

**ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA**

---

---

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
DIRITTO DEI TRASPORTI EUROPEO**

**XXV CICLO**

**SETTORE CONCORSUALE DI AFFERENZA 12/B1  
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE IUS/06  
DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE**

**“LA RAZIONALIZZAZIONE DEL TRASPORTO MERCI SU STRADA”**

**Presentata da: Daniela Mignani**

**Coordinatore Dottorato**

**Chiar.mo Prof. STEFANO ZUNARELLI**

**Relatore**

**Chiar.mo Prof. STEFANO ZUNARELLI**

---

**ESAME FINALE ANNO 2013**

## INDICE GENERALE

<b>PREFAZIONE.....</b>	<b>5</b>
------------------------	----------

### CAPITOLO I

#### **AUTOTRASPORTO DI COSE: INQUADRAMENTO NORMATIVO E DISCIPLINA DEL SETTORE**

1.1 Autotrasporto merci: dinamiche evolutive della normativa di riferimento. Profili introduttivi .....	7
1.2 Dalla L. n.1349/1935 al Codice Civile: primi interventi normativi in ambito di trasporto merci .....	10
1.3 Trasporto di cose per conto terzi e accesso alla professione: la Legge 298/74 .....	12
1.4 Presupposti per la riforma della disciplina e superamento del regime autorizzativo: l'excurtus normativo .....	15
1.5 L'Istituzione dell'Albo Nazionale degli Autotrasportatori di cose per conto terzi: i requisiti per l'iscrizione .....	19
1.6 Il Regolamento 1071/2009/CE: le nuove disposizioni comunitarie in materia di regolamentazione all'esercizio di trasporto merci su strada e i successivi Decreti attuativi.....	23
1.7 La Legge n. 35/2012 e le nuove disposizioni per l'accesso alla disciplina.....	29
1.8 Configurazione dell'ipotesi di esercizio abusivo della professione e violazione degli obblighi di comunicazione .....	31

### CAPITOLO II

#### **LA RIFORMA DEL SETTORE AUTOTRASPORTO : VERSO UN SISTEMA DI BILANCIAMENTO TRA ESIGENZE DI MERCATO E CORRETTO ESERCIZIO DELL'ATTIVITA' DI AUTOTRASPORTO**

2.1 La determinazione del sistema di tariffazione nell'ambito della Legge 298/74.....	34
2.2 Il Decreto Legislativo n.286/2005: profili innovativi della riforma del settore e superamento delle "tariffe a forcilla".....	39
2.3 Determinazione del corrispettivo del trasporto e costi minimi di esercizio: dal D.lgs n.286/2005 alla Legge 04 agosto 2010 n. 127 .....	45

## **CAPITOLO III**

### **IL REGIME DEL CONTO PROPRIO**

3.1	Autotrasporto di merci in conto proprio: inquadramento normativo .....	50
3.2	Rilevanza del fenomeno e valutazioni sull'impianto normativo .....	56
3.3	Conto proprio e conto terzi profili distintivi.....	60

## **CAPITOLO IV**

### **ORGANI E COMPETENZE IN AMBITO DI TRASPORTO MERCI**

4.1	La Governance dell'autotrasporto merci nel panorama nazionale.....	63
4.2	Organi, funzioni e competenze della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica.....	65
4.3	Ruolo e funzioni del Comitato Centrale dell'Albo Nazionale degli Autotrasportatori .....	70
4.4	L'abolizione dei comitati provinciali ed il trasferimento di funzioni alle province .....	74
4.5	Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 9/2003: riorganizzazione delle competenze.....	78

## **CAPITOLO V**

### **LA REGOLAMENTAZIONE DELL'AUTOTRASPORTO MERCI IN AMBITO COMUNITARIO**

5.1	L'autotrasporto di merci nell'ambito della disciplina comunitaria: profili introduttivi.....	85
5.2	L'introduzione della licenza comunitaria per il trasporto merci su strada in ambito UE .....	87
5.3	La disciplina del cabotaggio stradale.....	89
5.4	Norme nazionali in ambito di cabotaggio stradale.....	93
5.5	Il nuovo pacchetto comunitario del 21 ottobre 2009: norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada.....	95
5.6	La nuova regolamentazione del cabotaggio stradale.....	98

## **CAPITOLO VI**

### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

6.1	Spunti di riflessione in merito all'efficacia dell'impianto normativo vigente in funzione del raggiungimento degli obiettivi comunitari di competitività e sostenibilità del trasporto merci su strada .....	105
	<b>INDICE BIBLIOGRAFICO.....</b>	<b>106</b>

## PREFAZIONE

Il presente lavoro, senza alcuna pretesa di esaustività, ha inteso ricostruire il quadro normativo relativo alla disciplina dell'autotrasporto merci su strada.

*In primis*, l'analisi si è soffermata sugli aspetti generali del settore, estendendosi in seguito, ad una disamina approfondita della normativa, sia europea sia nazionale.

Tale excursus, ha permesso di riscontrare i molteplici interventi legislativi susseguitisi in ambito di regolamentazione dell'autotrasporto merci su strada, evidenziando i passaggi più significativi in tema di riordino della disciplina.

Da ciò ne è derivata l'analisi del primo importante intervento legislativo attuato nel settore dell'autotrasporto, intercorso ad opera della Legge n. 298 del 6 giugno 1974, rivolta, in particolare, a disciplinare gli aspetti di natura pubblicistica del settore, in una prospettiva di sviluppo professionale ed organizzato dell'autotrasporto nazionale. Tale provvedimento, ha istituito per la prima volta, un apposito Albo Nazionale per gli autotrasportatori di merci per conto terzi, nonché identificato specifici requisiti di idoneità professionale, tecnica ed economica per l'accesso e l'esercizio della professione di autotrasportatore di cose in conto terzi.

L'analisi, si è successivamente focalizzata sulle dinamiche evolutive che hanno portato alla progressiva attuazione del processo di liberalizzazione del mercato dei servizi di autotrasporto di merci, intervenuta ad opera del D.lgs. 286/2005. Ciò ha permesso di riscontrare l'intensa produzione normativa, talvolta contraddittoria, posta a regolamentazione del settore, che nella ricerca di un equilibrio tra esigenze di mercato e corretto esercizio dell'attività di autotrasporto, si propone di addivenire al raggiungimento degli obiettivi comunitari di armonizzazione della disciplina e qualificazione del settore dell'autotrasporto.

Significativi, in tal senso, i recenti interventi di riforma posti in essere con il "Pacchetto comunitario del 21 ottobre 2009" ( Regolamento (CE) 1071/2009 e Regolamento (CE) 1072/2009, che hanno introdotto importanti modifiche nell'ambito dell'accesso al mercato dell'autotrasporto merci.

Da ultimo, al fine di verificare le eventuali debolezze del sistema normativo vigente, in relazione al raggiungimento degli obiettivi comunitari suesposti, si è ritenuto di indirizzare la ricerca verso un'attenta valutazione dell'efficienza dei modelli di organizzazione del trasporto merci su strada, verificandone l'impatto in termini di maggior incidenza sui costi esterni derivanti dal trasporto. Elemento, quest'ultimo, non più trascurabile se si intende raggiungere una generale efficienza ecologica del settore, attraverso la diffusione di sistemi di trasporto sostenibili.

A tal proposito, particolare attenzione è stata rivolta anche alla disciplina del trasporto in conto proprio, al fine di verificare l'adeguatezza dell'impianto normativo, in considerazione della consistenza di tale segmento.

L'analisi, infine, ha approfondito il ruolo degli organi preposti al controllo e alla gestione del settore, al fine di permettere una completa ricostruzione del quadro normativo.

# CAPITOLO I

## AUTOTRASPORTO DI COSE: INQUADRAMENTO NORMATIVO E DISCIPLINA DEL SETTORE

*SOMMARIO: 1.1 Autotrasporto merci: dinamiche evolutive della normativa di riferimento. Profili introduttivi - 1.2 Dalla L. n.1349/1935 al Codice Civile: primi interventi normativi in ambito di trasporto merci - 1.3 Trasporto di cose per conto terzi e accesso alla professione: la Legge 298/74 - 1.4 Presupposti per la riforma della disciplina e superamento del regime autorizzativo: l'exkursus normativo - 1.5 L'Istituzione dell'Albo Nazionale degli Autotrasportatori di cose per conto terzi: i requisiti per l'iscrizione - 1.6 Il Regolamento 1071/2009/CE: le nuove disposizioni comunitarie in materia di regolamentazione all'esercizio di trasporto merci su strada e i successivi Decreti attuativi - 1.7 La Legge n. 35/2012 e le nuove disposizioni per l'accesso alla disciplina - 1.8 Configurazione dell'ipotesi di esercizio abusivo della professione e violazione degli obblighi di comunicazione*

### **1.1 Autotrasporto merci: dinamiche evolutive della normativa di riferimento. Profili introduttivi**

La rilevanza che il settore dell'autotrasporto merci riveste all'interno dei sistemi produttivi moderni ha determinato una particolare attenzione da parte del legislatore nazionale e comunitario in ambito di pianificazione strategica della politica dei trasporti.

Sin dagli anni '30 del secolo scorso l'autotrasporto è stato oggetto di numerosi interventi normativi da parte del legislatore nazionale che hanno portato alla definizione di un complesso di norme specifiche predisposto in considerazione del ruolo centrale che tale attività riveste nell'ambito della gestione dei traffici commerciali.

L'aumento consistente del fenomeno trasportistico e l'incremento del parco veicolare circolante, ha determinato l'esigenza di regolamentare lo sviluppo del settore attraverso la progressiva definizione di regole atte ad individuare e disciplinare l'attività di trasporto merci su strada.

Da ciò ne è conseguita l'emanazione del primo importante intervento legislativo

attuato nel settore dell'autotrasporto intercorso ad opera della Legge n. 298 del 6 giugno 1974, rivolta in particolare a disciplinare gli aspetti di natura pubblicistica, in una prospettiva di sviluppo professionale ed organizzato dell'autotrasporto nazionale.

In tal senso, l'estrinsecazione della volontà del Legislatore viene a manifestarsi attraverso l'istituzione di un apposito Albo, al quale chi intendesse esercitare la professione di autotrasportatore è tenuto ad iscriversi previa verifica dei requisiti di idoneità professionale, tecnica ed economica necessari ai fini dell'iscrizione e conseguente esercizio della professione.

Attraverso questo provvedimento il Legislatore ha posto le basi per l'attivazione di un sistema di monitoraggio e controllo degli accessi alla professione volto a tutelare, unitamente agli ulteriori provvedimenti emanati in tema di disciplina dei prezzi, il supremo interesse della collettività alla salute ed all'incolumità dei cittadini.

Tuttavia le dinamiche di mercato e l'evoluzione del settore hanno determinato un progressivo allentamento della disciplina vincolistica in favore del processo di liberalizzazione del settore dell'autotrasporto di merci, venuto a concretizzarsi attraverso il superamento del sistema della tariffe a forcella, ad opera del D.Lgs. 286/05.

Tale mutato approccio nella regolamentazione della disciplina, trova il suo fondamento nell'accresciuta importanza del ruolo del trasporto merci su strada che da attività di carattere strumentale alla produzione assurge nella sua forma di "servizio professionale" ad importante generatore di ricchezza per lo sviluppo dell'economia del Paese.

Ciò ha costituito il presupposto per avviare il processo di adeguamento alla disciplina comunitaria.

Da oltre un ventennio, infatti, si assiste ad una minuziosa e prolifera opera legislativa in ambito di trasporti, alle cui statuizioni il nostro Paese fatica ad adeguare tempestivamente la propria disciplina, correndo il rischio di essere soggetto alle procedure di infrazione previste dai Trattati istitutivi.

Nel novero degli strumenti adottati in sede comunitaria ai fini



dell'armonizzazione delle singole discipline nazionali alla normativa europea, grande rilievo assume il Libro Bianco concernente *“Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti in Europa”*, che già in questa sua prima emanazione poneva principi cardine per l'armonizzazione e lo sviluppo del settore.

In particolare al paragrafo 3 lettera A della parte prima si prevede di: *“promuovere l'efficacia e l'uniformità dell'interpretazione, dell'applicazione e del controllo della legislazione comunitaria nel settore dei trasporti su strada; armonizzare le sanzioni e le condizioni di immobilizzo dei veicoli; aumentare il numero dei controlli che gli Stati membri devono effettuare; incoraggiare lo scambio sistematico di informazioni, il coordinamento delle attività di controllo, la concentrazione periodica tra le amministrazioni nazionali e la formazione dei controllori per far rispettare meglio le varie legislazioni”*

Tali principi, orientati a promuovere un mercato unico europeo dei trasporti vengono ad arricchirsi dei successivi interventi posti a livello comunitario attraverso la definizione del Nuovo Libro Bianco dei Trasporti del 2001<sup>1</sup> che definisce la politica dei trasporti fino al 2010 ed ai successivi interventi della Commissione del 2006 nonché della più recente emanazione del 2011 *“Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti- Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”* al fine di individuare una serie di misure indirizzate a perseguire gli obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale attraverso il riequilibrio tra i diversi modi di trasporto nonché l'incremento dell'efficienza ecologica nel medesimo ambito.

E' in questo scenario di costante evoluzione che assiste ad un proliferare della normativa di settore ad opera dei vari organi competenti che finiscono per comporre la complessa disciplina dell'autotrasporto.

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sul tema si veda: S. ZUNARELLI, *Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasp.* 2002 - I, p. 463.

## **1.2 Dalla L. n.1349/1935 al Codice Civile: primi interventi normativi in ambito di trasporto merci**

Il primo intervento normativo in materia di trasporto merci su strada risale alla Legge 20 giugno 1935, n. 1349 recante “*Disciplina dei servizi del trasporto merci mediante autoveicoli*”.

Già in questo testo normativo si riscontra la distinzione tra la fattispecie del trasporto stradale in conto terzi e la modalità del conto proprio, associando pertanto a queste tipologie sistemi regolamentativi differenziati. In particolare era previsto per il conto terzi il rilascio di apposita autorizzazione, mentre per il conto proprio l’ottenimento di una specifica licenza.

Ciò nonostante, si evince come tutti i veicoli adibiti a trasporto di cose, benché sottoposti a disciplina vengano associati al rilascio di apposito provvedimento autorizzativo o concessorio.

La Legge n. 1349/1935 si poneva come scopo quello di riconoscere giuridicamente e favorire, le imprese che già esercitavano l’attività di autotrasporto, stabilendo il principio che le autorizzazioni per il trasporto merci per conto terzi potevano essere assegnate solamente alle imprese che già di fatto esercitavano tale attività, mentre, per quelle che volevano avviare ex novo l’attività era consentito soltanto a fronte di rinuncia da parte di altre imprese già esercenti l’attività di autotrasporto in conto terzi.

Un atteggiamento definito in dottrina<sup>2</sup> di tipo “protezionistico” che trovava, sotto certi aspetti una sua giustificazione nello sviluppo storico ed economico del paese.

Si era di fatto in un periodo caratterizzato da un’economia di tipo prevalentemente agricola, che solo con lo sviluppo dell’industria motoristica nel primo dopoguerra sentì la necessità di individuare strumenti adeguati a favorire la distribuzione delle merci in maniera capillare nell’intero territorio italiano.

Con l’entrata in vigore del Codice Civile nel 1942 venne introdotta una disciplina

---

<sup>2</sup> Così: N. CALLIPARI – P. UGGE’ “*Autotrasporto di merci per conto terzi*”, Roma, 2007, p.193

specifica in materia di trasporto, sia attraverso l'inserimento nel libro quarto di una serie di norme di contenuto generale (art. 1678 c.c. ess) sia specificatamente rivolti a disciplinare il trasporto delle merci (1683-1702 c.c.).

Durante quel periodo erano ancora le Circolari Ministeriali, emanate sulla base della L. 1449/1935, a disciplinare le modalità per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio delle attività di autotrasporto (Circolari Ministeriali n. 327 e n. 20871 del 1949 del Ministero dei Trasporti e della Navigazione).

Nessun obbligo era previsto in merito all'iscrizione ad eventuali elenchi o albi dedicati agli autotrasportatori in conto terzi.

Di evidente interesse, rispetto alle emanazioni normative di quel periodo, il Decreto Ministeriale 8 giugno 1949, che stabilì i primi criteri per il rilascio dei titoli autorizzativi. Criteri che hanno ispirato per gli anni a venire tutte le successive disposizioni in materia, definendo i cardini per l'accesso al mercato dell'autotrasporto.

I predetti criteri si sostanziavano in quanto di seguito indicato: “i titoli autorizzativi erano rilasciati calcolando il contingente su base provinciale; l'organo preposto al rilascio e all'eventuale revoca dei titoli era l'Ufficio Provinciale competente della Motorizzazione Civile; il rilascio di un titolo autorizzativo era subordinato al possesso da parte della ditta di un veicolo; per possesso si intendeva esclusivamente la proprietà dello stesso, (negli anni successivi si assisterà all'adeguamento delle ulteriori forme di disponibilità.); il rilascio del titolo autorizzativo presupponeva l'iscrizione dell'impresa alla locale Camera di Commercio per l'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose per conto terzi”. I titoli, oltre ad essere rilasciati ex novo a concorso, secondo graduatorie stilate in base a determinate caratteristiche possedute dalle ditte richiedenti, potevano anche essere trasferiti in base agli istituti della rinuncia, della cessione d'azienda e della successione ereditaria.

Ulteriore elemento di novità venne introdotto dal Decreto Ministeriale<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> I requisiti che venivano richiesti dal D.M. alle ditte richiedenti contemplavano il possesso “della capacità tecnico ed organizzativa, con esercizio in atto dell'attività d'autotrasporto per conto terzi;della speciale attrezzatura permanente per i trasporti speciali, nonché della qualifica comprovata di reduce di guerra, mutilato o invalidi dodi servizio, di deportato civile o rimpatriato

12.10.1955, che stabilì il numero delle nuove autorizzazioni per il trasporto conto terzi da rilasciare in ogni provincia ad incremento di quelle esistenti.

Invero, successivamente all'istruttoria e all'assegnazione dei titoli, l'ispettorato della motorizzazione civile doveva accertare il possesso dell'idoneità tecnica, morale e finanziaria delle ditte richiedenti.

Con il D.M. del 12.10.1995, si completò il quadro dei requisiti necessari per l'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose, che, in una rivisitazione odierna, richiamano quanto previsto dalla disciplina comunitaria in termini di onorabilità, capacità finanziaria ed idoneità professionale.

### **1.3 Trasporto di cose per conto terzi e accesso alla professione: la Legge 298/74**

Il passaggio normativo successivo è rappresentato dall'emanazione della Legge 06 giugno 1974, n. 298 *“Istituzione dell’Albo Nazionale degli Autotrasportatori di cose per conto terzi, disciplina degli autotrasportatori di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasportatori di merce su strada”*, che costituì punto di arrivo per il processo di regolazione della disciplina di settore e fonte di ispirazione per tutta la normativa successiva.

Secondo la definizione accolta dalla succitata legge, l'autotrasporto di cose per conto terzi, consiste *“nell’attività imprenditoriale diretta alla prestazione di servizi di trasporto, dietro il pagamento di un determinato corrispettivo (art.40)”*<sup>4</sup>.

---

dai territori dei possedimenti delle colonie d'Albania ovvero dei territori già facenti parte dello Stato Italiano”.

<sup>4</sup> Sull'autotrasporto per conto terzi, cfr. C. ALVISI- A. ROMAGNOLI: *L'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose nel quadro della regolamentazione nazionale, locale e comunitaria* in S. ZUNARELLI *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2008, pag. 95; M. CASANOVA- M. BRIGNARDELLO, *“Autotrasporto di merci per conto terzi”* (voce), in *Dig. disc. priv., Sez. comm. Aggiorn.*, Torino, 2003 p.72, F. MERUSI: *Sul regime giuridico del trasporto su strada*, in Studi Bachelet, Milano, 1987, p.349; *La disciplina pubblicistica del trasporto di merci su strada in Imp. amb. pubbl. amm.*, 1980, pag.3, A. ROMAGNOLI: *Il regime di accesso all'autotrasporto delle merci*, in *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporto*, Bologna, 2011 p..69 (a cura di S. ZUNARELLI-A. ROMAGNOLI\_A.CLARONI); G. VERMIGLIO: *Disciplina dell'autotrasporto di cose: l'intervento pubblico per la direzione del settore*, in *Riv. Giur. Circ.trasp.* 1979, p.531;

Tale assunto trova riscontro nell'art. 88 del Codice della Strada<sup>5</sup> il quale, chiarisce che *“un veicolo s'intende adibito al servizio di trasporto di cose per conto terzi quando l'imprenditore si obbliga, dietro corrispettivo, a prestare i servizi di trasporto ordinati dal mittente”*.

Dalla presente definizione non sembra discostarsi quella contemplata dal D.Lgs. n. 478 del 28 dicembre 2001<sup>6</sup>, recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 dicembre 2000 n. 395, con il quale il legislatore nazionale è nuovamente intervenuto in materia<sup>7</sup>.

Il provvedimento in parola, contribuisce a chiarire la nozione di impresa di trasporto su strada, la quale, in termini alquanto ampi, è definita come *“qualsiasi persona fisica o persona giuridica, con o senza scopi di lucro, nonché qualsiasi ente dipendente dall'autorità pubblica, il quale abbia personalità giuridica o dipenda da un'autorità avente personalità giuridica”*, esercente l'attività in questione.

Preme rilevare come il regime giuridico dell'autotrasporto di cose per conto terzi, così come introdotto dalla Legge 298/74, anche in considerazione del ruolo preminente che tale attività assume nell'ambito dei traffici commerciali, sia stato interessato da ripetuti interventi normativi, intesi a modificare l'assetto originario di sistema, in una prospettiva di progressiva apertura del mercato della concorrenza<sup>8</sup>.

L'intento del Legislatore, ad un progressivo adeguamento delle regole di mercato,

---

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285, pubblicato in G.U. n.114 del 18 maggio 1992

<sup>6</sup> Pubblicato in G.U. n. 36 del 12 febbraio 2002

<sup>7</sup> Il testo del D.leg.vo n. 395/2000, attuativo della Direttiva 98/76/CE del 1 ottobre 1998, modificativa della Direttiva n.96/26/CE del 29 aprile 1996, in materia di *“accesso alla professione di autotrasportatore su strada di merci”* è pubblicato in G.U. n. 303 del 30 dicembre 2000-S.O. n. 222

<sup>8</sup> Per una disamina dei principali interventi normativi compiuti dal legislatore nazionale in materia di autotrasporto si vedano: C. ALVISI- A. ROMAGNOLI: *L'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose nel quadro della regolamentazione nazionale, locale e comunitaria*, già opp.cit; R.M. DE LIPSIS, *Autotrasporto di cose per conto terzi:le linee di un cambiamento*, in Riv. Giur.circ.trasp., 1999, pp 1 e ss, C. TALICE, *Problematica giuridica dell'autotrasporto di merci*, in Riv. Amm. Rep.it. 1985, pp.105 e ss. SPAGGIARI, *I problemi di autotrasporto di merci in Italia*, in Trasp., 1983, p.91; SANTORO, *Temî attuali dell'autotrasporto di merci in Italia*, in Trasp, 1982, p. 33; G. SARZINA, *Disciplina dell'autotrasporto di cose per conto terzi ex legge 298 del 1974: “riformatio in peius” a danno del patrimonio del trasportatore?*, in Riv. Giur. Circ. trasp., 1981, p.454; F. MERUSI, *La disciplina pubblicistica del trasporto di merci su strada*, in *Impresa, ambiente e pubbl. amm.*, 1980, p.3.

venne a definirsi palesemente, attraverso la modifica delle prescrizioni originariamente previste per l'accesso alla professione di autotrasportatore in conto terzi.

Tale regime, nella formulazione primigenia introdotta dalla Legge 298/74, imponeva, ai fini della regolarità dell'esercizio della professione, non solo la preventiva iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori, ma altresì l'ottenimento di una specifica autorizzazione da parte del Ministero dei Trasporti.

A quest'ultimo era attribuito il compito di fissare annualmente e con proprio decreto, il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili tenuto conto delle esigenze di mercato (art.41, co.7)<sup>9</sup>.

Di fatto il sistema elaborato dal Legislatore del 1974, appariva oltre che condizionato dalla portata dei singoli veicoli da impiegare nell'attività di trasporto<sup>10</sup>, anche soggetto a rigide forme di contingentamento, in quanto ogni

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento della tematica delineata, si veda: C. VIGNALI, *Il trasporto terrestre: verso una responsabilità oggettiva del vettore*, Milano, 2000, p.242, sub nota 16, secondo cui il Governo, nella persona del Ministro dei Trasporti, era indotto a determinare il numero delle autorizzazioni sulla base di valutazioni di carattere economico, tra le quali rientrava quella relativa alla quantità di autorizzazioni restituite nell'anno precedente da parte dei vettori che avessero dimesso la propria attività. Al riguardo l'Autorità garante della concorrenza del mercato, nella relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 maggio 1993 (in *Boll.* 10/1993, 76 e ss. e in *Dir. Trasp.* 1994, p.1157), aveva sottolineato come la Legge 6 giugno 1974 n. 298, così come modificata dalla Legge 30 marzo 1987, n. 132, avesse introdotto “una regolamentazione strutturale del mercato prevedendo che il Ministro dei trasporti adotti i provvedimenti necessari affinché l'offerta del trasporto di merci sulla strada si adegua alla domanda (art. 41, comma 10)”. Tale finalità è stata realizzata “attraverso un contingentamento delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi”. In altri termini, la Legge 298/1974 aveva conferito 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 di terzi”. La predetta valutazione rappresentava “il presupposto per il rilascio delle autorizzazioni da parte delle amministrazioni provinciali”. I decreti ministeriali diretti a contingentare il numero delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di autotrasporto per conto terzi rappresentavano quindi l'attuazione della “funzione valutativa attribuita al Ministro dei trasporti”. Detto complesso regolamentare, ha aggiunto l'Autorità nazionale antitrust, trovava 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 veicolo”:

<sup>10</sup> Preme sottolineare che l'obiettivo perseguito dal legislatore del 1974 fosse stato quello di superare il sistema normativo previgente (cfr. l.20 giugno 1935, n. 1349, in G.U. 27 luglio 1935, n.174; D.M.16 maggio 1953, in G.U. 22 maggio 1953, n. 116) ove le autorizzazioni venivano accordate per ciascun veicolo da destinare all'attività di autotrasporto, con la conseguenza che l'impresa intenzionata ad immatricolare nuove veicoli era tenuta a conseguire un'autorizzazione specifica per ognuno di essi. Sul punto si veda quanto già indicato al par. 1.2 del presente elaborato. Infatti, l'art. 41 co. 1 della L.298/1974, nella sua originaria formulazione, aveva assegnato al Ministro dei trasporti la facoltà di convertire le singole autorizzazioni previste per ciascun mezzo di trasporto, in un'unica autorizzazione da rilasciare all'impresa, in cui fosse indicata la capacità massima di trasporto consentita. A tale riguardo l'art. 41, co. 2, precisava che

veicolo adibito al trasporto di cose per conto terzi doveva essere dotato di una specifica autorizzazione. Tale previsione, ispirata a criteri di accesso alla professione di natura meramente quantitativa, come evidenziato da eminente dottrina<sup>11</sup>, poneva evidenti limiti all'offerta di servizio di autotrasporto, atteso che l'impresa intenzionata ad acquisire un nuovo mezzo era tenuta a "*trasferire su di esso l'autorizzazione di un diverso veicolo, che contemporaneamente, provvedeva ad estromettere dal novero di quelli in servizio*".

#### **1.4 Presupposti per la riforma della disciplina e superamento del regime autorizzativo: l'exkursus normativo**

E' con la Legge n. 454 del 23 dicembre 1997 che vengono introdotti significativi elementi di novità, sia relativamente al vincolo della portata utile dei singoli veicoli da utilizzare nell'attività di trasporto, sia in riferimento al superamento del regime delle autorizzazioni.

Preme sottolineare che il comma 6 dell'art. 1 della summenzionata Legge imponeva a tutti coloro che intendessero effettuare l'attività di autotrasportatore per conto terzi, a prescindere dal tonnellaggio e dal tipo di veicolo adibito al trasporto<sup>12</sup>, l'iscrizione all'Albo professionale di cui alla ricordata Legge 298/1974.

A tal proposito, si menziona la disposizione di cui all'art. 7 della stessa Legge

---

la'utorizzazione dovesse essere rilasciata con l'indicazione del tonnellaggio di portata utile complessivamente assegnato all'impresa. Tale disposizione rimase, tuttavia, per lungo tempo inattuata e fu pertanto reintrodotta la previsione relativa all'autorizzazione rilasciata per ogni singolo veicolo (cfr. L.30 marzo 1987, n. 132) A tal proposito si veda: A. ROMAGNOLI: *Il regime di accesso all'autotrasporto delle merci*, già opp.cit. Ancora sul tema delle autorizzazioni per l'esercizio dell'autotrasporto in conto terzi si veda: F. GHELARDUCCI, *In tema di autorizzazioni contingentate all'autotrasporto di cose in conto terzi: il d.m. 21 novembre 1978*, in *Riv. Giu. Circ. trasp.* 1979, p.569.

<sup>11</sup> S. ZUNARELLI: *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006, p.50.

<sup>12</sup> In tema di esenzioni, dalla nuova disciplina introdotta dalla Legge 298/74, si ricorda quanto disposto nel 1993 dall'art. 88, comma 2 del Nuovo Codice della strada, il quale stabilì che le disposizioni della Legge 6.6.1975 n. 298 non si applicavano agli autoveicoli aventi una massa complessiva a pieno carico non superiore alle 6t., prevedendo così, per il trasporto di merci effettuato con tali veicoli, sia in conto proprio che in conto terzi, una esenzione assoluta da licenze o autorizzazioni. Sul punto si tratterà diffusamente più avanti.

454797, con cui veniva conferita al Governo la delega per l'emanazione di due decreti legislativi finalizzati al riordino della disciplina del settore, con particolare riferimento alla definizione dei requisiti di accesso all'attività di vettore stradale.

Attraverso il *corpus* normativo introdotto dai Decreti Legislativi 14 marzo 1998 n. 84 in tema di “*riordino della disciplina per l'accesso alla professione di autotrasportatore di cose per conto terzi*” e 14 marzo 1998, n. 85, contenente norme sul “*riordino della disciplina concernente il rilascio di autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose per conto terzi*” che vengono introdotti significativi elementi di novità rispetto al quadro giuridico previgente<sup>13</sup>.

L'intento voluto dal legislatore è stato, in particolare, quello di rispondere ad una serie di esigenze, manifestatesi in tema di ristrutturazione dell'autotrasporto e dell'intermodalità, sotto il profilo sia nazionale che comunitario, attraverso la programmazione di una serie di interventi di carattere strutturale (investimenti innovativi e formazione professionale, incentivazione all'esodo volontario delle imprese di trasporto monoveicolari, incentivazioni delle aggregazioni tra imprese di trasporto e dei servizi intermodali, interventi ed agevolazioni al trasporto combinato), nonché di attuazione di una disciplina orientata ad una progressiva liberalizzazione del settore<sup>14</sup>.

E' per l'appunto, con il Decreto 85/98, che prende avvio il processo di liberalizzazione del settore, attraverso un incisiva opera di riforma del precedente regime autorizzativo.

L'art. 1 del succitato provvedimento sancisce che “a decorrere dal primo gennaio 2001<sup>15</sup>, tutte le imprese che risultassero a tale data iscritte all'Albo degli Autotrasportatori potessero ritenersi *ipso facto* autorizzate all'esercizio dell'attività di autotrasportatore di cose su strada per conto terzi.

In altri termini, tale provvedimento ha consentito ad un'impresa di autotrasporto

---

13 Entrambe i decreti citati nel testo sono stati pubblicati in G.U. 9 aprile 1998, n. 83.

14 Per un approfondimento sul punto, in ordine alle disposizioni dei provvedimenti citati nel testo, si vedano: C. TALICE, *La liberalizzazione dell'autotrasporto*, in *Giornale del diritto amministrativo*, 1998, p.524; G. SARZINA, *Nuova disciplina dell'autotrasporto di merci*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, cit. pp. 422 e ss.

15 Occorre precisare che il termine indicato viene successivamente prorogato fino al primo luglio 2001, ad opera dell'art.22 del Decreto Legislativo 395/2000.



per conto terzi, che risultasse già iscritta all'Albo Nazionale, di poter liberamente aumentare il proprio parco veicolare senza la necessità di conseguire apposita autorizzazione ministeriale<sup>16</sup>.

Relativamente alle imprese che *ex novo*, intendessero avviare l'attività di autotrasporto in oggetto, il definitivo superamento del regime delle autorizzazioni è stato conseguito ad opera del D.L. n. 256 del 3 luglio 2001, convertito nella Legge 20 agosto 2001, n. 334<sup>17</sup>

Se il servizio di autotrasporto di cose per conto terzi, a partire dal luglio 2001, è stato esercitato, senza particolari vincoli da tutte le imprese già iscritte all'Albo, lo stesso non può dirsi per le nuove imprese intenzionate ad avviare l'esercizio dell'attività di vettore stradale.

La Legge n.334/2001 (così come modificata dall'art.3 del D.L. 30 dicembre 2004, n.314) ha infatti introdotto il comma 1 bis all'art. 22 del Decreto Legislativo 22 dicembre 2000, n. 395<sup>18</sup> ad opera del quale è stata data *“Attuazione della direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 98/76/CE del 01 ottobre 1998, modificativa della direttiva n. 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione su strada di merci (...)*”

Tale ultima disposizione, seppur introduttiva di una disciplina transitoria, ha precisato che *“a decorrere dalla data del 01 luglio 2001 e fino alla data del 31 dicembre 2007, le imprese che intendono esercitare la professione di autotrasportatori per conto di terzi devono possedere i requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e capacità professionale, essere iscritte all'Albo degli autotrasportatori per conto di terzi e dimostrare di avere acquisito per cessione d'azienda, imprese di autotrasporto ovvero l'intero parco veicolare di altra impresa iscritta all'albo ed in possesso di titolo autorizzativo, che cessi, l'attività”*.

---

<sup>16</sup> Pare opportuno rammentare come, in tale prospettiva, il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 122, recante norme in tema di *“conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 1997, n. 59”*, in attuazione della Legge 15 marzo 1997, n. 59, all'art. 102, lett. H), avesse disposto la soppressione delle funzioni amministrative relative al rilascio delle autorizzazioni per il trasporto di merci per conto terzi, a partire dal 1 gennaio 2001.

<sup>17</sup> Pubblicata in *G.U.* n. 193 del 21 agosto 2001

<sup>18</sup> Pubblicato in *G.U.* n. 303 del 30 dicembre 2000- S.O. n.222.

Se ne desume come una siffatta previsione, si ponga in antitesi con il processo di liberalizzazione dei servizi di autotrasporto in conto terzi, avviato dal Legislatore. L'imposizione della continuità economico-imprenditoriale con soggetti già esercenti la professione imposta alle nuove imprese, attraverso non solo l'iscrizione all'Albo degli autotrasportatori, ma attraverso le forme di accesso al mercato succitate (acquisizione di altra impresa già esercente l'attività di autotrasporto in conto terzi o rilevandone l'intero parco veicolare), costituiva nei fatti un vincolo alla piena realizzazione della liberalizzazione dei servizi di autotrasporto.

In linea con il summenzionato disposto normativo, pare giungere anche la successiva disciplina per l'accesso al mercato dell'autotrasporto per conto terzi, dettata dalla Legge 24 dicembre 2007, n. 244<sup>19</sup>.

In particolare, l'art. 2 co. 227, della Legge Finanziaria richiamata ha introdotto una riforma strutturale della disciplina di settore, destinata a trovare applicazione a decorrere dal primo gennaio 2008, nei confronti delle persone fisiche e giuridiche intenzionate a svolgere, *ex novo*, l'attività di autotrasporto di cose per conto terzi, mediante l'impiego di veicoli con massa complessiva a pieno carico superiore alle 1,5 tonnellate.

La nuova regolamentazione, nel confermare l'obbligo della dimostrazione dei requisiti per l'iscrizione all'Albo, introduce ulteriori specifiche disposizioni (previste dal comma 227 dell'art. 2 della suddetta norma) per coloro che intendano esercitare l'attività di autotrasporto per conto terzi, precisamente "l'acquisizione (tramite cessione d'azienda) di un'altra impresa di autotrasporto che abbia cessato la propria attività mediante cancellazione dall'Albo<sup>20</sup>, o l'acquisizione da un'altra impresa di autotrasporto che abbia cessato la propria attività, dell'intero parco veicolare (purché composto di mezzi appartenenti ad una categoria non inferiore ad Euro 3); ovvero l'acquisizione in disponibilità (proprietà, leasing, usufrutto, patto di riservato dominio) e l'immatricolazione di

---

<sup>19</sup> Legge recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria)" in G.U. 28 dicembre 2007, n. 300 S.O. n. 285.

<sup>20</sup> Sono equiparati all'atto di cessione, le operazioni di fusione, trasformazione e conferimento di cui all'art. 15 della L.298774.

veicoli adibiti al trasporto di cose, appartenenti alla categoria non inferiore ad Euro 3 e con massa complessiva totale superiore alle 80 tonnellate<sup>21</sup>”.

In tale ultima ipotesi, le imprese intenzionate ad operare nel settore dell'autotrasporto in forma associata divengono soggette all'applicazione di norme specifiche. In particolare, le imprese di autotrasporto consociate ad un consorzio ovvero ad una cooperativa possono accedere al mercato prescindendo dal tonnellaggio afferente alla singola impresa, a condizione che il consorzio o la cooperativa di appartenenza abbia globalmente in disponibilità automezzi di massa complessiva non inferiore alle 80 tonnellate.

### **1.5 L'Istituzione dell'Albo Nazionale degli Autotrasportatori di cose per conto terzi: i requisiti per l'iscrizione**

E' con l'istituzione dell'Albo Nazionale degli autotrasportatori, previsto all'art.1 della Legge 298/74, che il Legislatore introduce un ulteriore elemento di innovazione rispetto al regime previgente.

La suddetta legge, stabilì che l'esercizio della professione di autotrasportatore di cose in conto terzi risultava condizionato alla previa iscrizione all'Albo Nazionale di cui sopra, istituito presso il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, mentre le sue articolazioni provinciali (albi provinciali) furono istituite presso gli Uffici Provinciali della Motorizzazione Civile e dei Trasporti in Concessione.

A tal riguardo, preme sottolineare che l'art.2 della suddetta legge ha istituito altresì il Comitato Centrale dell'Albo Nazionale degli autotrasportatori individuato quale organo di riferimento per la formazione, tenuta e pubblicazione dell'Albo stesso. Tale organo, attraverso l'articolazione dei Comitati regionali e provinciali, era preposto a garantire l'espletamento delle procedure amministrative necessarie ai fini della regolarizzazione dell'iscrizione. Sulla specifica tematica, si

---

<sup>21</sup> Sull'interpretazione della norma è intervenuto il Ministero dei Trasporti, il quale, mediante circolare n.1/2008/apc del 29 gennaio 2008, ha chiarito che “*il termine <immatricolato> va necessariamente inteso come immissione in circolazione sia di un veicolo di prima immatricolazione, sia di un veicolo usato, fermo restando il rispetto della categoria Euro 3*”.

tornerà nel prosieguo della trattazione, al fine di illustrare i numerosi interventi di riforma che hanno interessato la definizione dei soggetti deputati all'espletamento delle attività istruttorie.

Ciò detto, l'iscrizione all'Albo degli autotrasportatori venne subordinata, a norma dell'art. 13 della L. 298/74 al soddisfacimento di una serie di condizioni e requisiti, la cui sussistenza doveva essere dimostrata dal vettore stradale.

*In primis*, la Legge 298/74 annoverava, tra i suddetti, requisiti relativi a: “la disponibilità di mezzi tecnici ed economici adeguati all'attività da svolgere” (art. 13, n.2); l'avvenuta stipulazione di un “contratto di assicurazione per la responsabilità civile dipendente dall'uso degli autoveicoli e per i danni alle cose da trasportare” (art. 13, n.4); la circostanza di “non aver riportato condanne a pene che non importino la interdizione da una professione o da un'arte o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa” (art. 13, n. 7); la circostanza di “non avere in corso procedura di fallimento, né essere stato soggetto a procedura fallimentare” (art. 13, n.8).

Il complesso dei requisiti legittimanti l'iscrizione all'Albo, venne successivamente esteso dal D.Leg.vo 14 marzo 1998, n. 84<sup>22</sup> (emanato a seguito della delega di cui alla Legge n.454/1997), che nell'intento di uniformare la normativa nazionale sull'accesso alla professione di vettore stradale alla disciplina comunitaria di settore, ha individuato ulteriori criteri, di natura qualitativa, al rispetto dei quali condizionare l'iscrizione all'Albo<sup>23</sup>.

L'art. 3 del summenzionato decreto, aveva in effetti imposto, all'impresa intenzionata ad iscriversi all'Albo, l'onere di dimostrare “oltre le condizioni ed i requisiti previsti all'art. 13 della L.298/74, i requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e professionale”.

Nel quadro dell'evoluzione normativa delineata, ha assunto preminente rilievo

---

<sup>22</sup> Pubblicato in *G.U.* n. 83 del 9 aprile 1998.

<sup>23</sup> Cfr., in particolare, la Direttiva del Consiglio 98/76/CE, di modifica della Direttiva 96/26/CE, riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e viaggiatori nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nello settore dei trasporti nazionali e internazionali. Così in: C. ALVISI- A. ROMAGNOLI: *L'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose nel quadro della regolamentazione nazionale, locale e comunitaria*, già opp. cit.

l'entrata in vigore del D.M. 28 aprile 2005, n. 161<sup>24</sup>, quale regolamento di attuazione del sopra citato D.lgs. 395/2000.

L'art. 20 del D.lgs. n.395/2000 ha previsto, a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto regolamento, l'abrogazione dell'art. 13 della Legge n. 298/74, nonché del D.lgs n. 84/98.

In tal modo, le disposizioni dettate dal d.lgs 395/2000 ( così come integrato e modificato dal D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 478<sup>25</sup>) hanno puntualizzato i requisiti di accesso all'esercizio dell'attività di vettore stradale, riducendoli a quelli di onorabilità, capacità finanziaria e capacità professionale (artt. 5, 6 e 7 del d.lgs. n. 396/2000).

La nuova normativa, in riferimento al requisito dell'onorabilità, prevedeva che quest'ultimo fosse soddisfatto non solo dal soggetto preposto alla direzione dell'attività di trasporto, ma esteso anche nei confronti dell'amministratore unico (ovvero dei membri del consiglio di amministrazione per le società), nonché del titolare dell'impresa individuale. Pertanto, il requisito in parola sussiste, qualora i predetti soggetti non abbiano riportato condanne penali, per i delitti espressamente individuati dalla norma, ovvero non siano stati sottoposti a procedure di fallimento art. 5, D.lgs n. 395/2000).

Per quanto concerne la capacità finanziaria, la normativa in parola prevedeva la sussistenza di tale requisito, qualora l'impresa disponesse di risorse finanziarie pari ad € 50.000,00 per il primo veicolo ed € 5.00000 per ogni mezzo supplementare. La presenza della suddetta capacità poteva essere provata mediante un'attestazione rilasciata da imprese legittimate all'esercizio di attività di credito o di intermediazione finanziaria, secondo le modalità delineate dal combinato disposto di cui all'art. 2 del D.M. n. 161/2005 e all'art. 6 del D.lgs n. 395/2000.

Preme segnalare che, ad opera dell'entrata in vigore del Regolamento 1071/2009/CE, sono stati introdotti significativi elementi di novità relativamente ai requisiti previsti, che hanno modificato anche in tema di capacità finanziaria gli

---

<sup>24</sup> In *G.U.* 16 agosto 2005, n. 189.

<sup>25</sup> In *G.U.* 12 febbraio 2002, n. 36.

obblighi originariamente previsti dal combinato di posto in precedenza citato. Analogo intervento ha interessato il requisito della capacità professionale.

Così come identificato dal D.lgs. 395/2000 il requisito di idoneità professionale consiste nella conoscenza delle materie giuridiche -economiche specificatamente individuate *ex lege*. Tale conoscenza viene accertata mediante il superamento di un apposito esame, oggetto di diversificazioni a seconda dell'ambito nazionale o internazionale in cui è destinato a svolgersi il servizio di autotrasporto (art. 7, D.lgs. N. 395/2000).

Il decreto legislativo de quo precisa che il requisito dell'idoneità professionale deve essere posseduto dal soggetto che dirige l'attività.

L'art. 4, comma 2, del D.lgs n. 395/2000, precisa che i predetti requisiti "*devono sussistere al momento della presentazione della domanda di iscrizione all'albo*"<sup>26</sup>.

Occorre tuttavia rilevare che l'art. 18 comma 1, del suddetto decreto, ha previsto che "*le autorità competenti verificano periodicamente ai sensi del comma 2, perlomeno ogni tre anni, la persistenza*" dei requisiti di capacità finanziaria, onorabilità ed idoneità professionale.

Da ultimo, si rileva come il Legislatore sottolinei che l'iscrizione all'Albo nazionale è contemplata come obbligatoria in riferimento alle sole imprese di trasporto aventi sede nel territorio nazionale. A tale proposito, il Giudice di Pace di Gavirate, con sentenza del 3 febbraio 2003<sup>27</sup>, ha infatti precisato che "*non sussiste per la società di trasporti avente sede in un Paese extra Ue, l'obbligo di iscrizione nell'Albo nazionale degli autotrasportatori, da un lato non essendo tale*

---

<sup>26</sup> Occorre precisare che il D.M. n. 161/2005, attuativo del D.Leg.vo. n. 395/2000, ha allargato notevolmente l'ambito di applicazione della disciplina sull'accesso alla professione di autotrasportatore per conto terzi. Tale principio appare desumibile dal disposto di cui all'art. 1, co. 1, del D.M. n. 161/2005, il quale, pur esentando le imprese esercenti l'attività di autotrasporto per conto terzi mediante l'impiego di "*veicoli con massa complessiva a pieno carico non superiore a 1,5 tonnellate*" dall'obbligo di dimostrarsi in possesso dei requisiti relativi alle capacità finanziaria e professionale, impone tuttavia alle medesime l'iscrizione all'Albo previa dimostrazione della sussistenza del mero requisito dell'onorabilità. Deve precisarsi, a tale riguardo, come tale disposizione si discosti decisamente da quanto previsto dal testo originario del D.leg.vo n. 395/2000, il cui art. 2, co. 1, riconosceva l'esenzione totale dall'obbligo di iscrizione all'Albo alle imprese esercenti l'attività di vettore stradale mediante l'utilizzo di veicoli "*con massa complessiva a pieno carico non superiore a 3,5 tonnellate*". A tale riguardo, può senza dubbio rilevarsi come la portata dei veicoli, in origine rilevante ai fini del conseguimento dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di autotrasporto, assurga, nel sistema attualmente vigente, ad elemento condizionante i presupposti di iscrizione all'Albo.

<sup>27</sup> In *Archivio giuridico della circolazione e dei sinistri stradali*, 2004, p.535.

*requisito espresso esplicitamente dalla normativa italiana, trattandosi per di più di condizione tale da rendere assai difficile, se non in taluni casi impossibile, l'operatività delle imprese estere sul territorio nazionale e, dall'altro, apparendo legittimo che la libertà di trasporto sia condizionata al solo possesso di tutti i requisiti ed autorizzazioni previsti dal Paese di appartenenza”.*

#### **1.6 Il Regolamento 1071/2009/CE: le nuove disposizioni comunitarie in materia di regolamentazione all'esercizio di trasporto merci su strada e i successivi Decreti attuativi**

Il nuovo pacchetto comunitario sull'accesso al mercato dell'autotrasporto, introduce attraverso il Regolamento (CE) n. 1071/2009 del 21 ottobre 2009, (abrogativo della Direttiva 96/26/CE), un complesso di norme comuni che gli Stati membri sono tenuti a rispettare nel disciplinare l'esercizio dell'attività di autotrasporto di merci su strada. Tuttavia, preme segnalare che ai singoli Stati membri, come si avrà modo di rilevare, è riconosciuta la facoltà di intervenire su taluni aspetti, anche rilevanti, della materia.

In tale prospettiva, il Regolamento in parola, nel contemplare misure restrittive aventi il fine di rafforzare e garantire la professionalità degli operatori del settore, ha introdotto significativi elementi di novità che hanno determinato un conseguente adeguamento della disciplina nazionale dell'accesso all'autotrasporto di merci.

L'art. 1.4, della sopracitata disposizione, determina l'ambito di applicazione della disciplina, stabilendo che il Regolamento si applica alle imprese che utilizzano veicoli con massa complessiva a pieno carico superiore alle 3,5 tonnellate. Ciò nonostante la norma, precisa che, gli Stati membri hanno la facoltà di diminuire tale soglia ovvero di concedere esenzioni relativamente a trasporti aventi una debole incidenza sul mercato, oppure in considerazione della natura delle merci trasferite o della brevità di percorsi da effettuare.

Preme sottolineare che tale orientamento, benché già espresso dal Legislatore

nazionale ad opera del D.M. 28 aprile 2005, n. 161, laddove ha imposto il rispetto della normativa comunitaria alle imprese che utilizzano veicoli con massa superiore a 1,5 tonnellate, troverà concreta attuazione solo attraverso l'entrata in vigore della Legge n. 35 del 07 aprile 2012, recante "*Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni e di sviluppo*"<sup>28</sup>.

Invero, i primi interventi esplicativi in merito all'applicazione del nuovo regime comunitario in tema di regolamentazione dell'accesso alla professione di autotrasportatore di cose su strada, vedono esprimersi il Legislatore interno attraverso il Decreto Dirigenziale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 291 del 25 novembre 2011<sup>29</sup>.

Tale provvedimento, finalizzato a fornire "*Disposizioni tecniche di prima applicazione del regolamento (CE) n. 1071/2009*", introduce alcune delucidazioni in merito ai requisiti richiesti per l'esercizio della professione, lasciando inalterata la soglia di applicabilità della disciplina comunitaria.

Tra le disposizioni introdotte dal D.D. 291/2011, si rileva quanto previsto dall'art.9 del Decreto, che in attuazione dell'art. 10 del Regolamento (CE) 1071/2009, individua quali soggetti competenti per il rilascio dell'autorizzazione prevista per l'esercizio della professione gli Uffici della Motorizzazione Civile del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Ad essi, viene ricondotta anche la gestione ed aggiornamento del "*Registro Elettronico Nazionale*", istituito, secondo quanto disposto dal successivo art. 11, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Attraverso siffatta previsione, il Legislatore nazionale recepisce l'indicazione prevista all'art. 16 del Regolamento (CE) 1071/2009, che, al fine di facilitare la cooperazione degli Stati in materia di controlli, introduce *ex novo* la previsione dell'istituzione e tenuta ad opera delle Autorità competenti di un registro elettronico nazionale per ogni stato membro in cui far confluire tutti i dati e le informazioni relative alle imprese autorizzate all'esercizio di trasportatore su strada. Sul punto la norma recita: "*Ai fini dell'attuazione del presente*

---

<sup>28</sup> Pubblicata in *G.U.* n. 82 del 06 aprile 2012, S.O. n.69

<sup>29</sup> In vigore dal 04 dicembre 2011.



*regolamento, in particolare degli articoli da 11 a14 e dell'art. 26, ciascuno Stato membro tiene un Registro Elettronico Nazionale delle imprese di trasporto su strada che sono state autorizzate da un'autorità competente da esso designata ad esercitare la professione di trasportatore su strada. (...)*". Anche la successiva Circolare esplicativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, n.4/2011 del 07 12. 2011 nel fornire ulteriori "*indicazioni procedurali e ove necessario transitorie per la gestione delle richieste di iscrizione all'Albo degli autotrasportatori di cose in conto terzi*", (presentate successivamente alla data dell'entrata in vigore della medesima), pur dettando indicazioni aggiuntive in merito ai requisiti per l'iscrizione all'Albo ed ai sopravvenuti ruoli e compiti della Motorizzazione civile sulla tenuta del REN, lascia immutato l'ambito di applicazione della normativa di riferimento, ribadendo alla lettera A della predetta Circolare "*Il Regolamento in vigore dal 04 dicembre 2011 si applica alle imprese che esercitano con autoveicoli di massa complessiva superiore a 3,5 tonnellate*".

Tra le ulteriori innovazioni introdotte dal Regolamento (CE) n. 1071/2009, merita senza dubbio di essere menzionata la previsione relativa alla figura del "*gestore dei trasporti*", definito quale persona fisica "*che gestisce in maniera effettiva e continuativa le attività di trasporto dell'impresa*" (art. 2.5, Regolamento (CE) n. 1071/2009)<sup>30</sup>.

L'impresa ha l'obbligo di notificare all'Autorità competente almeno "un gestore dei trasporti designato, il quale deve risiedere nell'Unione europea e deve avere "*un vero legame con l'impresa*", essendone per esempio dipendente, direttore, proprietario, azionista, amministratore, o titolare dell'impresa individuale qualora l'impresa sia una persona fisica (art. 4, Regolamento (CE) n. 1071/2009).

Il Regolamento non esige che il gestore dei trasporti sia necessariamente una

---

<sup>30</sup> Sul punto preme rilevare che il Legislatore con D. M. n. 508 del 05 novembre 1987 del Ministero dei trasporti, pubblicato in *G.U.* n. 291 del 14.12.1987, attuativo delle disposizioni contenute nella Direttiva CEE 562/74, esplicitava i requisiti necessari ai fini dell'esercizio della professione di trasportatore di merci su strada, individuando le competenze che dovevano essere presenti in capo agli "interessati" all'esercizio di tale professione. In particolare, il Decreto in parola agli artt. 4 e ss. introduceva, in riferimento al soddisfacimento della capacità professionale le competenze e le specifiche conoscenze che dovevano detenute dal soggetto "preposto" all'esercizio dell'attività di autotrasporto merci in conto terzi.

persona fisica interna all'impresa. Invero, l'impresa, qualora non soddisfi il requisito dell'idoneità professionale, può essere autorizzata dall'Autorità competente ad indicare una persona fisica residente nella Comunità che soddisfi i requisiti di onorabilità ed idoneità professionale e che sia abilitata, per contratto, ad esercitare le funzioni di gestore dei trasporti per conto dell'impresa medesima. Detto contratto deve precisare i compiti e le responsabilità del gestore dei trasporti esterno all'impresa, con specifico riguardo alla gestione della manutenzione dei veicoli, alla verifica dei contratti e dei documenti di trasporto, alla contabilità di base, alla distribuzione dei carichi e dei servizi ai conducenti e ai veicoli e alla verifica delle procedure di sicurezza (art. 4.2, Regolamento (CE) n. 1071/2009).

Gli Stati membri possono promuovere una formazione periodica, a intervalli di dieci anni, al fine di garantire che i gestori dei trasporti siano informati dei mutamenti intervenuti nel settore (art. 8.5, Regolamento (CE) n. 1071/2009). La norma dispone, altresì, che il gestore del trasporto possa esercitare contemporaneamente la propria attività per un massimo di 4 imprese, aventi complessivamente non più di 50 automezzi.

Tale previsione è soggetta alla possibile riduzione del numero di imprese e/o di veicoli, da parte degli Stati membri.

Agli Stati membri è poi riservata la facoltà di decidere che un gestore dei trasporti, interno all'impresa, non possa essere indicato da un'altra impresa esterna quale proprio gestore (art. 4.3, Regolamento (CE) n. 1071/2009).

A tale proposito deve rammentarsi come il Legislatore nazionale, in linea con quello comunitario, avesse già disposto che l'impresa di autotrasporto dovesse indicare all'Autorità competente la persona, avente un legame interno all'impresa, *"che dirige, in maniera continuativa ed effettiva, l'attività di trasporto"*, con la precisazione che detta persona *"dirige l'attività di trasporto di una sola impresa"* (art. 3, comma 2bis, d.l. n. 395/2000).

Ad innovazione di quanto precedentemente disposto, interviene la Circolare Ministeriale n. 13693 del 07 giugno 2012 che al fine di meglio specificare il dettato delle precedenti disposizioni, circoscrive l'ambito di operatività del gestore dei trasporti, sia interno che esterno, ad una sola impresa; *"Con*

*riferimento a quanto previsto al paragrafo I, lettera A), numero 1) della circolare prot. 10760 del 30 aprile 2012 e in attuazione della disposizione di cui all'art. 11, comma 6 quater, del D.L. 5/2012, convertito dalla L. 35/2012, è prevista la limitazione dell'attività di gestore dei trasporti, sia interno che esterno ad una sola impresa”.*

Tuttavia, la norma individua per il gestore interno, *“pur nell'ambito dell'esclusività dell'esercizio delle relative funzioni in favore dell'impresa nella quale è incardinato”* la possibilità di rivestire in altre imprese, anche le posizioni previste dall'art. 4, comma 1 del D.D. 25.11.2011, purché in essa esista altro soggetto con l'incarico specifico di gestore dei trasporti. Di contro, *“un soggetto non potrà essere designato quale gestore esterno in un'impresa, qualora in altra impresa di trasporto ricopra la carica di: a) amministratore unico, ovvero membro del consiglio di amministrazione, per le persone giuridiche pubbliche, per le persone giuridiche private e, salvo il disposto della lettera b) per ogni altro tipo di ente; b) socio illimitatamente responsabile per le società di persone; c) titolare oppure institore di impresa individuale, collaboratore di impresa familiare; d) persona legata da rapporto di lavoro subordinato”.*

Sarà onere degli Uffici provinciali competenti dell'Albo, verificare che il ruolo di gestore dei trasporti venga esercitato in un'unica impresa.

Tra le novità maggiormente rilevanti introdotte dal Regolamento (CE) 1071/2009, si segnala l'inserimento del così detto quarto requisito: lo “stabilimento”. Invero, al fine di contrastare il fenomeno delle finte delocalizzazioni, il Regolamento introduce un criterio ulteriore rispetto a quelli già previgenti, rappresentato dal possesso di una sede effettiva e stabile, ossia di un centro operativo.

In particolare, la norma in parola, all'art. 5, stabilisce che l'impresa che intenda esercitare la professione di trasportatore su strada, deve: *“avere una sede effettiva e stabile in uno Stato membro, dotata di locali in cui vi è l'obbligo di conservare i documenti principali, quali i documenti contabili, i documenti di gestione del personale, i documenti contenenti dati relativi ai tempi di guida e di riposo e qualsiasi altra documentazione cui l'autorità*

*competente deve poter accedere per la verifica delle condizioni richieste ex lege*". La norma, prevede altresì, ai fini dello stabilimento effettivo, la disponibilità da parte dell'impresa di veicoli, dalla medesima posseduti a titolo di proprietà oppure a titolo di contratto di noleggio o di *leasing*, nonché di attrezzature e strutture tecniche appropriate.

Relativamente al soddisfacimento del requisito dell'onorabilità, il successivo art.6, (Reg. (CE) n. 1071/2009), dispone che, al fine di "essere onorabile" occorre essere esente da condanne o sanzioni per eventuali infrazioni gravi della normativa nazionale vigente, ivi incluse le materia di diritto commerciale e fallimentare, le norme sulla circolazione stradale, nonché della normativa comunitaria relativa (..).

In tema di capacità finanziaria, ossia di dimostrarsi *"in grado in qualsiasi momento di ottemperare agli obblighi finanziari che le incombono nel corso dell'esercizio contabile annuale"*, il Regolamento individua nuove soglie a dimostrazione del possesso dei requisiti, concedendo all'impresa di *"dimostrare di disporre ogni anno di un capitale e di riserve per un valore di almeno 9.000 euro quando solo un veicolo è utilizzato e di 5.000 per ogni veicolo supplementare utilizzato"* (art. 7, Regolamento (CE) n. 1071/2009).

A tal proposito, fermo restando quanto disposto sul tema all'art. 7 paragrafo 1 (Regolamento (CE) 1071/2009), il già richiamato D.D. 291/2011 del 25 novembre 2011 all' art. 7 illustra nel dettaglio le forme in cui un'impresa di trasporto su strada è tenuta a dimostrare annualmente, la sussistenza del requisito di idoneità finanziaria, prevedendo quali modalità utili al soddisfacimento del predetto fine: *"a) l'attestazione rilasciata da un revisore contabile iscritto al registro dei revisori contabili, (..) che certifichi, che sulla base di quanto risulta dall'analisi dei conti annuali, l'impresa dispone di un capitale e di riserve non inferiori all'importo previsto ai sensi del citato art. 7 paragrafo 1; b) l'attestazione rilasciata da una o più banche, da compagnie di assicurazioni o da intermediari finanziari autorizzati ed iscritti nei rispettivi albi, sotto forma di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa, inclusa l'assicurazione di responsabilità professionale per l'importo previsto ex lege."*

Da ultimo, in riferimento al possesso dell'idoneità professionale richiesta, il Regolamento prevede il superamento di un apposito esame, dalla cui obbligatorietà gli Stati membri hanno la facoltà di esonerare la persona che dimostri *"di aver diretto in maniera continuativa un'impresa di trasporti di merci su strada o un'impresa di trasporti di persone su strada in uno o più Stati membri nei dieci anni precedenti il 4 dicembre 2009"* (artt. 8 e 9, Regolamento (CE) n. 1071/2009). Agli Stati membri è riconosciuta, inoltre, la facoltà di decidere di imporre requisiti di accesso supplementari, purché proporzionati e non discriminatori (art. 3 Regolamento (CE) n. 1071/2009).

### **1.7 La Legge n. 35/2012 e le nuove disposizioni per l'accesso alla disciplina**

Nonostante gli interventi chiarificatori intercorsi ad opera del Legislatore nazionale, successivamente all'entrata in vigore del Regolamento (CE) 1071/2009 è soltanto con la Legge n. 35 del 04 aprile 2012, che il Legislatore nazionale estende l'ambito di applicabilità dello stesso, stabilendo all'art. 11 comma 6 bis che *"Sono incluse nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1071/2009 le imprese che esercitano o che intendono esercitare la professione di trasportatore di merci su strada con veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 1,5 tonnellate, o con complessi formati da questi veicoli (...)"*. Da ciò, ne consegue che, la possibilità di iscrizione all'Albo nazionale con il solo requisito dell'onorabilità viene circoscritto alle imprese che intendono esercitare con veicoli di massa complessiva a pieno carico sino ad 1,5 tonnellate.

La nuova disposizione normativa, ha determinato nei fatti la necessità di adeguamento dei requisiti da parte delle imprese esercitanti la professione di trasporto merci su strada con veicoli di massa complessiva a pieno carico sino a 3,5 tonnellate, che, in assenza di esplicitazioni da parte del Legislatore nazionale, avevano proceduto all'iscrizione all'Albo sulla base del requisito della sola onorabilità.

All'uopo, la Legge 35/2012, interviene sul tema, regolamentando le suddette

posizioni e prevedendo per tali situazioni il conseguimento del requisito di idoneità professionale, attraverso la frequenza di uno specifico corso di formazione periodica, da tenersi ogni 10 anni, disciplinato e organizzato ai sensi dell'art. 8, comma 8 del D.D. 25 novembre 2011.

Pertanto, alle imprese iscritte nel periodo di entrata in vigore del Regolamento Europeo, sino al 07 aprile 2012, viene concesso un termine per l'adeguamento dei requisiti previsti dalla Legge 35 del 2012, individuato nel 07 aprile 2013.

Sul punto interviene la Circolare n.10670 del 30 aprile 2012 che detta "*Ulteriori chiarimenti per l'esercizio della professione di trasportatore di merci su strada per conto di terzi*".

La Circolare, emanata alla luce dei numerosi quesiti posti alla Direzione Generale del Dipartimento Trasporti del Ministero, alla lettera B), chiarisce che le imprese che esercitano o intendono esercitare con autoveicoli di massa complessiva oltre 1,5 ton. e non superiore a 3,5 ton., nel termine di 12 mesi (07/04/2013) dall'entrata in vigore della Legge 35/2012, devono documentare i requisiti di idoneità finanziaria e professionale (attraverso la frequenza di specifico corso), nonché il requisito di stabilimento.

Il suddetto termine si applica sia alle imprese già in esercizio alla data del 04/12/2011, nonché alle imprese che abbiano richiesto l'iscrizione all'Albo degli autotrasportatori o l'ampliamento dell'iscrizione, nella fascia di massa complessiva da oltre 1,5 ton a 3,5 ton., anteriormente all'entrata in vigore della Legge 35/2012. La norma precisa che le imprese che non saranno in grado di dimostrare l'avvenuto adeguamento entro il termine prestabilito del 07 aprile 2013, relativamente ai requisiti di idoneità professionale, di stabilimento e idoneità finanziaria, con particolare riferimento a quest'ultimo requisito, saranno cancellate dall'Albo degli Autotrasportatori e dal Registro Elettronico Nazionale, cui, nel frattempo verranno iscritte in via provvisoria.

La cancellazione comporterà la consegna all'Ufficio Provinciale competente della carta di circolazione (per l'annullamento) e delle targhe dei veicoli in disponibilità dell'impresa stessa. Consegna che se non effettuata entro 30 giorni dalla cancellazione, sarà disposta dal richiamato Ufficio della Motorizzazione

coattivamente mediante gli organi di Polizia. Sarà cura del competente Albo provinciale degli autotrasportatori dare comunicazione alle imprese interessate nonché per conoscenza all'Ufficio della Motorizzazione competente, del termine per dimostrare i requisiti prescritti e delle conseguenze per l'inadempimento.

Da ultimo, si segnala che a precisazione della strutturazione dei corsi di formazione, previsti ai sensi dell'art. 8 comma 8 del D.D. 25 novembre 2011, utili per il conseguimento del requisito di idoneità professionale (per l'esercizio del trasporto di merci su strada per conto terzi con autoveicoli di massa complessiva oltre 1,5 ton. e non superiore a 3,5) interviene il Decreto Dirigenziale prot. n. 207 del 30 luglio 2012 che all'art. 2 regola la durata (74 ore) e l'articolazione degli stessi.

### **1.8 Configurazione dell'ipotesi di esercizio abusivo della professione e violazione degli obblighi di comunicazione**

L'art. 26 della L. 298/74<sup>31</sup>. configura l'ipotesi di esercizio abusivo<sup>32</sup>, dell'attività di autotrasporto merci per conto terzi. Esso stabilisce che chiunque eserciti l'attività di autotrasporto merci per conto terzi senza essere iscritto all'albo degli autotrasportatori ovvero durante il periodo di sospensione o dopo la radiazione o cancellazione dal medesimo Albo è punito con le sanzioni amministrative previste *ex lege*, alle quali va ad aggiungersi la sanzione accessoria del fermo amministrativo dei veicoli, e in caso di reiterazione infraquinquennale, la confisca del veicolo.

Sul punto si evidenzia che le imprese di autotrasporto, ai sensi dell'art.18 della

---

<sup>31</sup>Sull'obbligo di iscrizione all'Albo degli autotrasportatori per conto terzi, quale condizione necessaria per l'esercizio della relativa professione, si vedano Corte Cost. 22 novembre 1991, n. 420, in *Dir. trasp.* 1992, p. 521 e in *Dir. mar.* 1992, p. 66, secondo cui "*il contratto di trasporto stipulato con un vettore abusivo è nullo*". In linea con tale pronuncia, cfr. Trib. Milano 9 luglio 1992, in *Corr. Giur.* 1992, p.79.

<sup>32</sup> Per un approfondimento della tematica relativa al trasporto abusivo, si vedano M. LEPORE, *La circolazione delle merci su strada*, in *Riv. Giur. Circ.. Trasp.*, 1993, p. 239; C. TALICE, *Riforma della disciplina dell'autotrasporto di merci*, ivi, 1996, p. 674. Per alcuni orientamenti espressi in argomento dai giudici nazionali, cfr. Cass. Pen., 8 novembre 1993, n. 10.118, in *Arch. Giur. Sin. Str.*, 1994, p. 739, Cass. Pen., 20 dicembre 1989, ivi, 1990, p. 591

succitata L.298/74, sono tenute a comunicare, all'Amministrazione competente, entro termini perentori (30 giorni), ogni fatto che implichi la perdita o il mutamento dei requisiti e delle condizioni necessarie per l'iscrizione all'Albo ed in particolare ogni modifica della struttura aziendale che possa avere effetto sull'iscrizione della stessa. Questo generale obbligo di comunicazione è stato circoscritto dai più stringenti termini di notificazione introdotti dagli artt. da 10 a 13 del D.leg.vo n. 395/2000.

La suddetta disciplina ha introdotto lo svolgimento di una specifica attività di controllo, intesa a verificare la permanenza in capo alle imprese dei requisiti di accesso alla professione delineati, nonché l'applicazione di conseguenti misure sanzionatorie nelle ipotesi accertate di abuso ed inosservanza del dato normativo. A tale proposito, deve rilevarsi che le imprese sono tenute a rendere nota, all'Albo di appartenenza, ogni circostanza che risulti idonea a determinare la perdita dei predetti requisiti. In particolare, la perdita dei requisiti attinenti l'onorabilità, la capacità finanziaria e l'idoneità professionale integra una causa di sospensione ovvero di cancellazione dell'impresa dall' Albo (artt. 10, 11 e 12 del D.leg.vo. n. 395/2000). Sul punto si rileva come, il T.A.R Toscana, con sentenza 6 agosto 1993, n. 255<sup>33</sup>, ha riscontrato l'illegittimità della cancellazione dall'Albo " *che sia disposta non per il venir meno dei requisiti e delle condizioni*" imposte dalla Legge, " *ma per la mancata ricezione della documentazione riguardante la persona dell' amministratore*" .

Preme sottolineare che ai sensi dell'art. 26 della L. 298/74, viene sanzionata altresì, la condotta di chiunque affidi il compimento dell' attività di autotrasporto per conto terzi a colui che esercita detta attività abusivamente.

L'impianto sanzionatorio formulato dal citato art. 26 della L. n. 298/74 è stato acuito ad opera dell'art. 7, co. 2 del D. Lgs. n. 286/2005, a norma del quale è stato ampliato il novero dei soggetti esposti all'irrogazione delle sanzioni in parola.

In particolare, detta disposizione statuisce che " *le sanzioni di cui all'articolo 26, comma 2, della Legge 6 giugno 1974 n. 298 si applicano al committente, al*

---

<sup>33</sup> T.A.R. Toscana 6 agosto 1993, n. 255, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, 1994, p. 282.



*caricatore ed al proprietario della merce che affidano il servizio di trasporto ad un vettore che non sia provvisto del necessario titolo abilitativo, ovvero che operi violando condizioni e i limiti nello stesso prescritti, oppure ad un vettore straniero che non sia in possesso di idoneo titolo che lo ammetta ad effettuare nel territorio italiano la prestazione di trasporto eseguita”, con la precisazione che “alla violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della confisca delle- merci trasportate”.*

**CAPITOLO II**  
**LA RIFORMA DEL SETTORE AUTOTRASPORTO:**  
**VERSO UN SISTEMA DI BILANCIAMENTO TRA ESIGENZE DI**  
**MERCATO E CORRETTO ESERCIZIO DELL'ATTIVITA' DI**  
**AUTOTRASPORTO**

SOMMARIO: 2.1 *La determinazione del sistema di tariffazione nell'ambito della Legge 298/74* - 2.2 *Il Decreto Legislativo n.286/2005: profili innovativi della riforma del settore e superamento delle "tariffe a forcella"* - 2.3 *Determinazione del corrispettivo del trasporto e costi minimi di esercizio: dal D.lgs n.286/2005 alla Legge 04 agosto 2010 n. 127*

**2.1 La determinazione del sistema di tariffazione nell'ambito della Legge 298/74**

La Legge n. 298/1974, ed i successivi provvedimenti di attuazione e di integrazione, avevano non solo previsto specifiche modalità di accesso alla professione di autotrasportatore di cose per conto terzi, ma altresì introdotto rigidi vincoli per ciò che riguarda il corrispettivo del trasporto.

Ad opera della succitata norma, fu introdotto un particolare regime tariffario obbligatorio, finalizzato ad una determinazione autoritativa dei corrispettivi del trasporto dovuti al vettore, solo limitatamente derogabile dalle parti interessate. Tale sistema, venne istituito al fine di stabilire un equilibrio economico nella gestione delle imprese di autotrasporto, connotate da una estrema polverizzazione, con correlato grave pregiudizio in caso di regime di libero mercato<sup>34</sup>. Sul punto, preme segnalare sin d'ora che l'istituto della tariffazione a forcella, è stato soppresso dal Decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, oggetto di analisi nel

---

<sup>34</sup> Così: G. SARZINA, *La nuova disciplina dell'autotrasporto*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, 1975, p. 42 e ss.; C. TALICE, *Riforma della disciplina dell'autotrasporto di merci*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, 1976, p. 675 e ss. Preme sottolineare come, rileva autorevole dottrina, che tale regime non veniva assolutamente rispettato, anche a causa degli scarsi controlli, affidati in massima parte agli Uffici della Motorizzazione, oberati di molteplici attività ben più pressante. Sul punto si veda: M. RIGUZZI, *Autotrasporto di merci*, Forlì, 2011, p.212.

proseguito della presente trattazione, attraverso il quale si è giunti ad una profonda innovazione della disciplina.

Antecedentemente al predetto intervento di riforma, il corrispettivo del trasporto, spettante all'impresa vettoriale a fronte dell'esecuzione del servizio commissionato, non era oggetto di libera determinazione delle parti, bensì, veniva regolato mediante un sistema di tariffe a forcella, avente carattere obbligatorio<sup>35</sup>.

A tal riguardo, l'art. 51 della Legge n. 298/74 poneva, in capo alle parti, il divieto di pervenire alla stipulazione di contratti di trasporto i cui prezzi fossero determinati al di fuori dei limiti massimi e minimi indicati dalla "forcella applicabile"<sup>36</sup>. In particolare, nel proposito di offrire una adeguata tutela all'ampia serie di interessi di natura pubblicistica connessi al corretto esercizio dell'attività di autotrasporto, il legislatore aveva inteso imporre il rispetto del suddetto regime tariffario, al fine di evitare il verificarsi di forme di abuso nella determinazione dei prezzi di trasporto<sup>37</sup>.

Occorre segnalare, in primo luogo, l'atteggiamento della giurisprudenza fa-

---

<sup>35</sup> In particolare, l'art. 50 della L. 298/74 ravvisava il regime delle tariffe a forcella nel sistema composto da tariffe approvate dalle autorità competenti, le cui disposizioni dovevano essere obbligatoriamente osservate ai fini della determinazione dei prezzi di trasporto. Il successivo art. 51 individuava la tariffa a forcella in quella composta da due limiti: uno massimo ed uno minimo. L'oscillazione tra i predetti valori rappresentava la "forcella", al cui interno doveva essere fissato il corrispettivo del trasporto. Quanto ai parametri di calcolo della tariffa, l'art. 52 della L. n. 298/74 prevedeva, testualmente, che "ciascuna tariffa è calcolata su un prezzo di base situato al centro della forcella. Il prezzo di base è determinato tenendo conto del costo medio delle corrispondenti prestazioni di trasporto, comprese le spese commerciali, calcolato per imprese ben gestite e che godono di normali condizioni di impiego della loro capacità di trasporto, nonché della situazione di mercato, e in modo da permettere alle imprese di trasporto di conseguire un'equa remunerazione". Sotto il profilo procedurale, la determinazione delle tariffe era affidata al Ministro dei trasporti, su proposta del Comitato centrale. Il Ministro, sentite le Regioni e le rappresentanze confederali nazionali dei settori economici direttamente interessati, approvava le tariffe, ovvero, con le proprie osservazioni, rinviava le medesime al Comitato centrale. In argomento si veda G. BIANCO, *Trasporto di cose. Autotrasporto per conto terzi. Divieto di stipulare contratti a prezzi e condizioni tariffarie derogative rispetto a quelle fissate dalla Legge*, in *Giur. comm.* 1996, p. 3598. Il procedimento di approvazione delle tariffe a forcella è stato oggetto di ripetute pronunce della Corte di Giustizia, favorevoli a dichiararne la piena compatibilità con le norme del Trattato CE. Al riguardo si vedano, *ex plurimis*, Corte Giust. CE, 10 ottobre 1998, C38/1997, in *Racc.* 1998, p. 5972 e in *Riv. Giur. circ. trasp.* 1999, p. 280; Corte Giust. CEE 5 ottobre 1995, C. 96/94, in *Dir. trasp.* 1996, p. 189 e in *Dir. mar.* 1996, p. 546.

<sup>36</sup> Per un attento approfondimento del tema, si rinvia a M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000; ID., *Vecchie e nuove ipotesi di disapplicazione delle tariffe a forcella* in *Dir. Maritt.*, 2000, p. 1456.

<sup>37</sup> Per effetto del processo di decentramento amministrativo, attuato con il D.leg.vo. n. 112/1998, ogni competenza circa il controllo sul rispetto del regime della tariffazione a forcella era stata trasferita in capo alle Amministrazioni provinciali.

vorevole alla conservazione e al riconoscimento della piena validità dei contratti stipulati in deroga alla disciplina tariffaria legale. I giudici, in effetti, si sono rivolti inclini a dichiarare la nullità non dell'accordo contrattuale, ma della sola clausola diretta ad eludere l'applicazione del corrispettivo previsto dalla legge come obbligatorio per la prestazione di trasporto, con conseguente automatica inserzione della tariffa legale minima prestabilita, ex art. 1339 c.c.<sup>38</sup>

Sebbene l'orientamento prevalente si fosse dimostrato incline a ritenere che l'elusione del divieto di cui all'art. 51, l. n. 298/1974 non incidesse sulla validità del contratto, dando origine ad un'ipotesi di nullità parziale del contratto, con conseguente sostituzione della clausola invalida, altra parte della dottrina e della giurisprudenza erano pervenute a differenti conclusioni, ritenendo che, in considerazione della natura imperativa che caratterizzava la disciplina sulle tariffe a forcella, la nullità dell'accordo su di un corrispettivo difforme si estendesse all'intera stipulazione contrattuale<sup>39</sup>.

In tale contesto, deve rammentarsi che il rigore della disciplina dettata dalla Legge del 1974 in materia di tariffe a forcella era stato sensibilmente accentuato da successivi interventi legislativi, rappresentati dal D.P.R. 9 gennaio 1978, n. 56 e dalla Legge n. 162/1993, diretti a rafforzare il potere di intervento dello Stato nella definizione delle condizioni tariffarie.

Il D.P.R. menzionato, all'art. 8, u.c., aveva, in effetti, ampliato la natura obbligatoria ed inderogabile del sistema tariffario in parola, vietando

---

<sup>38</sup> Per alcune pronunce giurisprudenziali in tal senso, si rinvia a Cass. 28 ottobre 1992, n. 11703, in *Corr. Giur.* 1993, p. 1441; Trib. Lucca 29 aprile 1991, in *Giust. civ.* 1992, p. 239, con nota di N. DI MAURO, *In tema di integrazione legale del contratto ex art. 1339*; Trib. Genova 28 febbraio 1992, in *Dir. Maritt.*, 1994, p. 517; Trib. Alba 30 novembre 1995, in *Dir. trasp.* 1997, p. 163, con nota di M. RIGUZZI, *Brevi considerazioni sulla nuova forma ad substantiam del contratto di merci su strada*; App. Torino 3 luglio 1991, in *Corr. giur.* 1992, p. 1012; Cass. 9 maggio 2000, n. 5889, in *Dir. maritt.*, 2002, p. 916.

<sup>39</sup> Per tale soluzione interpretativa si vedano Trib. Milano 9 luglio 1992, n. 7905, in *Corr. giur.* 1993, p. 81, con nota di G. SARZINA, *Tariffe obbligatorie di trasporto: norma proibitiva o imperativa?*; Trib. Genova 12 luglio 1990, in *Corr. giur.* 1991, p. 201; App. Torino 3 luglio 1991, in *Corr. giur.* 1992, p. 1012, con nota di G. SARZINA, *Ancora ombre sulle tariffe di trasporto. In argomento cfr.*, altresì, C. VIGNALI, *Il trasporto terrestre: verso una responsabilità oggettiva del vettore*, cit., p. 251, la quale ha aggiunto che, quando le parti raggiungono un accordo che risulti "direttamente e principalmente influenzato dall'interesse di ambedue le parti alla violazione del divieto, in difetto di attuazione delle previsioni volute dal comune ed espresso intento contrario al diritto, non può rinvenirsi né un residuo consenso negoziale, né la sopravvivenza di un equilibrio oggettivo tra le reciproche obbligazioni conseguendone inevitabilmente la nullità dell'intero negozio".

espressamente *"la stipulazione di contratti particolari o speciali sotto qualsiasi forma, i quali prevedano prezzi di trasporto non compresi nella forcella e comunque non rientranti nella disciplina tariffaria prevista dalla Legge 6 giugno 1974, n. 298"*. L'ambito di applicazione delle tariffe a forcella era stato ulteriormente esteso ad opera dell'art. 3 della Legge n. 162/1993, ai sensi del quale *"l'ultimo comma dell'art. 8 delle norme di esecuzione approvate con decreto del Presidente della Repubblica 9 gennaio 1978, n. 56, si interpreta nel senso che non è ammessa la stipulazione di alcun tipo di contratto che preveda l'effettuazione di autotrasporto di cose per conto di terzi a prezzi o condizioni tariffarie derogativi rispetto a quelli stabiliti dalla Legge 6 giugno 1974, n. 298 e successivi provvedimenti attuativi, nonché a quelli derivanti dagli accordi collettivi previsti dall'art. 13 del decreto del Ministro dei trasporti 18 novembre 1982, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 342 del 14 dicembre 1982"*. Dal tenore letterale della norma, pareva potersi desumere che il sistema delle tariffe a forcella fosse destinato ad operare, indistintamente, in riferimento a tutte quelle tipologie contrattuali aventi ad oggetto il trasferimento di beni mediante l'esercizio di un'attività di autotrasporto per conto terzi.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Per un approfondimento della tematica, si veda M. RIGUZZI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., pp. 46 e 47, il quale ha osservato che la Legge n. 162/1993 aveva contribuito ad offrire una soluzione interpretativa diretta a definire, con chiarezza, l'ambito di operatività da riconoscersi al sistema tariffario in parola. In particolare, l'Autore ha ricordato come, in mancanza di un'espressa previsione normativa, la giurisprudenza sia stata indotta a pervenire a conclusioni tra loro eterogenee. Se, in effetti, parte della giurisprudenza si è mostrata propensa a negare l'applicazione della normativa disciplinante le tariffe a forcella a rapporti giuridici diversi da quello di trasporto, altri giudici hanno, per contro, esteso l'operatività del sistema tariffario anche a quelle tipologie contrattuali che, sebbene aventi ad oggetto l'esecuzione di servizi di trasporto, non appaiano tuttavia riconducibili alla figura, contrattuale del trasporto quanto a quella dell'appalto avente ad oggetto servizi di trasporto. In tal senso, si è osservato che *"il regime tariffario istituito con la Legge n. 298/1974 esce quindi rafforzato, con la Legge n. 162/1993 nella sua obbligatorietà per ogni prestazione di autotrasporto merci su strada per conto di terzi, indipendentemente dalla tipologia contrattuale nel cui contesto le parti collocano l'esecuzione della prestazione di trasporto stradale. Può pertanto conclusivamente affermarsi che le tariffe a forcella costituiscono un sistema imperativo ed inderogabile e che, per quei trasporti non dichiarati espressamente esenti dalla normativa speciale (quali ad esempio, quelli elencati nell'art. 59 della Legge n. 298/1974), esse si applicano indipendentemente dallo schema negoziale che le parti adottano per la regolamentazione dei propri interessi"*. Secondo la ratio di tale disciplina, pertanto, il divieto di corrispettivi inferiori a quelli fissati per legge, investendo i contratti di qualsiasi tipo nei quali sia dedotta una prestazione di trasporto, comportava l'applicazione del regime tariffario *"a forcella"* anche al c.d. *"frazionismo"* (ossia all'autotrasporto eseguito da una unità viaggiante composta dal trattore di proprietà del vettore e dal semirimorchio di proprietà altrui). In tali termini si era, peraltro, espresso il Ministero dei trasporti con circolare del 15 settembre 1995, prot. n. 1917, atteso che la fattispecie (secondo quanto disposto dal D.L. 6

Occorre precisare che l'ambito di operatività del sistema delle tariffe a forcella appariva, comunque, limitato ai servizi di trasporto aventi ad oggetto il trasferimento delle merci nell'ambito del solo territorio italiano. Il regime tariffario in esame, infatti, non trovava alcuna applicazione qualora il contratto avesse ad oggetto lo svolgimento di un servizio di trasporto internazionale<sup>41</sup>.

---

febbraio 1987, n. 16, convertito nella Legge 30 marzo 1987, n. 132) può essere equiparata al trasporto effettuato con veicolo a trattore e rimorchio o semirimorchio appartenente allo stesso vettore. La Legge n. 162/1993 aveva consentito di indebolire la prassi secondo la quale le parti contrattuali, al fine di evitare l'applicazione delle tariffe a forcella, erano solite pervenire, con una certa frequenza, alla stipulazione di negozi sostanzialmente affini al contratto di trasporto ma contraddistinti da un *nomen iuris* diverso. In particolare, non risultava del tutto insolito il ricorso alla stipulazione del cosiddetto appalto di servizi di trasporto, "*consistente in una serie continuativa di trasporti e in eventuali ulteriori servizi particolari che l'impresa, dotata di propria specifica organizzazione, si impegna ad espletare, dietro versamento di un corrispettivo forfetario, assumendosi rischi e responsabilità inerenti non solo i singoli trasporti: bensì il risultato complessivo*". In tal senso si vedano M. CASANOVA e M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., 314 e ss. e *ivi* per gli ampi richiami dottrinari e giurisprudenziali. Gli Autori aggiungono che, nel regime anteriore alla Legge n. 334/2001, uno strumento idoneo a consentire alla parti di eludere l'applicazione delle tariffe a forcella poteva, senza dubbio, essere rappresentato dal ricorso alla stipulazione del contratto in forma non scritta, ma orale. La Legge n. 334/2001, tuttavia, nel comminare la nullità alle sole ipotesi di contratto di autotrasporto per il quale le parti avessero convenuto la stipulazione in forma scritta, aveva consentito di superare tale indirizzo interpretativo, riconoscendo "*la cogente applicabilità delle tariffe a forcella anche ai contratti di autotrasporto stipulati verbalmente come abitualmente avviene nella prassi*". Sul punto si veda anche: C. ALVISI- A. ROMAGNOLI: *L'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose nel quadro della regolamentazione nazionale, locale e comunitaria*, già opp.cit.

<sup>41</sup> Sul punto, si veda M. RIGUZZI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., pp. 44 e ss. Il contrasto con i principi del libero mercato espressi dalla normativa comunitaria è stato, altresì, evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella citata relazione al presidente del Consiglio dei ministri del 20 maggio 1993. In tale contesto l'Autorità antitrust aveva precisato come il principio che si evince dal tenore letterale del Regolamento CEE n. 4058/1989 sia "*nel senso dell'illegittimità di un regime di fissazione delle tariffe*". In particolare, l'Autorità ha osservato che la Legge del 1974, nel suo complesso, sembrava "*limitare e distorcere in maniera significativa la concorrenza nel settore*". A parere dell'Autorità la disciplina normativa del settore dell'autotrasporto di merci su strada per conto di terzi, come definita dal legislatore del 1974, presentava "*numerosi profili (. . .) scarsamente compatibili con i principi della libera concorrenza desumibili dalla legislazione nazionale e da quella comunitaria*". Con specifico riferimento al regime delle tariffe a forcella l'Autorità ha ritenuto che "*l'estensione ed il rafforzamento del regime di obbligatorietà della forcella*" pareva "*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*". Sulla specifica tematica, si veda anche F. MUNARI, *La segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di servizi di autotrasporto di merci*, in *Dir. Trasp.*, 1994, p. 903. Sulla inadeguatezza e sulle conseguenti esigenze di superamento del sistema delle tariffe a forcella, cfr. altresì A. DONATI, *Bilancio della politica tariffaria della CEE nel settore dell'autotrasporto di cose*, in *Dir. Trasp.* 1979, p. 65; L. TORCHIA, *La disciplina pubblica del trasporto di merci su strada: profili comparativi*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.* 1981, p.996. Per la giurisprudenza, cfr. Trib. Saluzzo 17 ottobre 1998, in *Dir.mar.* 2000, p.1456; Trib. Roma, 24 febbraio-31 maggio 1995, n. 8027, in *Guida dir.* 1995, n. 45, p. 53; *Contra* M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti; Infrastrutture e accesso al mercato*, cit. p. 323), i quali hanno motivato la scelta legislativa relativa alla previsione del regime tariffario in parola, sul presupposto che, a differenza del trasporto aereo ove il legislatore comunitario ha sancito una normativa che in

Preme rilevare come la disciplina nazionale, in materia tariffaria, si trovava in evidente contrasto con quella vigente a livello comunitario, laddove il Regolamento CEE n. 4058/1989, del Consiglio del 21 dicembre 1989, *"relativo alla formazione dei prezzi del trasporto di merci su strada tra Stati membri"*, ha stabilito che, con decorrenza dal 1 gennaio 1990, i prezzi dei suddetti trasporti *"sono concordati liberamente tra le parti"*. Ponendo, inoltre, particolare attenzione sulle mutate esigenze del settore, il terzo considerando del predetto Regolamento ha precisato 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, così come deciso dal Consiglio, nonché alle finalità del mercato interno e all' esigenza di istituire un sistema di tariffazione uniformemente applicabile nell'insieme della Comunità e che detto regime tariffario risponde altresì alla situazione concreta del settore interessato"*.

## **2.2 Il Decreto Legislativo n.286/2005: profili innovativi della riforma del settore e superamento delle “tariffe a forcella”**

Le innovazioni introdotte ad opera del Decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286<sup>42</sup>, recante *"disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore"*, rientrano all'interno di un complesso disegno di riforma dell'autotrasporto, previsto dalla Legge delega 01 marzo 2005, n. 32<sup>43</sup>.

Tale provvedimento ha segnato un passo importante verso il sollecitato processo di liberalizzazione del trasporto merci in conto terzi, procedendo a dare attuazione

---

materia tariffaria trova applicazione anche ai traffici interni (cfr. Reg. CEE n. 2409/1992), per il settore stradale il Regolamento CEE n. 31.181 1993, nel consentire l'apertura del cabotaggio stradale ai vettori comunitari, *"ha precisato che l' esecuzione delle prestazioni di autotrasporto è soggetta al rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative dello Stato ospitante in materia) tra l'altro, di prezzi (art. 6, par. 1, lett. a), facendo così salva la possibilità per gli Stati membri di mantenere il regime tariffario ritenuto preferibile"*. Nella stessa linea, si è espresso C. GIOVANNI, *Ancora sulla compatibilità con l'ordinamento comunitario del regime tariffario relativo al trasporto su strada per conto di terzi*, in *Dir. Trasp.* 1996, p. 195.

<sup>42</sup> In G.U. n. 6 del 9 gennaio 2006.

<sup>43</sup> Pubblicato in G.U. n. 57 del 10 marzo 2005.

ai criteri e principi contenuti nella Legge delega 32/2005.

In particolare, il Decreto ha stabilito, all'art.3 c. 1, l'abrogazione del sistema delle tariffe obbligatorie a forcella per l'autotrasporto di merci "A decorrere dal 28 febbraio 2006, ovvero dalla data di entrata in vigore dei decreti dirigenziali di cui agli artt. 6, 11 e 12 se anteriore, è abrogato il sistema delle tariffe obbligatorie a forcella per l'esercizio dell'attività di autotrasporto, di cui al titolo terzo della Legge 6 giugno 1974, n. 298 e successive modificazioni" introducendo, al successivo art. 4 c. 1, il principio della libera contrattazione dei prezzi per i servizi di autotrasporto di merci "A decorrere dal 28 febbraio 2006, ovvero dalla data di entrata in vigore dei decreti dirigenziali di cui agli artt. 6, 11 e 12 se anteriore, i corrispettivi per i trasporti di merci su strada sono determinati dalla libera contrattazione delle parti che stipulano il contratto di trasporto"<sup>44</sup>.

L'incipit della riforma ha preso le mosse dalla constatazione dell'inidoneità del sistema delle tariffe a forcella quale soluzione a garanzia di un assetto equilibrato

---

<sup>44</sup> Tra i principali elementi di novità introdotti dal D.leg. vo n. 286/2005, sotto il profilo si segnala quanto di seguito indicato: la reintroduzione dell'obbligo della forma scritta per i contratti di trasporto; l'applicazione, in caso di controversie legali relative a contratti stipulati non in forma scritta, degli usi e delle consuetudini pubblicate dalla Camera di Commercio e raccolte dall'Osservatorio istituito presso la Consulta Generale per l'autotrasporto; la novella dell'art. 1696 c.c., attraverso la definizione di nuovi limiti risarcitori, l'estensione del relativo ambito di operatività nonché la previsione della natura derogabile della norma a favore del mittente; la responsabilità soggettiva del vettore ai sensi della normativa vigente, e, ove accertata, del committente del caricatore e del proprietario delle merci, i quali agiscono nell'esercizio di un'attività di impresa o di pubbliche funzioni, per la violazione delle disposizioni sulla sicurezza della circolazione; la previsione della nullità degli effetti derivanti dai comportamenti diretti a far gravare sul vettore il peso economico delle sanzioni a carico del committente per effetto delle violazioni da ultime citate. Per un approfondimento delle specifiche problematiche citate si rinvia a S. ZUNARELLI *La riforma dell'autotrasporto nell'analisi giuridico -legislativa*, in *Sistemi di Trasporto*, 2/2006, p. 27 -31. Per alcuni commenti sul riassetto normativo attuato dal D.leg.vo n. 286/05, cfr. M. RIGUZZI, *Il contratto di trasporto*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, XIV, Torino, 2006, p. 123; F. CARAMATTI, *Il contratto di trasporto a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 21 novembre 2005, n. 286*, in *Contr.*, 2006, p. 525; L. CILIA, *Il riassetto normativa del settore dell'autotrasporto. (d.lgs. .. 21 novembre 2005, n. 286)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2006, p. 831; M.L. DE GONZALO, *La liberalizzazione dell'autotrasporto in Italia: dal sistema delle tariffe a forcella alla liberalizzazione regolata (Relazione al Convegno "Trasporti - Il ruolo strategico e il regime legale della liberalizzazione dei trasporti in Europa"*, Genova 24 marzo 2006), in *Dir. m.ar.*, 2006, p. 595; G. SIMONELLI, *Polizia locale - il riassetto normativo dell'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi: modifiche apportate dal d.lgs. 286/2005*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 2006, p. 521; M. VINCENZO, *La "liberalizzazione regolata dall'esercizio di attività di autotrasportatore" ed il controllo di polizia stradale (Relazione presentata al Convegno Nazionale di Polizia locale svoltosi ad Abano Terme il 30-31 marzo 2006)*, in *Arch. giuro circo sin. strad.*, 2006, p. 685; G. DE VIVO, *La riforma dell'autotrasporto*, in *Trasp.*, 2005, p. 145; M. RIGUZZI, *Prime considerazioni sulla Legge delega per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose*, in *Dir. trasp.* 2005, p. 435.



del sistema dell'autotrasporto italiano. Invero, sotto tale profilo, il quadro normativo previgente costituiva un'anomalia nel panorama europeo, essendo l'Italia, l'unico Paese a praticare un regime amministrato dei prezzi che, peraltro, si scontrava nei fatti con una diffusa disapplicazione e un'endemica difficoltà ad accertare e sanzionare la violazione delle norme al riguardo contenute nella Legge n. 298/74 e nel D.M. 18 novembre 1982.

Pertanto, la revisione dell'impianto normativo sotto il profilo tariffario, ha comportato la strutturazione di un sistema di regole che permettessero la concreta attuazione del processo di liberalizzazione e sviluppo del settore, realizzabile solo attraverso la previsione di norme certe e concretamente praticabili, accompagnate da un adeguato sistema di controlli e sanzioni, tese da un lato a dare trasparenza al mercato dell'autotrasporto e dall'altro ad espellere dallo stesso gli operatori non corretti.

Il Legislatore ha quindi introdotto provvedimenti volti a reprimere il diffuso esercizio abusivo dell'attività di vettore stradale, indirizzati non soltanto a carico del trasportatore che esercita l'attività pur essendo privo dei prescritti requisiti sul piano amministrativo, ma anche a carico di committenti, caricatori e proprietari delle merci che dello stesso si servano.

In particolare, al fine di perseguire gli obiettivi suesposti, il Legislatore ha ritenuto di individuare due strumenti da utilizzarsi prioritariamente: da un lato la promozione dell'uso della forma scritta nella conclusione dei contratti di trasporto stradale di cose; dall'altro la previsione di un regime di responsabilità (sul piano amministrativo), relativamente alle ipotesi di violazione da parte del conducente del veicolo delle norme poste a tutela della sicurezza della circolazione stradale, che contempli il concorso nella stessa di tutti gli operatori della filiera, ovvero di tutti i soggetti che sono coinvolti attivamente nell'organizzazione e nell'esecuzione del servizio di trasporto. Tra le misure introdotte, si segnalano, oltre alla disposizione concernente la responsabilità amministrativa (di natura soggettiva, e non oggettiva, come da taluni era stato richiesto) del committente, del caricatore e del proprietario della merce che abbiano dato al vettore istruzioni non compatibili con il rispetto delle norme poste a tutela della sicurezza della

circolazione (art. 7, co. 3)<sup>45</sup> quella relativa al sequestro, suscettibile poi di portare alla confisca, delle merci trasportate nel caso di trasporto effettuato da vettore non provvisto del necessario titolo abilitativo (art. 7, co. 2).

La norma, pur se strutturata nella forma di sanzione accessoria, dovrebbe risultare di particolare efficacia per un maggior coinvolgimento nei controlli circa la regolarità della posizione di quanti esercitano l'attività di autotrasporto da parte di tutti i soggetti interessati alla spedizione, i quali dovranno predisporre idonee cautele, al fine di andare esenti da responsabilità in relazione all'assenza di requisiti di legge previsti per l'esercizio dell'attività di autotrasportatore di cose per conto terzi (art. 12, co. 3). Come anzidetto, la riforma, annovera tra i suoi principi il perseguimento della tutela della sicurezza della circolazione stradale.

In particolare l'art. 7, co. 6, del D.leg.vo n. 286/05 elenca una serie di norme la cui violazione può determinare il concorso con la responsabilità del vettore, di quella del caricatore e/o del committente e/o del proprietario delle merci, in tutte le ipotesi in cui i predetti soggetti abbiano fornito all'impresa vettrice istruzioni non conformi alle norme vigenti poste a tutela della circolazione stradale. Al riguardo, vengono espressamente richiamate: l'art.6 del D.leg.vo n. 285/92 (sagoma limite); l'art. 62 del D.leg.vo n. 285/92 (massa limite); l'art. 142 del D.leg.vo n. 285/92 (limiti di velocità); l'art. 164 del D.leg.vo n. 285/92 (sistemazione del carico sui veicoli); l'art. 167 del D.leg.vo n. 285/92 (trasporto di cose sui veicoli a motore e sui rimorchi) e l'art. 174 del D.leg.vo n. 285/92 (durata della guida degli autoveicoli adibiti al trasporto di persone e cose).

Ne consegue che ove si riscontri una violazione di cui sopra, da parte del conducente del veicolo con il quale è stato effettuato il trasporto, il committente, e/o il caricatore, e/o il proprietario delle merci, risultano obbligati in concorso con lo stesso conducente, qualora non siano in grado di aver fornito adeguate istruzioni, relativamente alla consegna della merce, nel rispetto di quanto previsto dal Codice della Strada in materia di sicurezza nella circolazione stradale. Emerge come, nonostante permanga la libertà delle forme nella conclusione dei contratti

---

<sup>45</sup> Cfr. art. 2, co. 2, lett. b), n. 3, Legge delega n. 32/2005

di trasporto su strada, il legislatore abbia promosso l'utilizzazione della forma scritta nella stipulazione e regolazione del rapporto negoziale. Il contratto scritto, che nel sistema previgente le parti avevano spesso interesse ad evitare, è stato identificato come il miglior mezzo per l'instaurazione di rapporti (e quindi di un mercato) autenticamente trasparenti, ritenuto altresì idoneo a fornire una più efficace tutela dei vettori che operano correttamente sul mercato.

A concreta promozione dell'utilizzo di tale mezzo, sono stati introdotti una serie di incentivi finalizzati a sostenere l'uso della forma scritta nella conclusione dei contratti di trasporto.

Nella prospettiva indicata, si è previsto che, di fronte alla constatazione di una violazione da parte del conducente di un veicolo delle prescrizioni legislative in materia di sicurezza della circolazione stradale che si sono in precedenza elencate, la prova della conformità ai dettami normativi del comportamento tenuto dai soggetti interessati alla spedizione si atteggi diversamente a seconda della forma del contratto concluso tra il committente e il vettore<sup>46</sup>.

Si evidenzia, in particolare, che mentre nel caso di contratto scritto sarà sufficiente provare che i termini dello stesso non si pongono in contrasto con la prescrizione concretamente violata dal conducente (art. 7 comma 3), laddove le parti abbiano concluso un contratto non in forma scritta, sia invece prevista a carico del committente e/o del caricatore o del proprietario della merce che abbiano dato istruzioni al vettore in merito alla sua riconsegna un onere probatorio assai difficoltoso da assolvere. La prova liberatoria prevista a carico di tali soggetti è,

---

<sup>46</sup> Un ulteriore, importante incentivo alla conclusione dei contratti di trasporto in forma scritta è costituito dalla previsione, contenuta nell' art.9, dell'applicazione degli usi e delle consuetudini pubblicati nei bollettini predisposti dalle Camere di Commercio nel caso di controversia avente ad oggetto un contratto di trasporto non concluso in forma scritta. Merita di essere segnalato come l'aggiornamento di tali usi e consuetudini siano desunti dagli elementi raccolti dall' apposito Osservatorio sulle attività di autotrasporto istituito presso la Consulta generale per l'autotrasporto, "tenuto conto delle condizioni di mercato e dei costi medi delle imprese, e constatati i prezzi medi unitari praticati per i servizi di trasporto su base territoriale e settoriale". È evidente, quindi, che all'interno degli "usi" e delle "consuetudini" di cui all'art. 9 saranno ricompresi anche elementi attinenti alla quantificazione del corrispettivo dovuto al vettore. In definitiva, se è vero che, di regola, "i corrispettivi per i servizi di trasporto di merci su strada sono determinati dalla libera contrattazione delle parti", un meccanismo di determinazione autoritativa del corrispettivo dovuto al vettore (o quantomeno capace di imporsi, con riferimento a tale aspetto, alla volontà manifestata dalle parti) sopravvive nelle ipotesi in cui il contratto di trasporto non sia stato concluso in forma scritta. Così: C. ALVISI- A. ROMAGNOLI: *L'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose nel quadro della regolamentazione nazionale, locale e comunitaria* , già opp. cit.

infatti, quella della dimostrazione di avere fornito istruzioni scritte al vettore in merito alla esecuzione del trasporto compatibili con il rispetto da parte del conducente dei limiti di velocità, dei riposi e degli ulteriori obblighi derivanti dalla prestazione in oggetto, per la quale è stata accertata la violazione. Qualora non venga fornita tale documentazione, il vettore ed il committente sono obbligati in concorso con l'autore della violazione (art. 7 comma 4).

La norma, prevede altresì che le istruzioni scritte fornite al vettore devono trovarsi a bordo del veicolo e possono essere contenute nella "scheda di trasporto" o in altra documentazione equipollente (quali ad esempio, la lettera di vettura internazionale CMR, i documenti doganali, il documento di cabotaggio).

In particolare, la scheda di trasporto è stata istituita ad opera dell'art. 7bis del predetto D.leg.vo n.286/2005, al dichiarato "*fine di conseguire maggiori livelli di sicurezza stradale e favorire le verifiche sul corretto esercizio dell'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi in ambito nazionale*". La scheda di trasporto rappresenta un documento da compilare a cura del committente e conservare a bordo del veicolo adibito a tale attività, a cura del vettore. Nella scheda di trasporto (il cui contenuto è stato specificamente individuato ad opera del D.M. 30 giugno 2009, in *Gazzetta Ufficiale* 4 luglio 2009, n. 153) devono figurare le indicazioni relative al vettore, comprensive del numero di iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori, al committente, al caricatore ed al proprietario della merce, nonché quelle relative alla tipologia ed al peso della merce trasportata, ed ai luoghi di carico e scarico della stessa (art. 7bis, d. 19 s. n. 286/2005).

Da ultimo, si segnala, altresì, come il Capo I del Decreto n. 286 si chiuda, assai significativamente, con una disposizione in materia intensificazione dei controlli sulla regolarità amministrativa della circolazione dei veicoli adibiti al trasporto di cose (art. 12).

### **2.3 Determinazione del corrispettivo del trasporto e costi minimi di esercizio: dal D.lgs n.286/2005 alla Legge 04 agosto 2010 n. 127**

In seguito all'abolizione del sistema delle tariffe a forcella intervenuta con il D.leg.vo n.286/2005, mittente e vettore hanno potuto liberamente determinare il corrispettivo del trasporto senza che fosse loro imposto alcun vincolo relativamente a quantificazione e pagamento<sup>47</sup>.

Successivamente, per fronteggiare le dannose conseguenze per le imprese di autotrasporto di cose per conto di terzi, determinate dal rialzo del prezzo del gasolio che avrebbe potuto pregiudicarne la loro stessa esistenza in un mercato liberalizzato è stata ripristinata una forma di controllo dei prezzi mediante una specifica disciplina di adeguamento automatico del corrispettivo del trasporto al costo del carburante basato su dati e calcoli predisposto dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto (organismo interno alla Consulta dell'autotrasporto).

Allo scopo, è stato creato un meccanismo per il quale il vettore, nella determinazione del corrispettivo del trasporto per le prestazioni eseguite, deve evidenziare, nell'ambito della tariffa convenuta, la voce di costo del carburante calcolata secondo i riferimenti di cui sopra, voce che evidentemente varierà in relazione alla diversa massa del veicolo utilizzato per le prestazioni di trasporto contrattualmente pattuite, e, che lo stesso vettore, potrà procedere autonomamente ad adeguare, ove si verificano variazioni di un certo tipo rispetto al costo del carburante preso a riferimento al momento della conclusione del contratto.

L'art. 83 bis, originariamente non contenuto nel corpo del decreto legge n.112/2008 è stato introdotto nella Legge di conversione n. 33/2009, del 04 aprile 2009, come frutto di una mediazione, tra Ministero e associazioni di categoria per pervenire ad ipotesi di soluzione, sul piano normativo ed economico, in grado di

---

<sup>47</sup> Oltre alla cessazione delle tariffe obbligatorie, l'art.3 della Legge delega 32/2005 aveva previsto la decadenza della facoltà di agire in giudizio relativamente a tale regime tariffario. La rigidità di tale assunto normativo ha tuttavia trovato resistenze da parte dei giudici che hanno eccepito che non possa venire totalmente eliso il diritto di tutela in giudizio. Si vedano in particolare le sentenze del Tribunale di Salerno 20.06.2006 n.61/2006, del Tribunale di Ancona 24.11.2006 n.38, del Tribunale di Verona 15.07.2006 che hanno eccepito che la libertà del legislatore di eccepire termini e limiti di esercizio del diritto di agire in giudizio incontra il limite che non può venire totalmente eliso tale diritto, come nella rigida previsione dell'art. 3 L. n. 32/2005.

supportare le imprese di autotrasporto e di favorirne la crescita.

Tale provvedimento conteneva un preciso impegno ad introdurre un meccanismo contenente disposizioni straordinarie per l'adeguamento automatico del prezzo del gasolio e per il pagamento a trenta giorni delle fatture relative alle prestazioni di trasporto eseguite dal vettore<sup>48</sup>.

Poiché scopo principale della norma è quello di poter procedere a un adeguamento dei costi del trasporto (in aumento o in diminuzione) in relazione al prezzo del carburante, è stata prevista l'indicazione, sia per i contratti di trasporto stipulati in forma scritta sia per quelli non stipulati in forma scritta, nel contratto o nella fattura (per i primi), nella fattura (per i secondi) della parte del corrispettivo dovuto dal mittente, corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali<sup>49</sup>.

In considerazione di quanto sopra, appare evidente che, la previsione di evidenziare nel contratto la parte del corrispettivo relativa al costo del carburante non sempre può essere attuata<sup>50</sup>. Peraltro, l'adeguamento del costo del carburante, che vale sia per i contratti stipulati in forma scritta che per quelli non stipulati in forma scritta, può aversi nel solo caso di contratti di trasporto che abbiano ad

---

<sup>48</sup> Preme precisare che se tale meccanismo trova applicazione anche in presenza di trasporti internazionali, il meccanismo di adeguamento automatico del costo del carburante non ha visto l'estensione, per condivisibili motivazioni, al trasporto di collettame.

<sup>49</sup> I commi 4 e 6 (riferiti rispettivamente al contratto in forma scritta ed al contratto non stipulato in forma scritta) stabiliscono che il contratto oppure la fattura emessa dal vettore, evidenzia, ai soli fini civilistici ed amministrativi, la parte del corrispettivo dovuto dal mittente, corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali. Tale importo deve corrispondere al prodotto dell'ammontare del costo chilometrico, determinato secondo i parametri previsti, nel mese precedente a quello dell'esecuzione del trasporto, moltiplicato per il numero dei km corrispondenti alla prestazione indicata nel contratto o nella fattura. A tal proposito, interviene l'art. 7 sexies della legge n. 33/2009, che per i contratti in forma scritta, rende liberamente determinabile il costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione dei servizi di trasporto convenuti, considerando che l'aggiornamento del costo del trasporto, da indicarsi in fattura, va operato unicamente sulla parte del corrispettivo del trasporto rappresentata dai costi del carburante.

<sup>50</sup> Si rileva come nei contratti di trasporto di durata, non sia agevole, e anzi può essere impossibile, determinare, all'atto della stipulazione del contratto, tragitto e conseguente chilometraggio che il vettore dovrà compiere per l'esecuzione dei servizi di trasporto contrattualmente previsti, poiché il numero dei chilometri, come fattore necessario per determinare ed evidenziare la parte del corrispettivo relativo al costo del carburante, potrà assumersi, nei contratti di durata e nella maggior parte dei casi, solo a prestazioni di trasporto avvenute, in tal modo il corrispettivo sarà destinato a comparire quasi sempre nella fattura, e non nel contratto, con specifica della voce di costo relativa al carburante impiegato dal vettore. Così M. RIGUZZI, C. GIULIANO, "Formazione del contratto di trasporto delle merci" in *AUTOTRASPORTO DI MERCI*, Forlì, 2009, p. 217.

oggetto prestazioni di trasporto da effettuarsi in un arco temporale eccedente i trenta giorni, applicabile al periodo transitorio sino all'attuazione dell'Osservatorio sulle attività di autotrasporto<sup>51</sup>.

Il Legislatore, nelle more della costituzione dell'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, ha individuato la quota percentuale dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi rappresentata dai costi del gasolio e del costo medio per chilometro di percorrenza, con riferimento alle diverse tipologie di veicolo, vengano effettuate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Significativi elementi di novità sul tema vengono introdotti ad opera della Legge 127 del 4 agosto 2010, che nell'apportare importanti modifiche nella disciplina dell'autotrasporto merci conto terzi, ha inciso particolarmente sui rapporti tra i vettori e i committenti<sup>52</sup>.

Il sistema introdotto dal legislatore dalla L.127/2010, si basa sul principio della equiparazione dei contratti di trasporto stipulati in forma scritta a quelli non stipulati in forma scritta circa il rispetto dei cosiddetti "costi minimi di esercizio",

---

<sup>51</sup> Il meccanismo di adeguamento si basa essenzialmente sulla rilevazione mensile del costo medio del carburante per chilometro di percorrenza per tipologia di veicolo utilizzato e sulla determinazione dell'incidenza di tale costo sul totale dei costi di esercizio, rilevata due volte l'anno (il quindicesimo giorno dei mesi di giugno e di dicembre). La rilevazione e la determinazione sono operati dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto di cui all'art. 9 del decreto legislativo 21.11.2005 n. 286. Il meccanismo è dunque il seguente: determinato il costo del gasolio (al litro e per chilometro di percorrenza al momento della conclusione del contratto), quella parte della tariffa del trasporto corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per la esecuzione delle prestazioni contrattualmente convenute ed eseguite nei mesi precedenti, ed evidenziata (nel contratto o nella fattura emessa dal vettore) come autonoma voce di costo, sarà soggetta ad un adeguamento automatico nel caso in cui intervengano variazioni nel prezzo del gasolio superiori al 2 per cento rispetto al costo dello stesso come individuato al momento della stipulazione del contratto. In tale modo, convenuta tra le parti la tariffa del trasporto, la stessa subirà un "adeguamento" (quindi non solo incremento, bensì anche decremento) attraverso il procedimento ed il meccanismo sopra descritto, la voce relativa al costo del carburante. L'operatività del meccanismo decorre dall'1.1.2009 e l'adeguamento si intende quello a partire da tale data. Occorre peraltro sottolineare che, limitatamente ai contratti stipulati in forma scritta, in uno scenario caratterizzato da un'ampia e sempre crescente autonomia delle parti in ordine alla determinazione del prezzo del trasporto, le stesse possono convenire patti in deroga al meccanismo automatico di variazione del prezzo del carburante, in quanto si tratta di patti relativi a diritti patrimoniali e redatti per regolamentare interessi particolari delle parti. Può pertanto ritenersi ammissibile la possibilità per le stesse parti del contratto di trasporto (stipulato in forma scritta) di rinunciare, attraverso la predisposizione di una espressa clausola contrattuale, alle regole relative all'adeguamento del costo del carburante stabilito dalla legge nel loro stretto interesse, poiché esse sono libere di rinunciare a quel beneficio di ordine privato che la normativa in oggetto ha disposto in loro favore.

<sup>52</sup> Per un approfondimento sul tema si veda: M. RIGUZZI, "La L. 4 agosto 2010 n. 127: prime riflessioni sui profili innovativi e sugli elementi qualificanti della nuova disciplina sull'autotrasporto di cose", in *Dir. Trasp.*, 2011 p.111.

intesi come base da cui partire per il calcolo del corrispettivo che il committente è tenuto a riconoscere all'impresa di autotrasporto per l'esecuzione delle relative prestazioni. Si assiste, pertanto, ad un radicale mutamento di quella filosofia e prospettiva che avevano ispirato la precedente normativa e che vedevano nel contratto stipulato in forma scritta lo strumento per le parti (ma in particolare per la committenza) per potere liberamente determinare il corrispettivo relativo all'esecuzione delle prestazioni di trasporto. L'articolato sistema prevede innanzitutto che, al fine di garantire la tutela della sicurezza stradale e la regolarità del mercato dell'autotrasporto di merci per conto di terzi, anche per i contratti di trasporto stipulati in forma scritta, il corrispettivo a favore del vettore deve essere convenuto in misura tale da potere consentire allo stesso almeno la copertura dei costi minimi di esercizio che garantiscano, in ogni caso, il rispetto dei parametri di sicurezza normativamente previsti. Viene pertanto estesa, anche ai contratti stipulati in forma scritta, l'applicazione di costi minimi (nella previgente normativa applicabili solamente ai contratti non stipulati in forma scritta), intesi come base da cui partire per il calcolo del corrispettivo che il mittente deve riconoscere al vettore per l'esecuzione dei servizi di trasporto. Unica eccezione, per la quale rimane ancora la possibilità per le parti, limitatamente ai contratti stipulati in forma scritta, di determinare liberamente l'ammontare del corrispettivo del trasporto, sono i contratti aventi forma scritta che prevedano prestazioni di trasporto che si articolano su percorrenze giornaliere non superiori a cento chilometri.

Pur nell'introdurre il sistema dei "costi minimi di esercizio" Legge n. 127/2010 (12 agosto 2010), non li rende immediatamente operativi già dalla sua entrata in vigore, stabilendo, che la determinazione di tali costi minimi avvenga nel quadro e nell'ambito di accordi volontari di settore, conclusi tra le organizzazioni associative dei vettori rappresentati nella Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica di cui al comma 16 dell'art. 83 bis e le organizzazioni associative dei committenti. Il delineato sistema, prevede pertanto che se entro 9 mesi a far data dall'entrata in vigore della legge (12 maggio 2010) non saranno siglati questi accordi, nei successivi trenta giorni, l'Osservatorio sulle attività di autotrasporto,



dovrà provvedere a determinare i suddetti costi minimi. Ove non procedesse, troveranno applicazione i parametri previsti per i contratti di trasporto non stipulati in forma scritta, in base ai commi 6 e 7 dell'art. 83 bis.

A completamento di quanto sopra, si segnala che solo con seduta del 02 novembre 2011, l'Osservatorio ha proceduto per la prima volta ad assumere le determinazioni in ordine ai costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto, andando a sostituire le tabelle elaborate dal Ministero ai sensi del comma 10 art. 83 bis<sup>5354</sup>

---

<sup>53</sup> Si veda quanto disposto dal Decreto Dirigenziale Prot. N. 234 del 22 novembre 2011 del Ministero dei Trasporti

<sup>54</sup> In tema di determinazione dei costi minimi di esercizio, come segnalato, il recente provvedimento sulla "Spending Review", D.L. 95/2012, ( e successiva Legge di conversione 135/2012) ha determinato la cessazione dell'attività dell'Osservatorio. Pertanto le funzioni di definizione dei costi minimi sono state nuovamente attribuite alla Direzione Generale per il Trasporto Stradale e per l'Intermodalità, secondo quanto disposto con Decreto Dirigenziale n. 86 del 12 settembre 2012

## CAPITOLO TERZO

### IL REGIME DEL CONTO PROPRIO

SOMMARIO: 3.1 Autotrasporto di merci in conto proprio: inquadramento normativo - 3.2 Rilevanza del fenomeno e valutazioni sull'impianto normativo - 3.3 Conto proprio e conto terzi profili distintivi

#### **3.1 Autotrasporto di merci in conto proprio: inquadramento normativo**

La legge 298/74 nel disciplinare il trasporto di cose su strada, detta una normativa specifica per il trasporto in conto proprio. Tale fattispecie, si differenzia da quella per conto terzi sotto il profilo strutturale ed organizzativo. Invero, l'attività di trasporto, è svolta non da specifiche imprese cui un soggetto terzo, intenzionato al trasferimento di beni, si sia rivolto per lo svolgimento del servizio, ma dalle medesime realtà industriali o commerciali le quali, avvalendosi di organizzazione, veicoli e conducenti propri provvedono direttamente al trasporto delle proprie merci, senza pertanto, ricorrere all'intervento di imprese di autotrasporto esterne<sup>55</sup>.

Nonostante negli anni si sia assistito ad un impiego progressivo della modalità di trasporto in conto proprio da parte delle imprese, apparentemente giustificato dal far fronte ad esigenze di flessibilità e reattività del mercato, la regolamentazione inerente è rimasta pressoché inalterata nel tempo.

L'art. 31 della L. 298/74 nell'identificare le peculiarità di tale tipologia di servizio, stabilisce, *in primis*, che l'attività di trasporto debba essere realizzata da

---

<sup>55</sup> A parere della dottrina la fattispecie dell'autotrasporto in conto proprio si configura in tutte le ipotesi in cui "le stesse imprese industriali o commerciali, potendo contare su un determinato volume di traffico con caratteristiche di regolarità e continuità, predispongono una propria struttura organizzativa, automezzi e conducenti con cui provvedere al trasferimento della merce" Per la definizione segnalata nel testo si veda C. VIGNALI, *Il trasporto terrestre: verso una responsabilità oggettiva del vettore*, cit., p. 238, la quale aggiunge che l'autotrasporto in conto proprio "è preferito in tutti quei casi in cui alla consegna delle merci è legato il recepimento di nuovi ordini, la consegna di documenti, o nei trasferimenti in cui è richiesta una grande cura per la particolare fragilità della merce, oppure in quei casi in cui la distanza da percorrere è notevole".

*"da persone fisiche o da persone giuridiche, enti privati o pubblici, qualunque sia la loro natura", unitamente alla presenza di alcune condizioni. La norma di cui si tratta, prevede che, l'attività di trasporto in esame venga realizzata mediante l'impiego di "mezzi di proprietà o in usufrutto" dei soggetti summenzionati (lett. a) ed abbia ad oggetto merci che appartengano ai medesimi<sup>56</sup>, o dagli stessi "siano prodotte e vendute, prese in comodato, prese in locazione, o da essi siano elaborate, trasformate, riparate, migliorate (...) o tenute in deposito" (lett.c).*

Preme sottolineare che, requisito fondamentale affinché venga a realizzarsi la qualificazione giuridica di autotrasporto di cose in conto proprio è determinata dalla presenza della condizione di accessorietà o strumentalità del servizio di trasporto rispetto all'attività principale. Pertanto, affinché possa configurarsi la predetta qualificazione, occorrerà che il compimento del servizio di trasferimento della merce, sia complementare o accessorio rispetto all'attività principale svolta dai soggetti succitati (art. 31, lett. b)<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Con la Legge 30 marzo 1987, n. 132 sono state integrate le condizioni giuridiche caratterizzanti gli automezzi da impiegare nell'attività di autotrasporto in conto proprio. Il mezzo, infatti, può risultare nella disponibilità del soggetto interessato anche a titolo di compravendita con patto di riservato dominio ovvero a titolo di *leasing*.

<sup>57</sup> Le condizioni necessarie affinché l'attività di trasporto possa essere configurata quale *"complementare o accessoria"* rispetto all'attività principale sono state definite con il D.P.R. 16 settembre 1977, n. 783. In particolare, occorre che *"a) le cose da trasportare per le loro caratteristiche merceologiche abbiano stretta attinenza con l'attività principale dell'impresa; b) l'insieme dei veicoli da adibire al trasporto di cui trattasi abbia una portata utile complessiva non superiore a quella necessaria per soddisfare le esigenze dell'attività principale dell'impresa; c) i costi dell'attività di trasporto non costituiscano la parte preponderante dei costi totali dell'attività dell'impresa."* La condizione di cui alla precedente lettera c) non è richiesta nelle ipotesi in cui, in considerazione della natura e del tenue valore intrinseco della merce da trasportare, il costo dell'attività di trasporto risulti necessariamente preponderante. Sul punto, si veda il parere di: M. RIGUZZI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., pp. 41 e 42, per il quale la condizione di cui alla lett. b), nell'esprimere il significato di attività *"complementare o accessoria"*, è quella che individua con maggiore evidenza la distinzione tra trasporto in conto proprio e per conto terzi. Atteso che il D.P.R. n. 783/1977 circoscrive *"il legittimo esercizio con la sola licenza alle uniche ipotesi in cui i veicoli impiegati dall'impresa abbiano una portata utile non superiore a quella necessaria per soddisfare (sia dal punto di vista degli approvvigionamenti delle materie prime, che di quello relativo alla fase di commercializzazione del prodotto finito) le esigenze dell'attività principale dell'impresa (. . .), il produttore titolare di licenza in conto proprio non solo non potrà provvedere ad effettuare tutti i trasporti dei materiali prodotti (poiché si fuoriuscirebbe dall'ambito del trasporto in conto proprio), ma neppure quei trasporti per i quali necessiterebbe di un insieme di veicoli aventi una portata superiore in relazione alla portata necessaria per soddisfare (nel senso di cui sopra) le esigenze dell'attività principale dell'impresa"*. Appare, pertanto, ancora più evidente come il trasporto in conto proprio non debba perseguire finalità commerciali, non potendo esso rappresentare un'attività commerciale parallela rispetto a quella principale svolta dall'impresa, ma debba per contro risultare finalizzato al trasferimento di beni che appaiano strumentali all'esercizio della stessa attività principale. In tal senso si veda M. RIGUZZI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., p. 43.

L'art. 31 richiede, altresì, quale ulteriore condizione costitutiva della fattispecie di cui trattasi, che l'attività di trasporto sia svolta *"al fine di esigenze proprie"* dei soggetti legittimati al relativo esercizio (art.31).

Si evidenzia, altresì, che il significato della locuzione *"esigenze proprie"* deve essere inteso quale necessità correlata a soddisfare le esigenze di trasporto del soggetto che autonomamente, provveda all'effettuazione del servizio di trasferimento delle merci (alle condizioni suesposte) in conto proprio, in conseguenza di una più rilevante attività di carattere-economico imprenditoriale, ma che contestualmente connota anche lo svolgimento del servizio di trasporto come ulteriore attività di carattere imprenditoriale, benché effettuata dallo stesso soggetto titolare dell'attività principale. Ciò è stato chiarito dalla Corte di Cassazione Penale<sup>58</sup>, la quale, con sentenza 11 marzo 1998, n. 3079, ha posto l'accento proprio sulla natura imprenditoriale che deve comunque connotare l'attività di autotrasporto in conto proprio, anche di per sé considerata.

Invero, a parere della Suprema Corte, la Legge n. 298/74 trova applicazione all'autotrasporto di cose inteso quale *"attività d'impresa diretta cioè a produrre un servizio come il trasporto: per conto terzi, come attività principale (capo II), o per conto proprio, come attività complementare o accessoria (capo I) di quella principale. Ciò si deduce espressamente dalla lettera b) dell' art. 31, che, distinguendo tra attività economicamente prevalenti o accessorie, presuppone comunque il genus attività d'impresa. Si deve trattare di un'attività esercitata in modo professionale, cioè abituale ed organizzato e quindi destinata al mercato e non al consumo o al servizio personale dello stesso produttore. Fuoriesce conseguentemente da tale ambito l'autotrasporto per conto proprio come attività non d'impresa, e pertanto non sistematica, ma occasionale, da chiunque svolta: essa non è soggetta a licenza apposita, derivandone la liceità dalla normale abilitazione di un veicolo al trasporto di cose"*<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> In Arch. Giur. circ. sin. strad., 1998, p. 662.

<sup>59</sup> In tale contesto, occorre precisare che, a norma dell'art. 30, lett. b), Legge n. 298/1974, sono sottratti all'applicazione delle disposizioni normative sull' autotrasporto in conto proprio *"gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose ( . . . ) aventi una portata massima non superiore ai 5 quintali, utilizzati per il trasporto di cose per uso esclusivo dal proprietario"*. La Direzione generale della M.C.T.C., con circolare 21 maggio 1981, n. 67, è intervenuta a chiarire il

Quanto ai requisiti di accesso all'esercizio del servizio di autotrasporto in conto proprio, la Legge n. 298/74 richiede il conseguimento di una licenza, legittimante l'iscrizione dell'impresa in un apposito elenco, istituito presso i competenti uffici provinciali (art. 32, u.c.)<sup>60</sup>. La licenza, sottoposta a particolari forme di controllo, è soggetta a revoca qualora vengano meno le condizioni richieste dalla Legge per il suo rilascio (art. 36). La revoca della licenza comporta la cancellazione dell'impresa dall'elenco degli autotrasportatori di cose in conto proprio. La sussistenza dei requisiti legittimanti il rilascio della licenza all'esercizio dell'autotrasporto in conto proprio è soggetta ad una verifica periodica quinquennale da parte dei succitati uffici provinciali.

Preme rilevare, che ai sensi di quanto previsto dall'art. 83 comma 2 del Codice della Strada, i veicoli immatricolati uso proprio con massa complessiva a pieno carico non superiore alle 6 tonnellate sono esenti dal rilascio della licenza conto proprio prevista dall'art. 32 della legge 6 giugno 1974 n. 298.

Si rammenta altresì, che nello svolgimento dell'attività di trasporto in conto proprio, il conducente, nelle ipotesi di controlli effettuati sulla regolare esecuzione dell'attività di trasporto in conto proprio da parte dei soggetti incaricati del servizio di polizia stradale è tenuto ad esibire la licenza, nonché un documento contenente l'elencazione delle cose trasportate, che devono rientrare fra quelle previste nella licenza, corredato da una contestuale dichiarazione che le merci sono di proprietà del titolare della licenza ovvero che ricorre una delle altre condizioni previste dall'art. 31 lett. c) ( cfr. artt. 38 e 39, Legge n. 298/1974).

Relativamente alle conseguenze che possono prodursi qualora il veicolo impiegato nell'attività di autotrasporto in conto proprio, cui si riferisca la relativa licenza,

---

significato della formula legislativa "*per uso esclusivo del proprietario*", precisando che l'esenzione di cui al sopra citato art. 30 opera nelle ipotesi in cui i beni trasportati dall'impresa "*sono utilizzati come strumentali per l'esercizio della propria attività e non destinati alla realizzazione di fini strettamente commerciali*". Secondo la circolare richiamata, una diversa e più restrittiva interpretazione "*consentirebbe un ambito di applicazione assai ristretto tanto da doversi*"

<sup>60</sup> A tale proposito, preme fin d'ora segnalare che il rilascio del suddetto atto abilitativo, sino all'entrata in vigore del D.leg.vo. n. 112/1998, rientrava tra le competenze dell'ufficio provinciale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione (art. 32, L. n. 298/1974). A seguito dell'*iter* di decentramento amministrativo, l'attività di rilascio della licenza, come si avrà modo di esporre nel prosieguo del testo, è stata annoverata tra le attribuzioni proprie delle Amministrazioni provinciali.

venga alienato ad altro soggetto, si è pronunciata la Corte di Cassazione Penale, con sentenza 29 marzo 1996, n. 7532.

I giudici di legittimità hanno osservato che la licenza per il trasporto in conto proprio, pur essendo *ad personam*, "*è pur sempre licenza anche per il singolo veicolo*". Ne consegue che, "*qualora la proprietà del mezzo per il quale è stata accordata venga trasferita ad altri, è irrilevante che la licenza sia stata rilasciata in favore del precedente proprietario, dovendo l'acquirente richiedere una nuova licenza, in quanto deve dimostrare di trovarsi nelle condizioni volute dalla Legge per ottenerla*"<sup>61</sup>.

Dall'esame del quadro normativo che si è delineato può evincersi come l'esercizio del trasporto in conto proprio non appaia conciliabile con lo svolgimento professionale dell'autotrasporto per conto di soggetti terzi, se non in casi eccezionali.

Sul punto si è espressa la Direzione generale della M.C.T.C. con circolare n. 212 del 1985, che, relativamente a tale ipotesi, ha precisato che "*qualora un'impresa svolga attività di trasporto per conto terzi, nonché un'altra attività di diversa natura, che comporti l'esigenza di effettuare trasporti in conto proprio, occorre a tal scopo che l'impresa stessa consegua apposita licenza ed utilizzi veicoli destinati all'uso ai sensi di quanto previsto dall'art. 32, Legge n. 298/1974*"<sup>62</sup>.

Da ciò, sembra conseguire, che l'autotrasportatore, il quale risulti in possesso dell'autorizzazione all'esercizio dell'autotrasporto di cose per conto terzi, non possa utilizzare i medesimi automezzi ai fini dello svolgimento dell'attività di autotrasporto in conto proprio per cui abbia ottenuto il rilascio dell'apposita licenza, fatta eccezione per l'ipotesi in cui il vettore si trovi nella necessità di dover trasferire le cose oggetto dell'operazione di trasporto in via occasionale e

---

<sup>61</sup> Si rammenta quanto citato nel testo relativamente al contestuale possesso da parte del conducente che, in esecuzione del servizio di trasporto in conto proprio sia della licenza prevista ex lege e del "documento elencazione" riepilogativo delle cose trasportate.

<sup>62</sup> Si veda: C. VIGNALI, *Il trasporto terrestre: verso una responsabilità oggettiva del vettore*, p. 239, sub nota 10 e M. RIGUZZI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., p. 39, secondo cui risulta evidente l'intento del legislatore di "*tracciare una immaginaria linea di demarcazione tra il trasporto in conto proprio e quello per conto terzi, non permettendo in nessun caso che il soggetto abilitato all'uno possa, senza il relativo provvedimento, indiscriminatamente esercitare anche l'altro*".

per un proprio uso esclusivo, comunque non connesso all'altra attività imprenditoriale.

Se gli orientamenti suesposti paiono confermare la generale impraticabilità del servizio di autotrasporto in conto proprio con veicoli adibiti al servizio in conto terzi, salvo i casi sopra menzionati, di diverso avviso risulta essere la recente la pronuncia della Suprema Corte, n. 13.725 della del 30 Maggio 2012 (Corte di Cassazione - Sez. II), depositata il 31 Luglio 2012, che, contrariamente a quanto precedentemente disposto, introduce un nuovo principio secondo il quale le aziende in possesso di licenza di trasporto per conto di terzi possono eseguire anche trasporti in conto proprio.

La Cassazione, ha così statuito, giudicando un ricorso presentato dal Ministero dell'interno contro l'accoglimento di un ricorso di un'impresa di autotrasporto da parte del Giudice di pace di Morbengo, il quale aveva sancito che "l'autorizzazione al trasporto per conto di terzi, di cui era munita la società attrice, aveva contenuto più ampio e presupposti più rigorosi della licenza mancante, oggetto della violazione rilevata dagli agenti accertatori nel verbale per il quale è stato proposto ricorso, sicché consentiva di esercitare entrambi i tipi di trasporto". Nelle motivazioni della decisione, la Corte di Cassazione ribadisce quanto già deciso dal Giudice di pace, e precisamente che *"...per l'esercizio dei due tipi di attività – trasporto per conto di terzi e trasporto per conto proprio- sono effettivamente previsti, dagli artt. 31 ss. della legge 6 giugno 1974, n. 298, provvedimenti abilitativi distinti. Tuttavia, come ha osservato il Giudice di Pace, quello relativo al trasporto per conto di terzi ha contenuto più ampio ed è subordinato a condizioni e requisiti più rigorosi. Può quindi essere considerato senz'altro comprensivo anche del trasporto per conto proprio, che rappresenta un "minus", sicché risulta ultroneo pretendere che chi ha già ottenuto il titolo "maggiore" si debba munire anche dell'altro, per poter svolgere un'attività che l'art.31 lettera b) della legge 298/74 definisce come complementare o accessoria nel quadro dell'attività principale"*.

Con tale decisione, la Cassazione ha pertanto statuito che non rappresenta violazione l'esecuzione del trasporto in conto proprio da parte di impresa che

eserciti il trasporto in conto terzi, creando, in tal modo, il presupposto per ritenere che sia superfluo l'ottenimento dell'ulteriore licenza per trasporto in conto proprio, per lo svolgimento di determinate attività, da parte di chi già eserciti la professione di autotrasportatore in conto terzi.

Preme rilevare come tale decisione abbia successivamente determinato l'adeguamento al principio introdotto da parte del Comitato nazionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali. Invero, con provvedimento del 30 novembre 2012 - Prot. n. 1463, il suddetto Comitato ha comunicato che, *“con provvedimento n.133 del 23 ottobre 2012, è stato accolto il ricorso proposto da un'impresa avverso la decisione della Sezione Regionale competente, di non inserire l'iscrizione all'Albo ai sensi dell'art. 212, comma 8, D.Lgs. 152/2006, di un veicolo immatricolato ad uso terzi, per il quale l'impresa ricorrente risultava essere proprietaria nonché in possesso del relativo titolo abilitativo al trasporto in conto terzi”*, provvedendo in tal modo ad uniformarsi integralmente a quanto disposto dalla Suprema Corte nella pronuncia di cui sopra (Sentenza Corte Cass. N. 13.725/2012). Pertanto, prendendo atto del mutamento dell'orientamento giurisprudenziale da parte del Comitato nazionale, viene consentita l'iscrizione per il trasporto di rifiuti per conto proprio, ex art. 212, comma 8, D.Lgs. 152/2006, qualora ne ricorrano le condizioni poste dall'art. 31 della Legge 298/1974<sup>63</sup> anche agli automezzi abilitati al trasporto di cose per conto di terzi .

### **3.2 Rilevanza del fenomeno e valutazioni sull'impianto normativo**

Dal quadro normativo suesposto, emerge come la differente disciplina che regola il trasporto in conto proprio, ponga il suo fondamento nel principio dell'accessorietà della prestazione.

---

<sup>63</sup> Si ricorda, peraltro, che l'articolo 212 comma 8, D.Lgs. 152/2006, attuato con la Deliberazione Albo Nazionale Gestori Ambientali del 26 aprile 2006, successivamente integrato e modificato, prevede che i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto, sono iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali dietro presentazione di apposita domanda presso la sezione regionale la quale entro trenta giorni rilascia provvedimento di iscrizione che ha validità dieci anni. Tali soggetti, non sono sottoposti alle disposizioni relative a: prestazione delle garanzie finanziarie, nomina del responsabile tecnico, perizia tecnica giurata sul mezzo da iscrivere.



Tale presupposto, trova conferma nella *ratio* che, non essendo il trasporto l'oggetto dell'attività specifica, ma venga in essere quale prestazione accessoria di un'attività imprenditoriale principale, non è soggetto a particolari oneri né tantomeno all'acquisizioni di titoli autorizzativi per lo svolgimento dello stesso (salvo per i veicoli con portata superiore alle 6 tonnellate). Invero, la relativa disciplina resta immutata da oltre un trentennio trovando riscontro nella Legge 298/74.

Da ciò, parrebbe legittimo supporre che, l'assenza di una rivisitazione normativa possa essere giustificata dal fatto che tale tipologia di prestazione rappresenti, nel panorama dell'autotrasporto un *minus* non significativo in termini di rilevanza del fenomeno trasportistico.

In realtà, il trasporto in conto proprio occupa uno spazio importante nell'assetto trasportistico e logistico del Paese. In questo segmento di attività, infatti, si rinvencono i presupposti ed i paradigmi dell'autotrasporto in generale, anche con le modificazioni e le evoluzioni che caratterizzano il settore.

Le tre componenti essenziali del servizio: la strada, il veicolo e l'uomo, sono le medesime per il conto proprio e per il conto terzi, e si trascinano i problemi tipici dell'attività di trasporto su gomma, i due rami di attività dovrebbero essere disciplinati dalle stesse regole per gli aspetti comuni.

I dati statistici dicono con chiarezza che in tutti i maggiori Paesi europei è rilevante il peso dei viaggi a vuoto su strada sul totale dei veicoli-km percorsi (con percentuali variabili tra il 15 e il 30%), con un'incidenza nettamente più elevata nel conto proprio (31%) rispetto al conto terzi (23%). In Italia, le stime indicano un'incidenza superiore al 40%, anche per la dimensione dell'attività in conto proprio a cui afferisce un numero di veicoli che, se si includono quelli di portata < 3,5 tonnellate, viene indicato in più dei 2/3 rispetto al conto terzi<sup>64</sup>.

I viaggi a vuoto determinano anche per questo assetto di settore un inutile carico sulla rete viaria, maggiori emissioni inquinanti e uno spreco di energia e di lavoro.

---

<sup>64</sup> Fonte: MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI , CONSULTA GENERALE PER L'AUTOTRASPORTO E LA LOGISTICA, *Piano Nazionale della Logistica 2012-2020, 26 luglio 2012, "Bozza Finale"*.

Su questo fronte, per l'appunto, va ricercato un recupero di efficienza nel settore, ma non c'è dubbio che l'ottimizzazione del servizio di trasporti e logistica divenga un obiettivo più difficilmente praticabile se non viene "chiarito" il ruolo del conto proprio e del conto terzi, mettendo a confronto esigenze dettate dal soddisfacimento del ciclo di produzione, con la specializzazione di una professione che grazie al proprio know how potrebbe portare valore aggiunto al sistema distributivo ed economico, attraverso l'individuazione e conseguente diffusione di processi di integrazione dei servizi sulle specifiche filiere.

Quanto premesso, trova conferma in ulteriori ricerche svolte a carattere nazionale e regionale<sup>65</sup>, che affrontano tali aspetti, mettendo in evidenza le criticità legate alla gestione frammentata del flusso di trasporto e a un crescente impiego dell'utilizzo del conto proprio da parte della committenza, in particolare per la gestione dei trasferimenti sulle brevi distanze<sup>66</sup>.

Tale assunto, trova risposta nel trend crescente delle immatricolazione di mezzi uso proprio, che risultano essere prevalentemente concentrati nel segmento inferiore alle 3,5 tonnellate, o comunque, al di sotto delle 6 tonnellate di portata massima, limite, che consente l'utilizzo dei predetti veicoli in assenza di qualsiasi titolo autorizzativo.

La suesposta condizione, si pone nei fatti come un elemento di forte appeal nella scelta dell'utilizzo della modalità in conto proprio, che, essendo esentato sotto il profilo della legittimazione giuridica, dalla necessità di ottenere autorizzazioni o licenze, per i veicoli di fascia sino alle 6 tonn. determina una indubbia facilitazione dal punto di vista della gestione burocratico amministrativo del

---

<sup>65</sup> Per un approfondimento sul tema si veda: CONFETRA: *La fattura Italia dei servizi logistici e del trasporto merci*, 2008; ISFORT: *Osservatorio nazionale sul trasporto merci e la logistica, I limiti e i vantaggi di un modello fragile, dicembre 2007*; ISTAT, *Il trasporto merci su strada anni 2006-2007*; MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, (anni 2008-2009)*, Roma; NOMISMA: *La piattaforma Logistica Italia*, Nomisma Libri, Bologna, 2008; REGIONE EMILIA ROMAGNA: *Rapporto Annuale di monitoraggio della mobilità e del trasporto in Emilia-Romagna*, Assessorato alla Mobilità e ai Trasporti, DG reti Infrastrutturali, Logistica e Sistemi di Mobilità, Bologna, 2012.

<sup>66</sup> Sul punto si veda: A. BARDI: *Mobilità sostenibile delle merci: ipotesi di lavoro per una strategia di qualificazione delle supply chain e di razionalizzazione dei traffici camionistici sulle brevi distanze*, in *Stato dell'arte e scenari evolutivi della logistica in Emilia – Romagna*, Rapporto dell'Osservatorio della Regione Emilia Romagna sulle merci e l'autotrasporto, Maggioli, 2011; ITL: *Progetto finalizzato allo sviluppo e all'efficientamento del sistema dei trasporti nella Provincia di Ravenna*, Presentazione, Ravenna, 2010.

trasporto<sup>67</sup>. Non secondaria, anche la minor incidenza degli oneri (finanziari e fiscali) a carico dell'impresa per la regolarizzazione del veicolo.

Dal quadro evidenziato, si desume, come la risposta ad una domanda di flessibilità richiesta dal mercato, possa trovare riscontro anche in modalità non propriamente ideali per una gestione efficace ed efficiente del trasporto, che, nel fornire apparente risposta alle esigenze di mercato, lascia inconsiderati tutti gli aspetti correlati alla inefficienza nell'esecuzione del servizio, che si riversano inevitabilmente a danno dell'ambiente e della collettività, ponendosi altresì, in netta contraddizione con gli obiettivi comunitari di miglioramento dell'efficienza ecologica del trasporto.

Preziose indicazioni in questo senso, vengono fornite dai dati relativi al parco veicolare circolante, che mettono in evidenza una maggior vetustà del segmento del conto proprio rispetto al conto terzi, con conseguente relativa incidenza sulle maggiori emissioni inquinanti generate.

Ciò detto, pare opportuna un'approfondita riflessione in merito alle ragioni di utilizzo diffuso di tale modalità di trasporto da parte delle imprese, finalizzata anche a consentire al Legislatore di verificare l'adeguatezza del regime normativo oggi previsto per la regolamentazione di tale settore. Ciò, in considerazione degli aspetti succitati e del raggiungimento degli obiettivi di qualificazione ed efficienza del trasporto di merci su strada, che non può prescindere alla luce della consistenza del fenomeno del conto proprio, da una valutazione estesa anche a tale

---

<sup>67</sup> Sul punto si veda: G. MARCOCCIA, *Autotrasporto di cose in conto proprio e relative licenze*, in *Autotrasporto di merci*, Forlì, 2011, p.18., il quale precisa che “Sotto il profilo della legittimazione giuridica, e cioè del titolo per chiedere l'immatricolazione non è necessario il possesso di autorizzazioni o licenze, né di una motivazione particolare né, infine di una specifica legittimazione soggettiva (...). Qualsiasi persona perciò può essere proprietaria di un autocarro avente massa inferiore a 6 t. e può utilizzarlo sia per soddisfare esigenze di impresa lavorative o commerciali, sia proprie esigenze personali di trasporto di oggetti per lo sport, per il tempo libero, ecc. Al momento dell'immatricolazione non è richiesta alcuna giustificazione circa il successivo utilizzo del veicolo né l'operazione è necessariamente subordinata alla circostanza che il proprietario sia titolare di un'impresa artigianale, commerciale o di un'impresa agricola. L'operazione è perciò soltanto legata alla presentazione della normale documentazione che è praticamente identica a quella prevista per l'immatricolazione delle autovetture (certificato di residenza, domanda di immatricolazione, ecc.)” La circolare DGMCTC del 27 maggio 1994, prot. N. 1264/4319 stabilisce che per gli autocarri di massa inferiore a 6 t., all'atto dell'immatricolazione l'intestatario dichiara quale uso intenda fare del veicolo, cioè se intenda destinarlo ad uso proprio o ad uso terzi (nel qual caso occorrerà anche l'iscrizione all'Albo degli Autotrasportatori).

modalità di trasporto.

### **3.3 Conto proprio e conto terzi profili distintivi**

In una realtà economica in rapido cambiamento, fortemente segnata dalla recente crisi economica globale, le decisioni delle aziende in merito all'organizzazione dei trasporti, vengono influenzate soprattutto da elementi di efficienza dinamica, che si sostanziano in considerazioni legate alla possibilità di rispondere in modo flessibile ai cambiamenti con cui continuamente le imprese si confrontano. A tal riguardo, l'acquisto da operatori specializzati dei servizi di trasporto si pone apparentemente come la migliore soluzione ai fini di garantire la massima flessibilità in termini di tipologia dei veicoli da impiegare, disponibilità dei depositi e magazzini da utilizzare, presidio delle localizzazioni da servire nonché risorse da impiegare nella gestione ed esecuzione del servizio.

Tutto ciò consente alle imprese di autotrasporto in conto terzi, perlomeno in linea teorica, di rispondere in modo sollecito ed efficiente alle variazioni che intervengono nei mercati di origine e destino ed alle fluttuazioni della domanda. Ulteriori vantaggi determinati dall'outsourcing dei servizi, si riscontrano relativamente alla dinamicità nell'adeguare rapidamente la tecnologia di distribuzione alle richieste del mercato, creando specializzazione ed evitando di far sostenere ai committenti costi ingenti per l'acquisizioni delle dotazioni necessarie al soddisfacimento della gestione del proprio ciclo logistico.

Siffatte premesse, porterebbero a ritenere un diffuso orientamento della domanda industriale verso la terzizzazione del servizio di trasporto.

Se, quanto affermato, trova pieno riscontro per ciò che inerisce la gestione dei trasporti sulle lunghe percorrenze, ciò non può dirsi per quanto riguarda il trasporto sulle brevi distanze, ovvero per tutti quei trasferimenti, prevalentemente concentrati nel raggio di 50 km, che risultano appannaggio del trasporto in conto

proprio<sup>68</sup>.

Tale fenomeno, nonostante abbia assunto dimensioni rilevanti, sconta una minore attenzione anche da parte del Legislatore, che nell'ultimo ventennio ha focalizzato la propria attività politico-normativa soprattutto sul trasporto per conto di terzi.

Se da un lato, il summenzionato atteggiamento trova giustificazione nel fatto che il trasporto in conto terzi costituisce il "core business" dell'impresa che pone in essere tale attività e pertanto deve essere regolamentato al fine di perseguire gli obiettivi di qualificazione, sicurezza e maggior professionalizzazione del settore, dall'altro, non ci si può esimere dall'osservare l'evoluzione di una tendenza che vede un progressivo impiego del conto proprio per la gestione dei trasferimenti delle merci.

Tale utilizzo, trova spiegazione in conseguenza della connotazione del tessuto produttivo nazionale, caratterizzato da una forte polverizzazione delle imprese e delle aree industriali, che generando una domanda frammentata di trasporto, origina un'offerta di servizi di logistica a basso valore aggiunto.

Difficilmente su queste logiche, si riescono a costruire ragionamenti di integrazione di filiera, facendo leva sulle specializzazioni proprie dell'operatore professionalizzato, che, da quanto rilevato, la domanda riesce ad apprezzare solo in relazione al soddisfacimento di quei servizi per i quali risulterebbe eccessivamente oneroso dotarsi di mezzi e gestione propria per l'effettuazione autonoma degli stessi (veicoli ad elevata capacità di carico e trasferimenti sulle lunghe distanze).

Tale approccio, riflette una reticenza culturale data dalla difficoltà di affrancarsi da una gestione diretta del servizio di trasporto, che se potenzialmente in grado di offrire un naturale controllo del processo di trasferimento delle merci al cliente, sconta l'incapacità di comprendere i benefici derivanti da una gestione ottimizzata del servizio su tutta la supply chain, capace di creare le condizioni per l'avvio di processi di integrazione di filiera, generando, riduzione dei costi e maggiore efficienza del servizio anche a vantaggio della committenza.

---

<sup>68</sup> Per un approfondimento sul tema si veda: CONFETRA - ATKEARNY, "La logistica italiana", Roma, 1 febbraio, 2001

Naturale conseguenza di quanto sopra, è il perpetuarsi dell'utilizzo del conto proprio, quale modalità, apparentemente in grado di fornire, la medesima risposta al mercato per la gestione dei servizi sulle brevi distanze.

Nel 2007 il trasporto su strada ha dato luogo a un ammontare complessivo approssimativo di 1 miliardo e 496 milioni di tonnellate di merci.

Tale risultato è la somma di oltre 459 milioni di tonnellate (30,7 per cento del totale) trasportate da imprese che operano in conto proprio e da 1 miliardo e 36 milioni gestite da quelle che operano in conto terzi (69,3 per cento). In termini di tonnellate-chilometro, il movimento totale è risultato pari a oltre 179 miliardi, attribuibile per il 10,1 per cento (18 mld) al trasporto in conto proprio e per l'89,9 (circa 161 mld) per cento a quello in conto terzi con un rapporto conto proprio /conto terzi di 1 a 9.

Preme precisare, che una recente analisi, commissionata dal Ministero dei Trasporti<sup>69</sup>, indica una flessione delle tonn\*km del 5%, evidenziando che, sulla base dei dati che riguardano anche il segmento dei traffici generati dai veicoli con portata inferiore a 35 quintali, segmento in cui il conto proprio presenta la maggiore consistenza, si ha che le tonnellate movimentate risultano esse 1.894.438.912, cosicché, in termini di tonnellate km, il rapporto conto proprio/conto terzi passa da 1 a 9 ad 1 a 5.

In termini generali, non si porrebbe alcun problema di sorta ad una gestione congiunta ad opera dei due modelli di servizio, se non fosse per l'elevato impatto ambientale causato dalle maggiori inefficienze presenti nelle forme spontaneistiche di gestione della domanda di trasporto, maggiormente diffuse nel modello del conto proprio.

Quanto rilevato, pone in evidenza la necessità di promuovere misure in grado di favorire il progressivo orientamento verso sistemi evoluti di trasporto, in grado di far leva sul processo di ottimizzazione del servizio quale chiave per promuovere un modello di trasporto sostenibile.

---

<sup>69</sup> Fonte: MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI , CONSULTA GENERALE PER L'AUTOTRASPORTO E LA LOGISTICA, *Piano Nazionale della Logistica 2012-2020*, già opp. cit.

## CAPITOLO IV

### ORGANI E COMPETENZE IN AMBITO DI TRASPORTO MERCI

SOMMARIO: *4.1 La Governance dell'autotrasporto merci nel panorama nazionale - 4.2 Organi, funzioni e competenze della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica - 4.3 Ruolo e funzioni del Comitato Centrale dell'Albo Nazionale degli Autotrasportatori - 4.4 L'abolizione dei comitati provinciali ed il trasferimento di funzioni alle province - 4.5 Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 9/2003: riorganizzazione delle competenze*

#### **4.1 La Governance dell'autotrasporto merci nel panorama nazionale**

Tra gli organi che regolano normativamente ed operativamente il settore dell'autotrasporto si annovera, *in primis*, il Ministero dei trasporti, che a livello centrale, riveste il compito di dettare gli indirizzi di massima e vigilare sul corretto operato di tutte le altre realtà che, a vario titolo, si occupano del trasporto merci. Le funzioni ed i compiti del Ministero dei Trasporti in ambito di trasporti terrestri, confermati con la Legge del 17 luglio 2006 n.233<sup>70</sup>, sono esercitati specificamente dal Dipartimento per i Trasporti Terrestri e per i Sistemi Informativi e Statistici, il quale è suddiviso in cinque Direzioni Generali, a loro volta articolate in Divisioni, che si occupano di: programmazione, vigilanza, indirizzo, regolazione e gestione tecnico-operativo in materia di trasporto stradale e ferroviario, intermodalità, logistica, gestione e sviluppo di sistemi informativi a sostegno del settore. In particolare, assume preminente rilievo, ai fini dell'esplicitazione delle funzioni di indirizzo, la Direzione generale per la

---

<sup>70</sup> L'art. 1 comma 5 della legge 233/2006 recita: "È istituito il Ministero dei trasporti. A detto Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'articolo 42, comma 1, lettere c), d) e, per quanto di competenza, lettera d-bis), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Il Ministero dei trasporti propone, di concerto con il Ministero delle infrastrutture, il Piano generale dei trasporti e della logistica e i piani di settore per i trasporti, compresi i piani urbani di mobilità, ed esprime, per quanto di competenza, il concerto sugli atti di programmazione degli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture. All'articolo 42, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le parole: "integrazione modale fra i sistemi di trasporto" sono soppresse.

Motorizzazione, che attraverso le sue diverse articolazioni (7 Divisioni), diviene punto di riferimento nella determinazione degli indirizzi interpretativi in attuazione delle norme di settore, nonché per le indicazioni tecnico-gestionali correlate allo svolgimento degli adempimenti amministrativi da parte degli organi periferici competenti.

Significative novità, in tema di riordino delle strutture e degli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto di merci, sono state introdotte ad opera del D. Lgs. 284/2005, recante disposizioni sul "*Riordino della Consulta generale per l'autotrasporto e del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori*". Il predetto provvedimento, emanato in attuazione della Legge delega 1 marzo 2005, n. 32, ha ridisegnato compiti e funzioni dei due organi collegiali posti all'attenzione del Legislatore: la Consulta generale per l'autotrasporto e il Comitato Centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori.

Il Comitato Centrale, istituito ad opera della Legge 298/74, come si è già avuto occasione di vedere nel corso della presente trattazione, riveste compiti sostanzialmente di natura operativa, tra i quali si ricorda l'onere di curare la formazione nonché la tenuta e la pubblicazione dell'Albo nazionale delle imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi.

La Consulta Generale per l'autotrasporto e la logistica, organo di natura essenzialmente politica, svolge attività propositiva di "studio, monitoraggio, consulenza alle autorità politiche per la definizione delle politiche di intervento e delle strategie di governo nel settore dell'autotrasporto e della logistica, anche in materia di controlli tecnici ed amministrativi sull'esercizio dell'attività di autotrasporto". Entrambi gli organi prevedevano, originariamente, una rappresentanza a livello regionale, costituita dalle le Sezioni regionali per la Consulta e i Comitati regionali per l'Albo degli autotrasportatori.

Durante il corso della XVI legislatura, la normativa che disciplinava tali organismi è stata novellata.

Il primo intervento è intercorso ad opera dell'articolo 2-quater del D.L. n. 162/2008, il quale ha soppresso gli organi periferici dei predetti enti (Sezioni regionali della Consulta e Comitati regionali per l'Albo degli autotrasportatori).



Successivamente, con il D.P.R. n. 123/2009, è stato emanato il regolamento di riorganizzazione e funzionamento della Consulta generale e del Comitato centrale. Da ultimo, si rammenta il recente provvedimento (D.L. 95/2012) posto in essere con la “spending review”, che ha decretato la soppressione definitiva della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica e la riassegnazione delle proprie funzioni, a partire dal 28 luglio 2012, alla Direzione Generale per il trasporto stradale e per l'intermodalità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Inoltre, i commi 81-84 del medesimo articolo 12 del D.L. n. 95/2012 modificano altresì la composizione, le attribuzioni ed il finanziamento del Comitato Centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori.

#### **4.2 Organi, funzioni e competenze della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica**

La Consulta generale per l'autotrasporto, istituita inizialmente con D.M. del 6 febbraio 2003, ha trovato successivamente un riconoscimento legislativo con la Legge delega 1 marzo 2005, n. 32, cui ha fatto seguito il predetto D.Lgs. 284 del 21 novembre 2005.

Tale provvedimento, oltre a mutare l'originaria denominazione in Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, in omaggio alle nuove attribuzioni assegnatele anche in quest'ultimo settore, ha provveduto a riorganizzarne composizione e compiti in ottemperanza al criterio direttivo contenuto nella delega legislativa che affidava al Governo il compito di riordinare e razionalizzare le strutture e gli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto.

La Consulta, costituisce così, essenzialmente un organismo di carattere politico, composto da esponenti dell'amministrazione statale, della committenza, dei trasportatori, dell'amministrazione della rete stradale e di quella ferroviaria, che, proprio a seguito della vasta rappresentatività degli interessi coinvolti è in grado di giocare un ruolo significativo nell'indicazione delle linee guida da seguire e

nell'indirizzare le scelte attinenti il mondo dell'autotrasporto. Quest'ultima, ha sede presso il Ministero dei Trasporti - Dipartimento per i trasporti terrestri ed opera alle dirette dipendenze del Ministro dei Trasporti, in posizione d'autonomia contabile e finanziaria, così come previsto dall'art. 8 del citato Decreto 284/2005. Come in premessa citato, la Consulta svolge prevalentemente attività propositiva di studio, di monitoraggio, di consulenza delle autorità politiche, per la definizione delle politiche d'intervento e delle strategie di governo nel settore dell'autotrasporto e della logistica, finalizzata anche a fornire suggerimenti in ambito di controlli tecnici ed amministrativi sull'esercizio dell'attività d'autotrasporto. All'organo, viene attribuita piena competenza in merito alla redazione, aggiornamento e monitoraggio del Piano nazionale della logistica. La Consulta è tenuta anche ad esprimere pareri in merito a progetti normativi ed applicazioni di disposizioni, anche europee, inerenti l'autotrasporto, oltre che su tutti i problemi correlati al tema dell'attraversamento delle Alpi, nonché sulle questioni di competenza della Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti (CEMT) e su preventiva richiesta delle autorità competenti, sull'adozione di provvedimenti amministrativi riguardanti l'autotrasporto. Da ultimo, in adempimento allo svolgimento della funzione propositiva, contribuisce a definire gli indirizzi in materia di certificazione di qualità delle imprese che effettuano trasporti di merci pericolose, di derrate deperibili, di rifiuti industriali e di prodotti farmaceutici, nonché a tracciare proposte su programmi e strategie dei controlli sull'attività d'autotrasporto e sulla sicurezza della circolazione stradale.

Le succitate attività vengono effettuate anche allo scopo di fornire attraverso la realizzazione di studi, analisi e consulenze, indicazioni sulle politiche d'investimento e sulla competitività delle imprese italiane d'autotrasporto in ambito internazionale, da svolgersi unitamente alle rilevazioni sui costi dei servizi di trasporto. Tale ultima funzione, viene destinata all'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, tenuto ad esprimersi sulla determinazione dei costi di esercizio delle imprese di autotrasporto per conto terzi.

Nel definire la composizione della Consulta, il Legislatore, ha individuato un'ampia e variegata platea di soggetti, identificati alla luce della finalità di

compensazione dei diversi interessi delle parti, attraverso il raggiungimento di soluzioni il più possibili condivise.

Ne fanno parte, a titolo di membri effettivi: *“il Presidente, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su designazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo individua fra persone di notoria professionalità ed esperienza nel settore dell'autotrasporto e della logistica; due Vicepresidenti, dei quali il primo è di diritto il Capo del Dipartimento per i trasporti terrestri e il secondo è designato dai componenti in rappresentanza delle categorie economiche e produttive; quattro rappresentanti, con qualifica dirigenziale, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il Presidente del Comitato centrale; un rappresentante, con qualifica dirigenziale, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per ciascuno dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, dell'ambiente e tutela del territorio, della giustizia, delle politiche comunitarie, degli affari regionali, del lavoro e delle politiche sociali, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali; un rappresentante per ciascuna delle associazioni di categoria degli autotrasportatori, che abbia i requisiti previsti dal Decreto n.284/2005<sup>71</sup>.”*

---

<sup>71</sup> L'art. 5 lettera f) del Decreto 284/2005 prevede, ai fini dell'inclusione tra i soggetti aventi diritto alla partecipazione in qualità di membro effettivo della Consulta da parte di un rappresentante di ciascuna delle associazioni di categoria degli autotrasportatori, devono sussistere i seguenti requisiti: ordinamento interno a base democratica, sancito dallo statuto dell'Associazione; potere di rappresentanza, risultante in modo esplicito dallo statuto, della categoria degli autotrasportatori, con esclusione di contemporanea rappresentanza di categorie aventi interessi contrapposti; anzianità di costituzione, avvenuta con atto notarile, di almeno cinque anni, durante i quali siano state date, in maniera continuativa, anche a livello provinciale, manifestazioni di attività svolte nell'interesse professionale della categoria; non meno di venti imprese iscritte a livello provinciale, per un totale di veicoli aventi massa complessiva non inferiore alle ottocento tonnellate, ovvero non meno di dieci imprese iscritte a livello provinciale, per un totale di veicoli aventi massa complessiva non inferiore alle milleseicento tonnellate; organizzazione periferica con proprie sedi in almeno trenta province. Per il primo mandato viene nominato un rappresentante per ciascuna delle associazioni presenti nella Consulta alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, e precisamente: quattro rappresentanti delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, giuridicamente riconosciute dal Ministero competente, ai sensi delle vigenti disposizioni; un rappresentante per ciascuna delle seguenti organizzazioni associative: AISCAT, Assoaereo, Assologistica, Assoport, Casartigiani, CNA, Confagricoltura, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confitarma, Confrapporto, Federtrasporto, Lega nazionale cooperative e mutue; un rappresentante dell'ANAS, un rappresentante della Rete ferroviaria italiana S.p.a.; un rappresentante di Trenitalia S.p.a. Per ogni

Oltre ai soggetti succitati, possono fare parte della Consulta i rappresentanti delle parti economiche e sociali che ne facciano richiesta motivata, previo parere favorevole del Comitato esecutivo. Per ogni membro effettivo è nominato un supplente. Il Presidente della Consulta può invitare a partecipare ai lavori della Consulta, senza diritto di voto, esponenti di altri soggetti istituzionali o di categoria, nonché esperti di specifici settori connessi con l'attività dell'organo, per l'esame e l'approfondimento di particolari problematiche.

Relativamente agli organi che compongono la Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, il successivo art. 6, il Decreto n. 284/2005, dispone ne facciano parte:” *il Presidente, l'Assemblea generale, il Comitato esecutivo, il Segretario generale, il Comitato scientifico, l'Ufficio di Presidenza, l'Osservatorio sulle attività d'autotrasporto e le Sezioni regionali*”.

Il Presidente ha la rappresentanza dell'organismo della Consulta verso l'esterno.

L'Assemblea generale, composta dal Presidente, dai Vicepresidenti e da tutti i componenti, costituisce l'organo deliberativo e si riunisce, su convocazione del Presidente, almeno due volte l'anno.

Il Comitato esecutivo è composto dal Presidente, dai Vicepresidenti e da quindici membri dell'Assemblea generale, dei quali cinque in rappresentanza delle Amministrazioni pubbliche, quattro in rappresentanza delle associazioni di categoria, uno in rappresentanza delle associazioni del movimento cooperativo e cinque in rappresentanza delle altre categorie economiche e sociali.

I componenti del Comitato esecutivo sono nominati dall'Assemblea generale, su proposta del Presidente, tenuto conto delle indicazioni delle parti interessate. Il Comitato esecutivo si riunisce su convocazione del Presidente e svolge i compiti ad esso delegati dall'Assemblea Generale, per il conseguimento delle finalità assegnate alla Consulta.

Il Segretario generale è l'organo esecutivo dello Consulta, collabora con il Presidente nella definizione dei programmi di attività ed è responsabile della gestione amministrativa e contabile della Consulta. È nominato dal Ministro dei

---

membro effettivo e' nominato un supplente. I rappresentanti del Dipartimento trasporti terrestri e di RFI SpA, vengono direttamente nominati con decreto del Ministro dei trasporti.

trasporti su designazione del Presidente, che lo individua fra persone, anche estranee alla Pubblica amministrazione, di comprovata competenza ed esperienza nel settore del trasporto stradale di merci e dello logistica.

Il Comitato scientifico è composto da un Presidente, da sei membri e da un Segretario, anche estraneo alla Pubblica amministrazione, tutti nominati dal Presidente della Consulta, sentita l'Assemblea generale. Esso fornisce il supporto di studio e di approfondimento alle attività ed alle iniziative della Consulta, con particolare riguardo a quelle inerenti il Piano nazionale della logistica, le indagini sulle politiche di investimento e sui costi dei servizi, il sostegno alle imprese.

L'Ufficio di Presidenza è costituito dal Presidente, dai Vicepresidenti, dal Presidente del Comitato centrale, dal Segretario generale e dal Presidente del Comitato scientifico. Si riunisce su convocazione del Presidente e definisce le linee d'azione della Consulta, anche con riferimento ai rapporti con le autorità istituzionali.

L'Osservatorio sulle attività d'autotrasporto è composto da dieci membri, scelti dal Presidente fra i componenti dell'Assemblea aventi specifico professionalità in materie statistiche ed economiche. Svolge funzioni di monitoraggio sul rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza della circolazione e di sicurezza sociale e provvede all'aggiornamento degli usi e consuetudini utilizzabili in caso di contratto concluso non in forma scritta, come indicato dall'articolo 9 del Decreto legislativo n. 286/2005.

I componenti degli organi della Consulta durano in carica tre anni e possono essere confermati e sostituiti nel corso del mandato, su richiesta delle Amministrazioni o delle organizzazioni che li hanno designati.

In riferimento all'Osservatorio sulle attività d'autotrasporto si segnala il ruolo preminente svolto in relazione all'individuazione dei costi minimi di esercizio per le imprese di trasporto in conto terzi. Il predetto organo, dal novembre del 2011, ha proceduto alla determinazione dei suddetti riferimenti, andando così a sostituire le tabelle precedentemente elaborate dal Ministero dei trasporti<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Su tema si veda quanto disposto dal comma 10 dell'art. 83 bis della L.112/2008 e successive modifiche.

Da ultimo, preme rammentare, come l'intervento posto in essere ad opera del D.L. 95/2012, (convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135) che, ad opera dell'art. 12 comma 20, ha comportato la soppressione della Consulta generale, nonché la successiva riassegnazione delle funzioni ad essa afferenti alla Direzione Generale per il trasporto stradale e l'intermodalità, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, ha conseguentemente determinato la riattribuzione in capo al Ministero anche delle funzioni esercitate dall'Osservatorio dell'autotrasporto.

Pertanto, in attesa di una ridefinizione organica della disciplina ad opera del Legislatore, con Decreto Ministeriale protocollo n. 86 del 12 settembre 2012, viene garantita da parte di codesto Ente l'attività periodica di aggiornamento del costo medio del carburante e relativa incidenza sui costi di esercizio.

#### **4.3 Ruolo e funzioni del Comitato Centrale dell'Albo Nazionale degli Autotrasportatori**

Il D.Lgs. 28 del 21.11.2005 ha riorganizzato anche il funzionamento del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori dell'altro istituito per la prima volta con la legge 6 giugno 1974 n. 298.

L'art. 9 del decreto in parola, stabilisce che il Comitato centrale opera in posizione d'autonomia contabile e finanziaria nell'ambito del Ministero dei Trasporti. Ad esso vengono attribuite competenze: *“a) curare la formazione, la tenuta e la pubblicazione dell'Albo nazionale delle imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi; b) coordinare l'attività dei Comitati regionali e vigilare su di essa; c) decidere, in via definitiva, sui ricorsi avverso i provvedimenti dei Comitati regionali; d) determinare la misura delle quote dovute annualmente dalle imprese di autotrasporto, in base a quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 7 novembre 1994, n. 681, recante norme sul sistema delle spese derivanti dal funzionamento del Comitato centrale; e) collaborare con la Consulta, provvedendo, in particolare, sulla base degli indirizzi dettati dalla*

*Consulta stessa, ad effettuare studi preordinati alla formulazione delle strategie di governo del settore dell'autotrasporto, a realizzare iniziative di formazione del personale addetto ai controlli sui veicoli pesanti ed a partecipare al finanziamento delle connesse operazioni, ad attuare iniziative di assistenza e di sostegno alle imprese di autotrasporto, ad esprimere il proprio avviso su progetti di provvedimenti amministrativi in materia di autotrasporto, a formulare indirizzi in materia di certificazione di qualità delle imprese che effettuano trasporti di merci pericolose, di derrate deperibili, di rifiuti industriali e di prodotti farmaceutici; f) accreditare gli organismi di certificazione di qualità di cui alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 7; g) verificare, in collaborazione con la Consulta, il rispetto dell'uniformità della regolamentazione e delle procedure, nonché la tutela delle professionalità esistenti, secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera m); h) attuare le direttive del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in materia di autotrasporto; i) curare attività editoriali e di informazione alle imprese di autotrasporto, anche attraverso strumenti informatici e telematici; l) proporre alla Consulta iniziative specifiche, nell'interesse del settore dell'autotrasporto.”*

In riferimento alla composizione dell'organo, l'art. 10 del D.Lgs. 284/2005 prevede che i membri effettivi, vengano nominati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Tra questi, sono indicati:”a) un Consigliere di Stato, con la funzione di Presidente; b) due Vicepresidenti, dei quali il primo e' eletto dal Comitato centrale fra i componenti in rappresentanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il secondo e' eletto dallo stesso Comitato centrale, nell'ambito dei componenti in rappresentanza delle associazioni di categoria degli autotrasportatori; c) quattro rappresentanti, con qualifica dirigenziale, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; d) un rappresentante, con qualifica dirigenziale, per ciascuno dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze, della giustizia, dell'ambiente e tutela del territorio, delle politiche comunitarie, del lavoro e politiche sociali, delle politiche agricole e forestali, delle attività produttive, e degli affari regionali; e) quattro rappresentanti delle Regioni, di cui tre, rispettivamente, delle Regioni dell'Italia

*settentrionale, centrale e meridionale, ed uno in rappresentanza delle regioni a statuto speciale o delle province autonome di Trento e Bolzano; f) un rappresentante per ciascuna delle associazioni di categoria degli autotrasportatori presente nella Consulta generale per l'autotrasporto e per la logistica, secondo le modalità stabilite dall'articolo 5, comma 1, lettera f); g) quattro rappresentanti delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, giuridicamente riconosciute dal Ministero competente, ai sensi delle vigenti disposizioni”.*

I componenti del Comitato centrale restano in carica tre anni e possono essere confermati. Essi possono essere sostituiti nel corso del mandato, su richiesta delle Amministrazioni o delle organizzazioni che li hanno designati. Per ogni membro effettivo e' nominato un supplente. L'attività e la gestione amministrativa e finanziaria del Comitato centrale sono curate dal Capo della segreteria, nominato dal Presidente tra i funzionari del Dipartimento per i trasporti terrestri, il quale si avvale di dipendenti dello stesso Dipartimento, nell'ambito della dotazione organica presente, con particolare riguardo alle seguenti sei aree di intervento: “affari generali, gestione del personale, contabilità; iniziative di sostegno alle imprese d'autotrasporto ed alle riduzioni compensate dei pedaggi autostradali; sicurezza e controlli; studi e ricerche di settore; formazione e informazione; certificazione di qualità.”

Il successivo art. 11 (D.lgs 284/2005) prevede compiti e funzioni dei Comitati regionali per l'Albo degli autotrasportatori. La strutturazione dei suddetti organi replica il modello di composizione presente a livello centrale. Gli stessi sono finalizzati a dare esecuzione alle disposizioni emanate dal Comitato Centrale, formulando proposte in merito alla tenuta degli Albi provinciali e collaborando altresì con le rispettive Sezioni regionali della Consulta per il conseguimento di obiettivi di comune interesse.

Come anzidetto, la normativa che disciplina tali organismi è stata novellata nel corso della XVI legislatura, che ha portato in primis alla soppressione degli organi periferici ad opera dall'articolo 2-quater del D.L. n. 162/2008, ed alla successiva riorganizzazione della struttura intervenuta con il D.P.R. n. 123/2009.



Da ultimo, anche il Comitato Centrale non resta indenne dall'applicazione del D.L. 95/2012, che nell'abolire all'art. 12 la Consulta generale per l'autotrasporto, ai commi 81-84 del medesimo modifica la composizione, le attribuzioni ed il finanziamento del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori. La norma prevede che il Comitato operi quale centro di costo nell'ambito del Centro di responsabilità "Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Lo stanziamento assegnato al Comitato per iniziative in materia di sicurezza della circolazione, di controlli sui veicoli pesanti e di protezione ambientale, viene ridotto per ciascuno degli anni 2012-2014 di 1,5 milioni di euro, prevedendo che i fondi disponibili siano destinati in particolare ai controlli sull'autotrasporto previsti dalle direttive comunitarie e dalle intese tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e quello dell'interno<sup>73</sup>.

Per quanto riguarda la composizione si prevede che, a decorrere dal 30 giugno 2013: *"il presidente sia un dirigente del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con incarico di livello dirigenziale generale, anziché un Consigliere di Stato; uno dei due vicepresidenti sia un dirigente con incarico di livello dirigenziale di seconda fascia e abbia responsabilità in ordine all'attività amministrativa e contabile; i rappresentanti delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, giuridicamente riconosciute dal Ministero competente, siano uno per ciascuna associazione, anziché essere quattro in totale, indipendentemente dal numero delle suddette associazioni"*. Viene altresì disposto che vengano soppresse le seguenti funzioni del Comitato: *"decidere, in via definitiva, sui ricorsi avverso i provvedimenti dei Comitati regionali, ( i quali sono stati soppressi dall'art. 2-quater del D.L. n. 162/2008); verificare, in collaborazione con la soppressa Consulta generale dell'autotrasporto, il rispetto dell'uniformità della regolamentazione e delle procedure, nonché la tutela delle professionalità"*

---

<sup>73</sup> Nel bilancio di previsione 2013, gli stanziamenti in favore del Comitato (capitolo 1330 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ammontano a 75,3 milioni di euro.

*esistenti, proporre alla soppressa Consulta iniziative specifiche, nell'interesse del settore dell'autotrasporto”.*

#### **4.4 L’abolizione dei comitati provinciali ed il trasferimento di funzioni alle province**

La realizzazione del processo di decentramento amministrativo compiuto ad opera D.leg.vo 31 marzo 1998, n. 112 <sup>74</sup>, in attuazione della Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 4, co. 2<sup>75</sup>, ha prodotto conseguenze di significativo rilievo in merito alla definizione dei soggetti legittimati all'espletamento delle funzioni amministrative ed istruttorie, preliminari o successive all'esercizio dell'autotrasporto, così come individuati dalla Legge n. 298/1974.

In proposito, importati novità vengono introdotte in riferimento all’individuazione degli organi deputati allo svolgimento di alcune funzioni amministrative in materia di autotrasporto. All’uopo, il predetto D.leg.vo n. 112/1998, all'art. 105, identifica le Province quali amministrazioni competenti per la tenuta dell' Albo provinciale degli autotrasportatori di cose per conto terzi, nonché per il rilascio delle licenze di trasporto di cose in conto proprio<sup>76</sup>.

In riferimento alla ripartizione delle predette competenze gli tra gli attuali uffici provinciali ed i preesistenti Comitati operanti a livello territoriale, si segnala che

---

<sup>74</sup> Pubblicato in G. U. 21 aprile 1998, n. 92 e recante una disciplina dettagliata circa il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali. Per un commento sui contenuti del D.leg.vo. n. 112/1998, in via generale, si rinvia a F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2004; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002; G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il decentramento amministrativo: la complessa attuazione del D.lgs. 112/1998*, Rimini, 2000.

<sup>75</sup> Pubblicata in G. U. 17 marzo 1997, n. 63. Secondo il combinato disposto di cui all' art.1,commi1 e 2, e art. 4, co. 2, della predetta Legge *"tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici ( ... ), vengono conferiti a regioni; province, comuni ed altri enti locali con decreti legislativi"*, che *"il Governo è delegato ad emanare, entro il31 marzo 1998"*».

<sup>76</sup> L'art. 10 del D.leg.vo. 112/1998 ha stabilito che per le Regioni a Statuto speciale (Valle d’Aosta, Friuli, Sicilia e Sardegna, e vale per le relative Province) e per le Province autonome Trento e Bolzano, il trasferimento avvenga secondo i rispettivi Statuti. Preme rammentare **che il provvedimento in parola aveva trasferito in capo alle amministrazioni provinciali anche l’attività di controllo circa l’osservanza delle tariffe a forcella.**

alcune linee di indirizzo sono state definite in sede di Conferenza Stato- Regioni- Enti locali, a seguito dell'Accordo siglato in data 14 febbraio 2002<sup>77</sup>.

L'obiettivo preminente perseguito dalla Conferenza, in effetti, è stato quello di pervenire ad un riordino delle competenze provinciali in materia di autotrasporto, concordando le modalità organizzative e le procedure necessarie alle Province al fine di gestire pienamente le funzioni ad esse trasferite, in attesa dell'adozione, da parte delle singole Regioni, di specifiche regolamentazioni legislative.

In tale prospettiva, l'Accordo ha senza dubbio contribuito a chiarire il significato di alcune delle funzioni conferite alle Province, richiamate in termini alquanto generici dal D.leg.vo n. 112/1998<sup>78</sup>.

Per quanto riguarda la tenuta degli Albi provinciali, l'Accordo precisa che tale funzione ricomprende *"tutte le attività di relazione con l'utenza, istruttoria amministrativa, deliberazione ed esecuzione dei provvedimenti relativi alle iscrizioni all'Albo nazionale, alle variazioni delle imprese iscritte, alle cancellazioni, all'adozione delle sanzioni disciplinari e pecuniarie<sup>79</sup> previste dalla normativa vigente<sup>80</sup>"*.

---

<sup>77</sup> Pubblicato in G. U. del 25 marzo 2002, n. 71.

<sup>78</sup> Invero, il D.lgs 112/1998, si limitava ad elencare le attribuzioni oggetto di trasferimento senza tuttavia precisare fossero le attività operative da svolgersi.

<sup>79</sup> L'accordo precisa che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, applicate rispetto della normativa vigente, sono percepiti dalla Provincia quale soggetti titolare delle relative attribuzioni sanzionatorie.

<sup>80</sup> In argomento, occorre ricordare come il D.P.C.M. del 12/10/2000 (pubblicato in G.U. n. 303 del 30/12/2000), all'art. 5, abbia stabilito che l'Ente locale *"accede ai dati contenuti negli Albi o nei registri o presso le rispettive sezioni centrali la cui tenuta è di competenza del Ministero dei Trasporti, secondo le modalità di cui all'articolo 6 del D.L.G.S. 281/1997"* (cioè attraverso protocolli d'intesa approvati dalla Conferenza Unificata) e che *"sono trasferiti anche gli archivi di atti, documenti e dati connessi alle funzioni conferite"*. In tale contesto deve segnalarsi che la giunta della Provincia di Venezia, con deliberazione n. 422 del 11 dicembre 2001, è intervenuta ad affinare le competenze conferite alla Provincia in materia di tenuta dell'Albo, precisando che l'esercizio di tale funzione si articola nelle seguenti attività istruttorie, di controllo e deliberative: *"a) ricevere ed istruire le domande delle imprese per l'iscrizione nell'Albo e decidere sul loro accoglimento; b) redigere l'elenco di tutti gli iscritti della provincia nell'albo, eseguire tutte le variazioni e curarne la pubblicazione; c) accertare se permangono i requisiti per l'iscrizione all'albo; d) deliberare le sospensioni e le cancellazioni e i provvedimenti disciplinari previsti dalla Legge n. 298/1974"*. Se, pertanto, fino al 2001, le funzioni sopra richiamate venivano svolte dal Comitato provinciale per l'Albo degli autotrasportatori (e in particolare dagli uffici periferici D.D.T. - già M.C.T.C. - di Venezia), ora le medesime attribuzioni sono espletate dagli uffici del settore Mobilità e Trasporti, secondo le norme proprie dell'ordinamento provinciale locale. L'adozione dei provvedimenti richiamati rientra tra le competenze specifiche del Dirigente del settore. In tale prospettiva, l'Accordo attribuisce alle Province il compito di provvedere alla pubblicazione cartacea e/o telematica dei rispettivi Albi provinciali, nonché alla ricezione ed archiviazione delle ricevute dei versamenti annuali onorati dalle imprese per il mantenimento

Tra gli indirizzi generali indicati dall'Accordo, è precisato che le funzioni trasferite alle Province devono essere svolte nel rispetto del principio di trasparenza e garantendo la massima partecipazione dei soggetti interessati, in forma singola o associata, con particolare riferimento alle associazioni di categoria.

In tale prospettiva, tra gli elementi di novità introdotti dall'Accordo, merita di essere segnalata la previsione relativa all'istituzione di specifiche Commissioni consultive. In particolare, l'Accordo attribuisce alle amministrazioni provinciali la facoltà di sostituire i predetti Comitati provinciali con Commissioni consultive a dimensione provinciale, aventi il compito di formulare un parere obbligatorio ma non vincolante.

Al fine di garantire la partecipazione ai procedimenti amministrativi da parte degli organi centrali e locali, nonché dei soggetti operanti nel settore dell'autotrasporto, le Commissioni consultive per il trasporto per conto terzi sono composte da esperti designati dai seguenti enti ed organizzazioni: *"a) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti b) Regione c) Prefettura d) Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura, e) Agenzia regionale per le entrate; f) associazioni locali aderenti alle associazioni nazionali dell'autotrasporto, nonché alle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, individuate come maggiormente rappresentative dalla locale Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura"* (punto 2) dell'Accordo). Similmente, *"nelle Commissioni sono rappresentati almeno i seguenti Enti ed organizzazioni: a) Ministero delle Infrastrutture e Trasporti; b) Associazioni locali aderenti alle associazioni nazionali dei settori economici dell'industria, commercio, artigianato, edilizia, individuate come maggiormente rappresentative dalla locale Camera di Commercio; c) Associazioni locali aderenti alle associazioni nazionali dell'autotrasporto, nonché alle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo, individuate come maggiormente rappresentative dalla locale Camera di Commercio; d) Albo nazionale gestori rifiuti presso la locale Camera di Commercio; e) Regioni"* (punto 3) dell'Accordo).

---

della propria iscrizione all'Albo, ex art. 63 L.298/1974, con obbligo di curarne la tempestiva comunicazione al Comitato Centrale, anche per via telematica.

I rappresentanti, effettivi e supplenti, designati dai predetti enti e organizzazioni sono formalmente nominati con decreto del Presidente della Provincia e durano in carica per un periodo di tre anni dalla nomina. L'accordo non dispone nulla in tema di rinnovo dell'incarico.

Alle predette Commissioni (specificatamente previste sia per l'autotrasporto per conto terzi che per quello in conto proprio), è stato affidato il compito di pronunciarsi sui procedimenti amministrativi preliminari all'adozione dei principali atti relativi all'iscrizione all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, nonché al rilascio e alla gestione delle licenze per l'autotrasporto di cose in conto proprio. In particolare, le Commissioni consultive per il trasporto per conto terzi sono legittimate a pronunciare un parere sulle seguenti attività amministrative: *"iscrizione delle imprese all'Albo per l'esercizio dell'attività con veicoli di portata utile superiore a 35 quintali, cancellazione di imprese iscritte, a seguito di accertamenti sulla carenza dei requisiti di iscrizione; irrogazione di sanzioni disciplinari e pecuniarie"*. Le Commissioni consultive per il trasporto in conto proprio sono competenti ad esercitare le funzioni di cui all'art. 34 della L. n. 298/1974. Ne consegue che, in attuazione di tale previsione, ma sempre comunque a discrezione delle Province interessate, gli organi periferici del Comitato centrale potranno essere soppressi mediante l'istituzione delle predette Commissioni. Preme rilevare, che ai fini della ridefinizione delle competenze provinciali, sarebbe stato preferibile assistere al compimento di un'azione congiunta ed uniforme posta in essere dalle singole amministrazioni locali che, nel muoversi indipendentemente le une dalle altre, dotandosi o meno delle Commissioni indicate dall' Accordo, hanno rischiato di aggravare la situazione già confusa, con evidenti riflessi negativi anche sulla gestione dell'Albo nazionale.

Invero, l'attuazione del decentramento amministrativo da parte delle singole realtà provinciali italiane ha dato origine a situazioni tra loro diversificate, in considerazione delle notevoli difficoltà operative che hanno interessato gli uffici provinciali competenti, soprattutto in termini di trasferimento ed impiego delle

risorse umane<sup>81</sup>. Non ultimo, la disomogeneità venutasi a creare a livello territoriale tra assetti organizzativi, in mancanza di una condivisa istituzione delle predette commissioni, ha nei fatti accentuato gli elementi di difformità tra le singole realtà territoriali. Se ne comprende come la presenza o meno dell'organo consultivo, eserciti indubbia influenza nella valutazione delle istanze di competenza dei predetti organi.

Un ulteriore elemento di novità introdotto dall'Accordo è rappresentato dalla previsione secondo cui avverso i provvedimenti adottati dalle Province sulle materie sopra elencate "sono esperibili i normali rimedi giurisdizionali" (punto 2). L'Accordo, pertanto, nel rimuovere in capo al Comitato Centrale ogni potere decisionale in merito, ha demandato la definizione delle suddette controversie alla giurisdizione amministrativa. L'Accordo, inoltre, ha riordinato la gestione degli esami necessari per il conseguimento dei titoli di idoneità professionale, assegnando alle Province il compito di dare attuazione alle specifiche disposizioni dettate dal D.leg.vo. n. 395/2000.

#### **4.5 Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 9/2003: riorganizzazione delle competenze**

In tema di riordino delle competenze amministrative, interviene la Legge regionale dell'Emilia-Romagna del 13 maggio 2003, n.9<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Rispetto a quanto riportato nel testo si segnalano alcuni esempi concreti con specifico riferimento alle Province di Torino, Modena e Roma. Sul punto si veda, peraltro, F. LANDOLFI, *Albi, le province nel caos*, in *Trasporti sole 24 ore*, 28 gennaio 2002.

<sup>82</sup> Pubblicata in *Bollettino regionale* 15 maggio 2003, n. 71. In riferimento alla regolamentazione adottata in altre realtà locali, deve osservarsi che le previsioni relative al trasferimento in capo alle amministrazioni provinciali delle funzioni attinenti al settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi sono rinvenibili nell'ambito di testi normativi di carattere generale. Cfr., in tal senso, art. 14, co. 1, lett f), g), h), Legge regionale Puglia, 30 novembre 2000, n. 20, relativa al "*conferimento di funzioni e compiti amministrativi nelle materie delle opere pubbliche, viabilità e trasporti*" (in *B.U.R.* n. 147 del 13 dicembre 2000); art. 130, co. 1, lett. f), g), h), Legge regionale Lazio 6 agosto 1999, n. 14, recante norme in tema di "*organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo*" (in *B.U.R.* n. 24, 30 agosto 1999, S.O. n. 2); art. 91, co. 1, lett. f), Legge regionale Molise, 29 settembre 1999, n. 34, contenente norme sulla "*ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la regione e gli Enti locali, in attuazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*" (in *B. UR.* n. 19 del 16 ottobre 1999).

Il suddetto provvedimento, alla luce della necessità di intervenire a chiarimento della ridefinizione degli aspetti amministrativi in materia di autotrasporto, definisce ed identifica le attività di competenza provinciale, in ottica di uniformità e semplificazione dell'assetto organizzativo e gestionale dei relativi procedimenti amministrativi.

Invero, nel dettare un complesso di norme intese a regolamentare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di autotrasporto<sup>83</sup>, il Legislatore regionale si è proposto di pervenire ad una concreta attuazione del processo di decentramento amministrativo, nel dichiarato intento di: conseguire una semplificazione dei procedimenti operativi al riguardo, di garantire un trattamento funzionale ed uniforme in favore delle categorie interessate, nonché di incrementare la qualificazione dei soggetti operanti nel settore dell' autotrasporto (art. 1).

La Legge regionale, se da un lato richiama le funzioni trasferite alle Province dal D.leg.vo. n. 112/1998, dall'altro attribuisce alle predette Amministrazioni la piena potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle predette attribuzioni.

In tale prospettiva, il Legislatore regionale, nel conferire efficacia di Legge ad alcune delle soluzioni adottate in sede di Conferenza unificata<sup>84</sup>, all'art. 3, detta norme specifiche circa l'istituzione, il funzionamento e la composizione di una Commissione consultiva provinciale per l'autotrasporto.

Sebbene tale previsione possa rappresentare una formalizzazione delle linee di indirizzo redatte dalla Conferenza unificata, le disposizioni dettate dalla Legge regionale si discostano, per alcuni versi, da quelle recepite nell'Accordo quadro. L'art. 3 della Legge regionale, infatti, prevede l'istituzione di un'unica commissione consultiva competente a svolgere complessivamente le funzioni che, nel quadro dell'Accordo raggiunto dalla Conferenza unificata, sono, per contro, attribuite a distinte Commissioni: da un lato quelle relative alla tenuta dell'Albo

---

<sup>83</sup> Occorre segnalare che la Legge regionale, nel disciplinare le funzioni trasferite alle province ad opera dell'art. 105 del D.leg.vo. n. 112/1998, riserva particolare attenzione, oltre alla materia dell'autotrasporto, anche a quella relativa alla motorizzazione civile, con specifico riferimento alle scuole nautiche ed alle officine di revisione degli autoveicoli.

<sup>84</sup> Tale specifico obiettivo, peraltro, è espressamente previsto tra quelli elencati nella relazione al progetto di Legge proposto innanzi al Consiglio regionale dell'Emilia Romagna

degli autotrasportatori di cose per conto terzi e, dall'altro, quelle connesse all'assunzione del ruolo in precedenza attribuito ai preesistenti organi consultivi titolari di competenze nell'ambito del procedimento per rilascio delle licenze per l'autotrasporto in conto proprio. L'art. 3, co. 7, della Legge regionale attribuisce a ciascuna Commissione consultiva istituita localmente, il compito di formulare pareri aventi natura obbligatoria ma non vincolante, nell'ambito dei seguenti procedimenti amministrativi: *"a) rilascio della licenza per l'autotrasporto di merci per conto proprio, per autoveicoli aventi portata utile superiore a 3.000 chilogrammi; b) cancellazione dall'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi per accertata carenza di requisiti; c) radiazione o sospensione dall'albo di cui alla lettera b), a titolo di sanzione disciplinare"*. La Legge precisa che, nelle more della nomina della Commissione legittimata all'espletamento dei procedimenti amministrativi da ultimo elencati, provvede la Provincia senza obbligo di avvalersi del relativo parere. (art. 3, co. 9). Sul punto si rileva che, sebbene il rilascio del parere abbia, in via generale, natura obbligatoria, la Legge regionale contempla un'ipotesi in cui la predetta Commissione esercita l'attività consultiva ad essa comandata, solo in via facoltativa. In particolare, con riferimento all'autotrasporto in conto proprio, laddove l'istanza sia presentata da un soggetto che risulti già titolare di licenza, o nel caso di trasformazione da licenza provvisoria in definitiva, la richiesta del parere è rimessa alla valutazione discrezionale del responsabile del procedimento amministrativo (art. 3, co. 8).

Per quanto riguarda la composizione della Commissione, la Legge regionale intende senza dubbio soddisfare le esigenze di partecipazione e rappresentanza manifestate dalle categorie del settore, pervenendo comunque ad una semplificazione, nonché, contenimento del numero dei componenti facenti parte dell'organismo in esame.

Allineandosi, in parte, con quanto concordato dalla Conferenza unificata, l'art. 3 della Legge regionale prevede che la Commissione consultiva sia composta dai seguenti membri: *"a) il dirigente della Provincia, o un funzionario da lui delegato, competente per il rilascio delle autorizzazioni per l'autotrasporto in*



*conto proprio e per la tenuta dell'albo provinciale dell'autotrasporto per conto di terzi, con funzioni di presidente della Commissione; b) un rappresentante dell'ufficio periferico del Dipartimento dei trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; c) un rappresentante della locale Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura; d) da uno a quattro rappresentanti delle associazioni degli autotrasportatori, secondo il numero definito dalla Provincia con l'atto di istituzione della Commissione; i rappresentanti sono designati dalle associazioni maggiormente rappresentative a livello locale, individuate dalla Camera di commercio e aderenti alle associazioni nazionali dell'autotrasporto; e) un rappresentante designato di concerto dalle associazioni maggiormente rappresentative a livello locale, individuate dalla Camera di commercio e aderenti alle associazioni nazionali del movimento cooperativo nel settore dell'autotrasporto; ff) da uno a quattro rappresentanti delle associazioni imprenditoriali secondo il numero definito dalla Provincia con l'atto di istituzione della Commissione; i rappresentanti sono designati dalle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello locale, individuate dalla Camera di commercio e aderenti alle associazioni nazionali dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, dell'artigianato e del movimento cooperativo”<sup>85</sup>.*

L'art. 3, nel colmare una lacuna ravvisabile nel testo dell' Accordo quadro, disciplina espressamente l'ipotesi della decadenza dalla carica, disponendo che i componenti della Commissione che senza giustificato motivo non partecipino alle sedute per tre volte consecutive, a seguito di intervenuta decadenza, vengano sostituiti, per la rimanente durata in carica della Commissione, mediante designazione e nomina di nuovi componenti (art. 3, co. 6, in linea peraltro con l'art. 33, L. n. 298/1974, u.c.). La Legge regionale, all'art. 3, co. 2, precisa che per ciascun componente della Commissione, l'ente o l'organizzazione di appartenenza siano tenuti a designare un rappresentante effettivo ed uno supplente. Per quanto

---

<sup>85</sup> In particolare, la Legge non contempla la partecipazione dei rappresentanti della Regione, della Prefettura e dell' Agenzia delle entrate, in considerazione della dichiarata irrilevanza che tali soggetti assumono rispetto al ruolo specifico assegnato alla Commissione.

riguarda la durata del mandato, la Legge regionale dispone che i componenti della Commissione, effettivi e supplenti, rimangano in carica per un periodo di tre anni decorrenti dal provvedimento di nomina, adottato dalla Provincia secondo il proprio ordinamento (art. 3, co. 3). Nulla, anche in tale ipotesi, è disposto in riferimento ad un'eventuale previsione di rinnovo della carica.

Un elemento di novità introdotto dal Legislatore regionale, rispetto alle linee di indirizzo definite dalla Conferenza unificata, è rappresentato dalla disposizione relativa all'istituzione di una Commissione regionale per l'autotrasporto, avente come preminente compito quello di garantire il coordinamento delle funzioni espletate dalle singole Commissioni provinciali, anche attraverso la definizione di linee di indirizzo uniformi.

La Commissione regionale per l'autotrasporto è composta da: *"a) l'Assessore regionale ai trasporti, o suo delegato con funzioni di presidente della Commissione; b) gli Assessori provinciali ai trasporti o loro delegati; c) quattro rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative a livello regionale aderenti alle associazioni nazionali dell'autotrasporto; d) due rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative a livello regionale aderenti alle associazioni nazionali del movimento cooperativo di cui uno del settore dell'autotrasporto; e) quattro rappresentanti delle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello regionale e aderenti, rispettivamente alle associazioni nazionali dell'industria, dell'agricoltura del commercio e dell'artigianato; f) un rappresentante del sistema camerale emiliano-romagnolo; g) due rappresentanti delle associazioni dei consumatori o utenti maggiormente rappresentative a livello regionale"* (art. 4, co. 1).

Al secondo comma della medesima disposizione si aggiunge che *"la Commissione regionale può motivatamente chiamare a partecipare alle proprie sedute un rappresentante del Dipartimento dei trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un rappresentante dell'Ufficio territoriale del Governo di Bologna e un rappresentante della sezione regionale dell'albo nazionale gestori rifiuti"*. Il potere di designare i nominativi candidati alla nomina di componente della Commissione regionale è attribuito agli enti e alle

organizzazioni sopra indicate, cui segue l'atto di nomina da compiersi mediante determinazione del responsabile della Direzione generale della Giunta regionale competente in materia di trasporti. (art. 4, co. 3).

Tra le ulteriori attribuzioni che la Legge conferisce a tale organismo, meritano di essere segnalate quelle relative allo svolgimento di attività di raccordo con il Comitato centrale per l'Albo nazionale dell'autotrasporto per conto terzi, nonché all'esercizio, in generale, di funzioni di consulenza e di proposta nei confronti dell'amministrazione regionale, anche in tema di attività di formazione, ricerca e studio nel settore (art. 4). Circa l'attività di coordinamento che deve essere garantita tra le Amministrazioni provinciali e la Regione, la Legge attribuisce alle Province il compito di trasmettere periodicamente alla Regione i dati e gli elementi conoscitivi relativi agli Albi provinciali dell'autotrasporto per conto di terzi ed alle licenze per l'autotrasporto in conto proprio, secondo quanto concordato con la Direzione generale regionale competente in materia di trasporti (art. 2, co. 3).

Un ulteriore ambito di intervento interessato dalla Legge regionale n.9/2003, è rappresentato dall'individuazione dei soggetti cui compete la gestione degli esami necessari per il conseguimento dei titoli di idoneità professionale per l'autotrasporto merci e passeggeri (ex artt. 7 e 8 D.leg.vo n. 395/2000).

Ogni attribuzione al riguardo è riservata alla Provincia, cui, ai fini dello svolgimento dei predetti esami, è riconosciuta la facoltà di avvalersi di apposite commissioni<sup>86</sup>, nonché di individuare le scadenze temporali necessarie per l'espletamento delle prove (art. 6, co. 2 e 7).

Alle Province è, altresì, attribuita la facoltà di pervenire alla stipula di appositi accordi, al fine di organizzare e svolgere unitariamente gli esami, anche avvalendosi di un'unica Commissione destinata ad operare per una pluralità di

---

<sup>86</sup> In linea con quanto concordato in sede di Conferenza unificata, tali Commissioni sono composte da: "a) un funzionario della Provincia con funzioni di presidente; b) un membro esperto designato dalla Provincia; c) un membro esperto designato dall'ufficio periferico del Dipartimento dei trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Detta composizione essere ampliata con apposito regolamento adottato dalla Provincia. I componenti della Commissione rimangono in carica per un periodo di tre anni. Anche in tal caso risulta carente una espressa previsione circa l'ipotesi di rinnovo della carica (art. 6, co. 2, 3 e 4).

ambiti provinciali (art. 6, co. 10).

La Legge regionale precisa che, nelle more di istituzione delle predette Commissioni, lo svolgimento degli esami è assicurato dalle Commissioni tuttora esistenti (art. 6, co. II)<sup>87</sup>.

Preme rilevare come il riassetto organizzativo definito ad opera della L.R. n.9/2003, inteso a dare risposta all'esigenza di chiarezza ed uniformità venutasi a creare in conseguenza dell'attuazione del processo di decentramento amministrativo, non abbia trovato successiva attuazione.

A tal proposito, si ritiene che la mancata istituzione della predetta Commissione regionale, intesa a fornire le linee di indirizzo e a garantire l'armonizzazione nel coordinamento tra le diverse commissioni provinciali, si sia rivelata come concreta mancata opportunità, per intervenire risolutivamente in merito all'armonizzazione delle procedure istituite tra i diversi Enti provinciali al fine dello svolgimento delle funzioni ad essi conferite.

Si ritiene, inoltre, che la presenza di tale organo, finalizzato anche a porsi come strumento di raccordo con il Comitato centrale per l'Albo nazionale dell'autotrasporto per conto terzi, avrebbe permesso di trasferire in maniera maggiormente efficace, le principali criticità rilevate a livello territoriale, costituendo altresì, un importante strumento per l'attività di monitoraggio del settore, utile anche ai fini della predisposizione delle linee guida per la definizione delle politiche strategiche in ambito di autotrasporto merci.

---

<sup>87</sup> Per quanto riguarda il contenuto delle prove d'esame, l'Accordo raggiunto in sede di conferenza unificata ha precisato che è compito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti disporre l'elenco generale dei quesiti d'esame, al fine di garantire un uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale.

## **CAPITOLO V**

### **LA REGOLAMENTAZIONE DELL'AUTOTRASPORTO MERCI IN AMBITO COMUNITARIO**

*SOMMARIO: 5.1 L'autotrasporto di merci nell'ambito della disciplina comunitaria: profili introduttivi - 5.2 L'introduzione della licenza comunitaria per il trasporto merci su strada in ambito UE - 5.3 La disciplina del cabotaggio stradale - 5.4 Norme nazionali in ambito di cabotaggio stradale - 5.5 Il nuovo pacchetto comunitario del 21 ottobre 2009: norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada - 5.6 La nuova regolamentazione del cabotaggio stradale*

#### **5.1 L'autotrasporto di merci nell'ambito della disciplina comunitaria: profili introduttivi**

Il trasporto internazionale di merci su strada è disciplinato in maniera dettagliata da apposite convenzioni stipulate tra gli Stati, al fine di garantire ovunque il rispetto delle regole di concorrenza, sicurezza e qualità.

Anche in ambito comunitario, i servizi di trasporto di cose su strada sono stati interessati da un'intensa attività di regolamentazione, finalizzato a favorire l'attuazione del graduale processo di liberalizzazione del settore.

Fino all'inizio degli anni novanta, i servizi di autotrasporto da compiersi in ambito europeo sono stati assoggettati all'applicazione di forme restrittive di limitazione all'accesso e di contingentamento. In particolare, l'intero settore era sottoposto all'operatività del principio della c.d. "riserva di cabotaggio", secondo cui la legittimazione al compimento dei servizi di autotrasporto doveva essere accordata in capo ai soli vettori nazionali e, in linea di principio, produceva effetti limitatamente al territorio dello Stato membro che l'aveva riconosciuta. In altri termini, il compimento di un'attività di trasporto avente ad oggetto il trasferimento di merci tra Stati membri, similmente allo svolgimento degli altri servizi di autotrasporto internazionali, veniva subordinato al previo conseguimento da parte dei singoli operatori di un'autorizzazione rilasciata dalle

autorità pubbliche nazionali competenti degli Stati il cui territorio era interessato dall' operazione di trasporto.

Rispetto a quanto previsto dall'ordinamento interno, disposizioni inerenti la regolamentazione dei trasporti internazionali di merci su strada si riscontrano unicamente all'art. 44 della legge 298/74, che, in proposito, prevedeva il possesso di idoneo titolo autorizzativo, da tenersi a bordo del mezzo durante l'esecuzione del servizio.

Detta disposizione sanciva che: *"Le imprese aventi sede in Italia che siano titolari di autorizzazione o licenza per il trasporto di cose possono essere ammesse ad effettuare trasporti internazionali alle condizioni e nei limiti previsti dagli accordi bilaterali o multilaterali purché siano in possesso degli speciali requisiti a tale scopo previsti dalle relative disposizioni. Le imprese aventi sede all'estero sono ammesse ad effettuare sul territorio italiano i trasporti internazionali consentiti dalle norme vigenti nel Paese d'origine e a condizione che siano fornite del titolo valido per effettuare il trasporto internazionale richiesto dagli accordi bilaterali o multilaterali. La mancanza, l'inefficacia o l'indebito uso del titolo richiesto, quando il fatto non costituisca più grave reato, sono soggetti alle sanzioni stabilite dalle disposizioni in materia. Costituisce comunque violazione ai sensi dell'art. 46 la circolazione di veicoli immatricolati all'estero sprovvisti della prescritta autorizzazione al trasporto internazionale"* .

Significativi elementi di novità sono stati introdotti ad opera del Regolamento CEE del Consiglio 26 marzo 1992, n. 881<sup>88</sup>, in tema di *"accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità, effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri"*<sup>89</sup>.

In particolare, il predetto Regolamento, nel trovare applicazione ai servizi di trasporto di merci su strada per conto terzi effettuati nel territorio della Comunità,

---

<sup>88</sup> In G.U.C.E. n. 4 del 18 giugno 1992.

<sup>89</sup> Per una disamina del processo di liberalizzazione che ha interessato l'attività di autotrasporto esercitata a livello comunitario si veda: M. MICELI - T. MARANO, *Cabotaggio terrestre: il faticoso percorso che ha portato alla liberalizzazione all'interno della Comunità europea*, in *Amm. Ferr.*, giugno 1999, p. 36.

ha stabilito che, a decorrere dal gennaio 1993, un vettore stabilito in uno Stato della Comunità ha il diritto di effettuare servizi di trasporto verso un altro Stato membro, dietro conseguimento di una licenza comunitaria (artt. 3 e 15). Ne consegue che, se sino a tale data, ai fini del compimento di un'attività di auto-trasporto merci tra Stati membri risultava necessario il possesso di uno specifico atto autorizzativo, rilasciato in applicazione di accordi bilaterali ovvero nel quadro di contingenti comunitari, a decorrere dal primo gennaio 1993, vengono introdotti a livello comunitario, criteri di accesso alla professione di natura meramente qualitativa.

## **5.2 L'introduzione della licenza comunitaria per il trasporto merci su strada in ambito UE**

L'introduzione della Licenza Comunitaria, per il trasporto merci su strada intracomunitario, (ad opera dell'entrata in vigore del Regolamento CEE n. 881/92 del 26.03.1992,) rafforza la realizzazione della progressiva attuazione del principio di libertà di prestazione dei servizi di trasporto.

Il rilascio della predetta Licenza non più soggetta a contingentamento, viene subordinato all'accertamento dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e idoneità professionale estesa al settore dei trasporti internazionali.

Tale documento, autorizza l'impresa ad effettuare il trasporto internazionale di merci per conto terzi nel territorio degli stati appartenenti all'Unione Europea, sia che esso avvenga tra uno Stato membro ed uno Stato terzo, oppure tra due Stati terzi con attraversamento di uno o più Stati membri, classificando, come trasporti internazionali (infracomunitari) *“tutti gli spostamenti dei veicoli i cui punti di partenza e di arrivo siano situati in due Stati membri diversi, con o senza transito in uno o più Stati membri o Paesi terzi; ovvero gli spostamenti di veicoli da uno stato membro e verso un paese terzo e viceversa, con o senza transito in uno o più Stati membri o Paesi terzi, o tra paesi terzi con transito nel territorio di uno o più Stati membri; tutti gli spostamenti dei veicoli a vuoto relativi a tali trasporti”*.

(art. 2 Regolamento CEE 881/92).

La licenza comunitaria, ai sensi del successivo art. 3 c. 2, è rilasciata da uno Stato membro alle imprese di autotrasporto merci in conto terzi che siano stabilite in uno stato membro in conformità alla legislazione interna; ovvero siano abilitate nel proprio stato ad effettuare autotrasporti internazionali di merci, in conformità alla legislazione comunitaria ed alla normativa interna in materia di accesso alla professione. Entrambi questi requisiti costituiscono una condizione, indispensabile per il rilascio della Licenza comunitaria. L'art. 5 c. 2 dispone che l'originale della licenza comunitaria debba essere conservato presso la sede dell'impresa, la licenza è intestata al titolare dell'impresa, non è cedibile ed ha validità per cinque anni. I singoli Stati membri dell'Unione Europea, la rilasciano alle imprese stabilite nel proprio territorio<sup>90</sup>, tale competenza in Italia è in capo al Ministero dei Trasporti.

Il medesimo Regolamento, inoltre, stabilisce, all'Allegato II, che alcuni trasporti intracomunitari su strada di merci sono esenti dall'applicazione del regime della licenza comunitaria, liberalizzandone, per l'effetto l'esercizio. Tra i trasporti intracomunitari esenti rientrano: i trasporti effettuati nell'ambito di un servizio pubblico, i trasporti di veicoli danneggiati o da riparare, i trasporti di merci con autoveicoli, il cui peso totale a carico autorizzato, compreso quello dei rimorchi, non supera le 6 tonnellate o il cui carico utile autorizzato, compreso quello dei rimorchi, non supera le 3,5 tonnellate, i trasporti di medicinali, apparecchi e attrezzature mediche, nonché altri articoli necessari in caso di soccorsi urgenti, soprattutto in presenza di calamità naturali; i trasporti di merci in conto proprio<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup>Oltre all'originale, il Regolamento prevede che vengano rilasciate tante copie conformi quante sono i veicoli che siano nella disponibilità dell'impresa a titolo di piena proprietà o ad altro titolo, in particolare, in virtù di un contratto di vendita a rate, di un contratto di noleggio o di un contratto di leasing. La copia conforme deve essere tenuta a bordo di ogni veicolo ed essere esibita, ogniqualvolta gli agenti preposti al controllo la richiedano (art. 5 c. 4 Reg. cit.).

<sup>91</sup> Con riferimento al trasporto in conto proprio, incluso tra le fattispecie liberalizzate, la disciplina comunitaria dà una definizione sostanzialmente analoga a quella tracciata dalla legislazione nazionale. Tale fattispecie ricorre, allorché sussistano le seguenti condizioni: *“le merci trasportate devono appartenere all'impresa o essere state da essa vendute, acquistate, date o prese in affitto, prodotte, estratte, trasformate o riparate; il trasporto deve servire a far affluire le merci all'impresa, o a spedirle dall'impresa stessa, oppure a movimentarle all'interno dell'impresa o, per esigenze aziendali, all'esterno dell'impresa stessa; gli autoveicoli adibiti a tale trasporto devono essere condotti dal personale dell'impresa; i veicoli che trasportano le merci debbono essere di proprietà dell'impresa o essere stati da questa acquistati a credito o noleggiati, a condizione che*



### 5.3 La disciplina del cabotaggio stradale

Ulteriori innovazioni, in ambito di regolamentazione comunitaria, sono state apportate in tema di “cabotaggio stradale”.

Tale fattispecie, si sostanzia nel diritto, da riconoscersi in capo ad un vettore residente in uno Stato membro, di effettuare servizi di autotrasporto all'interno di un altro Stato ospitante, ove il vettore medesimo non disponga di sede o di altro stabilimento.

La predetta disciplina, per evidenti effetti sull'esercizio della libertà di iniziativa economica e di concorrenza all'interno del mercato unico europeo dei trasporti stradali, come previsti dal Trattato Istitutivo dell'Unione Europea, benché di matrice comunitaria, presenta, come si vedrà di seguito, importanti declinazioni e varianti a livello delle singole normative d'attuazione nazionali.

Rispetto alle succitate innovazioni, deve richiamarsi il Regolamento CEE del Consiglio 25 ottobre 1993, n. 3118<sup>92</sup> che, nel determinare i criteri di accesso, da parte di vettori non residenti, al mercato dei servizi di trasporto nazionali di merci su strada all'interno di uno Stato membro ospitante, ha inteso portare a termine il processo di progressiva liberalizzazione del settore nell'ambito del territorio comunitario<sup>93</sup>.

---

*in quest'ultimo caso essi soddisfino le condizioni previste dalla Direttiva 84/647/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1984, relativa all'utilizzazione di veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada. Questa disposizione non si applica in caso d'utilizzazione di un veicolo di sostituzione durante un guasto di breve durata del veicolo usato normalmente”.*

<sup>92</sup> In G.U.C.E., L 279 del 12 novembre 1993

<sup>93</sup> Sul prunto, si rammenta che un primo regime transitorio di cabotaggio era già stato introdotto ed istituito dal Regolamento CEE del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4059 (oggi non più in vigore), con cui si era pervenuti alla definizione delle condizioni legittimanti l'ammissione di vettori non residenti all'esercizio di attività aventi ad oggetto trasporti nazionali di merci su strada all'interno di uno Stato membro ospitante. Il suddetto Regolamento, prevedeva che, a decorrere dal luglio 1990, ogni vettore di merci su strada per conto terzi, avente sede in uno Stato membro ed abilitato ad effettuare trasporti internazionali di merci su strada, conformemente alla legislazione di tale Stato, fosse autorizzato ad effettuare, a titolo temporaneo, trasporti nazionali di merci su strada per conto terzi in un altro Stato membro, senza ivi disporre di sede o di altro stabilimento (art. 1). Il Regolamento stabiliva, inoltre, che i trasporti nazionali di merci su strada in esame dovessero effettuarsi nell'ambito di un contingente comunitario di cabotaggio, da aumentarsi annualmente a partire dal primo luglio 1991 (art. 2). Le autorizzazioni di cabotaggio, rilasciate ai vettori richiedenti dalle Autorità competenti dello Stato membro di stabilimento, accordavano al soggetto titolare il libero accesso al territorio degli Stati membri ospitanti, consentendo pertanto lo svolgimento di qualsiasi servizio di trasporto stradale di merci per conto terzi. Tale regime transitorio ha trovato applicazione fino all'entrata in vigore del Regolamento n. 3318/93.

L'art. 12, co. 2 del Regolamento da ultimo richiamato, in effetti, ha stabilito che, a partire dal 10 luglio 1998, si ponesse fine all'applicazione del regime di autorizzazione e di contingentamento comunitario dei trasporti di cabotaggio. In particolare, a decorrere dal 10 luglio 1998, qualsiasi vettore non residente, purché in possesso della licenza comunitaria di cui al Regolamento n. 881/92, è stato ammesso *"ad effettuare (. . .) senza restrizioni quantitative, trasporti nazionali di merci su strada"* all'interno del territorio di uno Stato membro ospitante, a condizione che ciò avvenga *"a titolo temporaneo"*.

Relativamente al significato da attribuirsi alla locuzione "a titolo temporaneo", in mancanza di precise indicazioni normative al riguardo, pare opportuno segnalare come la definizione del carattere temporaneo del cabotaggio stradale nel trasporto di merci sia stata oggetto di una Comunicazione interpretativa formulata dalla Commissione europea<sup>94</sup>. In particolare, la Commissione, nell'attenersi alle soluzioni accolte in materia dalla giurisprudenza comunitaria<sup>95</sup>, ha chiarito che *"il carattere temporaneo di un'operazione di cabotaggio deve essere valutato attenendosi a quanto stabilito dalla Corte di giustizia, e cioè tenendo conto della durata, della frequenza, della continuità e della periodicità della prestazione del servizio. Ogni situazione concreta dovrà essere comunque esaminata individualmente su tale base"*.

La Commissione europea ha, altresì, precisato che *"in ogni caso, un'attività svolta da un trasportatore, non stabilito nello Stato ospitante, sul territorio di questo Stato è considerata non autorizzata dal regolamento (CEE) n. 3118/93 se si tratta di un'attività: permanente, esercitata in modo continuativo o regolare; o effettuata sistematicamente e non solo secondo le circostanze; o tale che il veicolo del trasportatore non stabilito nello Stato ospitante non lasci mai il territorio di questo Stato"*.

Pertanto, si rileva che, se nel quadro normativo previgente l'esercizio dell'attività di autotrasporto in parola appariva condizionato al previo conseguimento di una specifica autorizzazione, in applicazione di limitazioni di accesso al mercato di

---

<sup>94</sup> In G.U.C.E., C-21/2005 del 26 gennaio 2005.

<sup>95</sup> Cfr. C-55/94, 30 novembre 1995; C-215/01, 11 dicembre 2003.

natura quantitativa, il Regolamento n. 3118/93 ha, per contro, anche nella summenzionata ipotesi, riconosciuto il diritto di esercitare detta attività in capo ad ogni vettore che si dimostri in possesso di meri requisiti di natura qualitativa, necessari ai fini del rilascio della licenza comunitaria da parte delle competenti autorità di uno Stato membro.

Come in precedenza evidenziato, per l'appunto, secondo il complesso di norme dettate dalla Direttiva 96/26 del Consiglio, del 29 aprile 1996 (così come modificata dalla Direttiva 98/76 del 10 ottobre 1998), i soggetti candidati all'esercizio dell'attività di vettore stradale devono risultare in possesso dei requisiti relativi all'onorabilità, alla capacità finanziaria ed alla capacità professionale<sup>96</sup>.

A norma dell'art. 6, co.1, del Regolamento n. 3118/93, l'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta *"alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in vigore nello Stato membro ospitante, nei seguenti settori: a) prezzi e condizioni che disciplinano il contratto di trasporto; b) pesi e dimensioni dei veicoli stradali (. . .); c) disposizioni relative al trasporto di talune categorie di merci, in particolare merci pericolose, derrate deperibili; animali vivi; d) durata della guida e del riposo; e) IVA (imposta sul valore aggiunto) sui servizi di trasporto (. . .)"*.

Pare opportuno rilevare che, secondo la soluzione interpretativa accolta, dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, i settori indicati dalla predetta norma, lett. a)-e), "costituiscono un elenco esaustivo"<sup>97</sup>.

Pertanto, eventuali restrizioni imposte da uno Stato membro, che risultino del tutto estranee all'ambito di applicazione della regolamentazione specifica dei settori indicati dall'art. 6, co. 1., sono suscettibili di porsi in contrasto con i principi comunitari posti a tutela del libero mercato<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Preme segnalare che la Direttiva *de qua* impone il riconoscimento reciproco, da parte degli Stati membri, dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli attestanti il possesso delle condizioni nel testo citate (art. 8).

<sup>97</sup> Cfr. causa C-115/00, *Andreas Hoves Internationaler Transport-Service Sàrl contro Finanzarnt Borken*.

<sup>98</sup> In particolare la Corte di Giustizia chiamata a pronunciarsi relativamente all'imposizione di tasse, da parte delle autorità tedesche, su autoveicoli commerciali immatricolati nello Stato membro di stabilimento (il Lussemburgo) ed adibiti ad attività di cabotaggio terrestre in quello ospitante (la Germania).

Il giudice comunitario, con sentenza 2 luglio 2002<sup>99</sup>, ha osservato che *“costringere un trasportatore a versare una tassa sugli autoveicoli nello Stato membro ospitante, quando abbia già corrisposto tale tassa nello Stato membro di stabilimento, si porrebbe in contrasto con l'obiettivo del Regolamento n. 3118/93 che, come affermato nel suo secondo considerando, è diretto all'eliminazione di qualsiasi restrizione nei confronti del prestatore di servizi motivata dalla sua nazionalità o dal fatto che sia stabilito in, uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere fornita”*.

Ne consegue che *“l'art. 6 del Regolamento n. 3118/93 osta a disposizioni nazionali di uno Stato membro ospitante che prevedano l'applicazione, da parte dello Stato medesimo, della tassa sulla circolazione degli autoveicoli agli automezzi adibiti al trasporto di merci su strada che abbiano il luogo abituale di stazionamento sul territorio dello Stato ospitante stesso, laddove siano immatricolati nello Stato membro di stabilimento e siano utilizzati nello Stato membro ospitante ai fini dell'effettuazione di cabotaggio stradale, conformemente ad autorizzazioni regolarmente rilasciate dallo Stato membro di stabilimento”*.

A conclusioni non dissimili, il giudice comunitario è pervenuto con la sentenza 15 novembre 2005<sup>100</sup>, relativamente all'imposizione da parte delle autorità austriache di divieti di circolazione in capo a specifiche tipologie commerciali. La Corte di giustizia, ha evidenziato che *“uno Stato membro, allo scopo di garantire la qualità dell'aria e dell'ambiente nella zona interessata, adotti una normativa che vieta agli autocarri pesanti più di 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci di circolare su un tratto stradale di primaria importanza, che costituisce una delle principali vie di comunicazione terrestre tra alcuni Stati membri, viene meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 28 CE e 29 CE”*<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Causa C-115/00, cit.

<sup>100</sup> Causa C-320/03, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d'Austria.

<sup>101</sup> In particolare il Giudice comunitario, ha evidenziato che *“un siffatto divieto ostacola la libera circolazione delle merci e, soprattutto, il loro libero transito, pertanto deve essere considerato come integrante una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative, incompatibile con gli obblighi di diritto comunitario derivanti dagli artt. 28 CE e 29 CE, qualora non sia obiettivamente giustificata”*.

#### 5.4 Norme nazionali in ambito di cabotaggio stradale

Le prime disposizioni in ambito di cabotaggio stradale sul piano nazionale, vengono poste in essere dal D.M. 18 marzo 2005<sup>102</sup> in tema di “*disposizioni concernenti l’esecuzione in territorio nazionale dell’attività di cabotaggio a titolo temporaneo*” e dal D.D. del 24 marzo 2005<sup>103</sup>, che determina le disposizioni di attuazione del primo decreto.

I predetti provvedimenti, ambiscono a definire regole chiare nell'ambito temporale di esecuzione dell'attività di cabotaggio stradale di merci in Italia, al fine di garantire che il servizio di autotrasporto di merci sul territorio nazionale avvenga nel rispetto del principio della libera concorrenza e contestualmente senza distorsione della stessa.

Pertanto, le imprese stabilite nei Paesi membri possono effettuare cabotaggio con ciascuno dei loro veicoli, secondo le seguenti modalità: “*a) ogni veicolo può effettuare un’attività massima di 30 giorni, siano a no consecutivi, in un arco di tempo di 60 giorni consecutivi b) ciascun veicolo deve uscire dal territorio italiano o, comunque essere assente dallo stesso almeno una volta ogni mese di calendario; c) l’impresa ha l’obbligo di tenere a bordo di ogni veicolo, durante l’esecuzione del trasporto di cabotaggio, il corrispondente “libretto dei resoconti dei trasporti di cabotaggio stradale per autotrasporto di merci in conto terzi”*”<sup>104</sup>.

Il D.M. precisa che tenuto conto di quanto previsto dall'art. 4 del Regolamento

---

<sup>102</sup> Pubblicato in G.U. – Serie Generale n. 77 del 04 aprile 2005

<sup>103</sup> *Ibidem.*

<sup>104</sup> In riferimento alle condizioni esplicitate nel testo, si precisa che : a) il periodo di 60 giorni in cui è possibile distribuire discrezionalmente l’attività massima, pari a 30 giorni, di prestazioni di cabotaggio, non corrisponde a mesi fissi di calendario, ma è da intendersi quale periodo mobile. Per tale motivo, il rispetto del limite va verificato al momento in cui avviene il controllo in modo che si accerti che, in un periodo qualunque di 60 giorni consecutivi, non vi sia stata la violazione del limite di 30 giorni di attività; b) ogni veicolo dell’impresa ammesso al cabotaggio dovrà, invece, lasciare il territorio nazionale una volta ogni mese di calendario. Sarà comunque, in regola con tale limite temporale, qualora fosse al di fuori del territorio italiano nello stesso mese, in precedenza, almeno una volta; c) il libretto dei resoconti costituisce un documento integrativo della licenza comunitaria ed il suo possesso è indispensabile per il trasporto di cabotaggio eseguito sotto il regime della licenza comunitaria.

(CEE) n. 3118/93 del 25 ottobre 1993 in ordine al possesso di un libretto dei resoconti per la registrazione delle attività di cabotaggio svolte, analogo strumento viene ritenuto ancora in grado di assolvere alla funzione di controllo del rispetto della disciplina del cabotaggio. Pertanto come in precedenza indicato, ai sensi dell'art. 2 del D.M. 18 marzo 2005, *“Le imprese che effettuano attività di cabotaggio stradale per autotrasporto di cose in conto terzi, come indicato nell'art. 1, hanno l'obbligo di conservare a bordo del veicolo un libretto dei resoconti dei trasporti nazionali di cabotaggio stradale per autotrasporto di merci in conto terzi, le cui caratteristiche saranno precisate nel decreto di cui all'art. 3, in cui devono essere annotati i viaggi di cabotaggio effettuati. Tale libretto deve essere esibito ad ogni eventuale richiesta degli organi di controllo. (..)”* La normativa prevede altresì che il libretto debba essere compilato prima dell'inizio stesso del viaggio, sullo stesso vengono indicate anche le informazioni relative all'ingresso ed all'uscita dal territorio italiano, onere quest'ultimo a carico del conducente.

Per quanto riguarda il regime sanzionatorio prescritto per il caso di violazioni della normativa comunitaria e nazionale in tema di cabotaggio e sicurezza stradale, commesse dal vettore straniero durante l'esecuzione del trasporto, il Regolamento 3118/93 prevede che gli Stati membri in cui il cabotaggio viene eseguito possono applicare sanzioni contro il vettore non residente che abbia commesso sul loro territorio infrazioni allo stesso regolamento o alla normativa nazionale o comunitaria in materia di trasporti.

Il D.M. 18 marzo 2005, sopra citato, all'art. 4, evidenzia che *“per le violazioni allo stesso decreto, si applica la normativa vigente in materia di autotrasporto”*<sup>105</sup>. Da ultimo il comma 2 del art. 4 sancisce che: *“La mancata indicazione sul libretto dei resoconti della data di effettuazione del trasporto di cabotaggio e del luogo di carico e scarico della merce equivale al mancato*

---

<sup>105</sup> Tale normativa è riconducibile alla Legge 298/74 e successive modifiche ed integrazioni. Ulteriori chiarimenti in merito alla tipologia di violazioni vengono fornite ad opera della Circolare n. 1/2005 prot. 2932/80 del 26 luglio 2005 Dipartimento Trasporti Terrestri, che identifica le suddette tipologie di violazioni, segnalando tra queste i comportamenti ascrivibili agli art 26 (esercizio abusivo) e art. 46 (trasporti abusivi) della L. 298/74 in concorso tra di loro.

*possesso del libretto stesso.”*

## **5.5 Il nuovo pacchetto comunitario del 21 ottobre 2009: norme comuni per l’accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada**

Il nuovo pacchetto comunitario del 21 ottobre 2009, già menzionato in riferimento al Regolamento (CE) 1071/2009 annovera tra i provvedimenti entrati in vigore a far data dal 04 dicembre 2011 anche il Regolamento (CE) 1072/2009.

Il predetto Regolamento, nell’abrogare i Regolamenti (CEE) n. 881/92 e (CEE) n.3118/93, in precedenza esaminati, ha introdotto un quadro normativo unitario e comune inteso ad innovare la disciplina relativa all’accesso al mercato dell’autotrasporto merci avente carattere internazionale.

La norma in parola trova diretta applicazione ai trasporti di merci su strada per conto terzi effettuati tra Stati membri, nonché, in linea di principio, a quelli eseguiti da uno Stato membro ad un Paese terzo e viceversa.

Con specifico riferimento a tale ultima tipologia di trasporti, qualora, nell’ambito del trasporto internazionale, lo Stato membro rappresenti il territorio che il vettore attraversa in transito, il Regolamento (CE) n.1072/2009 trova diretta applicazione alla parte di percorso effettuata sul territorio comunitario. Diversamente, se nell’ambito del trasporto internazionale, lo Stato membro rappresenti il territorio di partenza o di destinazione, il Regolamento (CE) n.1072/2009 trova applicazione soltanto previo accordo tra la Comunità e il Paese terzo interessato (art. 1), posto che *"il trasporto con partenza da Stati membri e destinazione in paesi terzi è ancora disciplinato, in larga misura, da accordi bilaterali tra gli Stati membri e i paesi terzi"* (cfr. terzo considerando).

Il Regolamento (CE) n.1072/2009, in linea con quello previgente n.881/1992, subordina lo svolgimento dei trasporti internazionali di merci su strada in ambito comunitario al possesso di una licenza comunitaria. Qualora il conducente sia cittadino di un Paese terzo, il Regolamento in parola richiede altresì il possesso di un ulteriore documento costituito *dall’attestato di*

*conducente*".

La licenza comunitaria è rilasciata a nome del vettore e non è cedibile a terzi soggetti (art.4.6, Regolamento (CE) n.1072/2009). Essa è rilasciata dall'Autorità competente (nel nostro ordinamento rappresentata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) all'autotrasportatore di merci per conto terzi che risulti stabilito in uno Stato membro e sia abilitato ad effettuare trasporti internazionali di merci su strada, in conformità della legislazione comunitaria e della legislazione nazionale di tale Stato membro (art. 4.1, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

Il Regolamento (CE) n.1072/2009 ha ampliato la durata massima, rinnovabile, della licenza comunitaria estendendola da cinque a dieci anni (art. 4.2, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

La licenza deve essere conservata in originale, dall'impresa di trasporto (art. 4.3, Regolamento (CE) n. 1072/2009) e, in copia certificata conforme, a bordo di ciascun veicolo del trasportatore, dovendo essere esibita su richiesta degli agenti preposti al controllo (art. 4.6, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

Le autorità competenti dello Stato membro di stabilimento hanno il compito di verificare la sussistenza e la permanenza delle condizioni legittimanti il rilascio o il rinnovo della licenza (art. 6, Regolamento (CE) n. 1072/2009), potendo, con decisione motivata, rifiutare il rilascio o il rinnovo del documento, nonché disporre il ritiro, qualora l'attività di controllo effettuata conduca ad esiti negativi (art. 7.1, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

Le autorità competenti dello Stato membro di stabilimento hanno la facoltà di procedere al ritiro della licenza comunitaria, anche qualora l'impresa abbia fornito informazioni inesatte in sede di richiesta di rilascio del documento (art.7.2, Regolamento (CE) n. 1072/2009), nonché in caso di infrazione grave della normativa comunitaria in materia di trasporti su strada commessa o accertata (art. 12.1, Regolamento (CE) n. 1072/2009). Il possesso della licenza comunitaria non è richiesto per lo svolgimento di talune tipologie di trasporto individuate, in via tassativa, dall'art. 1.5 del Regolamento, tra le quali possono menzionarsi: i trasporti postali; i trasporti di veicoli danneggiati o da



riparare; i trasporti di merci con autoveicoli aventi massa inferiore alle 3,5 tonnellate; i trasporti in contro proprio; i trasporti di medicinali, apparecchi e attrezzature mediche, nonché altri articoli necessari per cure mediche urgenti, in particolare a seguito di calamità naturali. Qualora il soggetto preposto alla guida del veicolo commerciale sia cittadino di un Paese terzo, come sopra evidenziato, il Regolamento (CE) n. 1072/2009, oltre alla licenza comunitaria, richiede altresì il possesso del c.d. attestato di conducente.

Il documento in parola è rilasciato, da parte delle Autorità competenti dello Stato membro in cui l'impresa ha il proprio stabilimento, all'autotrasportatore che risulti già titolare di licenza comunitaria e che in detto Stato assuma legalmente o ricorra al legittimo impiego di un conducente extracomunitario (art. 5.2, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

L'attestato, che è nominativo ed ha una validità massima di cinque anni, certifica che il conducente è assunto nel rispetto delle condizioni di lavoro e di formazione professionale dei conducenti previste dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e, se del caso, dai contratti collettivi applicabili in detto Stato membro (art. 5.2, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

L'attestato di conducente è di proprietà dell'impresa di autotrasporto, la quale mette il documento a disposizione del conducente nominativamente ivi identificato e incaricato della guida del veicolo. Una copia certificata conforme dell'attestato di conducente è conservata nei locali dell'impresa e deve essere esibita su richiesta degli agenti preposti al controllo (art. 5.6, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

La validità dell'attestato di conducente è subordinata alla permanenza delle condizioni che ne legittimano il rilascio, con la conseguenza che, al loro venir meno, gli Stati membri devono provvedere affinché il documento sia immediatamente restituito alle Autorità competenti (art. 5.7, Regolamento (CE) n. 1072/2009). Al fine di accertare la permanenza delle predette condizioni, gli Stati membri hanno l'obbligo di effettuare, ogni anno, un'attività di controllo avente ad oggetto almeno il 20% degli attestati di conducente rilasciati (art. 6.2, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

In caso di infrazione grave consistente in uso illecito, di qualunque natura, degli attestati di conducente, le Autorità competenti dello Stato membro di stabilimento del vettore che ha commesso l'infrazione impongono le sanzioni più opportune, tra le quali la sospensione del rilascio o il ritiro degli attestati di conducente ed il ritiro temporaneo o permanente della licenza comunitaria (art. 12.2, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

L'art. 14 del Regolamento in esame prevede che tutte le infrazioni gravi della normativa comunitaria in materia di trasporti su strada commesse da trasportatori e sanzionate dagli Stati membri devono essere iscritte nel registro elettronico nazionale delle imprese di trasporto su strada.

## **5.6 La nuova regolamentazione del cabotaggio stradale**

La disciplina introdotta ad opera del Regolamento (CE) n. 1072/2009 ha apportato importanti innovazioni inerenti la regolamentazione dei trasporti internazionali di merci su strada, introducendo altresì ulteriori novità in merito alla regolamentazione del cabotaggio stradale.

A norma dell' art. 8 del Regolamento in parola, lo svolgimento dei servizi di trasporto all'interno di uno Stato membro diverso da quello in cui l'impresa di trasporto abbia la propria sede è riconosciuto a favore di qualsiasi trasportatore di merci su strada per conto terzi che sia titolare di una licenza comunitaria ed il cui conducente, se cittadino di un paese terzo, risulti in possesso di un attestato di conducente.

Il predetto regolamento, riconferma, rafforzandolo, il concetto di temporaneità, relativo allo svolgimento dei servizi di cabotaggio terrestre. Se nell'ambito della previgente normativa, (Regolamento (CEE) n. 3188/93 ) tale nozione appariva di difficile interpretazione, ora all'interno del nuovo provvedimento comunitario risulta maggiormente precisata.

Invero, come chiarito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con Circolare n. 1 del 5 maggio 2010 - Prot. 39560, il Regolamento (CE) n.1072/2009

circoscrive la durata complessiva del cabotaggio ad un arco temporale di sette giorni e fissa il numero massimo delle operazioni di trasporto consentite in tale periodo a tre. Affinché sia possibile eseguire attività di cabotaggio, inoltre, il vettore deve essere entrato all'interno dello Stato membro ospitante con un veicolo carico e le merci trasportate nel viaggio internazionale devono essere già state consegnate al destinatario.

In tali termini, l'art. 8.2 del Regolamento (CE) n. 1072/2009 dispone che, una volta consegnate, all'interno dello Stato ospitante, le merci trasportate nel corso di un trasporto internazionale, l'autotrasportatore di merci su strada ha sette giorni a disposizione per effettuare, con lo stesso veicolo, fino ad un massimo di tre trasporti di cabotaggio successivi all'ingresso del veicolo nello Stato membro per l'esecuzione del trasporto internazionale. Il vettore può decidere di eseguire le operazioni di cabotaggio non nello Stato membro di arrivo del trasporto internazionale, ma in altri Stati membri. In tale ultima ipotesi, è consentita una sola operazione di trasporto per Stato membro e detta attività deve essere eseguita entro tre giorni dall'ingresso a vuoto in quello Stato membro. Il Regolamento in parola, dunque, nel limitare il numero massimo dei trasporti di cabotaggio eseguibili ed il termine entro il quale i medesimi devono essere svolti, ha senza dubbio introdotto criteri di accesso al mercato sensibilmente più stringenti rispetto a quelli previsti dalla normativa previgente. Per far sì che l'attività di cabotaggio svolta possa ritenersi conforme al dettato del Regolamento (CE) n. 1072/2009, occorre che l'autotrasportatore sia in grado di produrre prove attestanti il compimento sia del trasporto internazionale in entrata, sia di ogni trasporto di cabotaggio effettuato consecutivamente. Per ogni operazione effettuata, il vettore è tenuto a fornire una serie di informazioni riguardanti, tra l'altro, il nome, l'indirizzo e la firma del mittente e del trasportatore e del destinatario; il luogo e la data del passaggio di consegna delle merci e il luogo di consegna previsto; la natura delle merci e la modalità d'imballaggio e, per le merci pericolose, la denominazione generalmente riconosciuta; la massa lorda o la quantità altrimenti espressa delle merci; il numero di targa del veicolo a motore e del rimorchio.

A tale ultimo riguardo, preme osservare come la normativa nazionale risulti già

conforme a quella comunitaria, in quanto ad opera del D.M. 3 aprile 2009, recante *"Disposizioni concernenti l'esecuzione in territorio italiano dell'attività di cabotaggio stradale di merci"* (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 14 aprile 2009), è previsto che *"a bordo del veicolo che effettua trasporto di cabotaggio stradale di merci [ ... ] deve essere conservata, unitamente alla copia conforme della licenza comunitaria, per ogni richiesta degli Organi di controllo, la documentazione che provi chiaramente il trasporto internazionale nel corso del quale si è raggiunto il territorio italiano, nonché per ogni trasporto di cabotaggio in seguito effettuato, un documento"* in cui devono essere riportati i medesimi dati richiesti dal Legislatore comunitario, denominato *"documento di cabotaggio"* (art.2)

Come sopra rilevato, si rammenta che l'art. 3 del D.M. 30 giugno 2009 ha equiparato al predetto documento di cabotaggio la scheda di trasporto.

L'art. 9 del Regolamento (CE) n. 1072/2009, nel rimarcare i principi già introdotti dall'art. 6, comma 1, del regolamento (CEE) n. 3118/93, dispone che l'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta *"alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in vigore nello stato membro ospitante, per quanto riguarda: a) le condizioni che disciplinano il contratto di trasporto; b) i pesi e le dimensioni dei veicoli stradali; c) le disposizioni relative al trasporto di talune categorie di merci, in particolare merci pericolose, derrate deperibili e animali vivi; d) il tempo di guida e i periodi di riposo; e) l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sui servizi di trasporto"*.

Qualora l'attività di cabotaggio abbia creato, o contribuito ad aggravare, una situazione di *"grave perturbazione del mercato dei trasporti nazionali all'interno di una determinata zona geografica"* tale *"da provocare un'eccedenza grave, e suscettibile di protrarsi nel tempo, dell'offerta rispetto alla domanda, con una minaccia per l'equilibrio finanziario e la sopravvivenza di un gran numero di trasportatori"*, qualsiasi Stato membro può ricorrere alla Commissione europea ai fini dell'adozione di misure di salvaguardia comunicandole le informazioni necessarie e le misure che intende adottare nei confronti dei trasportatori residenti. La commissione europea a tale riguardo, ha la facoltà di adottare specifiche

misure di salvaguardia che possono giungere fino alla esclusione temporanea della zona in questione dall'ambito di applicazione del Regolamento (art. 10.3, Regolamento (CE) n. 1072/2009).

Tale ultimo aspetto, dovrà essere oggetto di imminente riflessione in considerazione della volontà di giungere ad una piena liberalizzazione del cabotaggio stradale già a partire dal 2014. A tutt'oggi in mancanza di una armonizzazione della disciplina intesa ad eguagliare le condizioni operative dei vettori europei in merito a costi e regole del servizio, si palesa il concreto rischio di perpetuare situazione di concorrenza sleale, già riscontrata in occasione dell'apertura verso alcuni paesi neocomunitari, che tende a creare vere e proprie situazioni di dumping economico tra operatori.

In tale prospettiva, pertanto, occorrerebbe interrogarsi su come concretamente poter tutelare e continuare a perseguire gli obiettivi di qualificazione del trasporto e sicurezza nella circolazione che devono poter essere riscontrati anche alla luce della realizzazione di un mercato unico europeo dei trasporti. Pertanto senza voler pregiudicare i principi di libera economia di mercato posti alla base del sistema comunitario, in mancanza di regole comuni sulla fiscalità e sui costi di servizio, il Legislatore dovrà interrogarsi sull'opportunità di prevedere la strutturazione di efficaci sistemi di controllo e monitoraggio, che permettano di verificare il regolare svolgimento del servizio di cabotaggio.

Tali misure, dovrebbero essere intese quale rafforzamento della volontà di procedere verso la realizzazione del processo di qualificazione dell'autotrasporto, inteso anche come rispetto dei principi di sicurezza nella circolazione stradale.

A tal pro, si pone l'esigenza di valutare l'attivazione di meccanismi di controllo, che prevedano l'implementazione di sistemi di georeferenziazione dei veicoli stranieri sul territorio nazionale. Ciò, di contro, permetterebbe di supportare la produzione di prove attestanti il compimento sia del trasporto internazionale in entrata, sia di ogni trasporto di cabotaggio effettuato consecutivamente, o precedentemente, attraverso la verifica del monitoraggio dei percorsi stradali effettuati, contestualmente, potrebbe essere interfacciato con gli organi preposti alla vigilanza e al controllo su strada, consentendo di facilitare le operazioni di

accertamento e di rilevare con maggiore facilità le non congruità del servizio e le eventuali infrazioni commesse ad opera dei trasportatori stranieri.

## CAPITOLO VI

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

*SOMMARIO: 6.1 Spunti di riflessione in merito all'efficacia dell'impianto normativo vigente in funzione del raggiungimento degli obiettivi comunitari di competitività e sostenibilità del trasporto merci su strada*

#### **6.1 Spunti di riflessione in merito all'efficacia dell'impianto normativo vigente in funzione del raggiungimento degli obiettivi comunitari di competitività e sostenibilità del trasporto merci su strada.**

L'analisi del quadro normativo di riferimento posto a regolamentazione del settore dell'autotrasporto merci ha permesso di individuare alcuni spunti di riflessione, in riferimento al sistema regolativo dell'autotrasporto di merci su strada.

Nel verificare l'intensa produzione normativa che ha dato luogo al processo di riforma del settore, ci si è interrogati sull'efficacia dei provvedimenti posti in essere, volti, al raggiungimento di una progressiva qualificazione del settore nonché alla contestuale armonizzazione della disciplina a livello comunitario.

Tale intendimento, frutto del recepimento degli orientamenti comunitari in tema di trasporto merci su strada ha determinato la progressiva attuazione del processo di liberalizzazione del mercato, tentando di conciliare, il principio della libera concorrenza con il corretto esercizio dell'attività di autotrasporto.

Ciò, ha dato luogo, talvolta, all'emanazione di misure "correttive", che sebbene ispirate dalla ricerca di un equilibrio tra i principi suesposti, talvolta sono risultate contraddittorie nella loro formulazione.

Si aggiunga, che nel voler addivenire allo sviluppo di un sistema sostenibile di

trasporto delle merci, nonostante si sia professata la volontà di riduzione degli impatti ambientali conseguenti al trasporto su gomma, pare non essersi riscontrata, nella traduzione dei provvedimenti normativi, un'attenta valutazione in merito all'efficienza dei diversi modelli di trasporto.

Tale aspetto, ampiamente dibattuto in sede di definizione delle politiche comunitarie del trasporto<sup>106</sup>, trova conferma nella più recente formulazione del Libro Bianco del 2011“*(Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile)*” laddove vengono indicate le linee guida per la realizzazione di misure indirizzate a perseguire gli obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale attraverso il riequilibrio tra i diversi modi di trasporto, nonché la contestuale diffusione di nuovi modelli di gestione, capaci di incidere significativamente sull'ottimizzazione dei servizi.

Tale monito trova giustificazione nella necessità impellente di promuovere nuove modalità di trasporto in grado di poter condurre a destinazione volumi superiori di merci attraverso la diffusione di modelli maggiormente efficienti.

Se il suddetto auspicio non può prescindere da una considerazione sul potenziamento dell'efficienza energetica dei veicoli in tutti i modi di trasporto, molto può essere migliorato anche in tema di ottimizzazione delle catene logistiche e razionalizzazione del sistema di trasporto merci su strada.

In particolare, nonostante i programmi promossi a livello comunitario e nazionale<sup>107</sup> ritengano prioritario lo sviluppo di forme alternative di trasporto, orientate ad un incremento della “co-modalità”, occorre rilevare che a tutt'oggi, il ruolo rivestito dal settore dell'autotrasporto merci all'interno dei sistemi produttivi, risulta determinante al fine di poter assicurare il processo distributivo delle merci.

---

<sup>106</sup> T. ASCHWANDEN *L'internazionalizzazione dei costi esterni del traffico pesante: la revisione della direttiva “Eurovignette”, Focus – Unione Europea (a cura di ) Marco Onida, in Riv. Giur. Amb., 2009; S.ZUNARELLI Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti, in Dir. trasp. 2002 - I, p. 463.*

<sup>107</sup> La suddetta affermazione si riferisce agli orientamenti espressi nel Libro bianco del 2011, in precedenza citato, nonché a quanto indicato dal *Piano Nazionale della Logistica 2012-2020*, già opp. cit.

Ciò detto, la definizione della pianificazione strategica in ambito di trasporto merci su strada, dovrà necessariamente tenere conto delle dinamiche evolutive del fenomeno trasportistico, contemplando nella strutturazione degli eventuali provvedimenti regolativi e di sviluppo del settore la correlazione a meccanismi di misurazione dell'efficienza ecologica dei modelli di trasporto, così da poterne rilevare il livello di funzionalità e l'incidenza sull'impatto ambientale.

Tale suggestione, è finalizzata a stimolare la rivisitazione di alcuni aspetti della normativa vigente, che lasciano inconsiderate le conseguenze di una mancata razionalizzazione del sistema del trasporto merci su strada riflettendosi inevitabilmente a danno della comunità.

Come si è avuto occasione di rilevare in tema di trasporto in conto proprio, la mancata attivazione di un efficace sistema di monitoraggio inteso a verificare l'evoluzione del fenomeno, ha portato ad una proliferazione della suddetta modalità, in assenza di alcuna riflessione in merito all'opportunità di revisione della disciplina di settore.

Il perpetuarsi di modelli disottimizzati di trasporto, più frequentemente diffusi nelle forme spontaneistiche di gestione della domanda di tali servizi, aumentano esponenzialmente le problematiche correlate alla congestione stradale ed all'aumento delle emissioni inquinanti derivate dalla mancata applicazione di sistemi intelligenti di gestione del trasporto. Nondimeno, per i suddetti aspetti, pare illogico che vengano praticate distinzioni nell'applicazione della normativa di settore, se non in favore di una dimostrata maggiore efficienza ecologica del modello di trasporto utilizzato.

Ne consegue che, se da un lato andrà alimentata una politica promozionale verso sistemi di trasporto virtuosi, intesi a realizzare forme di mobilità sostenibile delle merci, contestualmente, andranno applicate misure di disincentivazione a modelli inefficienti di trasporto, indipendentemente dal fatto che siano praticati attraverso un gestione diretta o terziarizzata del servizio.

Preme rilevare, che passi significativi in questo senso sono stati effettuati



attraverso la revisione della direttiva “Eurovignette”<sup>108</sup>, (Direttiva 2011/76/UE, del 27 settembre 2011.), finalizzata a dare attuazione al sistema di internalizzazione dei costi esterni del trasporto, determinati dal traffico pesante.

Tuttavia, si ritiene che riflessioni in merito all’estensione del suddetto principio a tutto l’intero parco veicolare circolante, utilizzato per il trasporto di cose su strada, dovrebbero essere effettuate, ponderando altresì un meccanismo di tariffazione applicabile all’intera rete viaria. All’uopo, andrebbe anche rivista la normativa in materia di etichettatura dei mezzi, da estendersi anche al segmento dei veicoli commerciali leggeri, solo così pare verosimile che si possa procedere verso la piena applicazione dei principi di “chi utilizza paga” e “chi inquina paga”.

Da ultimo, preme segnalare come l’anticipazione dei suddetti risultati potrebbe essere stimolata attraverso forme di incentivazione a modelli eco-sostenibili di trasporto, che potrebbero essere presi a riferimento dal mercato.

Tale sollecitazione dovrebbe indubbiamente essere diffusa a livello istituzionale, in modo da poter incidere sulla concreta sensibilizzazione della domanda industriale e degli stessi operatori del trasporto. A tal fine importanti indicazioni potrebbero essere date in relazione alle possibili forme di razionalizzazione dei trasferimenti sulle brevi distanze, per i quali sarebbe opportuno verificare la praticabilità di sistemi di accreditamento per gli operatori virtuosi.

---

<sup>108</sup> Pubblicata in *G.U. U.E. L. 269/1* del 14 ottobre 2011. La Direttiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011, modifica la Direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l’uso di talune infrastrutture.

## INDICE BIBLIOGRAFICO

**ALVISI C. e ROMAGNOLI A.**, *L'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose nel quadro della regolamentazione nazionale, locale e comunitaria* in S. ZUNARELLI *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2008, pag. 95.

**ASCHWANDEN T.**, *L'internazionalizzazione dei costi esterni del traffico pesante: la revisione della direttiva "Eurovignette"*, *Focus – Unione Europea (a cura di ) Marco Onida*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009.

**BARDI A.**, *Mobilità sostenibile delle merci: ipotesi di lavoro per una strategia di qualificazione delle supply chain e di razionalizzazione dei traffici camionistici sulle brevi distanze*, in *Stato dell'arte e scenari evolutivi della logistica in Emilia-Romagna, Rapporto dell'Osservatorio della Regione Emilia-Romagna sulle merci e l'autotrasporto*, Rimini, 2011.

**BIANCO G.**, *Trasporto di cose. Autotrasporto per conto terzi. Divieto di stipulare contratti a prezzi e condizioni tariffarie derogative rispetto a quelle fissate dalla Legge*, in *Giur. comm.* 1996, p. 3598.

**BRIGNARDELLO M.**, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000; **ID.**, *Vecchie e nuove ipotesi di disapplicazione delle tariffe a forcina* in *Dir. Maritt.*, 2000, p. 1456.

**CALLIPARI N. e UGGE' P.**, *"Autotrasporto di merci per conto terzi"*, Roma, 2007, p.193.

**CARAMATTI F.**, *Il contratto di trasporto a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 21 novembre 2005, n. 286*, in *Contr.*, 2006, p. 525.

**CARINGELLA F.**, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2004;

**CASANOVA M. e BRIGNARDELLO M.**, *"Autotrasporto di merci per conto terzi"* (voce), in *Dig. disc. priv., Sez. comm. Aggiorn.*, Torino, 2003 p.72.

**CASANOVA M. e BRIGNARDELLO M.**, *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, p. 314 e ss.

**CERULLI IRELLI V.**, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002.

**CILIA L.**, *Il riassetto normativa del settore dell'autotrasporto. (d.lgs .. 21 novembre 2005, n. 286)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2006, p. 831.

**CONFETRA**, *La fattura Italia dei servizi logistici e del trasporto merci*, 2008.

**CONFETRA e ATKEARNY**, “*La logistica italiana*”, -Relazione alla 66° Assemblée annuale, Roma, 1 febbraio, 2011.

**DAL CANTO F.**, Nota redazionale a C.Cost. 14 gennaio 2005, n.7, in *Giur. cost.*, 2005, p. 39.

**DE GONZALO M.L.**, *La liberalizzazione dell'autotrasporto in Italia: dal sistema delle tariffe a forcilla alla liberalizzazione regolata (Relazione al Convegno "Trasporti - Il ruolo strategico e il regime legale della liberalizzazione dei trasporti in Europa", Genova 24 marzo 2006)*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 595.

**DE LIPSIS R.M.**, *Autotrasporto di cose per conto terzi: le linee di un cambiamento*, in *Riv. Giur.circ.trasp.*, 1999, pp 1 e ss.

**DE MARTIN G.C.**, (a cura di), *Il decentramento amministrativo: la complessa attuazione del D.lgs. 112/1998*, Rimini, 2000.

**DE VIVO G.**, *La riforma dell'autotrasporto*, in *Trasp.*, 2005, p. 145.

**DI GIOVANNI C.**, *Ancora sulla compatibilità con l'ordinamento comunitario del regime tariffario relativo al trasporto su strada per conto di terzi*, in *Dir. Trasp.* 1996, p. 195.

**DI MAURO N.**, *In tema di integrazione legale del contratto ex art. 1339*; in *Dir. Maritt.*, 1994, p. 517.

**DONATI A.**, *Bilancio della politica tariffaria della CEE nel settore dell'autotrasporto di cose*, in *Dir. Trasp.* 1979, p. 65.

**FALCON G.**, (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998.

**GEI F.**, *La libertà di forma del contratto di autotrasporto per conto terzi*, in *Trasp.*, 2005, p.171.

**GENTILI A.**, *La corte Costituzionale “chiude i conti” sulla vexata questio della forma del contratto di autotrasporto*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, p.61.

**GHELARDUCCI F.**, *In tema di autorizzazioni contingentate all'autotrasporto di cose in conto terzi: il d.m. 21 novembre 1978*, in *Riv. Giu. Circ. trasp.* 1979, p.569.

**GRAGNOLI E.**, *Prime considerazioni sulla nuova disciplina del contratto di trasporto di merci su strada*, in *Dir. trasp.*, 1993, p.778.

**ISFORT**, *Osservatorio nazionale sul trasporto merci e la logistica, I limiti e i vantaggi di un modello fragile, dicembre 2007*; ISTAT, *Il trasporto merci su strada, anni 2006-2007*.

**ITL (ISTITUTO SUI TRASPORTI E LA LOGISTICA)**, *Progetto finalizzato allo sviluppo e all'efficientamento del sistema dei trasporti nella Provincia di Ravenna*, Presentazione, Ravenna, 2010.

**LANDOLFI F.**, *Albi, le province nel caos*, in *Trasporti sole 24 ore*, 28 gennaio 2002.

**LEPORE M.**, *La circolazione delle merci su strada*, in *Riv. Giur. Circ. Trasp.*, 1993, p. 239.

**MANNA V.**, *La liberalizzazione regolata dell'esercizio di attività di autotrasportatore ed il controllo di polizia stradale*, in *Arch. Giur. Circ. e Sin. Strad.*, 2006- II, p.685.

**MARCOCCIA G.**, *Autotrasporto di cose in conto proprio e relative licenze*, in *Autotrasporto di merci*, Forlì, 2011, p.18.

**MEDICA N.**, *D.L. 162/2008 e D.L. 5/2009 (Interventi urgenti in materia di autotrasporto e modifiche al D.L. 112/2008): un sistema più razionale di determinazione dei costi relativi al trasporto merci su strada per conto di terzi*, in *Dir. mar.*, 2009, pag.572.

**MERUSI F.**, *La disciplina pubblicistica del trasporto di merci su strada in Imp. amb. pubbl. amm.*, 1980, pag.3.

**MERUSI F.**, *Sul regime giuridico del trasporto su strada*, in *Studi Bachelet*, Milano, 1987, p.349.

**MICELI M. e MARANO T.**, *Cabotaggio terrestre: il faticoso percorso che ha portato alla liberalizzazione all'interno della Comunità europea*, in *Amm. Ferr.*, giugno 1999, p. 36.

**MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, CONSULTA GENERALE PER L' AUTOTRASPORTO E LA LOGISTICA**, *Piano Nazionale della Logistica 2012-2020*, 26 luglio 2012, "Bozza Finale".

**MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**: *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti*, Roma, (anni 2008-2009).

**MUNARI F.**, *La segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di servizi di autotrasporto di merci*, in *Dir. Trasp.*, 1994, p. 903.

**NOMISMA**, *La piattaforma Logistica Italia*, Nomisma Libri, Bologna, 2008.

**REALE G.**, *Considerazioni sulla forma del contratto di autotrasporto di cose e sulle annotazioni in caso di forma scritta*, in *Dir. trasp.* 2005, p. 153.

**REGIONE EMILIA ROMAGNA**, *Rapporto Annuale di monitoraggio della mobilità e del trasporto in Emilia-Romagna*, Assessorato alla Mobilità e ai Trasporti, DG reti Infrastrutturali, Logistica e Sistemi di Mobilità, Bologna, 2012.

**RIGUZZI M.**, *Autotrasporto di merci*, Forlì, 2011, p.212.

**RIGUZZI M.**, *Brevi considerazioni sulla nuova forma ad substantiam del contratto di merci su strada*, in *Dir. trasp.* 1997, p. 163.

**RIGUZZI M.**, *Il contratto di trasporto*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. BESSONE, XIV, Torino, 2006, p. 123;.

**RIGUZZI M.**, *Il contratto di trasporto di merci su strada*, in AA.VV., *Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione dei trasporti, del turismo*, in *Atti del convegno di Modena, 31 marzo-1 aprile 1995*, Milano 1996, p 247.

**RIGUZZI M.**, “*La L. 4 agosto 210 n. 127: prime riflessioni sui profili innovativi e sugli elementi qualificanti della nuova disciplina sull'autotrasporto di cose*”, in *Dir. Trasp.*, 2011 p.111.

**RIGUZZI M.**, *Lezioni di diritto dei trasporti*, pp. 41 e 42.

**RIGUZZI M.**, *Prime considerazioni sulla Legge delega per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose*, in *Dir. trasp.* 2005, p. 435.

**RIGUZZI M.**, *Prime considerazioni sulle nuove norme relative alla tutela della sicurezza stradale e della regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto terzi*, in *Dir. trasp.* 2009, p. 35.

**RIGUZZI M.**, *Ulteriori riflessioni in tema di autotrasporto di cose per conto terzi*, in *Dir. trasp.* 2009 - I, p. 405.

**RIGUZZI M. e GIULIANO C.**, “*Formazione del contratto di trasporto delle merci*” in *Autotrasporto di merci*, Forlì, 2009, p. 217.

**ROMAGNOLI A.**, *Il regime di accesso all'autotrasporto delle merci*, in *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, (a cura di ZUNARELLI S., ROMAGNOLI A. e CLARONI A. ), Bologna, 2011 p..69

**SAN GIORGIO M.R.**, *In tema di forma del contratto di autotrasporto*, in *Dir. form.*, 2005, p. 353.

**SANTORO**, *Temi attuali dell'autotrasporto di merci in Italia*, in *Trasp.* 1982, p. 33.

**SARZINA G.**, *Ancora ombre sulle tariffe di trasporto*. in *Corr. giur.* 1992, p. 1012.

**SARZINA G.**, *Disciplina dell'autotrasporto di cose per conto terzi ex legge 298 del 1974: "riformatio in peius" a danno del patrimonio del trasportatore?*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, 1981, p.454.

**SARZINA G.**, *Nuova disciplina dell'autotrasporto di merci*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, cit. pp. 422 e ss.

**SARZINA G.**, *Tariffe obbligatorie: critica della norma interpretativa-Irrazionalità della disciplina obbligatoria*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 2001, p. 777

**SARZINA G.**, *Tariffe obbligatorie di trasporto: norma proibitiva o imperativa?*; in *Corr. giur.* 1993, p. 81

**SIMONELLI G.**, *Polizia locale - il riassetto normativo dell'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi: modifiche apportate dal d.lgs. 286/2005*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 2006, p. 521.

**SPAGGIARI**, *I problemi di autotrasporto di merci in Italia*, in *Trasp.*, 1983, p.91.

**TAGLIAFERRI C.**, *La libertà di forma del contratto di trasporto di merci su strada tra consulta e legge delega*, in *Arch. Giur. circ. sin. Strad.* 2005, p.454.

**TALICE C.**, *La liberalizzazione dell'autotrasporto*, in *Giornale del diritto amministrativo*, 1998, p.524.

**TALICE C.**, *La nuova disciplina dell'autotrasporto*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, 1975, p. 42 e ss..

**TALICE C.**, *Problematica giuridica dell'autotrasporto di merci*, in *Riv. Amm. Rep.it.* 1985, pp.105 e ss.

**TALICE C.**, *Riforma della disciplina dell'autotrasporto di merci*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, 1976, p. 675 e ss.

**TINCANI C.**, *La Legge 334/2001 e la forma del contratto di trasporto stradale di merci*, in *Contr.* 2001, p.1042.

**TORCHIA L.**, *La disciplina pubblica del trasporto di merci su strada: profili comparativi*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.* 1981, p.996.

**TRAMONTANO L.**, *La normativa dell'autotrasporto di cose su strada*, in *Arch. Giur. Circ. e Sin. Strad.*, 2011, fasc. 7-8, pp.561-565.

**VERNIZZI S.**, *La nuova disciplina dell'autotrasporto di cose per conto terzi*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2006, fasc. 6, pp.1167-1177.

**VERMIGLIO G.**, *Disciplina dell'autotrasporto di cose: l'intervento pubblico per la direzione del settore*, in *Riv. Giur. Circ.trasp.* 1979, p.531.

**VIGNALI C.**, *Il trasporto terrestre: verso una responsabilità oggettiva del vettore*, Milano, 2000, p.239 e ss.

**VINCENZO M.**, *La "liberalizzazione regolata dall' esercizio di attività di autotrasportatore" ed il controllo di polizia stradale (Relazione presentata al Convegno Nazionale di Polizia locale svoltosi ad Abano Terme il 30-31 marzo 2006)*, in *Arch. giuro circo sin. strad.*, 2006, p. 685.

**ZUNARELLI S.**, *Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasp.* 2002 - I, p. 463.

**ZUNARELLI S.**, *La riforma dell'autotrasporto nell'analisi giuridico - legislativa*, in *Sistemi di Trasporto*, 2/2006, p. 27-31.

**ZUNARELLI S.**, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006, p.50.