

Roma, 20 maggio 1993

Senatore Professore
Avv. Giovanni Spadolini
Presidente del Senato della Repubblica

Onorevole Dottor
Carlo Azeglio Ciampi
Presidente del Consiglio dei Ministri

Onorevole Dottor
Raffaele Costa
Ministro dei Trasporti e della Marina Mercantile

Onorevole Presidente,

la disciplina normativa del settore dell'autotrasporto di merci su strada per conto di terzi presenta, a parere di questa Autorità, e come argomentato nella nota allegata, numerosi profili che appaiono scarsamente compatibili con i principi della libera concorrenza desumibili dalla legislazione nazionale e da quella comunitaria.

La normativa, infatti, reca alcune disposizioni in contrasto con il Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee del 21 dicembre 1989, n. 4058, in materia di formazione dei prezzi per i trasporti di merci su strada tra gli Stati membri, che sancisce che "la libera formazione dei prezzi rappresenta il regime tariffario più adatto alla creazione di un mercato libero dei trasporti".

La legge 6 giugno 1974, n. 298, così come modificata dalla legge 30 marzo 1987, n. 132, introduce una regolamentazione strutturale del mercato prevedendo che il Ministro dei trasporti adotti i provvedimenti necessari affinché l'offerta del trasporto di merci su strada sia adeguata alla domanda (art.41, comma 10). Tale finalità è perseguita attraverso un contingentamento delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi.

Inoltre la suddetta legge istituisce un sistema di tariffe a forcella obbligatorie per i trasporti di merci su strada, approvate dal Ministro dei trasporti, su proposta del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'auspicio di un progressivo adeguamento dell'intera disciplina di settore ai principi della concorrenza, intende segnalare, ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, le ulteriori distorsioni del mercato introdotte dal decreto legge 29 marzo 1993, n. 82, "Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi" in sede di conversione di fronte al Senato.

L'atto normativo, infatti, sembra estendere e rafforzare il preesistente sistema di regolamentazione tariffaria del settore. Esso stabilisce che il regime delle tariffe a forcella, istituito dalla legge 6 giugno 1974, n. 298 trovi applicazione in ogni contratto nel quale sia prevista l'effettuazione di prestazioni di autotrasporto di cose per conto di terzi (art. 3). Pertanto, la tariffa a forcella dovrà essere applicata a tutti quei contratti, precedentemente affidati ad un regime di libera formazione dei prezzi, per l'esecuzione dei quali sia prevista un'attività di autotrasporto, come per esempio nel caso di appalto di servizi.

Le disposizioni del decreto legge, inoltre, sembrano rafforzare l'efficacia del sistema di predeterminazione dei prezzi. E', infatti, prescritto (art. 2) che ai diritti derivanti dal contratto di autotrasporto di cose per conto di terzi, per i quali sia previsto il sistema delle tariffe a forcella, si applichi un termine prescrizionale quinquennale. Tale previsione costituisce una deroga rispetto al principio generale posto dal 1° comma dell'art. 2951 del codice civile, secondo il quale i diritti derivanti dal contratto di trasporto si prescrivono in un anno. Questo termine è ulteriormente esteso dalla previsione della sospensione del suo decorso allorchè vi sia un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa tra committente e vettore.

Inoltre, l'art. 4 del decreto in esame prevede, per il pagamento dei crediti derivanti da contratti stipulati in base alle tariffe a forcella e vistati dai comitati provinciali dell'albo degli autotrasportatori, che, su istanza del ricorrente, sia concessa la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo ai sensi dell'art. 642 del codice di procedura civile, parificando tale fattispecie a quella di credito fondato su cambiale, assegno bancario, assegno circolare, certificato di liquidazione di borsa, atto ricevuto da notaio o da altro pubblico ufficiale.

Il combinato disposto di tali disposizioni consentirebbe, pertanto, all'autotrasportatore un regime di particolare favore nei soli contratti di autotrasporto stipulati rispettando le condizioni previste dal regime tariffario a forcella. Si ritiene pertanto che queste disposizioni potrebbero introdurre inutili discriminazioni tra operatori e contemporaneamente rafforzare il regime di obbligatorietà della forcella. Sembrerebbe più opportuno, quindi, non estendere l'obbligatorietà della forcella e non differenziare il regime di tutela per l'inadempimento di prestazioni di autotrasporto di merci in funzione della tariffa adottata.

D'altra parte, all'autotrasportatore resta impregiudicata la possibilità di stipulare contratti di autotrasporto a condizioni derogatorie rispetto a quelle contenute nella tariffa a forcella, salvo poter ricorrere, ai sensi dell'art. 2 del decreto, durante tutto il corso del termine prescrizione, per ottenere la reintegrazione del credito dovuto sino al raggiungimento del livello tariffario previsto. In forza di ciò i committenti del contratto di autotrasporto potrebbero rimanere in uno stato di soggezione di fronte all'eventuale azione giudiziaria proposta dagli autotrasportatori per l'integrazione del corrispettivo.

A giudizio dell'Autorità, tali previsioni normative potrebbero produrre implicazioni distorsive nei rapporti intercorrenti tra vettori e committenti.

Una modificazione del decreto legge nel senso indicato eviterebbe l'inasprimento delle restrizioni concorrenziali nel settore dell'autotrasporto di merci per conto di terzi. L'estensione ed il rafforzamento del regime di obbligatorietà della forcella, infatti, sembra irrigidire ulteriormente il funzionamento del mercato e allontanare la normativa italiana dall'obiettivo della progressiva eliminazione della regolamentazione tariffaria nel settore, auspicata dagli organi comunitari.

IL PRESIDENTE
Francesco Saja

* * *

Considerazioni generali in materia di regolamentazione del settore dell'autotrasporto di merci per conto di terzi.

La presente nota analizza la disciplina del settore dell'autotrasporto di merci per conto di terzi. Essa si articola in diverse sezioni: la ricostruzione dell'assetto organizzativo e normativo del settore; l'individuazione degli aspetti della legislazione che contengono elementi in contrasto con i principi concorrenziali; il richiamo ai principi della legislazione comunitaria in materia; le esperienze di deregolamentazione degli altri Paesi e le loro giustificazioni economiche.

1.La struttura organizzativa del settore

L'autotrasporto di merci per conto di terzi è attività economica che si svolge in una struttura di mercato estremamente parcellizzata. A temperare l'elevato grado di atomizzazione del sistema il legislatore e l'amministrazione competente (Ministero dei trasporti), a partire dal 1974, sono intervenuti in varie occasioni a regolamentare sia l'accesso all'attività che il suo esercizio¹.

Il regime organizzativo è, fondamentalmente, frutto della legge n. 298 del 1974. Se ne traccia un sintetico schema di riferimento:

1.1 Iscrizione

Per esercitare l'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi un operatore deve essere iscritto all'"Albo Nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi", istituito presso il Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

Per ottenere l'iscrizione all'albo le persone fisiche o giuridiche (sia nazionali che estere) debbono comprovare l'esistenza di requisiti soggettivi, nonché relativi alla disponibilità di mezzi tecnico-economici².

L'iscrizione è decisa dai comitati provinciali per l'Albo costituiti presso gli uffici provinciali della motorizzazione civile e dei trasporti, entro un termine di trenta giorni. Pertanto, l'iscrizione all'Albo non costituisce un vincolo all'attività di autotrasporto, ma consente una verifica delle caratteristiche oggettive e soggettive delle persone fisiche e giuridiche che intendono esercitare tale attività.

1.2 Autorizzazione

L'iscrizione all'albo è condizione necessaria all'ottenimento dell'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività di autotrasporto sull'intero territorio nazionale. L'autorizzazione è rilasciata dagli uffici provinciali della motorizzazione civile. L'atto di queste amministrazioni deve, tuttavia, raccordarsi con le indicazioni specifiche poste nei provvedimenti del Ministro dei trasporti ex art. 41, comma 10, della legge n. 298 del 1974. Tale norma prescrive, infatti, che il Ministro dei trasporti adotti i "provvedimenti necessari affinché l'offerta del trasporto di merci su strada sia adeguata alla domanda" e che con tali provvedimenti "il Ministro fissa le priorità per l'assegnazione delle autorizzazioni contingentate". Ne deriva che l'attività degli uffici provinciali è vincolata dalle indicazioni contenute in questi provvedimenti amministrativi.

1.3 La fissazione delle tariffe

(1) Gli atti normativi di riferimento sono la legge n. 298 del 6 giugno 1974 (come modificata dalla legge n.132 del 30 marzo 1987), che contiene disposizioni relative alla struttura ed al funzionamento del settore; il D.M. del Ministro dei Trasporti del 4 luglio 1985, che prorogato da successivi decreti sino al 29 febbraio 1993, dispone il blocco delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di autotrasporto.

(2) Quali la stipula del contratto di assicurazione per la responsabilità civile (art.13, co.4), ovvero l'ottemperanza alle norme di legge in materia di previdenza ed assicurazioni sociali (co. 5).

La legge n. 298 oltre a regolamentare i termini e modi dell'accesso all'attività di autotrasporto, pone penetranti vincoli alle modalità dell'esercizio di tale attività.

Il titolo III di tale legge, infatti, istituisce "un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada". Le tariffe sono approvate dal Ministro dei trasporti, su proposta del comitato centrale per l'albo nazionale degli autotrasportatori, sentite le regioni e le Rappresentanze Confederali Nazionali dei settori interessati. Le tariffe, calcolate sulla base dei costi di autotrasporto, sono strutturate con un limite massimo ed uno minimo, divisi da un margine (la "forcella" appunto) del 23%.

Tali tariffe debbono essere applicate obbligatoriamente dagli autotrasportatori a pena di sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 58 della legge, ovvero quelle disciplinari, previste dall'art. 21 (che possono giungere sino alla radiazione dall'albo).

1.4. Il Decreto Legge n. 82 del 29 marzo 1993

Il Decreto legge in esame reca "Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi".

Più in particolare esso: a) prevede l'inderogabilità delle condizioni tariffarie a forcella, secondo quanto stabilito dalla legge 6 giugno 1974, n. 298 (art. 3) in ogni "tipo di contratto che preveda l'effettuazione di autotrasporto di cose per conto terzi"; b) crea un regime di prescrizione quinquennale per i contratti di autotrasporto in base alla tariffa a forcella (in deroga al termine di un anno, ex art. 2951 cod. civ.); c) dispone che il termine di prescrizione applicabile ai contratti in cui la prestazione di autotrasporto di cose per conto terzi sia prevista congiuntamente ad altra prestazione viene sospeso quando vi sia un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa tra committente e vettore (art. 2, comma 2); d) prevede per il pagamento dei crediti derivanti da contratti stipulati in base alle tariffe a forcella e visti dai Comitati provinciali dell'albo degli autotrasportatori, che, su istanza del ricorrente, sia concessa la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo ai sensi dell'art. 642 del codice di procedura civile, parificando tale fattispecie a quella di credito fondato su cambiale, assegno bancario, assegno circolare, certificato di liquidazione di borsa, atto ricevuto da notaio o da altro pubblico ufficiale (art. 4); e) introduce limiti di risarcibilità differenziati, a seconda che si tratti di un contratto stipulato in conformità a quanto previsto dal regime della tariffa a forcella, per la perdita o l'avaria delle cose trasportate (art. 7); f) reca facilitazioni di ordine fiscale e previdenziale (artt. 8, 11); g) reca norme organizzative relativamente al comitato centrale ed ai comitati provinciali dell'Albo nazionale degli autotrasportatori, assicurando, tra l'altro, "la maggioranza dei componenti ai rappresentanti delle associazioni degli autotrasportatori" (art. 9, comma 2).

In sintesi, il decreto in esame ribadisce lo schema organizzativo e di funzionamento delineato: prescrivendo l'applicabilità della tariffa a forcella per ogni tipo di contratto che preveda l'effettuazione di autotrasporto di cose per conto terzi; prevedendo incentivi per gli autotrasportatori a rispettare le tariffe a forcella; accentuando il carattere corporativo del sistema, nel disporre che i comitati provinciali dell'Albo (che tra l'altro hanno la funzione di proporre le tariffe a forcella) siano costituiti da una maggioranza dei rappresentanti degli autotrasportatori.

2. I profili anticoncorrenziali della normativa in discussione

Il quadro normativo al quale si è fatto riferimento rileva ai fini di un'analisi dei profili anticoncorrenziali sotto due aspetti: a) il contingentamento delle autorizzazioni; b) la fissazione delle tariffe a forcella.

2.1. Il contingentamento delle autorizzazioni.

Relativamente a tale questione, occorre riflettere, in primo luogo, sul disposto dell'articolo 41, comma 10, della legge 6 giugno 1974, n. 298, così come modificato dal Decreto legge 6 febbraio 1987, n. 16, secondo il quale "Il Ministro dei trasporti adotta i provvedimenti necessari affinché l'offerta del trasporto di merci su strada sia adeguata alla domanda...".

La legge conferisce, dunque, all'autorità amministrativa competente in materia di trasporti una funzione valutativa di tipo meramente economico: l'individuazione del punto di equilibrio tra domanda ed offerta di autotrasporto di merci per conto terzi. Questa valutazione costituisce il presupposto per il rilascio

delle autorizzazioni da parte delle amministrazioni provinciali. I decreti ministeriali che contingentano il numero delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di autotrasporto per conto terzi sono attuazione di questa funzione valutativa attribuita al Ministro dei trasporti³.

Tale complesso regolamentare trova la propria ratio nella proliferazione nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi dei c.d. padroncini, piccoli imprenditori che esercitano direttamente l'attività di autotrasporto, conducendo personalmente il proprio autoveicolo.

Il legislatore, con l'adozione delle sopramenzionate disposizioni, ha, pertanto, inteso limitare l'offerta di autotrasporto. Contemporaneamente ha posto in essere una serie di atti normativi, finalizzati ad aumentare la dimensione delle imprese operanti nel settore (col favorire i processi di fusione tra le stesse e creando un regime giuridico favorevole nei confronti della grande impresa che può espletare funzioni combinate e continuate)⁴.

Il contingentamento previsto dai richiamati decreti ministeriali è sostanzialmente riaffermato nel decreto 27 giugno 1992, (Rilascio di nuove autorizzazioni al trasporto di merci per conto di terzi). L'atto normativo determina il numero delle nuove autorizzazioni per il 1992 nel doppio di quelle restituite entro il 30 settembre dello stesso anno, e per gli anni successivi nel triplo di quelle restituite nell'anno precedente. Nei periodi rilevanti ai fini del computo, infatti, non essendo stata restituita nessuna autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi, non saranno rilasciate nuove autorizzazioni per gli anni 1992 e 1993.

Questo regime di contingentamento solleva il problema della compatibilità con i principi della libera concorrenza della limitazione dell'iniziativa economica degli operatori derivante dal regime autorizzatorio previsto dalla legge n. 298 e dalla attuazione avvenuta attraverso i vari decreti ministeriali.

L'Autorità si è già espressa in relazione alla regolamentazione strutturale dei mercati nella Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri del gennaio 1993 sulla "Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza". In quell'occasione l'Autorità ha affermato che essa "nella consapevolezza dell'importanza del compito di individuare le azioni da intraprendere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa della distribuzione commerciale, ritiene indispensabile eliminare dall'ordinamento le disposizioni volte a determinare a livello amministrativo l'equilibrio tra domanda ed offerta di servizi commerciali, secondo un'impostazione di regolamentazione strutturale dei mercati. Allo stato attuale, infatti, tali norme introducono distorsioni nel funzionamento del mercato a svantaggio del consumatore e dell'efficienza dell'economia nazionale, senza essere necessarie per conseguire altri obiettivi di interesse pubblico. Adeguando la normativa in questa direzione, vengono eliminati i principali ostacoli attualmente esistenti all'entrata nei mercati e alla flessibilità dell'offerta".

Anche nel caso in esame l'effetto del complesso normativo è costituito dalla limitazione degli sbocchi e degli accessi al mercato dell'autotrasporto per conto terzi. Ne discende una compressione del diritto di iniziativa economica, previsto dall'art. 41 della Costituzione, che non trova giustificazione in ulteriori eventuali vantaggi determinati dalla regolamentazione.

2.2. Il sistema della fissazione delle tariffe a forcella

(3) Il decreto ministeriale 4 luglio 1985 sospende il rilascio delle autorizzazioni sul presupposto che "il Ministro dei trasporti, tenuto conto delle esigenze del mercato, con particolare riguardo all'andamento della produzione e degli scambi e alla redditività delle imprese del settore, determina la portata utile globale per le nuove autorizzazioni...". Il contenuto di tale decreto è stato reiterato con vari altri decreti sino al 29 febbraio 1992.

(4) La legge 5 febbraio 1992, n.68, (Ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), ha dato luogo ad incentivi per la fusione tra le imprese esistenti (art.3), e per la costituzione di nuovi consorzi e cooperative (art.4), nonché una serie di misure dirette ad agevolare l'assunzione, alle dipendenze di imprese esercenti l'autotrasporto di cose per conto di terzi di imprenditori che esercitano tale attività con la disponibilità di un solo autoveicolo (art.10).

In forza dell'art. 50 della legge n. 298/74, come ribadito dall'art. 3 del decreto legge n. 82/1993, il corrispettivo di un contratto di trasporto viene determinato all'interno del limite massimo e del limite minimo della tariffa a forcella corrispondente.

La determinazione da parte delle autorità amministrative 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.

Il sistema dell'obbligatorietà della tariffa a forcella risulta esteso e rafforzato dalle previsioni del decreto legge n. 82/1993.

Infatti, la disposizione contenuta nell'art. 3 estende l'ambito di applicazione del regime della tariffa a forcella a tutti quei contratti che insieme ad altre prestazioni prevedono quella di autotrasporto di merci per conto terzi. Tale disposizione, pertanto, sottrae al libero gioco della concorrenza una serie di contratti come quelli dell'appalto di servizi finora liberamente stipulati dalle parti.

Inoltre, il decreto legge rafforza il regime preesistente. L'atto, infatti, estende i termini prescrizionali (da uno a cinque anni); dispone, nei casi di prestazione continuativa, la sospensione di tali termini; crea un regime di tutela dei crediti derivanti dai contratti di trasporto derogatorio rispetto a quello tradizionale, e particolarmente favorevole agli autotrasportatori.

Il combinato disposto di tali nuove disposizioni consente all'autotrasportatore di godere di un regime di particolare favore solo ed esclusivamente quando stipuli il contratto di autotrasporto rispettando le condizioni previste dal regime tariffario a forcella, rendendo maggiormente cogente ed effettivo il sistema.

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.

Anche sotto questo profilo, dunque, l'attività regolamentare appare limitare e distorcere in maniera significativa la concorrenza nel settore.

3. Il contesto comunitario

La normativa nazionale in materia di autotrasporto per conto terzi deve essere inquadrata a livello comunitario. Con il Regolamento CEE n. 4058 del 21 dicembre 1989 relativo alla "formazione dei prezzi per i trasporti di merci su strada tra gli Stati membri", il Consiglio delle Comunità Europee ha chiaramente indicato la propria preferenza per il principio della libera formazione dei prezzi dei trasporti di merci su strada. Il terzo considerando dell'atto normativo recita, infatti, che "la libera formazione dei prezzi dei trasporti di merci su strada costituisce il regime tariffario più adatto alla creazione di un mercato libero dei trasporti".

Il principio che si evince è, dunque, nel senso dell'illegittimità di un regime di fissazione delle tariffe.

4. Le esperienze di deregolamentazione

4.1. Ragioni della regolamentazione del settore

La ragione principale per prevedere una limitazione degli accessi all'esercizio dell'attività di autotrasporto è la presenza di concorrenza distruttiva.

Questo tipo di concorrenza si può realizzare nei mercati caratterizzati da condizioni di produzione in cui la quota dei costi fissi, rispetto al totale dei costi, risulta estremamente elevata (esempio tipico è quello delle ferrovie). In presenza di queste condizioni l'entrata di nuovi operatori, con il connesso aumento dell'offerta, potrebbe comportare un abbassamento dei prezzi al livello dei costi variabili. A queste condizioni le imprese non sarebbero in grado di recuperare i costi complessivi. Tutto questo potrebbe comportare il fallimento di numerosi operatori, restringendo l'offerta del servizio ben al di sotto della domanda.

In tali circostanze la regolamentazione crea benefici per i consumatori. Il contingentamento del numero degli operatori, impedendo, infatti, un indiscriminato ingresso sul mercato, eviterebbe la riduzione delle condizioni minime di qualità e sicurezza del servizio, legata ad un'offerta che, pur di sopravvivere, riduce al minimo i costi di esercizio.

L'analisi economica ha dimostrato, invece, che nel settore dell'autotrasporto le condizioni che determinano situazioni di concorrenza distruttiva non si realizzano.

Ciò per due ragioni fondamentali: a) i costi fissi, compresi quelli irreversibili, sono estremamente modesti rispetto ai costi totali di produzione; b) il camion è un bene d'investimento, la cui utilizzazione può essere facilmente spostata da un mercato all'altro quando ritenuto opportuno.

Alla luce di queste considerazioni, il controllo degli accessi in questo mercato e la pianificazione ottenuta dall'intervento amministrativo della struttura dell'offerta non trova una giustificazione nella presenza di uno specifico interesse pubblico. La regolamentazione degli accessi, pertanto, avvantaggia esclusivamente coloro che già operano nel mercato, danneggiando gli utenti e determinando un aggravio dei costi del ciclo produttivo.

L'abolizione della regolamentazione degli accessi, quindi, consentirebbe una riorganizzazione dell'offerta di autotrasporto più adeguata alle esigenze dell'utenza, con vantaggi non indifferenti nei confronti dei consumatori e di tutta l'economia nazionale.

4.2 La spinta deregolamentatrice

A partire dagli anni '60, ed in special modo nel corso di quest'ultimo decennio, l'efficienza della regolamentazione del trasporto merci su strada è stata posta seriamente in discussione. Ne sono conseguite profonde e radicali divisioni delle normative regolamentari nel settore.

La tabella qui riprodotta indica quale sia lo stato degli assetti regolamentativi nei vari paesi come ottenuto a seguito di queste riforme:

	Licenza	Autorizzazione	Data Riforma	Tariffe regolate di riferimento
Francia	X		1986-1989	
G.B.	X		1968	
Giappone	X	X		X
Finlandia	X		1991	X
Spagna	X	X		X
Portogallo	X			
Svizzera			1960	
Svezia	X		1964	
Norvegia	X		1984-1987	
Irlanda	X		1988	
N.Zelanda	X		1983	
Grecia	X	X		X
Germania	X			X
Danimarca	X		1988	
Belgio	X		1987	
Australia	X		1960	
Canada	X		1987	
U.S.A.	X		1980	
Italia	X	X		X

(Fonte OCSE, 1990)

(In neretto si sono posti in evidenza i regimi amministrativi analoghi a quello italiano)

Come si può notare l'Italia è l'unico Paese della Comunità, insieme alla Spagna e alla Grecia, ad avere un regime regolamentativo caratterizzato da un intervento pubblico esplicito in tre valutazioni: a) determinazione e verifica dei requisiti per lo svolgimento dell'attività; b) determinazione e verifica della necessità di esercitare l'attività; c) determinazione e verifica del regime tariffario.

Le trasformazioni dell'organizzazione regolamentare hanno permesso, in alcuni paesi, di raccogliere dati sulla reazione strutturale e funzionale del settore all'ingresso dei principi della concorrenza.

In particolare le esperienze più significative sono quelle britannica, statunitense e francese.

I risultati che vengono ascritti alla deregolamentazione sono: a) l'entrata nel mercato di numerosi operatori, spesso più efficienti di quelli già attivi; b) la diminuzione del costo di autotrasporto di merci; c) un'evoluzione strutturale nel segno di un aumento della dimensione media delle imprese di autotrasporto.

In aggiunta, le analisi empiriche pongono in rilievo che le conseguenze paventate dai fautori della regolamentazione non si sono verificate. In particolare: a) si è registrata una diminuzione relativa degli incidenti stradali; b) non si è registrata una concorrenza distruttiva ed i piccoli imprenditori sono stati in grado di mantenere una loro posizione di mercato.

In sintesi, la valutazione sull'esperienza deregolamentare, laddove essa è stata studiata alla luce dell'analisi dei risultati, può considerarsi largamente positiva⁽⁵⁾

5. Conclusioni

Il settore dell'autotrasporto di merci per conto di terzi si presenta, in Italia, come un settore "a concorrenza limitata".

La contemporanea presenza del regime di contingentamento e di quello tariffario ha due fondamentali effetti: a) la limitazione dell'accesso di nuovi operatori al settore e l'artificiale limitazione dell'offerta; b) l'artificiosa determinazione di un prezzo di autotrasporto legato dai meccanismi di mercato ed originato, invece, dall'intervento di un'autorità amministrativa.

Queste due limitazioni economiche hanno effetti rilevanti sulla competitività dell'industria italiana in generale e sulla struttura del settore dell'autotrasporto.

L'industria italiana, infatti, sopporta costi aggiuntivi per le proprie necessità di trasporto ed è meno competitiva rispetto ai propri concorrenti.

Ne consegue il mantenimento di un sistema poco efficiente e restio ad intraprendere le modificazioni necessarie allo sviluppo del trasporto intermodale.

Sotto il profilo giuridico, il regime di regolamentazione in vigore sembra comportare un'indebita limitazione del diritto di iniziativa economica sancito dalla Costituzione e riaffermato quale valore fondamentale dell'ordinamento dalla legge n. 287/90.

Il sistema di autorizzazione fondata sulle direttive del Ministro dei trasporti non mira, infatti, a garantire la sussistenza di caratteristiche specifiche dell'operatore di tipo extra-economico, ma, invece, ha ad oggetto proprio l'aspetto dell'accesso all'attività.

In base alle sopramenzionate considerazioni, e anche alla luce dei principi comunitari, si ritiene opportuno attivare i poteri ex art. 22 della legge n. 287/90 in relazione al decreto legge attualmente in fase di conversione in Parlamento, nella parte in cui prevede l'estensione ed il rafforzamento del regime di fissazione delle tariffe con il sistema della forcella. Tale sistema viene esteso rendendo applicabili le tariffe a forcella ad ogni contratto che comprenda prestazioni di autotrasporto di merci per conto di terzi; rafforzato attraverso la fissazione di termini di prescrizione più lunghi e dalla creazione di un regime di tutela dei crediti derivanti dai contratti di trasporto, derogatorio rispetto a quello tradizionale e favorevole agli autotrasportatori.

(5) In questo senso i risultati di uno studio dell'OCSE, *Competition policy and the deregulation of road transport*, Parigi, 1990.

In aggiunta, relativamente all'intera normativa del settore, si ritiene opportuno sensibilizzare il legislatore ad una revisione generale di essa, al fine di favorire una sua trasformazione in senso più consono ai principi concorrenziali ed ai principi costituzionali contenuti nell'art. 41 Cost.

* * *