

**FEDERICA GEI**

*Dottore di ricerca in Diritto dei Trasporti, Università degli Studi di Trieste*

## **LA LIBERALIZZAZIONE DELL'AUTOTRASPORTO**

*PASSAGGIO DALLA VECCHIA NORMATIVA DELLE TARIFFE A FORCELLA ALLA NUOVA DELLA LIBERALIZZAZIONE DELL'AUTOTRASPORTO.*

*- Brevi cenni alle normative*

Da ultima, in armonia con la generale liberalizzazione del settore dei trasporti, la materia dell'autotrasporto per conto terzi ha definitivamente abbandonato l'originaria struttura protezionistica. Il decreto Legislativo 21 novembre 2005, n. 286 ha sconvolto la regolamentazione del trasporto merci su ruota in Italia: non senza preannunciarsi, ma senza la minima continuità con la precedente normativa, la nuova disciplina dell'autotrasporto ha modificato in maniera radicale la materia.

Caratterizzate da obiettivi e finalità diverse, se non addirittura opposte, la L. 298/74 (e successive modifiche) e il d.gls. 286/2005 si sono susseguite segnando innegabilmente lo spostamento dell'attenzione da una realtà nazionale ad una internazionale.

Lo sviluppo del trasporto italiano su ruota e l'attenzione-tutela per le piccole imprese ha lasciato il posto alla libera concorrenza e al sommo obiettivo della tutela della sicurezza.

La struttura del sistema dell'autotrasporto nazionale, la contrattualistica e la modalità di sviluppo del settore hanno avuto in pochi mesi una turbolenta inversione di tendenza.

Sulla scia della libera concorrenza negli altri ambiti economici, la liberalizzazione dell'attività dell'autotrasporto favorirà sicuramente il miglioramento del servizio in generale, fornendo prodotti ottimali a prezzi concorrenziali, ma creerà non poche difficoltà alle imprese di medio piccola grandezza, che grazie alle tariffe a forcella riuscivano a rimanere operative nonostante il progressivo sviluppo di alcune realtà.

Gli ingenti costi di gestione per le imprese di livello “familiare” e la insostenibile sproporzione dei prezzi dei servizi offerti dalle grandi imprese determineranno irrimediabilmente il soccombere delle realtà medio piccole.

Il sopra descritto sacrificio è il prezzo obbligatorio per l’adattamento della situazione concreta alle esigenze della realtà internazionale.

La libera concorrenza, elemento essenziale del Trattato della Comunità Europea e aria del commercio internazionale, è giunta tardi rispetto alle esigenze e alla realtà mondiale nella felice isola-settore dell’autotrasporto.

La coesistenza del sistema delle tariffe a forcella e dei principi espressi dal Trattato ha determinato negli anni precedenti alla nuova normativa non poche diatribe che sono state definitivamente placate dalla decisione della Corte di Cassazione n. 16582/2002 con la quale è stata dichiarata ufficialmente la non contrarietà delle tariffe a forcella al Trattato CEE.

Le tariffe a forcella, istituite in un momento storico in cui c’era l’esigenza di tutelare lo sviluppo del trasporto nazionale, creando un sistema per il quale gli autotrasportatori, muniti delle caratteristiche legislativamente previste, avevano la certezza di coprire con i compensi obbligatori i costi, sono state definitivamente superate. L’art. 3 della nuova normativa, infatti, afferma che a decorrere dal 28 febbraio 2006 è abrogato il sistema delle tariffe obbligatorie.

La modifica della regolamentazione della materia ha creato scompiglio fra gli operatori del settore, che si sono trovati a dover adattare in pochissimo tempo alla nuova normativa la loro attività che da trent’anni era strutturata in forza di principi e obiettivi ben diversi.

#### *- Conseguenze ed effetti*

Il decreto legislativo 286/2005 frutto dell’art. 1 della legge 1 marzo 2005 n. 32, ha ridisciplinato completamente il settore dell’autotrasporto.

La normativa, in certi punti di difficile interpretazione, in conformità alle Convenzioni internazionali, chiaramente indica agli art. 1 e 2 rispettivamente le finalità che si prefigge e le definizioni

degli elementi di maggior importanza richiamati nel testo, sicché alcun dubbio possa nascere per gli utenti relativamente agli indicati punti.

All'art. 4, invece, rubricato "contrattazione dei prezzi", esprime l'anima della normativa, sancendo non solo la libera contrattazione dei corrispettivi per il servizio, ma anche la nullità di qualsivoglia pattuizione contraria alle norme sulla sicurezza alla circolazione stradale.

Il valore della sicurezza, bene fondamentale e insito nella stessa natura del trasporto e perseguito in tutta la materia in generale, nella presente normativa viene incoronato ufficialmente come "bene primario".

Mai il sistema della libera concorrenza può intaccare la sicurezza: si può, infatti, affermare che il limite ufficioso alla liberalizzazione del commercio in generale è la tutela della sicurezza: garantire un certo standard è un dovere non solo nazionale e del singolo, ma ancor prima globale e sopranazionale.

Anche in paesi nei quali la tutela degli interessi pubblici era da sempre superata dagli interessi privatistici economici, il garantire la certezza e sicurezza era ed è la ragione del successo del sistema.

La libera concorrenza non può, infatti, avere sviluppo senza una tutela dei valori fondamentali.

Definendo ufficialmente la liberalizzazione dell'autotrasporto, per la realizzazione delle finalità internazionali c'è necessità di incrementare la tutela della sicurezza, valore maggiormente a rischio in un schematica di libera contrattazione.

#### *LA FORMA DEL CONTRATTO DI AUTOTRASPORTO.*

Si vuole col presente saggio indicare gli elementi di maggior interesse della nuova normativa:

In primo luogo merita attenzione l'art. 6, che traendo esperienza da una normativa non chiara sulla forma del contratto di trasporto, sancisce... *"il contratto di trasporto di merci su strada è stipulato, di regola, in forma scritta..."*.

La possibilità di scelta della formula prevista dall'articolo

permette all'autotrasportatore e al committente di assumersi le conseguenze relative alla forma contrattuale utilizzata.

In armonia con il tenore di tutto il decreto legislativo, le parti interessate si assumono le conseguenze delle loro determinazioni.

Diversamente dalla precedente normativa, l'attuale legislatore ha preferito prevedere un concorso di responsabilità proporzionata alla capacità di decisione concreta delle parti, in ogni singola frazione dello sviluppo del contratto, piuttosto che addossare tutta la responsabilità del trasporto al vettore.

La normativa indirettamente induce le parti all'utilizzo della forma scritta, modalità di maggior trasparenza e certezza, poiché l'assenza della stessa determina degli obblighi in capo alle parti di concreta gravosa realizzazione.

Lo stesso articolo, in conformità all'obiettivo di creare una materia chiara e normativamente conforme, indica agli utenti la possibilità dell'utilizzo di modelli contrattuali tipo predisposti dal Ministero.

La libertà di contrattazione per iscritto subisce dei rigidi ed inderogabili limiti dall'elencazione presente nell'articolo. In realtà gli elementi essenziali richiesti sono quelli minimi necessari per la formulazione di un contratto di trasporto, in quanto trattasi dell'indicazione dei dati delle parti, degli estremi dell'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori per conto terzi, della descrizione della merce, del corrispettivo pattuito e dei luoghi di carico e scarico della merce. Inoltre sono previsti quali elementi essenziali i termini temporali di riconsegna della merce e gli estremi della licenza comunitaria (questi due ultimi dati sono richiesti specificamente in caso di cabotaggio stradale), nonché tutte le eventuali istruzioni aggiuntive del committente.

L'essenzialità degli elementi succitati è ribadita dalla statuizione che la mancata enunciazione anche di uno solo di essi comporta per il contratto la perdita di valore attribuito alla forma scritta.

*LE RESPONSABILITÀ NELL'AUTOTRASPORTO SECONDO IL  
DECRETO LEGISLATIVO N. 286/2005.*

Come premesso la normativa definisce un sistema di distribuzione delle responsabilità tra tutti i soggetti interessati al trasporto in ragione delle rispettive capacità decisorie.

Anteponendo un richiamo al primario obbligo del vettore di eseguire il servizio in conformità alle previsioni della sicurezza della circolazione, il legislatore ha voluto sancire all'art. 7 della normativa un regolamento molto rigido e gravoso.

In primo luogo, ribadendo le disposizioni relative all'abusivismo dell'autotrasporto disciplinate dalla legge 298 del 1974 (art. 26) e successive modifiche, la nuova normativa allarga notevolmente il numero dei soggetti ai quali da quel momento in poi si applicheranno. Infatti a differenza della precedente normativa che disciplinava fondamentalmente un eventuale concorso di responsabilità fra committente e vettore, lasciando a una regolamentazione autonoma i rapporti con gli altri soggetti al caso coinvolti, il decreto indica come soggetti passibili di sanzioni non solo il vettore e il committente, ma anche il caricatore e il proprietario della merce. La formulazione dell'articolo è fonte di grande interesse e perplessità poiché prevede anche la gravissima sanzione amministrativa accessoria della confisca della merce.

Il grave danno che potrebbe derivare da una superficiale valutazione della situazione comporta non poca preoccupazione per tutti gli interessati all'attività dell'autotrasporto.

Il terzo comma dell'articolo sancisce la necessità di assunzione delle responsabilità relative a comportamenti contrari alle norme di legge dei soggetti che concretamente hanno favorito o determinato l'infrazione: prevedendo la nullità per qualsivoglia pattuizione fra committente e vettore che comporti l'automatica assunzione delle responsabilità relative all'altrui colpa in capo al vettore. La scelta della formulazione del comma richiama chiaramente la disciplina generale dei contratti, dimostrando un inquadramento del contratto di autotrasporto per conto terzi fra i contratti complessi. Le sopra richiamate disposizioni, prevedendo una suddivisione

delle responsabilità fra i soggetti che avevano capacità di decisione relativamente a quella specifica prestazione, si riferiscono fondamentalmente a fattispecie regolate da contratti scritti. Il continuo richiamo alla differenza di analisi tra caso documentato da contratto scritto e non, dimostra chiaramente la volontà del legislatore di favorire la contrattazione scritta per la necessità insita in ogni fattispecie di chiarezza e trasparenza.

La seconda parte dell'articolo, invece, analizza il caso in cui il contratto di trasporto non sia stato stipulato per iscritto e disciplina gli obblighi ai quali sono tenute le parti. È di lampante evidenza che, in caso di contratto non stipulato per iscritto, i soggetti responsabili sono solo il vettore e il committente. Solo il vettore e il committente devono provare le rispettive responsabilità e solo il vettore e il committente devono produrre determinate documentazioni e infine solo il committente e il vettore sono obbligati in concorso con l'autore della violazione in caso di mancanza di documentazione.

La normativa vuole quindi gravare fortemente le parti di un contratto di trasporto che hanno preferito la superficialità e poca chiarezza di una contrattazione orale rispetto all'evidenza e trasparenza di una contrattazione scritta.

È evidente infatti che il committente nella prassi di un servizio veloce e occasionale difficilmente si procuri fotocopia della carta di circolazione del veicolo adibito al trasporto e la dichiarazione sottoscritta dal vettore circa la regolarità dell'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori, nonché dell'esercizio dell'attività di autotrasporto e degli eventuali servizi accessori. Perciò è certo che committente e vettore attenti alle difficoltà concrete della materia e attenti all'analisi della normativa che la riguarda, preferiranno procedere a una contrattazione per iscritto (con tutte le "difficoltà tempistiche" che comporta) piuttosto che subire le conseguenze previste dalla mancanza della stessa.

Dall'esame dell'articolo e dal paragone con la precedente normativa si deduce che nonostante l'eliminazione del sistema delle tariffe a forcella e più in generale della schematica protezionistica, il decreto 286/2005 ha realizzato una regolamentazione attenta alla posizione del vettore.

La precedente normativa era caratterizzata da una disciplina molto rigida per il vettore per quanto riguarda i danni occorsi durante il trasporto, prevedendo infatti una presunzione di responsabilità del vettore superabile solo in casi particolari e a seguito di prova offerta dallo stesso. Era evidente che in una situazione di tale tipo i vettori di un settore, in cui c'era nel 1974 una netta sproporzione fra offerta e domanda del servizio, fossero in una situazione difficilmente sostenibile. Le tariffe a forcella inserite nel sistema di responsabilità *ex recepto* del vettore avevano la funzione di salvare l'attività tutelando economicamente il soggetto regolarmente iscritto presso l'Albo degli Autotrasportatori.

Le tariffe obbligatorie, quindi, sono state inserite per cercare di "equilibrare" una materia in forza della quale un'eventuale danno occorso durante il servizio non necessariamente conseguente a colpa del vettore determinava, in ragione dei compensi allora corrisposti, una sicura perdita economica per l'impresa.

Nell'ottica disciplinare moderna, alla luce del Trattato Cee e delle Direttive comunitarie, era evidente che il sistema delle tariffe a forcella fosse anacronistico e inadatto a realizzare gli obiettivi internazionali prefissati.

La particolarità della materia, le caratteristiche concrete dell'attività e la necessità di sviluppo della stessa hanno determinato l'emanazione di una normativa che non ha semplicemente abrogato le tariffe a forcella e applicato la libera contrattazione dei prezzi, ma ha l'obbiettivo di riequilibrare le responsabilità di tutte le parti interessate al trasporto.

Il decreto legislativo 21 novembre 2005 n. 286, richiedendo molta più attenzione e precisione da parte degli addetti ai lavori e degli utenti, ha creato un sistema di distribuzione delle responsabilità proporzionale alla capacità di decisione di ognuna.

La nuova normativa corrisponde ad una fattispecie in cui le parti sono libere di contrattare fra loro, ma, almeno in teoria, ognuno si assume le conseguenze relative alle proprie posizioni e scelte.

Come tutte le normative per comprenderne l'effettiva capacità di regolamentazione è necessario vederla all'opera per un po' di tempo ed è necessario valutarne concretamente le potenzialità a seguito di un tempo di "rodaggio" consono.

*L'IMPORTANZA DEGLI USI E DELLE CONSUETUDINI NON-  
CHÉ LA NECESSARIA CERTEZZA DEL RAPPORTI GIURIDICI*

La normativa all'art. 9 evidenzia l'importanza degli usi e delle consuetudini in un settore particolare come quello dell'autotrasporto: l'importanza degli stessi è nota a tutta la materia del trasporto, infatti la dottrina maggioritaria li ritiene fonte primaria del diritto dei trasporti.

Analogamente ritenere al giorno d'oggi il codice della navigazione fonte primaria del diritto della navigazione è un'assurdità, perché trattasi di un enunciato attualmente vuoto, essendo la materia disciplinata da usi e normative diversi ed adatti ad affrontare una materia in continua evoluzione.

La prassi è particolarmente sentita nel settore dell'autotrasporto e ciò è dovuto sicuramente al continuo utilizzo del servizio.

L'autotrasporto, infatti, nell'ottica del trasporto *dor to dor* è elemento essenziale dello stesso realizzando generalmente i tragitti iniziali, finali e intermedi.

Il continuo ricorso al servizio determina automaticamente la creazione di un consistente numero di usi e consuetudini: la prassi, quindi, in tale contesto diventa non soltanto indice di regolamentazione dello stesso, ma anche elemento di valutazione per il comportamento delle parti.

Quanto sopra espresso sommariamente è ribadito dalla normativa all'articolo 9 la quale affermando l'applicazione degli usi e delle consuetudini raccolti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in caso di contratti di trasporto merci su strada non stipulati in forma scritta, dimostra l'importanza gerarchica degli stessi.

La formulazione dell'articolo indica il fatto che le parti possono liberamente disciplinare il rapporto in tutti i suoi momenti qualora lo stesso sia espresso in un contratto formato per iscritto; mentre qualora scelgano di regolare tra loro il rapporto nella forma orale, caratterizzata da minor chiarezza e certezza, allo stesso saranno applicati gli usi e le consuetudini raccolte dalle Camere di Commercio.



La *ratio* della norma di nuovo è chiaramente di favorire la formulazione della contrattazione per iscritto.

L'esigenza di certezza del settore e dell'assunzione delle responsabilità delle proprie decisioni da parte del soggetto che poi ne godrà i frutti è indice di un tentativo di bilanciamento di interessi e della ricerca della razionalizzazione di una materia complessa.

La L. 286/2005, ponendo attenzione a tutti i soggetti interessati al trasporto, sancisce per iscritto l'inscindibile collegamento, consacrato appunto dalla prassi, fra il trasporto e i numerosi contratti ad esso collegati.

Il trasporto nella prassi attuale è elemento essenziale della contrattualistica di ogni giorno: il trasporto via strada poi grazie alla sua dinamicità, velocità e convenienza, è destinato a svilupparsi esponenzialmente soprattutto per i brevi tratti.

Sul territorio nazionale l'impiego del trasporto merci su gomma inoltre è privilegiato dalle aziende produttrici e commerciali per la necessità di un veloce approvvigionamento, essendo antieconomico l'immobilizzo (magazzinaggio) di grandi quantità di merci.

L'obbiettivo di tutelare il settore ha determinato la necessità di ribadire il principio ormai consolidato della responsabilità limitata. L'art 10 infatti comporta una modifica all'art. 1696 c.c. sancendo definitivamente il limite di un euro per ogni chilogrammo di peso lordo della merce perduta o avariata durante il trasporto, salvo naturalmente il caso di dolo o colpa grave.

### *BREVI CONCLUSIONI*

L'abolizione delle "Tariffe a forcella" ha comportato non poca tensione non solo all'interno delle aziende e nei rapporti fra committente e vettore, ma anche a livello giurisprudenziale.

La repentina inapplicabilità delle tariffe e l'abolizione di tutta la disciplina relativa ha determinato una corsa degli autotrasportatori a proporre domande giudiziali dirette ad ottenere gli adeguamenti tariffari.

La velocità del cambio di rotta della materia ha innumerevoli problematiche e probabilmente non poche ingiustizie. È di evi-

dente chiarezza, che molti operatori del settore non avvezzi alle materie giuridiche e non attenti alle novità normative, non abbiano capito cosa stesse succedendo e per mancanza di mezzi e conoscenze abbiano perso un loro diritto per non averlo esercitato in tempo.

In questa sede infatti non si vuole analizzare le modalità con le quali la disciplina precedente è stata abolita, ma per chiarezza espositiva è necessario precisare che la stessa attenzione per la riformulazione della materia non è stata applicata alla corretta eliminazione della precedente.

Infatti, pur condividendo la necessità di adattarsi alle esigenze internazionali, non si condivide le modalità con cui si è passati dal vecchio al nuovo, poiché gli unici soggetti a “rimetterci” concretamente sono stati i vettori che da un momento all’altro si sono visti cancellare un diritto acquisito in forza della legge a seguito di un termine “decadenziale” definito da molti come illegittimo.

Infatti nel nostro ordinamento non risultano altri casi in cui il termine decadenziale è stato stabilito ben dopo che il diritto sia stato acquisito e d’altro lato è noto che l’applicabilità di un termine decadenziale eccessivamente breve, in particolare vista la situazione concreta, determina una situazione illegittima.

Le tariffe a forcilla hanno lasciato il posto per il futuro alla libera contrattazione, anima della comunità europea.

Come ho già ampiamente spiegato la nuova regolamentazione ha ridisciplinato la materia scomponendo completamente i vecchi schemi e creando un sistema volto alla libertà della contrattazione, ma limitato dalla tutela di valori fondamentali, primario fra tutti quello della sicurezza alla circolazione.

La normativa in certi lati sembra eccessivamente rigida per una materia di per sé dinamica, veloce e utilizzatissima. Infatti per difficile pensare che vettore, committente e autotrasportatore saranno sempre muniti di tutta la documentazione prevista dalla legge. Precisando che dati come l’iscrizione all’albo, l’autorizzazione, la documentazione del trasporto e simili sono oggettivamente fondamentali, la numerosa documentazione richiesta sia in caso di contratto scritto o orale, crea e creerà, non pochi problemi. È

fondamentale analizzare il contesto in cui si svolge l'attività di autotrasporto: il genere del servizio e le parti interessate. Perciò una normativa così creata fa presupporre la redazione da parte di un soggetto in un certo senso estraneo alle problematiche del settore o fortemente e volutamente sordo relativamente alle stesse.

La nuova normativa spingerà gli operatori del servizio a riorganizzare la loro struttura interna ed ad avere maggior attenzione per tutta la documentazione necessaria al trasporto, ma la realizzazione concreta di tutte le previsioni sembra di difficile attuazione.

È d'altro lato evidente che in una tal situazione sia di molta maggior facilità la gestione di un rapporto contrattuale previsto per iscritto, piuttosto che orale, al riguardo si faccia attenzione per esempio al riferimento all'art. 7 al comma quinto, quando è prevista l'acquisizione da parte del committente della fotocopia della carta di circolazione e la dichiarazione sottoscritta al vettore circa la regolarità dell'iscrizione all'albo nonché di tutte le attività accessorie, in caso di contratto non stipulato per iscritto.

Vien quasi da pensare che l'organizzazione interna dell'impresa italiana di trasporti su strada dall'emanazione della normativa abbia d'ora in poi bisogno di nuovo personale abilitato, che provvederà a controllare la regolarità e la conformità della documentazione... preparando un kit cartaceo prima di ogni partenza di ciascun mezzo, contenente tutta la documentazione necessaria, che di volta in volta dovrà essere modificato e aggiornato a seconda del trasporto da effettuare, facendo pervenire al committente tutto ciò che è necessario allo stesso e controllando inoltre la conformità degli ordini alla situazione concreta.

La nuova regolamentazione, così attenta alla sicurezza e nettamente distinta dalla precedente, mostra il suo obiettivo diretto a far sì che ogni soggetto interessato al servizio si trovi a rispondere per le conseguenze delle proprie volontà, prevedendo la sanzione della nullità per qualsivoglia patto contrario, così che il soggetto comunque debole contrattualmente, non sia costretto ad assumere totalmente le responsabilità del servizio per non perdere un cliente.