

Sistemi di Logistica *la newsletter*

Supplemento a «Sistemi di Logistica», trimestrale on line di economia della logistica e dei trasporti diretto da Rocco Giordano

SISTEMI DI LOGISTICA
la newsletter

Supplemento a

SISTEMI DI LOGISTICA

Anno VI - n.1

Marzo 2013

Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribunale
di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale

Rocco Giordano

Direttore responsabile

Umberto Cutolo

Comitato scientifico

Andrea Boitani

Giulio Erberto Cantarella

Fabio Carlucci

Fabrizio Dallari

Ercole Incalza

Giuseppe Moesch

Lanfranco Senn

Stefano Zunarelli

Segretaria di Redazione

Lisa Russo

Redazione

via Risorgimento, 46

80028 (Grumo Nevano)

Napoli

Tel. +39.081.8332871

Fax +39.081.3951646

giordanoeditore@giordano-

associati.com

Editore

Giordano Editore

via Risorgimento, 46

80028 (Grumo Nevano)

Napoli

Tel. +39.081.8332871

Fax +39.081.3951646

giordanoeditore@giordano-

associati.com

Costi minimi e confronti europei

Nel prolungato braccio di ferro tra committenza e vettori riguardo ai «costi minimi della sicurezza» - quasi in previdente attesa della pronuncia del TAR del Lazio che, il 15 marzo scorso, ha rinviato alla Corte di Giustizia europea il giudizio sui medesimi - Confetra e Confindustria hanno presentato a metà febbraio, nell'ambito di un convegno intitolato «Legalità Concorrenza e Sicurezza per l'Autotrasporto Italiano», un'analisi comparata delle legislazioni in vigore nei principali Stati europei, in materia di tutela della sicurezza della circolazione delle merci ai fini dell'applicazione di costi minimi, per sostenere, in buona sintesi, l'assenza al di fuori dell'Italia non solo di costi minimi, ma anche di alcun legame normativo tra sicurezza e costi.

Sistemi di logistica pubblica in questa sua prima *Newsletter* un'ampia sintesi della traduzione dall'inglese della ricerca, condotta dallo studio legale *Verhaegen Walravens* di Bruxelles, aggiungendovi in un paio di casi (Francia e Germania) alcune considerazioni specifiche, riportate in corsivo all'interno della sintesi, che affinano il confronto con questi Paesi, cercando di andare al di là di ogni schematizzazione, per favorire una più attenta comprensione dei fenomeni.

E, dunque, emerge che in Francia il corrispettivo del trasporto, pur non contenendo riferimenti specifici alla sicurezza, risponde tuttavia a una serie di categorie di costi identificate dal legislatore, in un quadro, quindi, di «liberalizzazione regolata», analoga a quella introdotta in Italia dalla Legge 32/2005 e applicata dall'Osservatorio sull'autotrasporto, sulla base delle specifiche metodologiche elaborate dal già Comitato Scientifico della Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica.

Quanto al confronto con la Germania, non va dimenticato il regime di controlli vigente in quel Paese, dove un corpo specializzato affianca le pattuglie della Polizia stradale, operando in media 600 mila verifiche l'anno contro le 20-25 mila del nostro Paese.

Anticipiamo qui le conclusioni, che il lettore troverà enunciate più diffusamente alla fine dell'articolo: i «costi minimi della sicurezza» non sono irrinunciabili, ma sono l'alternativa - forse sbagliata, comunque discutibile - ad un sistema che non riesce a darsi un equilibrio. Se applicassimo anche in Italia l'organizzazione e l'incisività dei controlli praticati in Germania, se definissimo, come in Francia, costi di riferimento «riconosciuti» da committenti e vettori, di «costi minimi della sicurezza» non sentirebbe il bisogno nessuno. ●

A seguire l'articolo

**Costi minimi: i sistemi giuridici europei
in materia di legalità, sicurezza
e concorrenza dell'autotrasporto**
di Arianna Giordano e Rocco Giordano

UNA RICERCA DI CONFETRA E CONFINDUSTRIA SUI RAPPORTI ECONOMICI FRA COMMITTENTI E VETTORI IN EUROPA

Costi minimi: i sistemi giuridici europei in materia di legalità, sicurezza e concorrenza nell'autotrasporto

di ARIANNA GIORDANO e ROCCO GIORDANO

Un questionario con una decina di domande è stato sottoposto a giuristi specializzati nei vari Stati. Le domande erano volte a capire il legame, se esiste, tra la tutela della sicurezza stradale e l'autonomia contrattuale delle parti nel determinare costi e/o corrispettivi di un contratto di autotrasporto.

CONFETRA E CONFINDUSTRIA HANNO COMMISSIONATO allo studio legale Verhaegen Walravens di Bruxelles un'analisi comparata delle legislazioni in vigore nei principali Stati europei, in materia di tutela della sicurezza della circolazione delle merci ai fini dell'applicazione di costi minimi. L'analisi comparata di ordinamenti giuridici differenti, persegue normalmente due obiettivi primari: da un lato essa svolge un ruolo informativo, in quanto consente di verificare come temi simili siano stati trattati da altri ordinamenti giuridici e dall'altro essa consente di osservare il proprio ordinamento giuridico «dall'alto» in modo da valutare la coerenza interna del sistema.

La selezione degli ordinamenti giuridici con cui comparare l'ordinamento italiano è stata determinata dall'importanza dei rispettivi mercati dell'autotrasporto di merci. Sono stati scelti, pertanto, gli Stati europei che, per volumi di traffico, rappresentano i principali attori nel settore dell'autotrasporto di merci nell'Unione europea che sono: in primo luogo Germania, Francia, unitamente ad Olanda, Regno Unito e Spagna.

È stato elaborato un questionario contenente una decina di domande che sono state poi sottoposte all'attenzione di giuristi specializzati nei vari Stati. Le domande sono volte a capire quale sia il legame, e se tale legame esista, nei Paesi prescelti tra la tutela della sicurezza della circolazione stradale e l'autonomia contrattuale delle parti nel determinare costi e/o corrispettivi di un contratto di autotrasporto.

Prima di analizzare le diverse realtà europee, è opportuno fare qualche precisazione: la tutela della sicurezza della circolazione è sicuramente una priorità degli interventi del legislatore comunitario nonché una delle politiche dell'Unione europea in materia di trasporti. Tale priorità è stata ancora recentemente ribadita dalla Commissione nel luglio 2012 quando sono stati pubblicati gli orientamenti 2011-2020 per la sicurezza stradale. In aggiunta alle norme attualmente in vigore in materia di orari di lavoro e di riposo, di formazione, di merci pericolose, ecc., la Commissione ha messo l'accento in tale comunicazione, sul miglioramento delle infrastrutture stradali e della sicurezza dei veicoli nonché sulla promozione dell'uso di moderne tecnologie per migliorare la sicurezza stradale.

FRANCIA
I costi «minimi»
di produzione

Il sistema francese ha conosciuto un'evoluzione simile a quella italiana in materia di contratti di trasporto merci su strada. In passato si avvaleva, infatti, di un sistema di tariffe a forcella che in seguito è stato abolito e sostituito da un dispositivo che prevedeva la fissazione di un «prezzo di riferimento a titolo indicativo», calcolato dal Comitato nazionale dell'autotrasporto che svolge una funzione di monitoraggio del mercato dell'autotrasporto e di osservatorio economico del settore. Non esiste in Francia alcun sistema di predeterminazione dei prezzi nel settore dell'autotrasporto. Per quanto riguarda il diritto della concorrenza e posto che la Francia ha l'obbligo di rispettare le norme europee in materia, interventi volti a fissare dei costi minimi sono permessi solo in presenza di una grave perturbazione o di una disfunzione strutturale del mercato che non permetta una determinazione dei prezzi tramite il libero esercizio della concorrenza. Si tratta quindi di una competenza residuale volta a porre rimedio a insufficienze strutturali o congiunturali e che è normalmente esercitata previo parere dell'autorità francese della concorrenza e del mercato. L'attuale sistema francese è basato sul principio della libertà contrattuale delle parti limitata però da un quadro legislativo ben preciso. L'idea di base è che la concorrenza deve esercitarsi in condizioni tali da non compromettere il rispetto delle norme in materia di diritto del lavoro e di sicurezza che regolano il trasporto merci su strada.

Per quanto riguarda più in particolare la determinazione del corrispettivo da versare al vettore, il codice dei trasporti francese impone a quest'ultimo di fatturare almeno i costi di produzione. Questo obbligo deriva dall'applicazione congiunta di varie norme del codice, le quali prevedono che il vettore debba tener conto, nel calcolo del prezzo, almeno dei costi reali del relativo trasporto. Il prezzo fatturato al committente deve obbligatoriamente essere calcolato tenendo conto, fra

gli elementi, del prezzo del carburante e della manutenzione, dell'ammortamento o del costo del noleggio dei veicoli. Il diritto francese, inoltre, considera nulli tutti gli accordi volti a incentivare una maggiore velocità della consegna, una possibile violazione dei tempi di guida e di riposo e, in linea generale, tutti gli accordi che possano spingere il vettore a non rispettare le norme di sicurezza.

Il diritto francese, quindi, prevede un sistema di responsabilità «a specchio» da parte del vettore e del committente. Il vettore ha l'obbligo di determinare il prezzo del trasporto sulla base di determinati elementi prestabiliti per legge e il committente, dal canto suo ha l'obbligo di prendere in considerazione gli stessi elementi al fine di remunerare l'attività di trasporto, pagando un prezzo che consenta di coprire:

- le tasse e le imposte legate all'adempimento degli obblighi legali del vettore, in particolare in materia sociale e di sicurezza;
- i costi di carburante e della manutenzione dei veicoli;
- gli ammortamenti o i canoni di noleggio dei veicoli;
- i costi di viaggio del conducente;
- i pedaggi;
- il costo dei documenti di trasporto.

È da ritenersi che il lavoro elaborato dall'Osservatorio costituito in applicazione della Legge 32/2005, per la valorizzazione dei parametri di costo del settore dell'autotrasporto sulla base delle specifiche metodologiche elaborate dal già Comitato scientifico della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica ripercorre gli stessi obiettivi del sistema francese? Si può concludere, quindi, che il sistema francese è un sistema di «liberalizzazione regolata», in quanto le parti restano libere di determinare il prezzo relativo al trasporto, tenendo conto di una serie di categorie di costi identificate dal legislatore. Il punto di merito è la valorizzazione dei costi di esercizio di un'impresa di autotrasporto e quelli identificati come capaci di remunerare un prezzo che consente di coprire alcune voci di costo di esercizio.

GERMANIA Un corpo speciale per i controlli

In seguito all'abrogazione del regime tariffario nel 1998, il diritto tedesco, ad oggi, è di chiara matrice liberale. Non prevede, infatti, l'obbligo di redigere un contratto per iscritto e le parti restano libere di determinare il prezzo del trasporto come preferiscono. Le parti sono inoltre libere di vendere il servizio sottocosto. In effetti, gli unici limiti alla vendita di servizi sottocosto, sono quelli previsti dalle norme antitrust e non da altri interessi pubblici, quali, ad esempio, la protezione della sicurezza stradale.

Pertanto, in base al diritto tedesco, la vendita sotto costo di servizi di autotrasporto merci può essere giustificata, qualora si tratti di un comportamento commercialmente ragionevole, per esempio effettuato per un periodo di tempo limitato e a titolo promozionale per incrementare le vendite. Le principali norme applicate in Germania in materia di tutela della sicurezza stradale dell'autotrasporto di merci sono essenzialmente le norme di origine comunitaria che prevedono, per esempio, l'obbligo di rispettare i periodi di riposo e di sosta e la possibilità di sanzionare non solo il vettore, ma anche il committente qualora gli orari di lavoro concordati contrattualmente non siano conformi alla regolamentazione europea.

Le autorità tedesche hanno inoltre la facoltà di confiscare le somme eventualmente percepite dal vettore a seguito di un'infrazione alle norme relative ai tempi di guida e di riposo. Tale facoltà è solo parzialmente collegata alla sanzione amministrativa prevista dal regolamento europeo e dalla normativa nazionale. In effetti, le autorità possono procedere a confisca anche se la sanzione amministrativa non è stata comminata e anche se nessun procedimento amministrativo sanzionatorio è stato aperto contro il vettore. L'Ufficio federale per l'autotrasporto di merci effettua numerosi controlli per verificare il rispetto delle norme sulla sicurezza stradale in Germania e in particolare in relazione al rispetto dei tempi di guida e di riposo. Tale Ufficio ha recentemente dichiarato inoltre che raddoppierà gli sforzi per controllare, in modo ancora più approfondito, il rispetto degli obblighi di sicurezza sulle strade tedesche.

Il sistema dei controlli in Germania per quanto riguarda i veicoli commerciali è definito e attivato sia attraverso il corpo della polizia stradale che opera nei Lander, come in Italia a livello dipartimentale e/o a scala regionale, sia attraverso il corpo speciale della BAG altamente specializzato, deputato alle verifiche ed ai controlli dei veicoli commerciali che opera sul territorio in affiancamento alla polizia.

Il compito è quello di controllare e segnalare le irregolarità rilevate, lasciando alle forze dell'ordine il compito di elevare contravvenzioni.

Quello che va sottolineato è l'articolazione di questo «corpo speciale», in ordine ai compiti assegnati e al lavoro che svolge per i controlli.

I campi di intervento delle BAG sono i controlli su strada, sia per il trasporto merci che per il trasporto passeggeri a media-lunga distanza; sulla base dei rilievi effettuati e dei controlli monitorati vengono poi avanzate dallo stesso organismo suggerimenti e proposte su come adeguare il sistema delle regole.

I dati e le informazioni rilevate sul piano tecnico ed amministrativo per tutte le attività svolte vengono riportati in un data-base, attraverso elaborazioni statistiche, vengono forniti al mondo delle imprese dati ed informazioni su tutte le attività sviluppate per i controlli e sui programmi futuri di intervento in modo da raccogliere suggerimenti e/o proposte di modifiche anche sul piano normativo da parte degli stessi operatori.

Alla BAG restano affidati anche i controlli sulle tariffe del traffico delle linee aeree, allo scopo di valutare la presenza di elementi distorsivi delle politiche di mercato.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA BAG

La struttura della BAG fondamentale si articola su 4 divisioni:

- **1ª Divisione** che si occupa degli aspetti giuridico-normativi di settore;
- **2ª Divisione** che assume il ruolo di controllo delle regole per il loro rispetto;
- **3ª Divisione** deputata ad organizzare il governo del personale;
- **4ª Divisione** con compiti operativi sul piano organizzativo e logistico.

La BAG ha una sede centrale a Colonia ed 11 sedi operative o «succursali» in tutta la Germania.

Oltre ai controlli tecnico-amministrativi e di qualificazione del veicolo e del conducente vengono trattati anche aspetti che riguardano:

- controlli di *security* circa le merci trasferite con *container*;
- controlli sullo smaltimento dei rifiuti;
- controlli con un «corpo speciale» per incidenti in cui sono coinvolti veicoli di imprese straniere.

I controlli vengono eseguiti utilizzando 300 punti di controllo ben identificati sul territorio.

I mezzi utilizzati nel 2010 erano circa 280 e 460 i controllori.

Questa esemplificazione è solo per dare un profilo della organizzazione e specializzazione del corpo di affiancamento alla Polizia Stradale. In Italia va attentamente studiata la possibilità di rafforzare il ruolo soprattutto delle pattuglie miste che già operano sul territorio o di creare, come in Germania, un corpo specialistico intensificando programmi di controllo del trasporto su strada.

OLANDA Libertà totale di contrattazione

In Olanda, le parti sono completamente libere di determinare il prezzo dell'autotrasporto. Anche in mancanza di corrispettivo, il diritto olandese considera che si sia in presenza di un contratto di trasporto che obbliga il vettore a consegnare le cose al destinatario e a rispettare le norme del codice civile olandese applicabili al trasporto di cose su strada. Quanto sopra implica inoltre che i vettori possono vendere i propri servizi sotto costo e che i committenti non hanno alcun onere di verificare che il prezzo offerto da parte del vettore sia coerente con i costi interni al vettore stesso. Per quanto concerne la fissazione di tariffe a forcella o di costi minimi, questo concetto sembra essere, in base alle risposte ricevute, del tutto alieno alla cultura giuridica olandese. Non sembra che l'introduzione di tariffe regolamentate sia mai stata discussa in Olanda. Gli autori del contributo per l'Olanda si spingono oltre, affermando che è assolutamente improbabile che simili misure siano adottate in futuro. La possibilità di introdurre un regime di tariffe a forcella o di limitazioni contrattuali in merito ai costi/prezzi fatturati ai committenti sembra essere inconcepibile in quanto in aperto contrasto con il principio di libertà contrattuale delle parti.

Per quanto riguarda la legislazione in materia di sicurezza dei trasporti su strada, l'Olanda applica il diritto europeo in materia e quindi, tra gli altri, il Regolamento 1071 e la Direttiva sull'orario di lavoro.

Al di là di quanto previsto dalla normativa europea, il codice civile olandese non prevede particolari responsabilità del committente in caso di non-rispetto degli obblighi di sicurezza stradale da parte del vettore. I profili di responsabilità del committente nel quadro di un contratto di trasporto di cose su strada sono principalmente legati a una mancanza di informazioni fornite dal committente stesso al vettore. In tal caso, il committente risponde infatti in solido con il vettore dei danni causati dalla merce.

REGNO UNITO La sicurezza riguarda solo il vettore

Nel Regno Unito le parti di un contratto di trasporto di cose sono libere di determinare il corrispettivo dovuto dal committente al vettore. Il vettore non ha alcun obbligo di informare il committente sulla propria metodologia di calcolo del prezzo finale o della propria organizzazione interna e gestione dei propri costi.

Per quanto riguarda la sicurezza dei trasporti su strada, il vettore è il principale e unico responsabile del fatto che il trasporto ad esso commissionato sia effettuato nel rispetto della normativa nazionale e internazionale, qualora applicabile. Il diritto anglosassone non contiene alcuna previsione di responsabilità in solido tra il vettore e il committente in caso di infrazioni delle norme sulla sicurezza stradale.

Non esiste, inoltre, nel Regno Unito alcun sistema equiparabile ai «costi minimi» e, in base al rapporto che abbiamo ricevuto, tali costi minimi o tariffe a forcilla non sono mai stati discussi né introdotti nel sistema anglosassone. Per quanto riguarda invece la questione di sapere se l'introduzione di costi minimi possa essere considerata dal diritto anglosassone come anti-concorrenziale, i nostri giuristi d'oltre Manica confermano che un accordo in tal senso in seno a una organizzazione di vettori è considerato un cartello e pertanto illegale in base al diritto della concorrenza. Per quanto riguarda invece un'eventuale introduzione di costi minimi da parte del governo, tali misure possono essere giustificate qualora siano introdotte per superiori ragioni di salute o sicurezza e non abbiano effetti distorsivi sul mercato e permettano pertanto una effettiva concorrenza tra vettori.

SPAGNA Un Osservatorio non vincolante

Il diritto spagnolo non prevede alcun obbligo da parte del vettore di prendere in considerazione determinati elementi nel calcolo del prezzo finale al committente. Le parti sono libere di determinare il prezzo del trasporto e il vettore è l'unico responsabile di gestire i propri costi interni, ivi inclusi i costi relativi alla sicurezza stradale. Qualora le parti non abbiano determinato il prezzo del servizio di trasporto, si presume che il prezzo da corrispondere sia determinato dagli usi e dalle consuetudini del mercato. I tribunali eventualmente chiamati a decidere in merito al prezzo da applicare ad un determinato trasporto faranno pertanto riferimento alle tabelle pubblicate dall'Osservatorio dei Costi dell'Autotrasporto. L'Osservatorio è un comitato che raggruppa, sotto la sorveglianza del ministro dei Trasporti spagnolo, i rappresentanti delle principali categorie di autotrasportatori e committenti. La missione dell'Osservatorio è quella di fornire agli operatori del settore dei criteri oggettivi e non-vincolanti per determinare i prezzi dei vari trasporti in considerazione dei prezzi al consumo e dei costi di esercizio. Le linee guida pubblicate dall'Osservatorio non hanno alcun effetto vincolante.

Alla luce di quanto precede si può affermare che il diritto spagnolo ritiene che un sistema di «costi minimi» quale quello previsto dalla legislazione italiana potrebbe essere considerato in Spagna non solo anti-competitivo ma soprattutto anti costituzionale.

In particolare, se il fine di una simile misura fosse quello di proteggere gli operatori più piccoli del settore, la misura di «costi minimi» sarebbe sproporzionata in quanto si applicherebbe all'intero settore e non solo a quella parte del mercato che necessita di un intervento. I soggetti intervistati considerano che sgravi fiscali per incentivare gli investimenti in materia di sicurezza avrebbero un migliore impatto rispetto all'introduzione di costi minimi.

La misura non potrebbe passare il test di proporzionalità anche se lo scopo della stessa fosse quello di controbilanciare il potere contrattuale dei grandi committenti in quanto altre misure, meno incisive, potrebbero essere adottate.

CONCLUSIONI Ma sul mercato ci sono altre regole

In tutti gli ordinamenti considerati, misure di costi minimi o tariffe a forcilla sono considerati ad alto rischio di infrazione alle regole generali del diritto della concorrenza. Questo è il commento che di prassi viene fatto! L'intervento del legislatore in materia di libero mercato è infatti percepito con diffidenza e consentito solo e soltanto se vi siano ragioni tali da rendere necessario un intervento statale e se tale intervento sia proporzionale al fine perseguito. I costi minimi, si è dedotto, sono una peculiarità italiana.

Alla luce di quanto commentato, risulta che, sebbene tutti i sistemi giuridici considerati ritengono che la protezione della sicurezza stradale sia un obiettivo di primaria importanza, nessuno ha introdotto misure equivalenti ai «costi minimi» italiani, ma il sistema francese e quello tedesco hanno da parte loro due peculiarità.

Quello francese prevede «interventi volti a fissare costi minimi in presenza di una grave perturbazione o di una disfunzione strutturale del mercato». Non è questo il caso dell'Italia ove disfunzioni che determinano un «non mercato», più volte evidenziate, non sono ancora state corrette dalle regole?

Nel caso della Germania, il sistema dei controlli così come organizzato e definito sul territorio non è proprio la risposta che garantisce il rispetto delle regole di mercato?

Applichiamo in Italia i sistemi di controllo, come in Germania; definiamo i costi di riferimento, come in Francia - che vanno letti «a specchio» ovvero valgono per il Committente e per l'autotrasportatore - e allora potremmo cancellare i costi minimi di sicurezza. ●