

LA LEGGE DELEGA: TAPPA FONDAMENTALE PER L'AUTOTRASPORTO NAZIONALE DI VIAGGIATORI E MERCI

dott.sa Clara Ricozzi

Direttore generale dell'autotrasporto di persone e cose

La legge 1.3.2005, n.32, giunge al termine di un iter parlamentare relativamente breve (meno di un anno dalla presentazione in Parlamento), ma ha avuto una gestazione di anni, se consideriamo che l'esigenza di modificare le regole del gioco in entrambi i settori, merci e viaggiatori, è emersa con forza sin dalla passata legislatura, nella quale, però, non si era riusciti a mettere in cantiere un provvedimento organico e complessivo.

La Direzione generale APC ha partecipato con piena convinzione al processo di formazione della legge e si accinge a mettere a punto proposte di attuazione della delega sulle quali confrontarsi con gli operatori coinvolti nella riforma.

Due aspetti, comuni ai settori merci e viaggiatori, sono basilari per il nuovo assetto di mercato aperto e concorrenziale, che emergerà dalla nuova disciplina:

- a) la liberalizzazione non sarà il "Far West", ma sarà improntata alle parole chiave "sicurezza e qualità dei servizi";
- b) le regole che verranno fissate non dovranno comunque mortificare l'iniziativa imprenditoriale.

Tutto ciò, in piena sintonia con i principi comunitari.

In questa sede affronteremo prevalentemente le linee essenziali del riassetto dell'autotrasporto di merci, ma è bene dare un flash anche su quelle che interessano le autolinee di lunga percorrenza, che sono di competenza statale, perché l'azione riformatrice segue una logica unitaria ed omogenea.

In questo settore, la concorrenza "nel mercato" che verrà introdotta dalla nuova disciplina consentirà di superare l'anomalia di una situazione che vede un'attività commerciale svolta senza contributi pubblici, ma soggetta ad un regime concessionale e, quindi, sostanzialmente in mano a monopolisti di medie e piccole dimensioni. Con il sistema autorizzativo, si potranno avere più operatori anche sulla stessa relazione di traffico, ma obbligati ad operare in regime di qualità e con veicoli di recente costruzione.

Nel settore dell'autotrasporto di merci, il lavoro da fare presenta indubbiamente una maggiore complessità, anche per la eterogeneità, pluralità e spesso conflittualità degli operatori e degli interessi coinvolti: ci troviamo infatti in un mercato dove le attuali regole del gioco sostanzialmente non vengono rispettate, per comune volontà degli attori, o comunque per acquiescenza dei soggetti più deboli, spesso i vettori, nei confronti di quelli più forti, spesso i committenti. Si è determinata così una sorta di concorrenza "drogata", che ha dato vita a contenziosi dannosi per l'una e per l'altra parte. Certo è che il sistema delle tariffe obbligatorie non ha mai realmente funzionato ed ha rappresentato solo un riferimento per fissare i prezzi "veri" del servizio di trasporto, troppo spesso tali da mettere in discussione la sicurezza stradale, oltre che non assicurare un giusto margine di profitto al trasportatore.

La liberalizzazione regolata rappresenta quindi uno sbocco obbligato di una situazione ormai insostenibile.

I cardini della nuova disciplina dell'attività di autotrasporto poggiano sull'esigenza di garantire che alla libera contrattazione dei prezzi si accompa-

gni il più rigoroso rispetto, da parte di tutti i soggetti coinvolti nella catena del trasporto, delle regole che presiedono alla sicurezza: di qui parte l'affermazione del criterio della responsabilità condivisa e della nullità delle clausole volte a far ricadere sul vettore il peso delle sanzioni comminate per infrazioni alle regole. E la stessa esigenza ha guidato il legislatore nello stabilire la previsione, di regola, della forma scritta, per i contratti di trasporto e nel sancire la certificazione di qualità per il trasporto delle merci più sensibili, come le derrate deperibili, le merci pericolose, i rifiuti industriali, i prodotti farmaceutici. Ed ancora, all'obiettivo di garantire la sicurezza sarà ispirata la previsione di accordi di diritto privato fra associazioni di vettori e di utenti.

A quest'ultimo proposito, sono in corso contatti con la Commissione europea, per verificare la compatibilità degli accordi collettivi con il diritto comunitario: infatti, si vuole essere certi che essi non vengano giudicati contrari ai principi della libera concorrenza, giacché non rappresentano più una deroga al regime delle tariffe obbligatorie, ma andranno ad incidere in un mercato dove i prezzi dei servizi sono liberamente fissati dai contraenti. Nella richiesta già da tempo inviata alle autorità comunitarie, con le quali è in agenda un incontro ad hoc, abbiamo precisato alcuni aspetti essenziali:

- a) gli accordi avranno efficacia esclusivamente per le organizzazioni che li stipulano e per i loro associati e, quindi, non pregiudicheranno in alcun modo la facoltà di libera contrattazione del prezzo fra soggetti che non si riconoscono in quelle organizzazioni;
- b) nelle disposizioni attuative della delega, saranno definiti i requisiti fondamentali degli accordi, che in ogni caso dovranno contenere l'impegno delle parti a garantire il rispetto delle regole poste a tutela della sicurezza della circolazione e della sicurezza sociale, come quelle sui tempi di guida e di riposo, sui pesi e dimensioni dei veicoli, sui limiti di velocità, sulla disciplina dei rapporti di lavoro.

Se il parere delle autorità comunitarie sarà favorevole, la previsione e la disciplina degli accordi saranno inserite nel decreto legislativo su prezzi e condizioni dell'attività di trasporto, come d'altro canto richiesto dalla quasi totalità delle associazioni degli autotrasportatori.

Sulle principali problematiche da affrontare in sede di attuazione dei criteri di delega relativi alla liberalizzazione regolata dell'autotrasporto, in questi giorni abbiamo ricevuto le prime proposte delle associazioni dei vettori e dei committenti, presenti nella Consulta generale per l'Autotrasporto: è in questa sede che il confronto, avviato subito dopo l'approvazione della legge, proseguirà a tappe forzate dalla prossima settimana, con l'obiettivo di raggiungere la massima condivisione possibile. comunque, dalle idee sin qui espresse sui temi più caldi, non si rinvergono contrapposizioni tali da compromettere il risultato finale. Ed infatti:

- a) sul tema della responsabilità condivisa, occorrerà individuare con chiarezza obblighi e connesse sanzioni, se necessario anche con l'introduzione di un apposito regime sanzionatorio che comprenda tutti i soggetti coinvolti nella catena del trasporto. È da prendere in considerazione, al riguardo,

- l'ipotesi che il rispetto delle regole sia comprovato da un apposito documento di trasporto, concepito non come ennesimo adempimento "burocratico", ma come prova del comune intendimento, di vettore e di committente, di porre in essere un'operazione di trasporto corretta e trasparente;
- b) sulla forma dei contratti, ferma restando la libertà di scelta dei contraenti, una disciplina che sia coerente con il criterio della delega non può non prevedere una qualche concreta incentivazione della forma scritta;
 - c) il ricorso agli usi e consuetudini raccolti dalle Camere di Commercio per definire controversie relative a contratti stipulati in forma orale, impone, per consentirne la formazione in una prima fase, che sia compiuta un'attenta analisi dei costi delle imprese di autotrasporto. È, questo, un compito che il decreto delegato potrebbe affidare alla Consulta generale per l'Autotrasporto;
 - d) occorre ricercare modi per stimolare il ricorso alla certificazione di qualità per determinate categorie merceologiche, che rappresenta comunque una libera scelta delle imprese: in altri termini, la certificazione di qualità potrebbe costituire un utile parametro per l'individuazione delle responsabilità per mancato rispetto delle regole;

il riordino delle due strutture che operano nel settore, Consulta generale per l'Autotrasporto e comitato centrale per l'Albo degli Autotrasportatori, deve portare ad una razionalizzazione delle competenze, che faccia chiarezza e non comporti duplicazioni o sovrapposizioni. Questo significa che la Consulta dovrà potenziare il suo ruolo strategico, propositivo e di studio delle problematiche del settore, diventando una sorta di CNEL dell'autotrasporto e della logistica, mentre il comitato centrale avrà la possibilità di operare in campi a più stretto contatto con le imprese, come quello della formazione, della certificazione di qualità, della collaborazione per l'espletamento dei controlli, senza venir meno, naturalmente, al compito primario della formazione e della tenuta dell'Albo Nazionale.

Queste le prime notazioni sui criteri della delega. Ma non dobbiamo tralasciarne un altro di grande impatto per le imprese e per i conducenti professionali che operano nei due settori, merci e viaggiatori: è quello che prevede l'introduzione di una normativa di coordinamento fra i principi della direttiva 2003/59 CE sulla qualificazione e formazione dei conducenti, e l'apparato sanzionatorio di cui alla cosiddetta patente a punti, prevista dall'art. 126 bis del Codice della strada. L'intendimento, non appena emanata la legge comunitaria 2004, che prevede, appunto, il recepimento di quella direttiva, è di esplorare la possibilità di estendere la disciplina dell'art.126 bis alla "Carta di qualificazione del conducente", di cui dovranno essere muniti i conducenti professionali, in modo da applicare la decurtazione di punteggio solo a quest'ultimo documento e non anche alla patente ordinaria. In altri termini, ad un conducente che commette infrazioni sanzionate con la perdita di punti dal Codice della strada, i punti verrebbero sottratti solo sulla "Carta di qualificazione del conducente".

Sarebbe, questo, un modo legittimo per arrivare a qualcosa di molto simile alla "patente professionale".

Ulteriori riflessioni sull'attuazione della legge 32/05, a soli quindici giorni dalla sua entrata in vigore sarebbero quanto meno premature. In ogni caso, l'amministrazione conferma in pieno l'impegno per rispettare i ristretti termini di tempo assegnati dal legislatore per l'adozione dei decreti delegati: un primo bilancio dell' impatto della nuova disciplina sul settore potrà essere fatto di qui ad un anno, non dimenticando la possibilità, pure prevista dal legislatore di rimette a punto i decreti delegati entro due anni dalla loro entrata in vigore.