

LA LIBERALIZZAZIONE DELL'AUTOTRASPORTO IN ITALIA: DAL SISTEMA DELLE TARIFFE A FORCELLA ALLA LIBERALIZZAZIONE REGOLATA

Marco Lopez de Gonzalo

(1) Il titolo di questo intervento indica un percorso: da un sistema caratterizzato dall'esistenza di tariffe obbligatorie per autotrasporto ad una liberalizzazione che il legislatore, nella intitolazione del D. Lgs. n. 286/2005 definisce "regolata".

Se il punto di partenza è una disciplina imperativa dei prezzi, la liberalizzazione che costituisce il punto di arrivo di questo percorso è dunque una liberalizzazione dei prezzi (restando da considerare quali siano invece le aree in cui permane, o viene introdotta, una regolazione).

Come indica esplicitamente l'art. 3.1 del D. Lgs. n. 286/2005, la liberalizzazione dei prezzi dell'autotrasporto viene realizzata mediante la abrogazione del sistema delle tariffe obbligatorie a forcilla per l'esercizio delle attività di autotrasporto, di cui al titolo terzo della Legge 6 giugno 1974 n. 298 e successive modificazioni.

(2) E' opportuno ricordare brevemente gli elementi principali della disciplina tariffaria prevista dalla Legge n. 298/1974.

In primo luogo, il carattere imperativo, inequivocamente indicato dagli artt. 50 ("*... i trasporti suddetti sono assoggettati ad un sistema di tariffe obbligatorie a forcilla ...*") e 51 ("*... è vietata la stipulazione di contratti che comportino prezzi di trasporto determinati al di fuori dei limiti massimi e minimi delle forcille ...*") della legge n. 298/1974. Tale imperatività venne poi rafforzata dal D.L. n. 82/1993, convertito (con modificazioni) nella Legge n. 162/1993, con il quale si precisò che era vietata la stipulazione di qualsiasi tipo di contratto che prevedesse la effettuazione di prestazioni di autotrasporto a condizioni derogatorie rispetto alle tariffe previste dalla Legge n. 298/1974.

In secondo luogo, gli artt. 51 e 52 definiscono i criteri fondamentali di determinazione delle tariffe. Esse si sarebbero articolate tra un livello minimo ed uno massimo, posti a cavallo di un valore medio, calcolato tenendo conto dei costi medi di una "impresa-tipo" (nozione questa non priva di elementi di incertezza e opinabilità) ed anche di una componente di equa remunerazione-

Gli artt. 53 e seguenti della Legge n. 298/1974 disciplinavano il procedimento amministrativo di formazione ed aggiornamento delle tariffe, mediante la elaborazione da parte del comitato centrale per l'albo nazionale degli autotrasportatori e la successiva approvazione da parte del Ministero.

I successivi provvedimenti attuativi, ed in particolare il D.M. 18 novembre 1982, fissarono in dettaglio i meccanismi di calcolo delle tariffe, basati su tre parametri fondamentali (distanza, peso, classe merceologica) oltre che su un gran numero di ulteriori variabili secondarie (tanto da rendere il calcolo talvolta assai complesso).

(3) Ai fini della riflessione di oggi, più che la dettagliata ricostruzione di tali meccanismi di calcolo, interessa chiarire quali fossero le finalità perseguite dal legislatore mediante la normativa tariffaria. Tali finalità emergono già dai lavori preparatori e verranno agevolmente ricostruite dalla giurisprudenza. Così, ad esempio, nell'affermare la compatibilità del sistema tariffario con l'art. 41 Cost., la Corte Costituzionale (sentenza 5 novembre 1996 n. 386), rilevò che "*gli obiettivi del sistema pubblicistico delle tariffe a forcilla, quali si evincono dagli stessi lavori preparatori della legge, sono quelli di garantire alle imprese un margine di utile, evitando situazioni di concorrenza sleale che deprimendo i noli costringano le imprese stesse ad operare in condizioni di difficoltà, sì da non procedere ad ammortamenti e da non garantire ai lavoratori il dovuto trattamento economico e normativo*". In termini analoghi si espresse anche la Corte di Cassazione (sentenza 6 dicembre 1996 n. 10894), sottolineando come una situazione di concorrenza esasperata potesse

avere l'effetto di *"indurre ad eseguire le prestazioni di trasporto in condizioni qualitativamente scadenti e di particolare pericolosità al fine di realizzare comunque un apprezzabile guadagno"*.

L'accento è dunque posto sulla necessità di evitare una concorrenza al ribasso distruttiva che, oltre a compromettere la stessa sopravvivenza delle imprese, incida negativamente (a causa della riduzione degli investimenti e della manutenzione e dell'aumento delle ore di guida) sulla qualità del servizio e sulla sicurezza della circolazione.

E' per contro significativo notare come manchi qualsiasi accenno alla opportunità di una razionalizzazione del mercato dell'autotrasporto sul lato dell'offerta. E' ben noto come il settore dell'autotrasporto sia caratterizzato in Italia da un'estrema frammentazione dell'offerta, con un gran numero di imprese di piccole (o piccolissime) dimensioni; ed è proprio tale circostanza a stare alla base della concorrenza esasperata sui prezzi. Non sembra però che il legislatore si sia posto il problema di favorire una riduzione del numero delle imprese con aumento delle dimensioni della stessa.

(4) In una valutazione storia dell'esperienza italiana in tema di tariffe dell'autotrasporto occorre anche confrontare tale esperienza con quanto avveniva negli altri Stati europei e nella Comunità.

Quando viene emanata, la Legge n. 298/1974 non è certo un caso isolato. Sistemi tariffari obbligatori sono in vigore in numerosi altri Stati e, a livello comunitario, il Reg. n. 1174/1968 prevede un sistema di tariffe a forcella per la disciplina dei prezzi dei trasporti su strada fra Stati membri; la Legge n. 298/1974 è anzi sostanzialmente ricalcata sul modello del Reg. n. 1174/1968.

Negli anni successivi si assiste però, sia nella disciplina nazionale degli Stati membri sia in quella comunitaria, ad un graduale abbandono delle normative di disciplina imperativa dei prezzi dell'autotrasporto. Il punto di arrivo di questa evoluzione è il Reg. n. 4058/89, con il quale viene stabilito in via generale il regime di libera formazione dei prezzi per i trasporti su strada tra Stati membri.

Questi ultimi restano però liberi di disciplinare i prezzi per i trasporti nazionali. Anche il Reg. n. 3117/1993, che liberalizza l'accesso al traffico stradale di cabotaggio, ribadisce che l'esercizio di tali trasporti resta sottoposto alla disciplina dello Stato ospitante per quanto riguarda, tra l'altro, proprio il regime dei prezzi.

Ancorchè ormai in controtendenza rispetto all'orientamento del tutto prevalente a livello comunitario, il sistema delle tariffe obbligatorie a forcella resta ancora a lungo in vigore in Italia ed anzi viene "rafforzato" con il D.L. n. 82/1993 (convertito con modificazioni, in Legge n. 163/1993).

(5) In tale situazione era inevitabile che si ponesse, e venisse sottoposto al giudizio della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, il problema della compatibilità della normativa italiana in tema di tariffe obbligatorie per l'autotrasporto con i principi del diritto comunitario in tema di concorrenza.

Chiamata a pronunciarsi sul tema, in due successive occasioni (sentenza 5 ottobre 1995, causa C-96/94 e sentenza 1 ottobre 1998, causa C-38/97), la Corte di Giustizia afferma la compatibilità del sistema tariffario italiano con le norme del Trattato in tema di concorrenza, in quanto le tariffe non costituiscono intese a norma dell'art. 85 (oggi art. 81), né danno luogo a posizioni dominanti collettive a norma dell'art. 86 (oggi art. 82). La Corte di Giustizia afferma inoltre (e ribadisce con la seconda sentenza, anche dopo le modifiche introdotte dal D.M. 2 febbraio 1994) che il procedimento amministrativo di formazione delle tariffe fornisce sufficienti garanzie che esse vengano determinate in funzione di interessi pubblici.

Le decisioni della Corte di Giustizia non sembrano però cogliere (forse anche per il modo in cui erano formulate le questioni ad essa sottoposte) le vere problematiche poste dal sistema delle tariffe forcella. Tali problematiche non consistono tanto nella configurabilità di un'intesa o di una posizione dominante collettiva, quanto nella circostanza che la fissazione imperativa dei prezzi dell'autotrasporto al di sopra del livello di mercato costituisce per le imprese utenti di servizi di trasporto un onere aggiuntivo difficilmente giustificabile.

Inoltre, un sistema di prezzi mantenuti artificialmente al di sopra del livello di mercato, non spinge nella direzione della razionalizzazione dell'offerta cui si faceva cenno, in quanto, al contrario, favorisce la permanenza sul mercato stesso anche delle imprese meno efficienti e può anzi attrarre l'ingresso di nuove imprese sullo stesso mercato.

(6) Ma, soprattutto, la valutazione dell'impatto della normativa tariffaria sull'assetto del mercato dell'autotrasporto non può prescindere dal rilievo della diffusa disapplicazione di tale normativa. Il primo effetto della sistematica pattuizione e corresponsione di corrispettivi inferiori al minimo legale è il mancato conseguimento della dichiarata finalità della normativa e cioè delle protezioni delle imprese di autotrasporto dalla concorrenza distruttiva al ribasso. Tale concorrenza è rimasta ed anzi ha acquisito un ulteriore connotato di "slealtà", dal momento che l'autotrasportatore che rispetta la legge sarà sempre meno competitivo di quello che invece la viola.

D'altra parte, il mancato rispetto del limite minimo della tariffa non si traduce necessariamente in un risparmio effettivo di costi per le imprese utenti di servizi di autotrasporto. L'onere aggiuntivo, costituito dalla differenza tra il prezzo di mercato ed il minimo tariffario non viene più sopportato nel momento fisiologico della effettuazione e della fatturazione del trasporto, ma può ugualmente colpire l'utente in modo "differito" e "concentrato", mediante la richiesta, a posteriori e di solito nel momento in cui cessa il rapporto commerciale tra autotrasportatore ed utente, dei c.d. "conguagli tariffari".

L'estensione a cinque anni del termine di prescrizione applicabile alle rivendicazioni tariffarie, fa sì che il potenziale onere "differito" a carico delle imprese utenti possa raggiungere importi assai ingenti e tali da sconsigliare la interruzione dei rapporti commerciali in essere con autotrasportatori, introducendo così un ulteriore elemento di distorsione del mercato.

Per lungo tempo il legislatore italiano non è sembrato darsi carico di tali problematiche, benché esse fossero state anche oggetto di una puntuale segnalazione (in data 20 maggio 1993) della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, di cui vale la pena riportare i passi salienti: *"La determinazione da parte dell'autorità amministrativa della tariffa di autotrasporto, sia pure attraverso l'indicazione di un margine di oscillazione tra minimo e massimo, deve considerarsi una forma di fissazione del prezzo di acquisto di un determinato servizio. Tale fissazione è contraria alla libera concorrenza, in quanto falsa il meccanismo di formazione della tariffa di autotrasporto Inoltre ulteriore effetto delle norme del decreto legge è una rilevante distorsione del rapporto contrattuale tra committente e vettore. Il primo, infatti, rimarrà soggetto ad un'eventuale pretesa giudiziaria del secondo, volta ad integrare il compenso, per un periodo relativamente lungo. Appare palese la distorsione nel processo di scelta dei contraenti da parte dei committenti"*.

(7) Conseguenze non secondarie di tale distorsione dei meccanismi di funzionamento del mercato furono il moltiplicarsi, da un lato, degli sforzi per mettere a punto strumenti contrattuali di elusione del sistema tariffario e, dall'altro, del contenzioso giudiziario avente ad oggetto le richieste di conguagli tariffari.

A quest'ultimo riguardo, è superfluo in questa sede ripercorrere in dettaglio le argomentazioni di volta in volta utilizzate dai committenti convenuti per escludere la applicabilità delle tariffe obbligatorie. Nessuna di tali argomentazioni ha avuto vita lunga, essendo state tutte rintuzzate o dalla Corte di Cassazione o, addirittura, da interventi del legislatore. E' più significativo ricordare come alcune di tali argomentazioni, pur se talvolta difficilmente compatibili con la lettera e la ratio della normativa tariffaria, abbiano incontrato in alcune occasioni la "simpatia" di giudici di merito, sulla base di (spesso non compiutamente espresse) considerazioni di tipo equitativo, riconducibili alla percezione di quella "distorsione" dei meccanismi di mercato cui si è fatto cenno.

Inoltre, non si può fare a meno di rilevare come il contenzioso in materia tariffaria, oltre ad essere spia di un disagio e di una tensione evidenti, abbia costituito comunque un costo per la collettività.

(8) Queste considerazioni appartengono oggi comunque al passato. Dopo una lunga (e forse troppo ostinata) resistenza, il legislatore italiano ha, con il D. Lgs. n. 286/2005 abolito il sistema delle tariffe a forcella; come recita l'art. 4.1 del D. Lgs. n. 286/2005, *"a decorrere dal 28 febbraio 2006 i corrispettivi per i servizi di trasporto di merci su strada sono determinati dalla libera contrattazione delle parti che stipulano il contratto di trasporto"*.

La liberalizzazione dei prezzi che consegue alla abrogazione del sistema delle tariffe a forcella è però definita dal legislatore una liberalizzazione "regolata". Occorre quindi esaminare brevemente quali siano le aree di regolazione sulle quali interviene il D. Lgs. n. 286/2005.

(9) In primo luogo, resta ferma la necessità, per chi esercita l'attività di autotrasporto per conto terzi, di iscrizione all'Albo degli autotrasportatori; tale iscrizione è a sua volta subordinata al possesso di determinati requisiti di onorabilità e capacità professionale.

L'azione di contrasto dell'abusivismo viene rafforzata con l'inasprimento delle sanzioni ed in particolare di quelle a carico del committente. L'art. 7.2 del D. Lgs. n. 286/2005 prevede infatti non solo che *"le sanzioni di cui all'art. 26 c. 2 della Legge 6 giugno 1974 n. 298 si applicano al committente, al caricatore ed al proprietario della merce che affidano il servizio di trasporto ad un vettore che on sia provvisto del necessario titolo abilitativo"* ma anche che *"alla violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della confisca delle merci trasportate"*.

(10) La seconda area oggetto di regolazione nel D. Lgs. n. 286/2005 è costituita dalla sicurezza della circolazione. Anche in questo caso, lo strumento privilegiato dal legislatore è quello della corresponsabilizzazione del committente rispetto alla violazione da parte del vettore di norme del Codice della Strada in tema di sicurezza della circolazione (si tratta, in particolare, delle norme relative a sagoma limite, massa limite, sistemazione del carico sui veicoli, limiti di velocità, limiti di durata della guida).

Il criterio di imputazione di tale corresponsabilità a carico del committente è costituito dall'aver impartito al vettore istruzioni in merito alle modalità di esecuzione della prestazione, che risultino "incompatibili" con il rispetto delle suddette norme in tema di sicurezza della circolazione.

L'onere probatorio previsto al riguardo risulta grandemente agevolato per il committente quando il contratto di trasporto sia stato stipulato in forma scritta. E' così, soprattutto, in questa chiave, che si comprendono il significato e la portata della "raccomandazione" che il legislatore (evidentemente restio a richiedere la forma scritta ad substantiam) formula nell'art. 6.1 del D. Lgs. n. 286/2005 (*"Il contratto di trasporto di merci su strada è stipulato, di regola, in forma scritta per favorire la correttezza e la trasparenza dei rapporti fra i contraenti"*).

(11) In terzo luogo, il D. Lgs. n. 286/2005 interviene nella materia della responsabilità del vettore. Tale intervento non investe il complesso della disciplina della responsabilità, ma solo un suo aspetto particolare, per quanto assai significativo, e cioè quello dei limiti di risarcimento.

Un primo rilievo al riguardo è che la nuova disciplina non è situata nella normativa speciale dell'autotrasporto (modificando l'art. 1 della Legge n. 450/1985, che viene invece semplicemente abrogato) ma invece nel codice civile, mediante l'aggiunta di tre nuovi commi all'art. 1696 cod. civ.. La nuova disciplina dei limiti di risarcimento risulta così applicabile, non solo all'autotrasporto, ma, quale disciplina generale e residuale, a tutte le modalità di trasporto che non abbiano una specifica disciplina a livello nazionale (per es. nel codice della navigazione) o internazionale (in una convenzione di diritto uniforme dei trasporti).

La nuova formulazione dell'art. 1696 cod. civ., come modificato dall'art. 10 del D. Lgs. n. 286/2005, prevede limiti diversi (e significativamente diversi) per il trasporto nazionale e per quello internazionale: 1 euro per kg nel primo caso, 8,33 DSP per kg (analogamente a quanto previsto dalla Convenzione CMR) nel secondo caso. E' pur vero che, nella sua giurisprudenza in tema di limiti di risarcimento, la Corte Costituzionale ha più volte richiamato la diversità di situazioni fra trasporto nazionale ed internazionale, ma ciò nonostante riesce difficile trovare una plausibile

giustificazione per tale marcata differenza di trattamento, se non forse un intento "protettivo" nei confronti delle piccole imprese di autotrasporto (che si presumono maggiormente dedite ai traffici nazionali).

L'ultimo comma aggiunto dall'art. 10 del D. Lgs. n. 286/2005 all'art. 1696 cod. civ. dispone che i limiti di risarcimento previsti ai commi precedenti non si applichino in caso di dolo o colpa grave del vettore o dei soggetti di cui esso si avvale per l'esecuzione del trasporto. Questa scelta del legislatore risente evidentemente della giurisprudenza della Corte Costituzionale sul tema dei limiti di risarcimento (da ultimo la sentenza 26 maggio 2005 n. 199, relativa all'art. 423 cod. nav.).

Il legislatore aveva quindi "le mani legate", ma è lecito dubitare della opportunità della soluzione adottata. L'esperienza (ed anche quella relativa all'art. 1 della Legge n. 450/1985) insegna infatti che la previsione dei limiti risarcitori di importo molto basso, accompagnata da quella del venir meno di tali limiti in caso di colpa grave, è fonte di un diffuso contenzioso, nell'ambito del quale i giudici di merito sono indotti a riconoscere con una certa "larghezza" la sussistenza della colpa grave del vettore.

In questa prospettiva sarebbe stato forse preferibile seguire l'orientamento che caratterizza la evoluzione del diritto internazionale uniforme dei trasporti nel senso della adozione di limiti più elevati, ma assai più difficilmente attaccabili, con evidenti vantaggi non solo in termini di adeguatezza dei risarcimenti, ma anche di certezza e prevedibilità dei rapporti (con le conseguenti ricadute sui risvolti assicurativi) e di riduzione della litigiosità.