moderna nozione di operatore del trasporto multimodale (MTO) la cui funzionalità risiede nell'evoluzione del trasporto a partire dalla diffusione del *container*: il committente si trova nella condizione di non poter efficacemente stipulare singoli contratti di trasporto con i diversi vettori e affida tale compito appunto all'operatore multimodale il quale organizza e coordina il trasporto «*door to door*», accollandosi nei fatti l'intera esecuzione del trasporto medesimo.

L'MTO si fa anche carico di tutta una serie di attività, impropriamente definite accessorie, altamente tecniche e specializzate a cui si accompagna un ampio e complesso ruolo di coordinamento di tutti i soggetti che cooperano nella realizzazione fisica del trasporto.

Posto che l'intermodalità è il sistema vincente per il trasferimento delle merci, la razionalizzazione della produzione per il soddisfacimento delle necessità logistico-produttive rappresenta l'anello finale per un'efficace domiciliazione delle merci ai punti di vendita o di consumo. Le imprese di spedizioni più strutturate si sono quindi evolute per gestire, oltre alle attività più tradizionali dello spedizioniere (tra cui di più immediata evidenza quelle doganali) e a quelle proprie dell'operatore multimodale, anche i servizi della logistica integrata distributiva: tali servizi sono oggi da intendersi come elementi concatenati di un'unica offerta.

A tale fine le imprese di spedizioni si sono dovute dotare oltremodo delle seguenti caratteristiche strutturali ed organizzative: *management* avanzato e qualificato, capacità finanziaria crescente, maggiore dotazione infrastrutturale per la manipolazione delle merci o il loro stoccaggio, incremento della rete organizzativa e commerciale a livello internazionale, continuo sviluppo e aggiornamento delle attrezzature informatiche e telematiche.

Occorre aggiungere che la complessità dell'attività spedizionieristica, già in questo senso suffragata dalla molteplicità delle modalità possibili del trasporto (marittimo, stradale, ferroviario, eccetera), comporta la coesistenza a livello internazionale di una pluralità di regimi giuridici, in ragione della specifica tipologia del trasporto e dell'ubicazione da cui lo stesso ha inizio, si svolge e ha fine. In materia si è al riguardo registrata una proliferazione di norme di diritto convenzionale, da valutarsi in termini temporali come «datata», seppur oggetto di successivi protocolli in-

tegrativi, la cui incorporazione a livello nazionale risulta altrettanto lontana nel tempo. Si aggiunga a ciò l'ampia influenza delle cosiddette «regole consuetudinarie», iscrivibili alle prassi e agli usi sedimentati e riconosciuti in seno alla *lex mercatoria*.

In questa molteplicità regolamentare, un possibile strumento di sintesi potrebbe essere rappresentato da un più pregnante riconoscimento, anche giurisprudenziale, delle condizioni generali praticate dagli spedizionieri italiani, la cui ultima versione (rispetto alla quale è oggi in corso uno studio di aggiornamento e rivisitazione) è stata depositata nel 1992 presso tutte le Camere di commercio del Paese e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Ciò premesso, nell'analisi delle disposizioni su cui è mio intendimento porre la vostra attenzione rispetto ai fini della Commissione e della presente audizione, non possiamo non iniziare proprio dalla normativa che oggi, a ben più di sessanta anni dalla sua promulgazione, disciplina l'accesso all'esercizio dell'attività spedizionieristica: la legge n. 1442 del 14 novembre 1941 dal titolo: «Istituzione di elenchi autorizzati degli spedizionieri».

A tale riguardo è opportuno premettere che il 16 febbraio scorso è stato presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge «Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale», approvato dal Governo il 25 gennaio scorso a completamento (insieme al decreto-legge n. 7 del 31 gennaio 2007) del cosiddetto «secondo pacchetto sulle liberalizzazioni».

Per quanto in particolare attiene all'esercizio dell'attività di spedizioniere, il primo testo del disegno di legge, oggetto proprio in questi giorni di relativo *iter* parlamentare, prevedeva all'articolo 2 l'inclusione dello spedizioniere tra le attività di intermediazione commerciale e di affari (comma 1, lettera f).

Alla luce dell'illustrazione sopra condotta intorno alle caratteristiche delle imprese del settore, va ribadita la non coerenza dell'assimilazione proposta dal legislatore fra l'attività spedizionieristica e la qualifica di intermediario di affari.

In questo senso FEDESPEDI ribadisce con forza il carattere imprenditoriale delle aziende rappresentate e non quello più significativamente professionale che la vecchia legge del 1941 aveva inteso attribuire allo spedizioniere. Esse svolgono una attività imprenditoriale quasi esclusivamente in forma societaria e la loro assimilazione alle altre attività di lavoro autonomo elencate nel disegno di legge n. 2272-bis-A rappresenta un errore di impostazione, che non risponde a nessuna logica di semplificazione e modernizzazione, capace finanche di ledere l'immagine dell'intera categoria.

Abbiamo dunque accolto con estremo favore nei giorni scorsi l'approvazione da parte della Camera dei deputati, impegnata appunto nell'esame del disegno di legge in questione, di uno specifico emendamento che

esclude le imprese di spedizioni dal novero delle attività di intermediazione commerciale.

Tale non più consona assimilazione si è concretata nel tempo in una serie di disfunzioni interpretative, tra le quali mi preme segnalare la palese inadeguatezza che scaturisce dalla applicazione alle imprese di spedizioni, finora inquadrate inopportunamente come agenzie di affari, di alcune disposizioni del testo unico di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto n. 773 del 1931. Mi riferisco in particolare a quanto attiene all'articolo 115 del suddetto testo unico circa il rilascio alle imprese del settore (con l'unica esclusione di quelle accreditate presso pubbliche amministrazioni) della licenza di pubblica sicurezza con gli adempimenti conseguenti (quali, nel passato, l'anacronismo – in un settore altamente informatizzato e oggi connotato definitivamente dalla libera contrattazione dei prezzi dei servizi – della tenuta cartacea del registro delle spedizioni e dell'affissione delle operazioni con relative tariffe di cui all'articolo 120 dello stesso testo unico).

Tale specifica obbligazione non ha oggi alcuna utilità per la collettività, rappresentando nei fatti un inutile appesantimento che produce oneri sia per le imprese che per il consumatore-cliente; una moderna impresa di spedizioni internazionali è infatti soggetta già a tutti quei controlli (civiltistici, penali, fiscali, previdenziali, ambientali, di sicurezza del lavoro, eccetera) che rendono pleonastica una ulteriore supervisione sotto l'aspetto dell'ordine pubblico, come specificatamente prevista dal testo unico di pubblica sicurezza in questione.

Con analogo favore abbiamo quindi registrato, nell'occasione sopra ricordata, l'approvazione da parte della Camera dei deputati di un secondo emendamento che recepisce la richiesta «storica» della nostra categoria dell'abolizione dell'obbligo per le imprese di spedizioni della licenza di pubblica sicurezza.

L'auspicio di FEDESPEDI è a questo punto chiaramente rivolto ad una conferma in sede di esame del disegno di legge da parte del Senato dei due emendamenti sopra illustrati.

Andando ora ad esaminare gli ulteriori elementi di novità introdotti dal recente intervento governativo in materia di accesso all'esercizio dell'attività spedizionieristica, si ricorda che nel disegno di legge era inizialmente previsto che tale attività potesse essere svolta semplicemente «previa presentazione della dichiarazione di inizio attività ai sensi della normativa vigente alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio, corredata dalle autocertificazioni e dalle certificazioni attestanti il possesso dei requisiti soggettivi, morali, professionali, tecnici e finanziari», prescritti nel caso specifico dalla legge n. 1442.

Tali requisiti sarebbero quindi ancora quelli normati dal legislatore nel lontano 1941 e cioè il possesso delle caratteristiche personali di moralità e onorabilità, della capacità professionale in capo almeno ad uno dei rappresentanti legali dell'impresa o ad un responsabile tecnico cui è delegata, per non più di due sedi operative, la rappresentanza-responsabilità

dell'attività dell'azienda (sintetizzabili nel possesso di almeno due anni di esperienza con funzioni direttive in imprese di spedizioni), della capacità finanziaria a copertura di eventuali inadempienze compiute nello svolgimento dell'attività medesima attraverso la stipulazione di polizza fideiusoria per un valore non inferiore a 200 milioni di vecchie lire e costituzione – e questo è interessante – di un deposito cauzionale di ben – ironicamente! – 300.000 lire a favore della competente Camera di commercio.

Le Camere di commercio (comma 3) verificherebbero quindi direttamente il possesso dei suddetti requisiti ed iscriverebbero i relativi dati nel registro delle imprese, assegnando dunque la qualifica di spedizioniere. Viene inoltre prevista la soppressione degli elenchi interprovinciali autorizzati di cui all'articolo 2 della succitata legge n. 1442.

Con particolare riferimento agli attuali requisiti previsti in materia di capacità finanziaria, va notato come sia emersa all'interno del nostro sistema associativo la possibilità di sostituire gli stessi con l'obbligo di stipula da parte dell'impresa di spedizioni di una polizza per l'assicurazione di responsabilità, i cui contenuti (clausole, massimali, modalità, eccetera) potrebbero trovare definizione da parte del Ministero dello sviluppo economico. A sostegno di tale riflessione si tenga conto che, anziché un generico riferimento al requisito della capacità finanziaria, tramite fideiussioni disciplinate in via amministrativa, si potrebbe introdurre una reale tutela per il consumatore-cliente con uno strumento di altrettanto reale semplificazione a favore delle stesse imprese rappresentate.

Va detto in generale che la normativa «a monte» ha nel suo complesso dimostrato una sostanziale inadeguatezza a regolare la materia, in particolare per quanto concerne l'effettiva lotta ai fenomeni di esercizio abusivo dell'attività. Alla legge del 1941 non è mai seguito uno specifico regolamento di attuazione, essendosi invece susseguite regole basate essenzialmente su circolari ministeriali e prassi applicative delle singole commissioni operanti presso le diverse Camere di commercio. Ciò peraltro senza che al riguardo si tenesse conto della sempre più copiosa presenza sul territorio di operatori multi-filiali e del riconoscimento formale, intercorso da parte dell'Unione europea, dell'incompatibilità di talune disposizioni della legge n. 1442 con il Trattato CE, in materia di esercizio sul territorio italiano dell'attività da parte di imprese di spedizioni straniere (comunitarie) in regola con le rispettive legislazioni nazionali, da conformarsi con il principio riconosciuto della libera prestazione dei servizi all'interno del mercato unico.

Rispetto a quest'ultimo tema, abbiamo ritenuto opportuno allegare alla relazione che consegnò agli atti della Commissione, ai fini comparativi, una scheda di sintesi delle disposizioni nazionali che regolano la materia negli altri Stati membri, desunta da una specifica indagine condotta al riguardo dalla nostra federazione europea (il CLECAT) presso le federazioni nazionali ad esso aderenti.

A questo punto, sempre in ambito di comparazione con altre fonti normative di rango sovranazionale, si segnala come, a livello comunitario

(si veda, in particolare, il regolamento n. 648 del 2005), si stia andando a determinare, all'interno della filiera logistica e spedizionieristica, la figura dell'AEO, operatore economico autorizzato, determinandone gli specifici requisiti, nella prospettiva di individuare i soggetti responsabili della catena, identificati e autorizzati appunto in ragione del loro basso coefficiente di rischio complessivo nella circolazione internazionale delle merci.

In relazione alla crescente sensibilità delle istituzioni nazionali ed internazionali rispetto al tema della *security* e a quello della lotta al traffico illecito, va aggiunto come si stia sostenendo, a livello comunitario, anche attraverso la nostra rappresentanza europea, la consapevolezza di individuare i requisiti minimi per l'esercizio della rappresentanza in dogana (materia che approfondirò successivamente), atti a determinare l'accesso degli operatori allo *status* di rappresentante doganale, soggetto sì fornitore di un servizio, ma ad alto valore aggiunto in termini di specificità e competenza, prevedendo nel merito criteri precisi per la sua assegnazione.

Va ancora sottolineato come la direttiva sui servizi nel mercato interno, meglio nota come direttiva Bolkestein, esclude esplicitamente dal suo ambito applicativo i servizi di trasporto ed i servizi ad esso correlati, compresi i servizi portuali, non assoggettandoli a norme sovranazionali atte ad ottenere una liberalizzazione specifica. Ciò nondimeno recentemente, in seno alla Commissione, il direttore dell'unità C2 della DGTA-XUD, Jean Michel Grave, ha espresso il convincimento che l'attività di rappresentante doganale sia un servizio (e quindi ascrivibile in ambito Bolkestein), in quanto lavoro autonomo fornito dietro compenso. In questo senso il rappresentante doganale non sarebbe il detentore di uno *status*, al contrario dell'operatore economico autorizzato. Tale punto di vista, è bene chiarirlo, è in netto contrasto con quanto costantemente sostenuto dalla nostra rappresentanza associativa.

Va sottolineato, come opportuno inciso, che in materia di sicurezza, l'auspicio degli operatori è che l'applicazione delle nuove disposizioni di origine convenzionale si conformi a quelli che sono gli *standard* in essere negli altri Stati membri (*in primis* quelli direttamente concorrenti con il sistema logistico-Paese), scongiurando, in questo senso, il rischio di una disforme implementazione ed interpretazione sul territorio o, peggio ancora, differente da porto a porto.

Partendo dalle considerazioni più generali prima evidenziate, il nostro sistema associativo, attraverso anche il coinvolgimento della nostra Confederazione nazionale, la CONFETRA, nel passato ha proposto al Ministero dell'industria – poi Ministero delle attività produttive – una bozza di regolamento di riforma dell'attività delle imprese di spedizioni, successivamente bloccato dal Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio, ritenendo erroneamente, secondo quanto ampiamente sostenuto, che tale attività rientrasse tra le professioni la cui disciplina dovesse spettare, all'interno del dibattito allora intercorso in merito alla riforma dell'articolo 117 della Costituzione, alla legislazione concorrente Stato-Regioni.

Va segnalato che, sul tema dell'accesso all'esercizio dell'attività, è stato condotto uno strutturato approfondimento, in seno all'intero tessuto associativo della FEDESPEDI, coinvolgendo al riguardo anche le 30 associazioni territoriali su cui si articola la struttura federale, allo scopo di raccogliere il più ampio spettro di valutazioni per indirizzare nel prossimo futuro gli interventi più adeguati, rispetto all'*iter* di approvazione parlamentare del disegno di legge in esame.

Esito maggioritario di questa sorta di consultazione è stato quello favorevole ad un'ulteriore semplificazione della normativa in essere, pur mantenendo, comunque, alcuni requisiti all'accesso sul mercato degli operatori, poiché, in necessaria sintesi, il mantenimento di alcuni requisiti è garanzia per la tutela del consumatore-cliente. L'ingresso sul mercato, senza alcun controllo preventivo, metterebbe a rischio le condizioni di professionalità oggi garantite. Comparativamente, a livello europeo, alcuni Stati conservano un «filtro di ingresso», in termini di capacità professionale per l'esercizio dell'attività; andrebbero al contrario attualizzati i requisiti oggi previsti in materia di capacità finanziaria.

Fra gli obiettivi della presente audizione, in relazione alla nostra attività, vi è ulteriormente quello di segnalare alla Commissione le situazioni che, a livello normativo e giuridico, limitano la competitività della categoria.

Nel passato, un inequivocabile elemento di freno in tal senso è stato rappresentato dall'assenza di una limitazione del risarcimento in capo allo spedizioniere in caso di perdita o avaria delle merci trasportate. È bene ricordare che nella nuova normativa, come scaturita a seguito della riforma dell'autotrasporto, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 286 del 2005, il legislatore, integrando l'articolo 1696 del codice civile, ha definito i nuovi limiti della responsabilità vettoriale che potranno essere applicati a tutti i soggetti sottoposti dal codice civile allo specifico regime di responsabilità, estendendoli, in particolare, allo spedizioniere-vettore di cui all'articolo 1741 dello stesso codice.

Per i trasporti internazionali, stante la consolidata giurisprudenza che estende al trasporto multimodale la disciplina civilistica, la riforma potrebbe e dovrebbe offrire anche al vettore multimodale quella limitazione del risarcimento che nel passato, in assenza di una specifica disciplina applicabile, i giudici nazionali non hanno praticamente mai riconosciuto.

Nell'ottica di un'analisi diffusa sulle opportunità di semplificazione normativa del settore, passo ora ad approfondire alcune questioni più specificatamente attinenti alla materia doganale che, nel suo ampio assetto regolamentare, rappresenta per le imprese del settore una materia complessa e pregnante di implicazioni consulenziali, operative, finanche connesse al contenzioso tributario.

A regolamentare l'attività doganale è, come ho già detto, principalmente il codice doganale comunitario (e il connesso regolamento di esecuzione CEE 2454/93): esso rappresenta una sorta di testo unico in materia doganale emanato nel 1992, a cui hanno fatto seguito, integrandolo, una serie di regolamenti modificativi ed integrativi. In questi mesi sono

in itinere i lavori di normazione di un nuovo codice doganale aggiornato, la cui operazione di modernizzazione dovrebbe concludersi nel 2010.

Nel tempo l'impianto normativo, a livello europeo, ha già sentenziato l'inapplicabilità delle disposizioni incompatibili con la legislazione internazionale di primo livello. Restano da verificare quelle che non sono già normate dalla legislazione comunitaria o quelle che non risultano con essa manifestamente incompatibili. L'attenzione degli operatori può in questa direzione rivolgersi al testo unico del 1973 in materia, superato dalla sopravveniente normativa comunitaria, ma per certe sue disposizioni ancora in vigore.

Nell'affrontare a 360 gradi le tematiche doganali e lo stato di applicazione in essere a livello nazionale, ne esce confermata l'opportunità di un'ottimizzazione e di una sburocratizzazione delle procedure, ribadendo nel merito una considerazione ormai notoria, cioè quella secondo cui la molteplicità di controlli e delle relative disposizioni regolamentari, di cui il nostro sistema abbonda, ha come effetto quello di dirottare su altri Stati membri i relativi traffici.

Analogo effetto è dato dalla pluralità degli ulteriori controlli che si innestano rispetto a quelli doganali (sanitari, veterinari, fitosanitari, eccetera) la cui frammentazione e complessità ostacola la fluidità degli scambi.

Correttivo rispetto a tale situazione è per FEDESPEDI l'avvio dell'operatività dello «sportello unico doganale», che attraverso l'opportuno coordinamento dei vari controlli e la loro assegnazione in capo all'Agenzia delle dogane porterebbe ad un miglioramento complessivo delle condizioni di fluidità dei traffici internazionali con conseguente incremento della competitività del nostro sistema logistico nazionale.

Ciò nell'ottica di creare le condizioni per una semplificazione dei processi amministrativi legati all'ingresso e all'uscita delle merci dal Paese, al fine di ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni che intervengono nella circolazione dei prodotti a livello comunitario ed internazionale. Tale percorso di semplificazione porterebbe inoltre al riordino delle competenze degli uffici pubblici, con il relativo accorpamento delle funzioni per settori omogenei e relativi alla medesima attività.

In parallelo a quanto sopra, si rinnova l'urgenza di ridurre al minimo i fenomeni di difformità applicativa delle disposizioni da parte degli operatori doganali stessi e di favorire e sostenere i progetti di informatizzazione e conseguente «efficientamento» delle strutture e delle procedure doganali.

Permettetemi ora alcune considerazioni di carattere generale, utili – a nostro modesto avviso – a dare spunti per una razionalizzazione dell'intero comparto, sia in funzione di una semplificazione della legislazione che di una ottimizzazione delle modalità di svolgimento da parte degli operatori della filiera delle rispettive attività.

Giova ricordare al riguardo come la semplificazione normativa in particolare è parte integrante della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Nel novembre 2006 la Commissione ha pubblicato il docu-

mento «Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea». Per l'Italia, il documento calcola che i costi amministrativi incidano per una percentuale pari al 4,6 per cento del PIL; una riduzione del 25 per cento di tali costi (obiettivo comune dell'Unione europea) comporterebbe una crescita del PIL dell'1,7 per cento.

Dobbiamo prioritariamente abbandonare la convinzione che la sola posizione geograficamente avvantaggiata della nostra Penisola possa sostenere i livelli di crescita dei nostri diretti competitori mediterranei.

È necessario lavorare per colmare l'insufficienza infrastrutturale del nostro Paese, andando ad intervenire su quelle priorità che attraverso il confronto con gli operatori emergono inequivocabilmente come strategiche per uno sviluppo diffuso e complessivo della filiera.

Va promossa nella stessa direzione di partecipazione ampia dei soggetti decisori con gli attori del settore, l'esperienza della partecipazione e del cofinanziamento pubblico-privato che in altre realtà sta dando risultati sostanziali.

Deve porsi rimedio a tutti i livelli al mancato coordinamento a livello operativo fra le diverse amministrazioni pubbliche che si relazionano quotidianamente con il sistema del trasporto e della logistica nel suo complesso.

Il mancato raggiungimento di questi obiettivi primari potrebbe in negativo creare le condizioni di rischio di una «marginalità logistica» del Paese, con la conseguenza per il settore di perdere competitività e di vedere minata la legittima propensione di creare redditività a favore dello sviluppo delle nostre imprese e indirettamente delle risorse umane che sono il patrimonio delle stesse. Il rischio a livello imprenditoriale sarebbe quello dell'incapacità di produrre margine accettabile.

In questo quadro, voglio rinnovare alcune istanze contenute nella lettera aperta inviata a Governo e singoli Ministri da parte di FEDESPEDI a seguito dell'insediamento del nuovo Esecutivo; queste, in opportuna sintesi, sono riassunte dalle seguenti necessità.

Sul versante infrastrutturale devono essere realizzati gli assi Nord-Sud e Ovest-Est per connettere la nostra economia con quella europea; oltre a ciò devono essere portate a progettazione e/o a cantierizzazione quelle infrastrutture che più volte sono state definite di necessaria e irrinunciabile realizzazione (TAV, Terzo Valico, Tirreno-Brennero, eccetera).

Si promuova e sostenga la cosiddetta «fluidificazione» del transito ai valichi, in particolare alpini. Tale obiettivo, presupposta l'esplosione della domanda di trasporto attraverso in particolare i valichi del Frejus e del Monte Bianco, potrebbe concretarsi in un blocco temporaneo degli aumenti del pedaggio su tali assi stradali e nella realizzazione di adeguate aree di sosta in maniera tale da rendere meno gravoso un sempre più probabile sistema di cadenzamento dei flussi di traffico.

Anche – e forse ancora più significativamente – per il settore delle spedizioni e della logistica, va sostenuta l'opportunità di ripristinare il regime di deducibilità totale del costo delle autovetture aziendali, in quanto l'utilizzo delle medesime risulta strumentale alla stessa attività delle im-

prese del comparto. Analoga considerazione valga in merito alla deducibilità delle spese di telefonia, il cui livello di imposizione fiscale risulta pressoché raddoppiato rispetto all'anno precedente.

Vanno sostenuti la portualità nazionale e il trasporto marittimo. In questo senso sono istanze irrinunciabili il dragaggio dei fondali, l'ammmodernamento delle piattaforme logistiche (anche in relazione alle prospettate cosiddette «autostrade del mare»), lo sviluppo della connettività con le infrastrutture serventi (stradali e ferroviarie), la definizione di obiettivi prioritari di intervento su scala nazionale, privilegiando al riguardo una prospettiva di sistema piuttosto che soluzioni localistiche non organiche; non ultima la necessità di una condivisa e ponderata modifica della legge n. 84 del 1994. Sempre in campo marittimo-portuale va attentamente valutata la funzionalità di una possibile esenzione dall'ICI dei beni demaniali marittimi (magazzini, capannoni, uffici, officine, autorimesse, pese a ponte, eccetera) assentiti in concessione per uso appunto portuale.

Va promosso il coordinamento operativo fra le varie pubbliche amministrazioni che quotidianamente interfacciano l'operatività delle nostre imprese, al fine di ottenere opportuna omogeneizzazione delle procedure e uno snellimento delle stesse; ciò anche allo scopo di razionalizzare virtualmente l'utilizzo delle risorse sia a livello pubblico che privato.

Si addivenga ad una liberalizzazione del sistema ferroviario con l'ingresso di operatori privati in regime di concorrenza per lo svolgimento di alcune attività oggi di spettanza del solo monopolista pubblico.

Per rispondere efficacemente a queste richieste auspichiamo a livello politico i seguenti strumenti. La creazione di una cabina unica di regia di raccordo e di indirizzo fra i vari Ministeri interessati (trasporti, infrastrutture, sviluppo economico, commercio internazionale e altri). Che trovino concretezza gli incentivi e i sostegni al settore che già il piano della logistica aveva previsto e che comunque erano prioritariamente indirizzati al solo comparto autotrasportistico; in questa direzione possono essere valorizzate, tra le aree su cui canalizzare le risorse del Fondo per l'accompagnamento della riforma dell'autotrasporto merci e per lo sviluppo della logistica, le seguenti attività: iniziative legate all'accesso a reti informative avanzate come quelle connesse al sistema «Galileo», iniziative in materia di cargo aereo o legate alle attività di logistica in ambito marittimo-portuale e iniziative che abbattano il cosiddetto «carico vuoto». Che nella stessa direzione ne siano individuate altre e complementari. Che si applichino altresì alle prestazioni di servizi di spedizioni, distribuzione, deposito e logistica le disposizioni in materia di regime IVA riferite specificatamente agli autotrasportatori di cose per conto terzi. Che siano sostenute e promosse le esperienze di partenariato pubblico-privato nella determinazione e nella realizzazione degli interventi e progetti da verificare come strategici per il settore (in prospettiva la potenziale creazione di un cosiddetto «*cargo community system*»).

Nel ringraziarvi per l'attenzione, rinnovo infine la disponibilità della FEDESPEDI a produrre opportuna integrazione documentale in relazione alle vostre occorrenze a seguito dell'odierna audizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Trapolino per essere intervenuto e per aver prodotto una dettagliata relazione della situazione attuale. Devo dire che abbiamo individuato molti punti di convergenza tra le sue osservazioni e quanto precedentemente affermato da altri auditi. La settimana scorsa abbiamo svolto l'audizione del dottor Guaiana, direttore dell'Agenzia delle dogane, che ha posto l'accento sulla questione dello sportello unico. Come Commissione ci siamo proposti di far accelerare l'adozione di tale strumento. Infatti, abbiamo la sensazione che su alcune questioni si possa intervenire nell'ambito dell'esame del disegno di legge a cui lei ha fatto riferimento. Tuttavia, al di là di alcuni problemi particolari che troveranno una rapida soluzione (ad esempio, l'abolizione dell'albo), la questione del rispetto di requisiti di moralità non può essere affrontata senza i necessari approfondimenti: alcuni requisiti debbono essere richiesti. Capisco che il mercato livella e che l'aspetto professionale è da esso stabilito, però ci deve essere un minimo di garanzie a livello di serietà, moralità e trasparenza.

Ringrazio gli intervenuti per il contributo offerto ai lavori della Commissione e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12.

