

12.000

Accesso alle professioni di trasportatore su strada e diritto penale in materia di trasporti; modifica della legge sul trasporto di viaggiatori e di altri atti normativi

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

del ...

Sommario

1 Elementi fondamentali del progetto	4
1.1 Situazione iniziale	4
1.2 Nuovi regolamenti dell'UE	4
1.2.1 Accesso alla professione secondo il regolamento (CE) n. 1071/2009	5
1.2.2 Accesso al mercato del trasporto di merci su strada secondo il regolamento (CE) n. 1072/2009	6
1.2.3 Trasporto internazionale di viaggiatori secondo il regolamento (CE) n. 1073/2009	6
1.3 Principali modifiche dei contenuti dei regolamenti UE rispetto alla situazione attuale	7
1.3.1 Estensione dell'obbligo di licenza	7
1.3.2 Disciplinamento del cabotaggio	7
1.3.3 Registro elettronico	7
1.3.3.1 Parte del registro accessibile al pubblico	8
1.3.3.2 Scambio di dati tra gli Stati membri	8
1.3.4 Gestore dei trasporti	8
1.3.5 Sanzioni	9
1.3.6 Modifiche integrative	9
2 Commento alle singole disposizioni	10
3 Conseguenze	19
3.1 Conseguenze finanziarie e relative al personale	19
3.2 Conseguenze economiche	19
4 Aspetti giuridici	20
4.1 Costituzionalità	20
4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali	20
Titolo del testo giuridico (Progetto)	99

Consultazione sul progetto concernente l'accesso alle professioni di trasportatore su strada e il diritto penale in materia di trasporti; modifica della legge sul trasporto di viaggiatori e di altri atti normativi

1 Elementi fondamentali del progetto

1.1 Situazione iniziale

L'esercizio delle professioni di trasportatore di viaggiatori su strada e di trasportatore di merci su strada sottostà ad autorizzazione. Le condizioni pertinenti (affidabilità, capacità finanziaria e capacità professionale) sono verificate in conformità alla legge federale del 20 marzo 2009 sull'accesso alle professioni di trasportatore su strada (LPTS)¹.

A partire dall'entrata in vigore dell'accordo sui trasporti terrestri fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea, la Svizzera applica prescrizioni equivalenti a quelle degli Stati membri dell'Unione europea (UE) in materia di accesso alle professioni di trasportatore su strada e di autorizzazioni nel servizio di linea internazionale con autobus (Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, ATT)².

1.2 Nuovi regolamenti dell'UE

Nell'UE esistono diverse normative volte a realizzare un mercato interno dei trasporti su strada. Particolarmente utili a questo scopo sono le disposizioni comuni per l'autorizzazione di accesso alle professioni di trasportatore di merci e di viaggiatori su strada. Queste disposizioni comuni contribuiscono a raggiungere una migliore qualificazione professionale dei trasportatori su strada, a razionalizzare il mercato, ad accrescere la qualità dei servizi nell'interesse dei trasportatori su strada, dei loro clienti e dell'economia in generale, nonché a migliorare la sicurezza stradale.

In conformità all'ATT e segnatamente agli allegati 1, 4 e 7, la Svizzera applica prescrizioni equivalenti a quelle degli Stati membri dell'UE in materia di autorizzazione di accesso alle professioni di trasportatore su strada e di autorizzazioni nel servizio di linea internazionale con autobus. Pertanto le nuove disposizioni o la revisione delle disposizioni in vigore nell'UE in questi settori rivestono una grande importanza per la Svizzera, dato che la diversità delle prescrizioni può ostacolare l'accesso al mercato. Le esperienze maturate nell'applicazione delle attuali disposizioni mostrano che i nuovi regolamenti dell'UE contengono modifiche in grado di apportare miglioramenti e chiarimenti utili anche per la Svizzera. Allo scopo di rafforzare l'integrazione della Svizzera nel mercato europeo dei trasporti su strada, il Consiglio federale propone con la presente

¹ RS 744.10

² RS 0.740.72

revisione legislativa di recepire le nuove disposizioni concernenti l'accesso alle professioni di trasportatore di merci e di viaggiatori su strada e l'ammissione al mercato del trasporto di merci.

Le disposizioni già in parte esistenti nell'UE sono state raccolte negli atti normativi qui di seguito elencati, dove sono state integrate da nuovi contenuti.

- Regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio³.
- Regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (nuova versione)⁴.
- Regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006⁵.
- Decisione 2009/992/UE della Commissione, del 17 dicembre 2009, sui requisiti minimi relativi ai dati da inserire nel registro elettronico nazionale delle imprese di trasporto su strada⁶.
- Regolamento (UE) n. 1213/2010 della Commissione, del 16 dicembre 2010, che stabilisce norme comuni sull'interconnessione dei registri elettronici nazionali delle imprese di trasporto su strada⁷.

I regolamenti (CE) n. 1071/2009, n. 1072/2009 e n. 1073/2009 sono in vigore nell'UE dal 4 dicembre 2011, ad eccezione dei principi generali e delle prescrizioni sul cabotaggio (applicati a partire dal 14 maggio 2010) e delle modifiche del regolamento (CE) n. 561/2006 (applicate a partire dal 4 giugno 2010). Le disposizioni riguardanti i registri elettronici e la loro interconnessione entreranno in vigore a partire dal 31 dicembre 2012.

A completamento delle modifiche alle disposizioni penali previste dalla LPTS, sono proposte modifiche anche alle disposizioni penali vigenti nei settori delle ferrovie, dei trasporti a fune e del trasporto di viaggiatori, al fine di ottenere una maggiore armonizzazione delle disposizioni penali nel campo dei trasporti pubblici.

1.2.1 Accesso alla professione secondo il regolamento (CE) n. 1071/2009

La direttiva 96/26/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il

³ GU L 300 del 14.11.2009, pag. 51.

⁴ GU L 300 del 14.11.2009, pag. 72.

⁵ GU L 300 del 14.11.2009, pag. 88.

⁶ GU L 339 del 22.12.2009, pag. 36.

⁷ GU L 335 del 18.12.2010, pag. 21.

riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali, stabilisce i requisiti minimi comuni per l'accesso alla professione di trasportatore su strada e il riconoscimento reciproco dei documenti necessari a tal fine. Questa direttiva è stata tuttavia applicata in modo difforme dagli Stati membri dell'UE. Tali disparità hanno provocato diverse conseguenze negative, in particolare una distorsione della concorrenza, una certa mancanza di trasparenza del mercato e controlli di intensità diseguale, nonché il rischio che le imprese che assumono personale con uno scarso livello di qualificazione professionale siano negligenti in relazione alle prescrizioni in materia di sicurezza stradale e di protezione sociale o le rispettino meno, con possibile pregiudizio per l'immagine del settore.

Pertanto, i legislatori europei hanno ritenuto necessario aggiornare le prescrizioni vigenti per l'autorizzazione di accesso alle professioni di trasportatore al fine di garantirne un'applicazione più uniforme ed efficace e hanno emanato le disposizioni necessarie sotto forma di regolamento⁸.

1.2.2 Accesso al mercato del trasporto di merci su strada secondo il regolamento (CE) n. 1072/2009

Le norme europee concernenti l'accesso al mercato sono modificate in modo sostanziale e, per ragioni di chiarezza e semplificazione, sono raccolte in un unico regolamento. Di conseguenza, sono abrogati i regolamenti (CEE) n. 881/92 e (CEE) n. 3118/93, nonché la direttiva 2006/94/CE.

In conformità all'articolo 1 paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1072/2009, ora sono esentati dall'obbligo della licenza solo i veicoli la cui **massa massima** non supera **3,5 t**.

1.2.3 Trasporto internazionale di viaggiatori secondo il regolamento (CE) n. 1073/2009

L'instaurazione di una politica comune comporta, tra l'altro, l'adozione di prescrizioni comuni applicabili ai trasporti internazionali di viaggiatori su strada nonché la fissazione delle condizioni per l'ammissione dei trasportatori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro. Anche in questo caso, per ragioni di chiarezza e semplificazione, è stata redatta una nuova versione delle prescrizioni vigenti che sono state riunite in un unico regolamento⁹. Di conseguenza, sono abrogati i regolamenti (CEE) n.684/92 e (CE) n. 12/98.

⁸ «Considerando» 1-4 del regolamento (CE) n. 1071/2009.

⁹ «Considerando» 2 del regolamento (CE) n. 1073/2009.

1.3 Principali modifiche dei contenuti dei regolamenti UE rispetto alla situazione attuale

1.3.1 Estensione dell'obbligo di licenza

Secondo il diritto previgente, per il trasporto di merci mediante veicoli con un peso totale ammesso compreso tra 3,5 e 6 tonnellate non occorre una licenza comunitaria. Ora, invece, nell'UE sono esonerati dall'obbligo della licenza solo i veicoli la cui massa massima autorizzata, compresa la massa massima dei rimorchi, non supera 3,5 t. L'obbligo della licenza è stato quindi esteso alle categorie di veicoli il cui peso massimo è compreso tra 3,5 e 6 tonnellate.

Conformemente all'allegato 4 dell'ATT, in Svizzera vige attualmente l'obbligo della licenza a partire da un peso totale pari a 6 tonnellate ovvero da un carico utile pari a 3,5 tonnellate. Per contro, tale obbligo non è sancito a livello di legge. Il presente progetto propone di adeguare le disposizioni sull'obbligo della licenza a quelle vigenti nell'UE, ossia di estenderne il campo di applicazione. Questi adeguamenti vanno recepiti nella LPTS.

1.3.2 Disciplinamento del cabotaggio

Una novità del regolamento (CE) n. 1072/2009 riguarda l'introduzione di un disciplinamento del cabotaggio unitario e valido in tutta l'UE. Una volta consegnate le merci trasportate nel corso di un trasporto internazionale in entrata, i trasportatori di merci su strada titolari di licenza europea sono autorizzati a effettuare con lo stesso veicolo fino a tre trasporti di cabotaggio successivi al trasporto internazionale da un altro Stato membro o da un Paese terzo allo Stato membro ospitante. Questi trasporti devono tuttavia aver luogo entro sette giorni dall'ultimo scarico nello Stato membro ospitante nel corso del trasporto internazionale in entrata.

In base al regolamento (CE) n. 1073/2009, ora è possibile effettuare il cabotaggio anche per il trasporto di viaggiatori nel servizio di linea servendosi di un trasportatore non residente nello Stato membro ospitante durante un servizio regolare internazionale.

Ai sensi dell'articolo 14 ATT, non sono autorizzati i trasporti fra due punti situati nel territorio di uno Stato membro dell'UE ed effettuati da un veicolo immatricolato in Svizzera e i trasporti fra due punti situati nel territorio della Svizzera ed effettuati da un veicolo immatricolato in uno Stato membro dell'UE.

Il presente progetto **non** propone pertanto di adottare una liberalizzazione del cabotaggio. La Svizzera e l'UE sono concordi nel ritenere che il cabotaggio debba continuare a essere disciplinato in larga parte secondo il vigente ATT.

1.3.3 Registro elettronico

Un aspetto essenziale del regolamento (CE) n. 1071/2009 è costituito dall'introduzione di un registro elettronico delle imprese di trasporto su strada che sono state autorizzate all'esercizio della professione dalle autorità competenti.

Conformemente all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1071/2009, questo registro è articolato in due parti.

1.3.3.1 Parte del registro accessibile al pubblico

La prima parte, che deve essere resa accessibile al pubblico, contiene le seguenti informazioni:

- denominazione e sede dell'impresa;
- tipo di autorizzazione di accesso alla professione;
- nome del gestore dei trasporti;
- numero di veicoli.

Attualmente in Svizzera esiste già un registro pubblico (di competenza dell'Ufficio federale dei trasporti, UFT) dei titolari delle autorizzazioni di accesso alla professione. In questo registro sono riportati, oltre alla denominazione e all'indirizzo dell'impresa, anche il tipo di autorizzazione (trasportatore di merci o di viaggiatori su strada) e la durata di validità della licenza. Per contro, finora l'attuale registro, pubblicato in Internet, non contiene informazioni sul numero di veicoli e sul nome del gestore dei trasporti.

1.3.3.2 Scambio di dati tra gli Stati membri

Nella seconda parte del registro elettronico sono riportati il numero, la categoria e il tipo di infrazioni gravi che hanno dato luogo a una condanna o a una sanzione negli ultimi due anni, nonché i nomi delle persone dichiarate inidonee a svolgere l'attività di gestore dei trasporti. Le autorità competenti utilizzano questi dati per il rilascio o la revoca delle autorizzazioni quando devono decidere se un'impresa soddisfa le condizioni di affidabilità.

Il Consiglio federale può integrare l'elenco delle infrazioni gravi presentate all'allegato IV del regolamento (CE) n. 1071/2009 e deve precisare quali infrazioni alle prescrizioni contenute nell'articolo 5 capoverso 1 lettera b LPTS debbano essere considerate gravi.

Secondo il diritto vigente, l'UFT informa le autorità estere competenti qualora l'infrazione compiuta da un'impresa estera alle prescrizioni svizzere concernenti i trasportatori di viaggiatori e di merci su strada sia passibile di ritiro dell'autorizzazione di accesso alla professione (art. 7 OATVM; art. 12 all. 7 ATT).

1.3.4 Gestore dei trasporti

Le disposizioni vigenti in Svizzera non contemplano esplicitamente il concetto di gestore dei trasporti. Tuttavia, se il richiedente non è una persona fisica, le condizioni di affidabilità e capacità professionale devono essere soddisfatte da una

persona che esercita una funzione direttiva nell'impresa o che è determinante per la fornitura delle prestazioni di trasporto.

Pertanto, si propone di introdurre e precisare a livello legislativo il concetto di gestore dei trasporti, che consente anche una disciplina più chiara dell'adempimento del requisito della capacità professionale da parte delle professioni di trasportatore su strada.

1.3.5 Sanzioni

I tre regolamenti precitati affrontano il tema delle sanzioni: all'articolo 22 del regolamento (CE) n. 1071/2009, all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1072/2009 e all'articolo 27 del regolamento (CE) n. 1073/2009. Gli Stati membri sono invitati a fissare norme che regolino le sanzioni in caso di infrazioni ai regolamenti e a prendere tutti i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive e prevedere, segnatamente, la sospensione dell'autorizzazione di accesso alla professione di trasportatore su strada, il ritiro dell'autorizzazione e la dichiarazione di inidoneità del gestore dei trasporti.

Anche in Svizzera, le disposizioni penali saranno quindi parzialmente rielaborate e modificate.

A completamento delle modifiche alle disposizioni penali previste dalla LPTS, ne vengono proposte di analoghe da apportare alle disposizioni penali vigenti nei settori delle ferrovie, dei trasporti a fune e del trasporto di viaggiatori. Lo scopo è di ottenere una migliore armonizzazione delle disposizioni penali nel campo dei trasporti pubblici.

1.3.6 Modifiche integrative

Nei regolamenti UE relativi al «pacchetto trasporti su strada» sono contenute diverse disposizioni, che attualmente in Svizzera sono disciplinate a livello di ordinanza (OATVM¹⁰ e OTV¹¹) e che, dopo l'emanazione delle leggi, andranno modificate. Il processo di modifica successivo all'emanazione delle disposizioni di legge consisterà soprattutto nell'aggiornamento dei rinvii alle attuali norme europee; rispetto ad oggi, il criterio della concorrenza nel servizio di linea internazionale con autobus sarà liberalizzato.

Riguardo alle prescrizioni sull'esercizio di attività rilevanti ai fini della sicurezza, attualmente l'articolo 18a della legge sugli impianti a fune (LIFT) rimanda alle corrispondenti disposizioni della legge federale sulle ferrovie (Lferr). Questo tipo di disciplinamento è diventato insufficiente in rapporto al principio della legalità per le disposizioni penali, e quindi le suddette prescrizioni devono figurare direttamente nella LIFT.

¹⁰ RS 744.103

¹¹ RS 745.11

peso totale indicato nella licenza di circolazione supera 3,5 tonnellate. Quindi, per la prima volta, anche i veicoli di peso totale compreso tra 3,5 e 6 tonnellate devono disporre di un'autorizzazione. Questa prescrizione garantisce la parità di trattamento di tutte le professioni di trasporto su strada che si occupano di trasporti per conto terzi.

Articolo 2 lettera d

Si propone di introdurre in Svizzera il concetto di gestore dei trasporti. A questo scopo, nella LPTS viene recepita una disposizione analoga a quella di cui all'articolo 4 paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1071/2009. Per le persone fisiche l'attuale capoverso 2 (LPTS) soddisfa già i requisiti previsti dal regolamento europeo.

Articolo 3 capoverso 4

L'articolo 3 capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la competenza di prevedere deroghe all'obbligo di autorizzazione. In particolare, dovranno essere disciplinati a livello di ordinanza i trasporti già oggi esonerati dall'obbligo di autorizzazione, come i trasporti per conto proprio, i trasporti postali effettuati nell'ambito di un regime di servizio pubblico, nonché i trasporti di medicinali e apparecchi medici (all. 4 ATT).

Articolo 4 capoversi 1 - 4

Chi richiede un'autorizzazione di accesso alle professioni di trasportatore deve dimostrare di soddisfare i criteri di affidabilità, capacità finanziaria e capacità professionale (cpv. 1 lett. a-c). Un'impresa nomina una persona responsabile (gestore dei trasporti) che adempie le condizioni previste dall'articolo 4 capoverso 1 lettere a e c LPTS e che ricopre la funzione di gestore dei trasporti per l'impresa.

Tale persona è legata all'impresa da un rapporto di assunzione o di mandato oppure partecipa al suo capitale e deve dimostrare di essere domiciliata in Svizzera. Le mansioni effettive e continuative nonché le competenze del gestore dei trasporti vanno accuratamente disciplinate in un accordo scritto stipulato tra l'impresa e la persona nominata. Tra queste mansioni rientrano in particolare la gestione della manutenzione dei veicoli, la verifica dei contratti e dei documenti di trasporto, la contabilità fondamentale, l'assegnazione dei carichi o dei servizi di trasporto ai veicoli e agli autisti nonché la verifica delle procedure di sicurezza. La persona incaricata può dirigere, nella sua veste di gestore dei trasporti, le attività di trasporto di un massimo di quattro imprese con un parco veicoli di complessivamente 50 unità. Al Consiglio federale deve essere attribuita la competenza di decidere se questi numeri massimi vadano limitati qualora l'esperienza dimostri la necessità di un disciplinamento. La persona incaricata svolge le mansioni previste nel contratto esclusivamente nell'interesse dell'impresa e assume le sue responsabilità senza tener conto degli interessi di altre imprese.

Rispetto alla situazione attuale, questo disciplinamento costituisce un'agevolazione per le imprese di trasporto su strada che possono dimostrare di essere in possesso del requisito della capacità professionale, senza che quest'ultimo debba essere soddisfatto da un membro dell'impresa stessa. Questo disciplinamento facilita l'elaborazione della domanda da un punto di vista amministrativo, dato che in futuro la funzione del gestore dei trasporti sarà chiaramente documentata.

Articolo 7 capoverso 5

Secondo il diritto vigente, le persone che dimostrano di possedere un'esperienza di almeno cinque anni a livello direzionale in un'impresa di trasporto su strada possono sostenere un esame semplificato. L'esperienza ha mostrato che questo caso si verifica raramente e che, inoltre, è difficile stabilire un rapporto tra l'esperienza professionale e i singoli temi su cui dovrebbe vertere l'esame semplificato.

Dato che l'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1071/2009 non prevede più la possibilità di semplificare l'esame, questo capoverso deve essere stralciato.

Articolo 8 capoverso 1^{bis}

Secondo l'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1071/2009, le autorità competenti controllano che le imprese da esse autorizzate a esercitare la professione di trasportatore su strada soddisfino **in modo continuativo** i requisiti di cui all'articolo 3. Gli Stati membri procedono a tal fine a controlli mirati nei confronti delle imprese classificate a maggior rischio.

Si propone di applicare in Svizzera la stessa procedura dell'UE per il ritiro delle autorizzazioni. Se l'UFT presume che una condizione dell'autorizzazione non sia più soddisfatta, dapprima ne informa l'impresa di trasporto, la quale può confutare questo dubbio presentando i documenti necessari a comprovare l'adempimento delle condizioni di cui all'articolo 4 LPTS.

Qualora si constati che effettivamente una condizione non è più soddisfatta, l'impresa di trasporto su strada deve ripristinare lo stato regolamentare.

In questo capoverso 1^{bis} LPTS sono recepiti gli stessi termini in vigore negli Stati dell'UE in conformità all'articolo 13 paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1071/2009.

Articolo 9 Registro delle imprese di trasporto su strada

Il contenuto dell'attuale articolo 9 viene stralciato. Il termine per la sostituzione del gestore dei trasporti in caso di decesso è riportato ora nell'articolo 8 capoverso 1^{bis} e corrisponde a quello di cui all'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1071/2009.

In conformità all'articolo 3 capoverso 4 LPTS, l'UFT tiene un registro pubblico dei titolari delle autorizzazioni. Questo capoverso viene stralciato e ripreso all'articolo 9. Nel futuro registro saranno pubblicati i dati riguardanti le imprese di trasporto su strada, ossia i titolari delle autorizzazioni, il tipo di autorizzazione (trasporto di viaggiatori o di merci), il nome del gestore dei trasporti e il numero di veicoli.

Articolo 9a Registro delle infrazioni gravi e delle persone inidonee

In conformità all'articolo 9a, l'UFT tiene inoltre un registro elettronico sia delle infrazioni gravi che hanno dato luogo a condanne o a sanzioni delle imprese di trasporto su strada negli ultimi due anni sia delle persone dichiarate inidonee a svolgere la funzione di gestore dei trasporti.

A livello di ordinanza dovrà essere chiarito che cosa s'intende esattamente per «infrazioni gravi». Attualmente si tratta delle infrazioni elencate nell'allegato IV del

regolamento n. 1071/2009. Il Consiglio federale può estendere questo elenco se ritiene che vada integrato o se la Commissione UE decide di ampliarlo ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 2 lettera b del regolamento (CE) 1071/2009. Particolarmente importanti sono ritenute le infrazioni del tipo indicato all'articolo 5 capoverso 1 LPTS.

I dati del registro forniscono alle autorità le informazioni necessarie sia per decidere in merito al rilascio e al ritiro delle autorizzazioni di accesso alle professioni di trasportatore su strada sia per giudicare l'affidabilità dei gestori dei trasporti.

Il capoverso 2 prevede che le informazioni siano rese accessibili alle autorità competenti degli Stati membri dell'UE mediante procedura di richiamo, e quindi automaticamente.

Articolo 11

Da un lato l'importo massimo consentito di una multa per l'esercizio della professione di trasportatore su strada senza autorizzazione viene aumentato da 10 000 a 100 000 franchi. Questo provvedimento è necessario perché l'ammontare della multa possa avere un effetto deterrente e per evitare che eventuali multe siano date per scontate (*cpv. 1 lett. a*).

Dall'altro la pena viene estesa a chi contravviene a un'autorizzazione rilasciata in base alla LPTS. Tali infrazioni si verificano abbastanza spesso e non sono sufficientemente sanzionate dal diritto vigente (*cpv. 1 lett. b*).

Anche chi contravviene a una decisione resta punibile (*cpv. 1 lett. c*).

Chiunque agisca per negligenza è anche punito con una multa più elevata rispetto ad oggi, ma il limite è pari a 50 000 franchi, ossia alla metà di quello previsto per reati intenzionali (*cpv. 2*).

Le suddette modifiche sono in sintonia con quelle contemporaneamente previste per la legge sul trasporto di viaggiatori (art. 57 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 lett. a LTV, vedi commento più avanti).

Legge federale sul trasporto di viaggiatori¹⁶

Articolo 57

Con la seconda fase della riforma delle ferrovie 2, approvata dal Parlamento il 16 marzo 2012, sono state adeguate anche le disposizioni penali della LTV (art. 57). Nel quadro del presente progetto è previsto un ulteriore adeguamento, che da una parte contribuirà all'unificazione delle disposizioni penali contenute nelle diverse leggi del settore dei trasporti pubblici, mentre dall'altra introdurrà un sistema sanzionatorio a cascata il più logico possibile.

Come nell'articolo 11 capoverso 1 lettere a-c LPTS, l'importo massimo della multa viene innalzato a 100 000 franchi per migliorare l'effetto di prevenzione generale nel settore del trasporto professionale di viaggiatori, in particolare per ciò che ri

¹⁶ RS 745.1

guarda i trasporti senza concessione o autorizzazione e le violazioni analoghe (*cpv. 1 lett. a-c*).

Nel caso di atti commessi per negligenza, caratterizzati da un livello di illiceità inferiore, l'importo massimo della multa è limitato a 50 000 franchi come nell'articolo 11 capoverso 2 LPTS (*cpv. 2*).

Chi contravviene a una disposizione di esecuzione la cui violazione è dichiarata punibile dal Consiglio federale viene punito solo con una multa (massimo 10 000 franchi). Si fa qui riferimento a reati di importanza relativamente ridotta (vedi commento relativo all'art. 63 cpv. 1).

La medesima sanzione (multa fino a 10 000 franchi) si applica alla lista di contravvenzioni di cui al *capoverso 4*, in cui rientrano anche i reati secondo l'articolo 57 capoverso 2 lettere b, c ed e nella versione conforme alla seconda fase della riforma delle ferrovie 2. Tali reati costituiscono il nuovo capoverso 4 lettere a-c.

Si abroga invece la punibilità dell'uso non autorizzato della sala d'aspetto nonché la punibilità dell'insudiciamento intenzionale o per negligenza di impianti e veicoli. Questi reati non devono essere sanzionati in base alla LTV poiché, secondo l'articolo 22 capoverso 1, le imprese di trasporto possono riscuotere supplementi in caso di violazione delle prescrizioni sull'uso ed è quindi sufficiente applicare sanzioni di diritto civile. Inoltre l'accesso alle sale d'aspetto è regolamentato dal diritto di polizia. Se sono soddisfatte le necessarie condizioni, nelle stazioni ferroviarie si possono eventualmente ottenere divieti giudiziari secondo l'articolo 258 segg. CPC¹⁷.

Articolo 58

Rispetto al testo sottoposto a referendum per la seconda fase della riforma delle ferrovie 2, l'articolo 58 non subisce modifiche sostanziali, ma il capoverso 2 viene «modernizzato» dal punto di vista redazionale (adeguamento linguistico al cpv. 1 e formulazione non sessista). In caso contrario il capoverso 2 avrebbe dovuto iniziare con: «L'autore o l'autrice che agisce per negligenza...».

Articolo 60

Le competenze dell'UFT e dei Cantoni in materia di perseguimento delle contravvenzioni vengono adeguate conformemente alle disposizioni d'esecuzione dell'articolo 57. L'UFT mantiene la competenza per le contravvenzioni di cui ai capoversi 1 e 2, che richiedono notevoli conoscenze specifiche. Gli altri reati rientrano invece nelle competenze dei Cantoni.

Articolo 61

Il perseguimento penale delle imprese con sede all'estero risulta particolarmente gravoso. Gli oneri appaiono del tutto sproporzionati rispetto al risultato. Forti di questa consapevolezza, le imprese straniere decidono spesso di rischiare violando l'ordinamento giuridico svizzero, come gli automobilisti che contravvengono alle

¹⁷ RS 272

disposizioni su velocità e sosta. Ciò porta a una deplorable disparità di trattamento rispetto alle imprese che hanno sede in Svizzera.

Per il cosiddetto traffico con Stati terzi (trasporti tra la Svizzera e Stati non membri dell'UE), che impone un partenariato tra un soggetto straniero e un'impresa svizzera, è stata vagliata la possibilità di introdurre una responsabilità solidale. Tuttavia, ciò che nel diritto civile sembra normale e opportuno, nell'ambito del diritto penale appare preoccupante per lo Stato di diritto. Si è quindi rinunciato a una simile regolamentazione.

Per contro, il deposito di una somma di importo adeguato alla presunta multa, così come previsto da diverse leggi cantonali, si è rivelato una misura efficace per tutelare le esigenze dello Stato di diritto svizzero anche nei confronti di imprese straniere. Nel nuovo *capoverso 4* è quindi prevista esplicitamente questa possibilità. Per «corsa» si intende anche il proseguimento del viaggio, di conseguenza la disposizione riguarda sia i veicoli che vengono controllati prima della partenza sia quelli sottoposti a controllo durante il viaggio.

Nella stessa direzione vanno le ulteriori misure previste dal CP¹⁸ (sequestro) e dal DPA¹⁹ (confisca). Il *capoverso 5* stabilisce espressamente che tali provvedimenti sono applicabili anche agli autobus da turismo ecc., sempre che, ovviamente, sussistano le condizioni necessarie.

Il vigente *capoverso 4* diventa quindi il nuovo *capoverso 6*.

Articolo 63

Secondo l'articolo 57 *capoverso 3*, viene punito chiunque contravenga a una disposizione esecutiva la cui violazione è stata dichiarata punibile dal Consiglio federale. In aggiunta a ciò, il *capoverso 1* è integrato da un'esplicita delega che garantisce una base legale formale sufficiente anche per il perseguimento penale dei reati previsti dall'ordinanza.

Legge federale sulle ferrovie²⁰

Articolo 14a

Anche in questo caso si tratta di unificare ulteriormente il diritto nel settore dei trasporti pubblici. Come la legge sugli impianti a fune (vedi relativo commento), anche la legge federale sulle ferrovie deve permettere di punire la violazione di determinati obblighi (notifica, collaborazione e diligenza). Tali violazioni vengono però considerate reati perseguibili a querela di parte (vedi commento relativo all'art. 86 cpv. 2 lett. b). Mentre l'obbligo di diligenza è già sufficientemente regolamentato dall'articolo 17 *capoverso 4*, l'articolo 14a deve essere adeguato e precisato. Il nuovo *capoverso 1* disciplina l'obbligo di notifica, mentre il *capoverso 2* definisce gli obblighi di collaborazione delle imprese.

¹⁸ RS 311.0

¹⁹ RS 313.0

²⁰ RS 742.101

Articolo 86

La violazione di una decisione fondata sulla legge o su una disposizione esecutiva ed emanata sotto la comminatoria della pena prevista dal presente articolo – violazione finora punita come delitto secondo l'articolo 86a lettera d – viene ora trattata come contravvenzione. Questa modifica è in sintonia con il disciplinamento proposto dall'articolo 57 capoverso 1 LTV.

Chi entra senza permesso nelle aree connesse con l'esercizio ferroviario commette un reato perseguibile a querela di parte (*cpv. 2 lett. a*). In questo caso è punibile solo l'atto intenzionale.

Anche la violazione degli obblighi di notifica, collaborazione e diligenza viene punita come contravvenzione (*cpv. 2 lett. b*). Finora al riguardo poteva essere citato espressamente solo l'articolo 14a Lferr. Il nuovo disciplinamento corrisponde per analogia a quello degli articoli 24 e 25 LIFT, a sua volta adeguato nel presente progetto. Diversamente che per le contravvenzioni di cui al capoverso 2 lettera a, in questo caso è punibile anche l'atto commesso per negligenza. Le violazioni degli obblighi di diligenza, notifica e collaborazione non richiedono sempre una sanzione, per cui vengono configurate come reati perseguibili a querela di parte, in modo da salvaguardare l'interesse pubblico alla massima sicurezza nel settore dei trasporti. Ad esempio, chi notifica un incidente non deve sempre aspettarsi un perseguimento penale per la violazione dell'obbligo di diligenza che in certi casi potrebbe essere alla base dell'incidente stesso. Di conseguenza l'articolo 86a lettera g deve essere abrogato.

Il *capoverso 3* corrisponde per analogia all'articolo 63 capoverso 1 LTV (vedi relativo commento).

Articolo 86a

Con la seconda fase della riforma delle ferrovie 2, approvata dal Parlamento il 16 marzo 2012, nella disposizione penale della legge sulle ferrovie viene introdotta la distinzione tra atto intenzionale e atto commesso per negligenza (*cpv. 1 e 2*). Si compie così un ulteriore passo verso l'armonizzazione delle diverse disposizioni penali. Tuttavia, anche per motivi oggettivi, un'unificazione totale risulta impossibile.

L'esercizio ferroviario senza la necessaria autorizzazione o in deroga ad essa rimane classificato come delitto (*cpv. 1*), mentre il trasporto di viaggiatori senza concessione o autorizzazione oppure in deroga ad esse – a prima vista paragonabile al delitto sopraccitato – costituisce una semplice contravvenzione (art. 57 *cpv. 1 e 2 LTV*). Questa distinzione è giustificata dal fatto che l'esposizione a pericolo dell'ordine e della sicurezza pubblici è maggiore e più diretta nel caso di esercizio ferroviario senza concessione o autorizzazione oppure in deroga ad esse.

La comminatoria di pena di cui alla *lettera e* non è più necessaria, tenuto conto del nuovo disciplinamento previsto dall'articolo 86 capoverso 3 (contravvenzione delle disposizioni esecutive la cui violazione è dichiarata punibile dal Consiglio federale).

La comminatoria di pena prevista dalla *lettera g*, finora riferita solo all'articolo 14a, viene disciplinata in modo più generale dal nuovo articolo 86 capoverso 3. Di conseguenza la lettera g può essere abrogata.

Articolo 87b (nuovo)

L'abrogazione oggettivamente motivata dell'articolo 86a lettera e (vedi relativo commento) priverebbe della sua base legale la disposizione penale dell'ordinanza sulle attività rilevanti per la sicurezza nel settore ferroviario (art. 40 OASF²¹). Laddove necessario, la disposizione sopraccitata viene quindi integrata nella legge sulle ferrovie e adeguata dal punto di vista redazionale. In questo modo si tiene conto anche della necessità di sanzionare i delitti, se possibile, in leggi formali. In una fase successiva l'OASF dovrà essere adeguata di conseguenza, mentre l'articolo 40 dovrà essere abbreviato.

Articolo 88

Nell'ambito degli adeguamenti legislativi finora effettuati si è creata una sovrapposizione tra l'articolo 88 lettera a Lferr e l'articolo 59 LTV. Il rimando agli articoli 6-8 LTV nell'articolo 88 lettera a Lferr è superfluo e può essere stralciato. In alternativa si può semplificare l'intera disposizione (un solo capoverso senza lettere).

Articolo 88a capoverso 2

La comunicazione di sentenze e decreti di abbandono emessi dai Cantoni è retta dall'ordinanza del 10 novembre 2004 concernente la comunicazione di decisioni penali cantonali²². Si può quindi abrogare la disposizione della Lferr, adeguando di conseguenza l'ordinanza.

Legge federale sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone

Articolo 18a lettera c

Con la seconda fase della riforma delle ferrovie 2 la disposizione vigente (titolo marginale «Diritto applicabile») viene adeguata e migliorata. Tuttavia anche il nuovo riferimento all'applicabilità «per analogia» della legge sulle ferrovie in materia di punibilità risulta insoddisfacente dal punto di vista giuridico. Al fine di creare una chiara base legale formale, tale riferimento viene sostituito anche nella legge sugli impianti a fune mediante l'adozione dei corrispondenti articoli della legge sulle ferrovie (vedi commento relativo agli articoli 24a segg. e 25b segg.).

L'articolo 18a lettera c può quindi essere stralciato.

Articolo 24a-24e

Invece di essere menzionate con un semplice rinvio agli articoli 81-85 e 87-88a Lferr, le disposizioni della LIFT sulle attività rilevanti per la sicurezza vengono

²¹ RS 742.141.2

²² RS 312.3

elencate concretamente in una nuova sezione. Per le relative spiegazioni si rimanda al messaggio aggiuntivo concernente la riforma delle ferrovie 2²³.

Articolo 25

La vigente disposizione penale della LIFT (art. 25) non è sufficientemente differenziata e contiene divergenze oggettivamente incomprensibili rispetto alla legge sulle ferrovie e alla legge sul trasporto di viaggiatori. Per questo motivo deve essere adeguata e sdoppiata, introducendo la distinzione tra delitti (art. 25) e contravvenzioni (art. 25a).

Come per la legge sulle ferrovie, una completa unificazione delle diverse disposizioni penali risulta impossibile. Per gli impianti a fune valgono le differenze già illustrate rispetto alla legge sul trasporto di viaggiatori (vedi commento relativo all'art. 86a Lferr).

Le lettere a-c vengono abrogate (vedi commento relativo all'art. 25a).

Articolo 25a

Con il nuovo disciplinamento le fattispecie previste dal diritto vigente (art. 25 cpv. 1 lett. d) non sono più qualificate come delitti, bensì come contravvenzioni. Con questo termine si intendono le violazioni che il Consiglio federale, nell'esercizio della sua competenza, dichiara punibili secondo il nuovo articolo 26 capoverso 2 (*cpv. 1 lett. a*).

Analogamente, anche le violazioni delle decisioni emanate sotto comminatoria di una pena (finora art. 25 cpv. 1 lett. e) non sono più classificate come delitti, bensì come contravvenzioni (*cpv. 1 lett. b*).

Di conseguenza, l'articolo 25 capoverso 1 lettere d ed e va abrogato.

Attualmente, le violazioni degli obblighi di diligenza, notifica o collaborazione sono sanzionate d'ufficio come contravvenzioni nel settore degli impianti a fune, ma non in quello ferroviario o del trasporto di viaggiatori con concessione. Questa disparità di trattamento tra diversi mezzi di trasporto non è oggettivamente giustificabile.

La minaccia di sanzioni esistente oggi nel settore degli impianti a fune presenta inoltre lo svantaggio di mettere a rischio la notifica delle violazioni dell'obbligo di diligenza, impedendo così all'UFT di ricevere informazioni che potrebbero servire a individuare carenze e a adottare misure per aumentare la sicurezza. D'altra parte, le violazioni dell'obbligo di diligenza, se notificate, non devono essere necessariamente perseguite dal punto di vista penale. Ciò deve avvenire solo quando, a causa di una grave negligenza, sussiste un interesse preponderante al perseguimento. Dovrebbe quindi essere il Consiglio federale a stabilire quando le violazioni degli obblighi di diligenza, notifica o collaborazione vanno perseguite a querela di parte (in presenza di un interesse pubblico preponderante). Il nuovo disciplinamento (*cpv. 2*) tiene conto di queste osservazioni. L'articolo 25 capoverso 1 lettera c viene abrogato.

Sarebbe inoltre opportuno introdurre nella Oferr una disposizione analoga per il settore ferroviario.

²³ FF 2007 2457

Articolo 25b-d

Queste disposizioni penali corrispondono agli articoli 87, 87a e 88 della legge sulle ferrovie. Per le relative spiegazioni si rimanda al messaggio aggiuntivo concernente la riforma delle ferrovie 2.

Articolo 25e

Diversamente da quanto avviene per la legge sul trasporto di viaggiatori, in questo caso il perseguimento penale spetta uniformemente ed esclusivamente ai Cantoni.

Articolo 26 capoverso 2

Questa disposizione corrisponde all'articolo 63 capoverso 1 LTV (vedi relativo commento) e all'articolo 86 capoverso 3 Lferr.

3 Consequenze

3.1 Consequenze finanziarie e relative al personale

L'estensione dell'obbligo di licenza agli autocarri con un peso totale tra 3,5 e 6 tonnellate comporta oneri supplementari per il rilascio dell'autorizzazione.

Le informazioni aggiuntive attualmente contenute nel registro pubblico richiederanno un adeguamento della banca dati gestita dall'UFT. Saranno quindi necessari altri interventi di piccola entità (aggiornamento di registri e collegamenti online) che potranno essere effettuati direttamente dall'UFT. L'introduzione di un registro elettronico (parte non pubblica) e soprattutto la comunicazione elettronica con gli Stati dell'UE implicherà costi materiali e di personale supplementari. Dal momento che la banca dati dell'UE deve ancora essere creata e che fin qui gli Stati membri non hanno potuto esprimersi a favore di singole applicazioni informatiche, per ora non è possibile quantificare esattamente le spese materiali che l'UFT dovrà sostenere. Si ipotizza un importo massimo di un milione di franchi. Bisognerà mettere in conto, almeno temporaneamente, un posto supplementare per il tempo necessario al potenziamento delle applicazioni informatiche. Nell'ambito dei lavori legislativi, in presenza di dati certi relativi ai costi, si dovrà discutere e chiarire in che misura si potrà far fronte al fabbisogno di mezzi all'interno del DATEC (UFT).

3.2 Consequenze economiche

Se si vogliono creare condizioni di concorrenza leale sono indispensabili disposizioni comuni per l'accesso alla professione di trasportatore su strada. Queste disposizioni comuni contribuiscono a migliorare la qualificazione professionale dei trasportatori su strada, a razionalizzare il mercato, ad accrescere la qualità dei servizi nell'interesse dei trasportatori su strada, dei loro clienti e dell'economia in generale, nonché a migliorare la sicurezza stradale. L'estensione dell'obbligo di licenza alla

categoria di veicoli con un peso totale tra 3,5 e 6 tonnellate assicura la competitività tra gli operatori. Una parte dei veicoli appartenenti alla categoria di peso sopraccitata viene tuttavia impiegata esclusivamente nel trasporto per conto proprio e quindi non richiede nessuna autorizzazione di accesso alla professione. Le imprese che effettuano trasporti su strada a titolo professionale sono tutte concorrenti e devono quindi soddisfare le medesime condizioni.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

Per il disciplinamento delle imprese di trasporto su strada nella LPTS, il presente progetto si fonda sull'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale, per il resto sull'articolo 87 Cost..

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali

Con la stipula dell'ATT la Svizzera si è impegnata ad applicare, nel settore dei trasporti di merci su strada a titolo professionale, disposizioni equivalenti a quelle europee per quanto riguarda l'autorizzazione delle imprese di trasporto svizzere. In sostanza, però, l'ATT non contiene alcuna prescrizione secondo cui si debbano riprendere nell'accordo i nuovi atti normativi o gli sviluppi del diritto europeo già esistente e presentato negli allegati dell'accordo stesso. In materia di accesso al mercato, la Svizzera ha comunque interesse a conservare l'equivalenza tra la propria normativa e quella europea. Non prendere in considerazione gli sviluppi legislativi del «pacchetto trasporti su strada» significherebbe impedire la piena applicazione dell'ATT a causa delle differenze tra le disposizioni svizzere ed europee. Il presente progetto mira quindi ad allineare le disposizioni vigenti in Svizzera a quelle dell'UE.