

MASSIMO GIAVAZZI

UNA POLITICA QUADRO PER I TRASPORTI FERROVIARI, SU STRADA, E PER VIE NAVIGABILI INTERNE

SOMMARIO: 1. I limiti della politica comune. — 2. Il quadro normativo. - 2.1. I trasporti ferroviari. - 2.2. I trasporti su strada. - 2.2-bis. *Segue*: il trasporto di persone. - 2.2-ter. *Segue*: i requisiti per l'accesso al mercato. - 2.2-quater. *Segue*: la fissazione delle tariffe del servizio di trasporto. - 2.3. I trasporti per vie navigabili interne. — 3. I problemi della politica comune. - 3.1. Le ragioni di una politica comune nel settore dei trasporti. - 3.2. Un'alternativa alla politica comune: la politica quadro. - 3.3. Il regolamento « claudicante ». — 4. Diritto uniforme dei trasporti e particolarismo giuridico: l'integrazione tra gli ordinamenti. - 4.1. Tracce di un diritto italo-comunitario dei trasporti. — 5. Il regolamento CEE 26 giugno 1969 n. 1191/69, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico. - 5.1 La soppressione degli obblighi di servizio pubblico nel diritto interno. - 5.2. La legge quadro sui trasporti pubblici locali. - 5.3. Testi infedeli.

1. *I limiti della politica comune.* — Il Consiglio deve adottare, nel quadro di una politica comune, e ai sensi dell'art. 75 del Trattato CEE, un insieme di misure sui trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili interne. La navigazione marittima e aerea risulta, invece, per espressa disposizione del Trattato, esclusa dalla disciplina specifica sui trasporti, di cui alla parte seconda, titolo IV del Trattato, ed è assorbita nell'ambito delle competenze comunitarie soltanto nella misura in cui il Consiglio ritenga opportuno intraprendere specifiche azioni in materia, e a condizione che i relativi provvedimenti normativi vengano adottati a maggioranza qualificata.

I Trasporti marittimi e aerei, sebbene esclusi dalla disciplina di cui agli artt. 74-84, sono comunque soggetti a tutte le altre disposizioni del Trattato (1). Non è chiaro, tuttavia, se per essi esiste pure una

(1) Corte di giustizia, sent. 31 marzo 1971, in causa n. 22/70, e 4 aprile 1974, in causa 167/73.

politica comune, che implica — almeno in linea di principio — una preventiva e completa rinuncia di sovranità da parte degli Stati membri a favore delle istituzioni comunitarie. È indubbio, invece, che una tale politica non esiste per il mercato del carbone e dell'acciaio: il Trattato CECA non si è infatti appropriato della sovranità degli stati in materia di trasporti (2).

2. *Il quadro normativo.* — I primi incerti passi della politica comune dei trasporti — e quindi in materia di trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili interne — coincidono con l'Europa dei sei. L'obiettivo era, allora, quello di creare un mercato comune dei trasporti ispirato all'economia di mercato (3): una rivoluzione copernicana per il sistema economico che, più degli altri, era influenzato da un massiccio e soffocante intervento pubblico.

Ma a tali coraggiose premesse ha fatto seguito soltanto una normativa alquanto frammentaria. L'evoluzione di tale politica comune è stata, infatti, di esasperante lentezza: a più di trent'anni di distanza, nonostante il considerevole numero di atti comunitari adottati, restano ancora irrisolti i nodi cruciali della disciplina dei trasporti (4).

2.1. *I trasporti ferroviari.* — Problema fondamentale dei trasporti ferroviari, e nodo cruciale di tutta la politica comunitaria di intervento nel settore dei trasporti, è la questione della concorrenza tra ferrovia e trasporti su strada (5). Gli stati che maggiormente dipendono dal trasporto ferroviario contrastano, infat-

(2) L. CARTOU, *Transport*, in *Dictionnaire du marché commun*, p. 39; B. MAURY, *La réglementation communautaire des transports*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, p. 254.

(3) Memorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports, doc. VII/COM (61) 50 def., del 10 aprile 1961; a cui ha fatto seguito un Programme d'action en matière de politique commune des transports del 23 maggio 1962, doc. VII/COM (62) 88 def.

(4) Il parlamento CEE ha proposto un ricorso in carenza contro il Consiglio CEE il quale avrebbe omissso di realizzare la politica comune dei trasporti. La Corte di giustizia, sent. 22 maggio 1985, in causa 13/83, accoglie nella sostanza le argomentazioni del Parlamento e afferma che « non esiste ancora un complesso coerente di disposizioni che possa esser considerato come politica comune dei trasporti ai sensi degli artt. 74 e 75 del trattato », ma rigetta poi il ricorso in quanto non sufficientemente determinato e quindi insuscettibile di essere portato coattivamente ad esecuzione sulla base dell'art. 176.

(5) « La politica relativa alle ferrovie costituisce un elemento essenziale della politica comune dei trasporti », cfr. Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1981, in *GUCE* 22 giugno 1982, n. C 157, p. 1.

ti, uno sviluppo dei trasporti su strada secondo le libere dinamiche di mercato, che finirebbe con l'aggravare la già difficile situazione finanziaria delle aziende ferroviarie e quindi, di riflesso, il deficit di bilancio dello stato (6).

Unica alternativa all'insoddisfacente situazione attuale — strutturata sul contingentamento del trasporto stradale, accompagnato da continue e sempre più onerose sovvenzioni alle imprese di trasporto ferroviario — appare essere la ridefinizione dei rapporti tra ente pubblico e impresa ferroviaria, che debbono essere, finalmente, orientati ad un'ampia autonomia, che sappia dare respiro alle esigenze di una gestione commerciale dell'attività di trasporto. L'impresa ferroviaria deve, perciò, essere gestita secondo principi economici (7): si devono distinguere gli oneri relativi alle esigenze del fine collettivo da quelli propri dell'esercizio dell'attività di trasporto, e soltanto questi ultimi debbono gravare sui bilanci dell'impresa ferroviaria.

È questo l'obiettivo che intende realizzare la decisione del Consiglio del 25 luglio 1983, n. 83/418/CEE (8): le imprese ferroviarie debbono gestire il trasporto internazionale di persone con criteri di gestione commerciale; sono fatti salvi gli obblighi di pubblico servizio, ma, come vedremo in seguito (9), il regolamento n. 1191/69/CEE neutralizza ogni effetto degli oneri relativi sui bilanci aziendali. Le imprese ferroviarie stabiliscono, perciò, prezzi e condizioni di trasporto esclusivamente in base ai loro interessi commerciali e tenendo conto dei costi sostenuti per produrre il servizio di trasporto (artt. 2 e 4). O, se vogliamo, « con riferimento alle condizioni di mercato (e) all'interesse commerciale dell'Ente » (art. 16 della legge istitutiva dell'Ente ferrovie dello stato) (10).

(6) « Il vero movente sotterraneo che induceva ad un intervento statale, a quel tempo, poteva anche dirsi quello della protezione dell'attività delle ferrovie », F. SANTORO, *La CEE di fronte al mercato dei trasporti*, in *Trasporti*, Padova, 1983, p. 24. In tal senso, vedi anche *The EEC transport policy within the context of the single market*, Bruxelles, p. 61.

(7) Art. 2 della decisione del Consiglio del 20 maggio 1975, n. 75/327/CEE, in *GUCE* 12 giugno 1975, n. L 152, p. 3: « l'autonomia di gestione delle aziende ferroviarie deve comportare che (...) le aziende medesime fissino i loro prezzi in modo da conseguire i migliori risultati da un punto di vista finanziario nella prospettiva di raggiungere il pareggio di bilancio ».

(8) *GUCE* 26 agosto 1983, n. L 237, p. 32.

(9) Vedi par. 5.

(10) L. 17 maggio 1985, n. 210, in *G.U.* 30 maggio 1985, n. 146.

Il regolamento 26 giugno 1969, n. 1192/69/CEE (11) riconosce all'impresa ferroviaria il diritto ad una compensazione finanziaria per i maggiori oneri che essa è costretta a sopportare rispetto alle imprese operanti in altri modi di trasporto (12). Per alcune categorie di oneri (quelli di cui al punto IX-XV del regolamento CEE) è invece lasciata ai singoli stati la facoltà di decidere, di volta in volta, se procedere alla « normalizzazione dei conti ». A tal riguardo, su richiesta dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello stato (l'attuale Ente ferrovie dello stato), si è provveduto attraverso ripetuti provvedimenti amministrativi, alla copertura di parte di tali oneri impropri (13).

Non rientrano però nel campo di applicazione del regolamento gli oneri di infrastruttura, che gravano quasi esclusivamente sulle imprese ferroviarie e, soltanto in misura molto ridotta, sulle altre imprese di trasporto. Ai sensi dell'art. 3 del regolamento 4 giugno 1970, n. 1107/70/CEE (14) gli stati membri possono, tuttavia, prevedere misure di compensazione a fronte delle maggiori spese di infrastruttura che gravano sul bilancio di alcune imprese e non sui sistemi di trasporto concorrenti. E di ciò troviamo conferma nell'art. 17 della l. 17 maggio 1985, n. 210, che prevede la possibilità di attribuire aiuti all'Ente ferrovie dello stato a fronte degli oneri di infrastruttura.

2.2. *I trasporti su strada.* — Il programma d'azione della Commissione sulla politica comune dei trasporti del 1962 conteneva una serie di proposte relative alla ristrutturazione del settore dei trasporti su strada: doveva essere risolto il problema delle infrastrutture — attraverso l'imputazione dei costi relativi anche all'utente della strada, così da riequilibrare la situazione finanziaria delle aziende ferroviarie rispetto alle imprese di trasporto su strada — creando quindi le condizioni per l'eliminazione del sistema di quote bilaterali (allora inteso a protezione del trasporto ferro-

(11) GUCE 28 giugno 1969, n. L 156, p. 8.

(12) Le aziende ferroviarie sopportano in genere oneri in misura superiore ai vantaggi di cui beneficiano, se così non fosse la compensazione finanziaria andrebbe versata dall'azienda ferroviaria all'ente pubblico (art. 6, punto 2).

(13) D. min. 13 marzo 1971 (G.U. 24 aprile 1971, n. 102); d. min. 21 ottobre 1972 (G.U. 23 febbraio 1972, n. 50); d. min. 15 novembre 1974 (G.U. 5 aprile 1975, n. 91); d. min. 7 febbraio 1974 (G.U. 8 aprile 1974, n. 93); d. min. 29 novembre 1976 (G.U. 8 settembre 1977, n. 245); d. min. 17 settembre 1977 (G.U. 20 giugno 1978, n. 170).

(14) GUCE 15 giugno 1970, n. L 156, p. 8.

viario), attraverso l'istituzione di un nuovo contingente comunitario; a ciò doveva seguire l'introduzione di tariffe a forcella, come soluzione di compromesso tra le tariffe obbligatorie praticate da alcuni stati e la libera formazione dei prezzi preferita da altri.

Le misure di cui sopra, nelle intenzioni della Commissione, dovevano essere adottate entro la fine del periodo transitorio. Ciò non è stato possibile, tuttavia, da allora si sono fatti alcuni importanti progressi.

La direttiva del Consiglio del 23 luglio 1962 (15) prevede la liberalizzazione di alcuni trasporti internazionali, che complessivamente coprono circa il trentacinque per cento di tutto il traffico merci su strada (16): i trasporti di cui all'allegato I (ad es. trasporti con percorrenza inferiore ai cinquanta chilometri) e i trasporti combinati strada-ferrovia (17) sono sottratti al contingentamento, come pure all'onere di una preventiva autorizzazione; quelli di cui all'allegato II (ad es. trasporti effettuati per mezzo di autoveicoli con peso complessivo inferiore alle sei tonnellate) sono invece esonerati dal contingentamento, ma restano tuttavia assoggettati ad autorizzazione non contingentata (artt. 2 e 3).

A ciò ha fatto seguito l'istituzione di un contingente comunitario (18), che andrà a sostituire progressivamente l'attuale sistema di contingenti bilaterali, che nel frattempo vengono assoggettati ad una regolamentazione comune (19).

L'autorizzazione comunitaria, di cui al regolamento n. 3164/76/CEE, permette di effettuare trasporti internazionali di merci tra tutti gli stati membri con esclusione, quindi, del solo

(15) GUCE 6 agosto 1962, n. L 70, p. 2005.

(16) Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio del 11 febbraio 1983, in GUCE 13 giugno 1983, n. C 154, p. 1.

(17) Direttiva 17 febbraio 1975, n. 75/130/CEE, in GUCE 22 febbraio 1975, n. L 48, p. 31.

(18) Regolamento 16 dicembre 1976, n. 3164/76/CEE, in GUCE 29 dicembre 1976, n. L 357, p. 1.

(19) Decisione del Consiglio del 20 dicembre 1979 n. 80/48/CEE, in GUCE 24 gennaio 1980, n. L 18, p. 21. Ai fini della determinazione dei contingenti bilaterali i singoli stati debbono tenere conto di criteri oggettivi, quali il volume dei trasporti di merci tra gli stati membri interessati all'accordo e i probabili sviluppi degli scambi commerciali (art. 3). Questa non sembra, comunque, essere la prassi in atto che è invece orientata alla più ampia discrezionalità, cfr. G.L. CLOSE, *Inland transport services: recent developments in community policy*, in *Common Market Law Review*, 1985, p. 587 ss..

cabotaggio (20). Il contingente comunitario è in origine pari a 2.363 autorizzazioni (21), ma è suscettibile di incrementi annui che dovrebbero assorbire l'intera quota di mercato non liberalizzata, così da sostituire definitivamente il sistema delle quote bilaterali. Da ultimo, il regolamento n. 1841/88/CEE (22) — in attesa di una completa eliminazione dei contingenti comunitari e di quelli bilaterali, prevista per il 1993 — porta il contingente comunitario a 24.021 autorizzazioni. Esso viene ripartito ad opera della Commissione tra gli stati membri, i quali provvedono poi al rilascio delle autorizzazioni ai singoli trasportatori.

Attualmente il sistema è, perciò, caratterizzato dalla convivenza di quote bilaterali (23) e contingenti comunitari e dal divieto del cabotaggio, relativamente al quale, peraltro, il regolamento n. 4059/89/CEE introduce una graduale liberalizzazione attraverso l'istituzione di un contingente comunitario di 15.000 autorizzazioni bilaterali (ciascuna convertibile in due autorizzazioni mensili) da utilizzarsi per i soli servizi di cabotaggio (24).

2.2-bis. Segue: *il trasporto di persone*. — Per quanto riguarda il trasporto internazionale di persone effettuato con autobus (25), gli interventi normativi sino ad ora effettuati introducono una certa liberalizzazione del settore. Il regolamento 28 luglio 1966, n. 117/66/CEE (26) distingue, a tal proposito, tre diverse modalità di trasporto (27) regolare, a navetta ed occasionale.

« Sono servizi regolari quelli che assicurano il trasporto di persone effettuato con frequenza e su di un itinerario determinato

(20) Il cabotaggio si realizza quando un trasportatore effettua un servizio di trasporto tra due località di uno stato straniero.

(21) Circa il cinque per cento del traffico totale di merci su strada, cfr. G.L. CLOSE, *Inland transport services*, cit.

(22) GUCE 30 febbraio 1989, n. L 390, p. 3.

(23) Per una panoramica della situazione dei contingenti concordati tra l'Italia ed altri paesi comunitari sino al 1985, vedi G. FONTANELLA, *I tratti salienti della regolamentazione giuridico-amministrativa dell'autotrasporto internazionale di merci*, in *Trasporti*, Padova, p. 120 ss..

(24) GUCE 30 febbraio 1989, n. L 390, p. 3.

(25) Per tali si intendono i veicoli idonei al trasporto di più di nove persone. Vedi art. 4 del regolamento 28 luglio 1966, n. 117/66/CEE, in GUCE 9 agosto 1966, n. 147, p. 2688.

(26) GUCE 9 agosto 1966, n. 147, p. 2688.

(27) Per tale distinzione, vedi anche l'accordo del 26 maggio 1982 relativo ai servizi occasionali internazionali di trasporto di viaggiatori su strada effettuati con autobus, in GUCE 5 agosto 1982, n. L 230, p. 39.

e che possono prendere e deporre persone alle fermate preventivamente stabilite » (art. 1), i servizi a navetta sono invece organizzati per il trasporto di gruppi di persone dallo stesso luogo di partenza ad uno stesso luogo di destinazione con ripetuti viaggi di andata e di ritorno, senza possibilità di raccogliere o deporre viaggiatori lungo il percorso (art. 2) (28). Infine, i servizi occasionali sono individuati per esclusione e « sono esentati da qualsiasi autorizzazione di trasporto da parte degli Stati membri diversi dallo Stato in cui il veicolo è immatricolato » (art. 5) (29).

Il regolamento 28 febbraio 1972, n. 516/CEE (30) relativo ai servizi a navetta, prevede l'obbligo di una autorizzazione non contingentata per i servizi che comprendono oltre al trasporto anche l'alloggio del gruppo (art. 5). In tutti gli altri casi, l'autorizzazione viene, invece, rilasciata solo « a condizione che sul percorso cui si riferisce la domanda le esigenze di trasporto non siano già assicurate in modo soddisfacente » (art. 6) (31).

Per i servizi regolari, il regolamento 28 febbraio 1972, n. 517/CEE (32) prevede l'obbligo di una autorizzazione contingentata (art. 8), rilasciata dallo Stato membro sul cui territorio si trova la sede dell'impresa (art. 12), previo accordo tra gli Stati sul cui territorio sono situate le fermate per la salita e la discesa dei passeggeri (33) (artt. 13 e 16).

2.2-ter. Segue: i requisiti per l'accesso al mercato. — La direttiva 12 novembre 1974, n. 74/561/CEE (34) richiede alle imprese interessate all'esercizio dell'attività di trasporto di persone il possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e professionale (art. 2). Analoga regolamentazione è prevista per l'accesso

(28) L'art. 10 del regolamento n. 516/72/CEE prevede la possibilità, in deroga all'art. 2 del regolamento n. 117/66/CEE, di una speciale autorizzazione « a prendere (deporre) passeggeri all'andata e a deporre (riprendere) passeggeri al ritorno in tre luoghi al massimo situati sul territorio dello Stato di partenza del servizio, oltre al luogo di partenza ».

(29) Sui trasporti occasionali, vedi anche d. min. 30 luglio 1985 (G.U. 5 agosto 1985, n. 183).

(30) GUCE 20 marzo 1972, n. L 67, p. 13.

(31) Le domande di autorizzazione sono presentate « allo Stato membro sul cui territorio si trova il luogo ove i viaggiatori debbono essere presi a bordo per essere trasportati presso il luogo di soggiorno » (art. 12).

(32) GUCE 20 marzo 1972, n. L 67, p. 19.

(33) Se non è possibile giungere ad un accordo, la Commissione, su iniziativa dello Stato interessato, prende una decisione in luogo dell'accordo (art. 14).

(34) GUCE 19 novembre 1974, n. L 308, p. 23.

alla professione di trasportatore di merci dalla direttiva 12 novembre 1974, n. 74/561/CEE (35). La capacità finanziaria consiste nella disponibilità di adeguate risorse finanziarie sufficienti ad assicurare l'avviamento e la buona gestione dell'azienda (art. 3, punto 3), la capacità professionale nel possesso di particolari competenze tecniche acquisite mediante appositi corsi o attraverso una diretta esperienza lavorativa (art. 3, punto 4), mentre nulla viene detto sul requisito dell'onorabilità.

2.2-quater. Segue: la fissazione delle tariffe del servizio di trasporto. — Altro aspetto significativo della regolamentazione del trasporto merci su strada è senz'altro quello relativo alle tariffe (36). La formazione dei prezzi in un libero mercato, quale aspira ad essere quello comunitario, deve essere lasciata ai singoli operatori economici; la tariffa obbligatoria è tuttavia intesa quale necessaria misura protettiva del trasporto ferroviario (37). La contrattazione del prezzo del servizio di trasporto deve quindi basarsi su tariffe di riferimento (che costituiscono solo delle raccomandazioni in materia di prezzi) (38), ma in alternativa deve essere lasciata la possibilità agli Stati membri di accordarsi per l'adozione di un sistema di tariffe obbligatorie a forcella, valido esclusivamente per gli stati interessati all'accordo (39).

Arrivati a questo punto, non possono ottenersi ulteriori progressi nell'eliminazione delle restrizioni concernenti il trasporto su strada, senza prima risolvere il problema di un'equa ripar-

(35) GUCE 19 novembre 1974, n. L 308, p. 18.

(36) Per una rassegna della giurisprudenza formatasi in argomento, vedi G. SARZINA, *Luci e ombre della giurisprudenza sulle tariffe di trasporto*, in *Il Corriere giuridico*, 1990, p. 201 ss.

(37) Cfr. *The EEC transport policy within the context of the single market*, cit., p. 61. Oggi le tariffe obbligatorie sono probabilmente intese quale misura protettiva diretta a correggere gli effetti della libera concorrenza nell'interesse esclusivo degli autotrasportatori, G. SANVITI, *La funzione di regolazione della concorrenza nel settore dei trasporti*, in *Riv. giur. circ. e trasp.*, 1983, p. 625 ss.

(38) Art. 3 del regolamento 1 dicembre 1983, n. 3568/83/CEE, in GUCE n. L 359, p. 1.

(39) Art. 2 del regolamento n. 3568/83/CEE. Le tariffe a forcella sono definite da un limite massimo e da un limite minimo e lo scarto tra questi due limiti (l'apertura della forcella) è pari al trenta per cento (quindici per cento al di sopra e al di sotto del prezzo di base); i prezzi per un determinato trasporto possono essere fissati liberamente all'interno della forcella, ma è vietata la stipulazione di contratti con prezzi di trasporto al di fuori della forcella (art. 9).

tizione degli oneri di infrastruttura tra tutti gli utenti (40). I trasporti su strada, infatti, non pagano, come dovrebbero, la loro parte dei costi di infrastruttura, mentre le ferrovie devono sostenere per intero la parte loro spettante. In questo senso si muovono le proposte della Commissione sull'introduzione di un sistema di addebito degli oneri di infrastruttura, valido per tutti e tre i modi di trasporto, nella misura minima pari al costo marginale d'uso dell'infrastruttura. Attualmente si è però realizzato solamente un sistema di contabilità per il rilevamento dei costi d'uso delle infrastrutture (41), mentre esistono notevoli difficoltà a procedere oltre.

2.3. *I trasporti per vie navigabili interne.* — Questo modo di trasporto è, da sempre, caratterizzato da un'eccedenza di operatori economici rispetto alle reali esigenze del mercato (42). L'intervento comunitario va quindi letto in quest'ottica di ridimensionamento del settore, a cui si accompagna un'esigenza di riqualificazione delle imprese in esso operanti.

Il regolamento n. 1101/89/CEE, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna, prevede un'azione coordinata a livello comunitario per l'abbattimento delle sovraccapacità di stiva attraverso incentivi finanziari alla demolizione di battelli operanti sul traffico internazionale (art. 5), a cui si accompagnano misure di contingentamento temporaneo degli investimenti nel settore (art. 8). I mezzi finanziari necessari all'intervento comunitario sono forniti da un fondo nazionale di demolizione che viene costituito attraverso versamenti obbligatori da parte dei proprietari dei natanti (artt. 3 e 4), eventualmente integrati da finanziamenti statali che debbono, comunque, essere rimborsati senza interessi dal fondo (art. 7) (43).

(40) Una delle cause del lento progresso dello sviluppo della politica dei trasporti è, secondo la Commissione, proprio la mancata soluzione del problema della giusta ripartizione dei costi tra i diversi utenti delle infrastrutture. Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio del 1983, cit..

(41) Regolamento 4 giugno 1970 n. 1108/70/CEE, in *GUCE* 15 giugno 1970, n. L 130, p. 4.

(42) Cfr. Regolamento 27 aprile 1989, n. 1101/89/CEE, in *GUCE* 28 aprile 1989, n. L 116, p. 25. In precedenza la Commissione con Raccomandazione 31 luglio 1968, n. 68/335/CEE, in *GUCE* 4 settembre 1968, n. L 218, p. 10, aveva auspicato un'azione di demolizione, su base volontaria, da parte dei singoli Stati, in attesa di un intervento comunitario.

(43) Ciò in quanto il risanamento strutturale del settore deve gravare sulle imprese operanti all'interno del mercato.

Il risanamento del mercato può conseguirsi mediante l'eliminazione delle sovraccapacità, ma anche attraverso un miglioramento del servizio reso, che è possibile grazie ad un controllo della capacità professionale degli operatori del settore: la direttiva del Consiglio 9 novembre 1987, n. 87/540/CEE (44) prescrive, perciò, quale requisito minimo indispensabile per l'esercizio dell'attività di trasporto il possesso di particolari competenze tecniche, acquisite mediante la frequenza di appositi corsi ovvero attraverso una diretta esperienza di lavoro (art. 1).

3. *I problemi della politica comune.* — Quelli appena visti sono frammenti normativi che abbozzano soltanto il complesso disegno di una politica comune dei trasporti (45). Ciò deriva, probabilmente, da un vizio di origine di tutta la costruzione comunitaria: i negoziati di Roma furono indubbiamente influenzati dal clima di liberismo economico che sembrò, a quei tempi, essere l'unica soluzione agli enormi problemi del dopoguerra, ma ciò dovette ben presto fare i conti con una realtà, che nel settore dei trasporti, mal si prestava ad un'opera di puro asservimento ai meccanismi del libero mercato. I singoli stati avevano sperimentato, oramai da tempo, una propria autonoma politica di intervento nel settore dei trasporti: « tali politiche differivano una dall'altra, ma erano tutte prevalentemente interventistiche nel metodo e limitative nella sostanza » (46).

Ciascuno Stato avrebbe, quindi, dovuto apportare notevoli cambiamenti alle politiche esistenti (47). Ma, cosa ancora più difficile, si doveva trovare un compromesso tra due alternative che, sin d'allora, si confrontano sui due versanti opposti del modo di intendere il sistema dei trasporti: « gli Stati geograficamente periferici dipendono maggiormente dai trasporti su strada rispetto

(44) GUCE 12 novembre 1987, n. L 322, p. 20. Gli Stati membri dovevano conformarsi alla direttiva entro il 30 giugno 1988.

(45) « L'approche développée par des institutions communautaires dans le domaine des transports est foncièrement inadaptée à la réalisation d'une politique commune véritable », B. MAURY, *La réglementation communautaire des transports*, cit., p. 272.

(46) Comunicazione della Commissione al Consiglio del 11 febbraio 1983, cit.

(47) « Si tratta di organizzare in un modo comune ciò che, nei vari Paesi membri, è organizzato in modo diverso, a seconda dell'evoluzione dei trasporti affermatasi in ciascun Paese, per ragioni geografiche, politiche ed economiche diverse da luogo a luogo », M. DONATI, *Bilancio della politica tariffaria della CEE nel settore dell'autotrasporto di cose*, in *Trasporti*, Padova, 1979.

agli Stati centrali, che invece fanno maggiore affidamento sulle ferrovie » (48). Mentre gli Stati periferici insistono sulla liberalizzazione del traffico su strada, gli Stati centrali subordinano tale intervento ad una preventiva armonizzazione delle condizioni di concorrenza che, in particolare, comporta una nuova disciplina dei costi delle infrastrutture. Le ferrovie debbono essere liberate dagli oneri delle infrastrutture, ma soprattutto bisogna rivedere i criteri in base ai quali il costo dell'uso dell'infrastruttura viene fatto gravare sull'impresa di trasporto su strada.

Si erano, quindi, sottovalutate le resistenze degli Stati nei confronti di una integrazione completa delle politiche dei trasporti: requisito minimo irrinunciabile per la realizzazione di una politica comune. Ciò ha impedito il raggiungimento di un accordo più ampio, specie sugli aspetti cruciali della materia, e si è riflesso nella genericità delle disposizioni di questa parte del trattato (49).

3.1. *Le ragioni di una politica comune nel settore dei trasporti.* — La disciplina dei trasporti è inclusa nella parte seconda del Trattato, ed è quindi intesa quale irrinunciabile strumento per la realizzazione del mercato comune (50): si pensava non potesse esistere un mercato comune senza una politica comune dei trasporti.

La politica comunitaria dei trasporti avrebbe dovuto sostituirsi gradualmente alle singole politiche nazionali così da eliminare quegli interventi che avrebbero potuto portare a distorsioni delle condizioni di concorrenza negli altri settori. Ciò in quanto i trasporti sono un mezzo di collegamento, ma, paradossalmente, possono divenire una barriera agli scambi quando la loro gestione viene lasciata agli stati (51): per essi è, infatti, troppo forte la tentazione di proteggere l'industria nazionale dalla concorrenza degli

(48) Comunicazione della Commissione al Consiglio del 11 febbraio 1983, cit..

(49) Cfr. F. SANTORO, *La politica dei trasporti della CEE*, Milano, p. 3. Secondo M. DONATI, *Bilancio della politica tariffaria della CEE*, cit., « l'evidente lacunosità del Trattato circa le linee di politica dei trasporti su cui la Comunità avrebbe dovuto ispirare la sua azione è un escamotage del legislatore comunitario che denuncia le difficoltà del problema ».

(50) Vedi, in tal senso, le conclusioni dell'avvocato generale Mayras in Corte di giustizia, sent. 31 marzo 1971, in causa n. 22/70. Secondo F. SANTORO, *La politica dei trasporti della CEE*, Torino, 1976, p. 13, invece, il conseguimento di una politica comune dei trasporti potrebbe essere inteso come uno degli obiettivi della Comunità.

(51) H. SMITH e P. HERZOG, *The law of the european economic community, a commentary on the EEC treaty*, p. 751; L. CARTOU, *Transport*, cit., p. 5.

imprenditori stranieri attraverso un uso discriminatorio della politica tariffaria.

Nel frattempo il Consiglio, al fine di impedire un'ulteriore differenziazione delle discipline normative nazionali che avrebbe pregiudicato la realizzazione della politica comune, ha istituito una « procedura di esame e di consultazione preventivi » da applicarsi alle disposizioni normative che gli stati membri intendono adottare nel settore dei trasporti, qualora esse « possano interferire sostanzialmente nell'attuazione della politica comune dei trasporti » (52).

Una volta cristallizzata la situazione esistente, il Consiglio si è poi preoccupato di predisporre una piattaforma normativa comune su cui avrebbe poggato ogni ulteriore sviluppo della politica comune dei trasporti. A tal fine ha predisposto una serie di norme programmatiche che limitano fortemente l'intervento dei singoli Stati nel mercato dei trasporti (53): devono, ad esempio, essere soppressi, o almeno rimborsati, gli obblighi di pubblico servizio (artt. 5 e 6), come pure debbono essere riviste le norme che disciplinano i rapporti finanziari tra ente pubblico e azienda ferroviaria (art. 8).

3.2. *Un'alternativa alla politica comune: la politica quadro.* — L'industria dei trasporti si presenta, sin dall'inizio, come un mercato sotto tutela pubblica, impermeabile alle forze della libera concorrenza. Inoltre le infrastrutture dei trasporti, che qui più che altrove giocano un ruolo essenziale nella dinamica del mercato, nella gran parte delle situazioni sono di proprietà delle pubbliche amministrazioni. Non si tratta, quindi, di realizzare un mercato comune — all'interno del quale lasciare che le forze di mercato favoriscano l'ottimizzazione delle risorse —, quanto di cercare un coordinamento degli interventi del settore pubblico nel mercato, così da impedire un uso distorto di esso a fini protezionistici. Non vi è, perciò, l'esigenza di una politica comune quanto di una politica quadro dei trasporti (54).

(52) Decisione n. 62/70, in *GUCE* 3 aprile 1962, n. 23, p. 720.

(53) Decisione n. 65/270, in *GUCE* 29 giugno 1964, n. L 102, p. 1598.

(54) In questo senso sembra deporre anche la Decisione del Consiglio che introduce una procedura di consultazione preventiva — degli Stati con la Commissione — per le disposizioni legislative e amministrative nazionali, così da evitare un'evoluzione divergente delle politiche dei trasporti degli Stati membri.

Il Consiglio dovrebbe limitarsi a stabilire un quadro di riferimento, così da conseguire un riavvicinamento delle politiche nazionali — modellate sugli aspetti peculiari delle diverse realtà economiche — lasciando però ai singoli stati membri la possibilità di disciplinare, in modo autonomo, tutti gli aspetti applicativi e di dettaglio. Solo « in una seconda fase, cioè, dopo la completa attuazione della direttiva quadro da parte degli stati membri, avrebbe potuto avviarsi il processo di omogeneizzazione delle normative nazionali attraverso lo strumento del regolamento » (55).

Anche la Commissione CEE, alla fine, si è vista costretta ad arretrare su tali posizioni e, a partire dal 1973, afferma che le Istituzioni comunitarie debbono limitarsi a delineare il quadro normativo all'interno del quale verranno poi ad armonizzarsi i provvedimenti delle singole Amministrazioni nazionali: « la Comunità dovrebbe limitarsi ai provvedimenti che non possono essere trattati a livello inferiore, almeno per quanto riguarda l'applicazione e la prassi amministrativa » (56); e il livello ottimale, cui si riferisce la Commissione, è chiaramente quello nazionale.

3.3. *Il regolamento « claudicante »*. — La ricerca di uniformità normativa porterebbe, nel settore dei trasporti, ad una assai probabile paralisi dell'attività delle Istituzioni comunitarie. Considerato che comunque è possibile asservire i trasporti alle esigenze del mercato comune anche senza dover rincorrere un'improbabile accordo più completo (57), lo strumento attraverso il quale intervenire nel settore dei trasporti sembra, perciò, essere quello maggiormente elastico della direttiva.

Così non è stato: le Istituzioni comunitarie — come risulta chiaramente dal quadro normativo sopra delineato — hanno preferito affidarsi a regolamenti, anche in ipotesi nelle quali il loro intervento non poteva aspirare ad una disciplina completa in ogni suo elemento.

Si è venuta così a radicare quella che potrebbe essere definita la prassi del « regolamento claudicante »: la disciplina comunitaria si appoggia a successivi interventi integrativi ad opera del legi-

(55) Cfr. M.L. TUFANO, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990, p. 203 ss.

(56) Art. 2 del Regolamento 1° dicembre 1983, n. 3568/83/CEE, in *GUCE* n. L 359, p. 1.

(57) « Una politica comune dei trasporti non significa necessariamente una politica uniforme », Comunicazione della Commissione al Consiglio del 11 febbraio 1983, cit.

slatore nazionale. Il nucleo essenziale — e perciò incompleto — comune contenuto nel regolamento comunitario deve essere, in un secondo momento, arricchito attraverso contributi normativi nazionali, i quali soltanto possono portare a completamento l'intera disciplina del settore.

4. *Diritto uniforme dei trasporti e particolarismo giuridico: l'integrazione tra gli ordinamenti.* — L'ordinamento interno può essere inteso come distinto ed autonomo rispetto a quello comunitario a condizione che sia assicurata l'impermeabilità reciproca dei due sistemi normativi: non solo atti normativi comunitari non possono produrre vicende costitutive, modificative ed estintive nell'ordinamento interno, ma anche atti di diritto interno non possono avere efficacia condizionante sul complesso normativo dell'ordinamento comunitario (58).

Dalla diretta applicabilità di talune norme comunitarie nei confronti dei cittadini e sul territorio degli stati membri, discende chiaramente la permeabilità, e quindi la dipendenza, dell'ordinamento interno rispetto a quello comunitario (59). Ma, nella misura in cui l'ordinamento comunitario — a ragione della sua incompletezza — necessita di un intervento integratore ad opera del legislatore nazionale, è altresì evidente la permeabilità del primo rispetto all'ordinamento interno: può parlarsi di integrazione, infatti, soltanto in riferimento a norme operanti all'interno di uno stesso sistema normativo. A ciò si può sfuggire solo a condizione che la normativa comunitaria si presenti già di per sé completa e quindi insuscettibile d'essere integrata attraverso atti di diritto interno. Il che, almeno per quanto riguarda il settore dei trasporti, non sempre si verifica.

Il diritto comunitario dei trasporti — per le ragioni che si esporranno nelle pagine che seguono — trae nuova forza proprio da quel particolarismo giuridico rispetto al quale esso sembrava porsi come negazione: non si tratterebbe, quindi, di un'autonomia a senso unico (60), quanto di una vera e propria integrazione

(58) G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 1990, p. 3.

(59) Nel senso di ritenere i due ordinamenti distinti ed autonomi vedi, invece, Corte cost., sent. 8 giugno 1984, n. 170.

(60) Così sembra sostenere G. GRECO, in *Argomenti di diritto amministrativo*, cit., p. 1 ss..

tra ordinamenti (61). Ordinamento comunitario e ordinamento interno costituiscono un unico sistema integrato, all'interno del quale l'impossibilità a che l'atto normativo interno possa innovare sulla disciplina comunitaria, non discende da una separazione, seppure a senso unico dei due ordinamenti, quanto, più semplicemente, da un rapporto di gerarchia tra le due fonti. E, se così è, non può parlarsi di un unico ordinamento comunitario, bensì di diversi, e tra loro distinti, ordinamenti nazionali: la differente risposta che i singoli stati danno alla penetrazione della regolamentazione comunitaria lascia, infatti, sussistere quel particolarismo giuridico nazionale che, allo stato dei fatti, non consente una completa unificazione del diritto comunitario, neppure per quelle materie — ed i trasporti ne sono un esempio — per le quali le esigenze di una politica comune richiederebbero invece una normativa uniforme. Nella diversa misura in cui ciascun ordinamento « aggredisce » la regolamentazione comunitaria, viene infatti a crearsi una distinta disciplina nazionale: esisterebbe quindi un diritto italo-comunitario, ma non invece un uniforme diritto comunitario dei trasporti.

4.1. *Tracce di un diritto italo-comunitario dei trasporti.* — I trasporti ferroviari — come già precedentemente si è visto — soggiacciono ad una normativa di diritto interno che rispecchia fedelmente, se non la filosofia di fondo su cui poggia l'originario disegno di una politica comune, sicuramente la sua limitata realizzazione normativa.

I trasporti terrestri trovano nel decreto del Ministero dei trasporti del 3 febbraio 1988, n. 82 la disciplina della procedura interna di ripartizione del contingente comunitario tra le diverse imprese nazionali (62). La norma regolamentare di diritto interno si discosta — almeno per quanto riguarda la possibilità di trasferire l'autorizzazione di trasporto — dalla disciplina contenuta nel regolamento CEE n. 3164/76; ciò in quanto essa si pone come strumentale alla l. n. 298/74 e, in un'ottica « autarchica » del principio di legalità, rifugge dalla tentazione di portare ad esecuzione

(61) La Corte di giustizia ha più volte sostenuto l'integrazione dei due ordinamenti. Vedi, in tal senso, la sent. 9 marzo 1978, causa 106/1977.

(62) Sull'applicazione del regolamento CEE 3164 a tutto il 1982, cfr. G. FONTANELLA, *Il punto sulla disciplina dell'autotrasporto internazionale di merci in conto terzi*, in *Trasporti*, Padova, 1982, p. 3 ss.

La l. n. 298/1974 definisce il sistema di tariffe a forcella come un insieme di « tariffe definite ciascuna da un limite massimo e un limite minimo ». Lo scarto fra detti limiti costituisce l'apertura della forcella ed è pari al ventitré per cento del limite massimo (65); ai sensi, poi, dell'ultimo comma del d.p.r. 9 gennaio 1978, n. 56 (66) « non è ammessa la stipulazione di contratti (...) i quali prevedono prezzi di trasporto non compresi nella forcella ». Con ciò si riduce ulteriormente la libertà di mercato delle aziende di trasporto che, alla stregua della disciplina comunitaria, dovrebbero invece fissare i prezzi del servizio nei limiti di una discrezionalità del trenta per cento. Le tariffe obbligatorie dovrebbero, inoltre, essere stabilite di comune accordo tra gli stati interessati con l'eventuale intervento, a titolo consultivo, della Commissione CEE, ma la procedura di diritto interno si affida esclusivamente ad una pratica concordata stato-organizzazioni rappresentative delle forze sociali.

5. *Il regolamento CEE 26 giugno 1969 n. 1191/69, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico.* — Condizione minima irrinunciabile per la realizzazione di un libero mercato dei trasporti è l'eliminazione di qualsivoglia intervento pubblico ad esso non essenziale. Tale obiettivo deve essere conseguito operando su due distinti aspetti del problema: da un lato bisogna impedire che lo stato introduca elementi di disturbo alle dinamiche di mercato, attraverso la sovvenzione di singole imprese o settori di mercato. In secondo luogo, ed è questo l'aspetto peculiare che più interessa il settore dei trasporti, deve essere evitata l'imposizione alle imprese di oneri propri delle Amministrazioni pubbliche o, se ciò non è possibile, deve essere perlomeno eliminato l'effetto distorsivo che tale intervento ha sul mercato.

(65) Conformemente al regolamento n. 2831/77/CEE (GUCE 24 dicembre 1977, n. L 334, p. 22), che è stato però sostituito dal regolamento n. 3568/83/CEE, che ha allargato l'apertura della forcella al trenta per cento.

(66) Per un'analisi del decreto, vedi M. DONATI, *Bilancio della politica tariffaria della CEE nel settore dell'autotrasporto di cose*, in *Trasporti*, Padova, 1979, p. 47 ss.. Secondo G. FONTANELLA, *Annotazioni a margine della proposta governativa di ammodernamento della legge sull'autotrasporto di merci*, in *Trasporti*, 1981, p. 92 ss., « il tipo di tariffazione previsto nel titolo III, ancorché sorretto dal regolamento approvato con il d.p.r. n. 56 del 9 gennaio 1978 (...) era destinato a non attecchire ».

In tale ottica si pone, quindi, il regolamento CEE n. 1191/69 (67), il quale vieta agli stati membri d'aggravare la situazione finanziaria delle imprese di trasporto attraverso l'imposizione di « obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico » (art. 1): cioè « obblighi che l'impresa di trasporto, considerando il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni » (art. 2). L'impresa di trasporto può, quindi, chiedere all'autorità competente la soppressione di un obbligo di pubblico servizio, qualora « la diminuzione delle spese che potrebbe essere realizzata con la soppressione totale o parziale di tale obbligo (...) è superiore alla diminuzione degli introiti risultante da detta soppressione » (artt. 4 e 5). Qualora il mantenimento di suddetto obbligo, sia necessario a garantire un servizio di trasporto sufficiente, ovvero sia l'irrinunciabile strumento di intervento a sostegno di alcune categorie sociali (art. 1, punto 2 e 3), è possibile mantenere l'obbligo di pubblico servizio a condizione che gli oneri relativi siano coperti mediante misure di compensazione determinate in base ai criteri di cui agli artt. 10 e 11 (art. 6) (68). L'Autorità competente deve, comunque, pronunciarsi, in merito alla domanda, presentata dall'impresa di trasporto, entro il termine perentorio di cui all'art. 6 punto 3 (69). Il regolamento ha, perciò, introdotto nel nostro ordinamento una nuova ipotesi di silenzio assenso: infatti, ai sensi dell'art. 6 punto 5, « se le autorità competenti non hanno preso una decisione nei

(67) GUCE 28 giugno 1969, n. L 156, p. 1.

(68) Un obbligo di pubblico servizio comprende l'obbligo di esercizio, di trasporto e tariffario (art. 2 punto 2). Per quanto riguarda l'obbligo di servizio e di trasporto l'ammontare della compensazione di cui sopra, « è pari alla differenza tra la diminuzione degli oneri e la diminuzione degli introiti dell'impresa che può derivare (...) dalla soppressione totale o parziale corrispondente dell'obbligo in questione » (art. 10). Nell'ipotesi di obbligo tariffario, la compensazione è, invece pari alla differenza tra due termini. « il primo termine è pari alla differenza tra, da un lato, il prodotto del numero delle unità di trasporto previste per la tariffa più favorevole che potrebbe essere rivendicata dagli utenti se non esistesse l'obbligo in questione o in mancanza di tale tariffa, per il prezzo che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale che tenesse conto dei costi della prestazione in questione nonché della situazione del mercato e, dall'altro, il prodotto del numero di unità di trasporto effettive per la tariffa imposta durante il periodo di tempo considerato ». Il secondo termine « è pari alla differenza fra il costo che risulterebbe dall'applicazione della tariffa più favorevole o del prezzo che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale e il costo che risulta dall'applicazione della tariffa imposta » (art. 11).

(69) Entro un anno dalla presentazione della domanda relativamente agli obblighi di servizio e di trasporto, entro sei mesi per quanto riguarda, invece, gli obblighi tariffari.

termini previsti, l'obbligo di cui è chiesta la soppressione (...) è soppresso ».

I contributi corrisposti alle imprese di trasporto, gravate da un onere relativo al mantenimento di un obbligo di pubblico servizio, sono, per espressa previsione normativa, compatibili col sistema comunitario (art. 77 del Trattato CEE). Inoltre, l'art. 17 del regolamento sottrae i provvedimenti relativi all'istituzione di tali contributi alla procedura di controllo preventivo di cui all'art. 93 del Trattato CEE. Il senso di tale disposizione non è chiaro: o si pone un problema di carenza di potere, nel senso che solo l'atto normativo nazionale può giustificare l'adozione di un provvedimento amministrativo di attribuzione della misura di compensazione, ovvero le istituzioni comunitarie confidano in successivi interventi integrativi della regolamentazione comunitaria ad opera del legislatore nazionale: da qui la necessità, in questo caso espressamente esclusa, di sottoporre, nell'una come nell'altra ipotesi, il provvedimento legislativo in questione al procedimento di controllo preventivo di cui sopra. La separazione dei due ordinamenti ci porta, inequivocabilmente, alla prima ipotesi, mentre la riconosciuta necessità di un'integrazione della norma comunitaria ad opera del legislatore nazionale discende, chiaramente, dall'appartenenza delle due fonti ad uno stesso sistema normativo.

Il regolamento esclude l'applicazione della disciplina in esso contenuta alle « imprese che effettuano principalmente trasporti a carattere locale » (70). L'art. 19 parla di imprese e non di attività di trasporto a carattere preminentemente locale, conseguentemente introduce un'inaccettabile disparità di trattamento tra imprese che operano sullo stesso mercato e che comunque sono costrette a sopportare l'imposizione di un medesimo obbligo di pubblico servizio. A queste condizioni l'impresa di trasporto locale, ovviamente, non può reggere la concorrenza dell'operatore economico che agisce anche sul mercato internazionale, in quanto solo a quest'ultimo viene riconosciuta la compensazione degli oneri relativi all'obbligo di pubblico servizio, mentre essa, oltre che vedere aggravata la propria situazione finanziaria da oneri non propri, vie-

(70) Il regolamento distingue tra le diverse modalità di trasporto: per il trasporto ferroviario esso è applicabile, in Italia, unicamente all'Ente ferrovie dello stato; solo per gli altri modi di trasporto si introduce la distinzione di cui nel testo, ma è evidente che l'Ente ferrovie dello stato non è impresa operante a livello prevalentemente locale.

ne oltraggiata da una disciplina legislativa che, praticamente, la costringe al di fuori del mercato. Si viene, così, a creare una situazione in evidente contrasto con il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost. (71), ed è quindi indispensabile un intervento integrativo ad opera del legislatore nazionale che estenda le misure di compensazione anche alle imprese di trasporto che ne sono escluse, così da completare la disciplina comunitaria onde renderla conforme ai principi fondamentali del nostro ordinamento. In altre parole, quello di cui stiamo parlando è un regolamento « claudicante » che può legittimamente operare solo all'interno di un sistema normativo unitario, e quindi la disposizione di cui all'art. 17 punto 2, è un'ulteriore conferma della necessaria integrazione dei due ordinamenti.

5.1. *La soppressione degli obblighi di servizio pubblico nel diritto interno.* — Al fine di creare le condizioni necessarie alla concreta applicazione del regolamento CEE n. 1191/69, si è creduto opportuno approvare apposite misure di carattere normativo.

Per i trasporti su strada, il d.p.r. 29 dicembre 1969, n. 1227 (72) delimita il campo di applicazione del regolamento CEE n. 1191/69 attraverso l'accoglimento di un significato riduttivo del concetto di trasporto a carattere locale, di cui all'art. 19 del regolamento CEE: sono tali solo i trasporti infraregionali, ciò in quanto ricadono sotto la disciplina comunitaria le autolinee che « collegano località situate in regioni diverse » (art. 1).

Tale interpretazione ha un particolare significato nel nostro ordinamento — da ricercare nel riparto di competenze tra stato e regione nel settore dei trasporti (73) — che non trova, comunque, riscontro nelle intenzioni del legislatore comunitario, il quale più probabilmente vuole solo limitare il suo intervento a quelle problematiche che si riflettono sul mercato comune. Ad ogni buon conto, non ne derivano particolari problemi, in quanto, provvidenzialmente, l'effetto del d.p.r. n. 1227/69 è quello di correggere la portata del regolamento n. 1191/69, estendendo il campo di

(71) Principio fondamentale della Costituzione, che è quindi vincolante anche per le istituzioni comunitarie. Vedi in tal senso, Corte cost., sent. 27 dicembre 1973, n. 183.

(72) G.U. 25 marzo 1970, n. 75.

(73) Sul problema vedi, tra gli altri, M. BREGANZE, *Autotrasporti pubblici in concessione e interesse regionale*, in *Le Regioni*, 1980, p. 776 ss..

applicazione della normativa comunitaria ai trasporti interregionali ininfluenti sulle dinamiche di mercato a livello comunitario. Semmai l'intervento del legislatore è censurabile in quanto limitato: permangono, infatti, ingiustificate discriminazioni tra imprese operanti sullo stesso mercato. Per il resto, la disciplina nazionale si limita a predisporre un quadro procedurale, all'interno del quale, in applicazione dei criteri stabiliti dal regolamento comunitario, le autorità nazionali competenti debbono provvedere in ordine alla soppressione dell'obbligo di pubblico servizio o, se ciò non è possibile, alla compensazione degli oneri relativi che l'impresa è costretta a sopportare.

L'art. 18 della l. 17 maggio 1985, n. 210, così come in precedenza il d.p.r. 31 dicembre 1969, n. 1276, delineano un diverso sistema procedurale da applicarsi solamente nei rapporti con l'attuale Ente ferrovie dello stato. L'art. 16 specifica, invece, il metodo di calcolo della misura della compensazione dell'onere derivante dagli obblighi di pubblico servizio non soppressi (74).

5.2. *La legge quadro sui trasporti pubblici locali.* — La norma nazionale di « riempimento » della disciplina comunitaria, relativamente ai trasporti pubblici locali, dovrebbe essere quella di cui alla l. 10 aprile 1981, n. 151 (75) (76), integrata dal successivo decreto l. 9 dicembre 1986, n. 833 (77).

L'art. 6 della l. n. 151/1981 prevede l'attribuzione alle imprese di trasporto di contributi di esercizio determinati sulla base della differenza tra costo economico standardizzato e ricavi di esercizio derivanti dall'applicazione delle tariffe stabilite dalla regione, mentre « le eventuali perdite o disavanzi non coperti dai contribu-

(74) Il Consiglio di amministrazione approva una tariffa « tecnico economica » secondo criteri che soddisfano l'interesse commerciale dell'ente e assicurano l'equilibrio di gestione. L'eventuale differenza tra la tariffa imposta dal Ministero dei trasporti e quella « tecnico economica » determinata dall'ente « può dar luogo a rimborso nell'ambito del regolamento n. 1191/1919 ».

(75) G.U. 24 aprile 1981, n. 113.

(76) Il meccanismo di finanziamento di cui alla l. n. 151/1981 « rappresenterebbe una pura e semplice estensione, alle aziende di servizio pubblico locale, di criteri e meccanismi ormai da tempo utilizzati dall'amministrazione dello stato per compensare gli obblighi di servizio pubblico imposti all'azienda autonoma delle ferrovie sulla base della normativa esistente in materia nell'ambito CEE », A. CHISARI, *Il fondo nazionale dei trasporti sia finalizzato al risanamento del sistema*, in *L'impresa pubblica*, 1979, p. 177 ss.

(77) Pubblicato in G.U. 10 dicembre 1986, n. 286 e convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 6 febbraio 1987, n. 18 (G.U. 20 febbraio 1987, n. 42).

ti regionali (...) restano a carico delle singole imprese ». Il d.p.r. n. 833/1986 prevede, invece, che « i disavanzi di esercizio delle aziende pubbliche o private che non hanno trovato copertura con i contributi di cui all'art. 6 della l. 10 aprile 1981, n. 151 sono assunti a carico dei bilanci delle regioni in misura pari all'ottanta per cento del loro ammontare », ed è lasciata alla discrezione degli enti locali l'eventuale copertura del rimanente venti per cento (artt. 1 e 2).

La disponibilità finanziaria del fondo per i contributi di esercizio, di cui all'art. 9 della l. n. 151/1981, è determinata dalla legge finanziaria, la quale persegue finalità di politica economica ed è quindi insensibile alle esigenze specifiche del settore dei trasporti (78): da qui l'incapacità del fondo a ripianare deficit di bilancio sempre più consistenti e, conseguentemente, il coinvolgimento finanziario dell'ente pubblico che, generalmente, gestisce il servizio di trasporto.

Da questi brevi cenni sul contenuto finanziario della legge quadro sui trasporti pubblici locali, risultano evidenti i punti di contatto, ma soprattutto le differenze rispetto alla normativa comunitaria. Obiettivo della disciplina comunitaria in genere, e del regolamento CEE n. 1191/69 in particolare, è quello di tenere distinte il più possibile le responsabilità finanziarie dell'operatore economico da quelle delle Amministrazioni responsabili del perseguimento del pubblico interesse, quand'anche sia lo stesso ente pubblico ad esercitare direttamente il servizio di trasporto. Ciò non accade nell'ambito di operatività della legge quadro sui trasporti ove, come si è detto, si confondono continuamente i due aspetti del problema: ogni qual volta la disponibilità finanziaria del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio è insufficiente rispetto al reale fabbisogno del settore, le imprese di trasporto si vedono costrette a sopportare almeno parte del disavanzo di esercizio, che evidentemente deriva dall'imposizione di un obbligo tariffario, cioè una delle tre forme in cui si estrinseca un obbligo di pubblico servizio, così come inteso dalla normativa comunitaria. Inoltre, il meccanismo di compensazione degli obbli-

(78) Per un'analoga considerazione critica sullo strumento giuridico adottato per la determinazione dell'ammontare del fondo, vedi F. GHELARDUCCI, *Considerazioni sull'autonomia finanziaria delle aziende di trasporto in relazione alla problematica generale delle aziende municipalizzate*, in *Riv. giur. circ. e trasp.*, 1983.

ghi di pubblico servizio, intendendosi per tale il contributo di esercizio di cui all'art. 6 della l. n. 181/1981, risulta essere assai rudimentale se paragonato a quello ben più sofisticato di cui agli artt. 10 e 11 del regolamento CEE n. 1191/69: la differenza tra costo standardizzato e ricavo di esercizio copre l'onere relativo ad un obbligo di pubblico servizio soltanto in modo molto approssimativo, mentre nell'improbabile ipotesi di imprese con costi inferiori a quelli standard, il contributo di cui sopra diverrebbe una sovvenzione all'impresa di trasporto, che non si pone in contrasto con l'art. 92 del Trattato CEE solo perché risulta influente sulle dinamiche di mercato a livello interstatale. Ciononostante, vi è un tendenziale orientamento a recepire la filosofia comunitaria, nel senso di addossare l'onere di pubblico servizio alle Amministrazioni responsabili del perseguimento del pubblico interesse: il d.l. 4 marzo 1989, n. 77, sempre in materia di trasporti locali, stabilisce infatti che « ogni disposizione (...) volta a stabilire (...) speciali facilitazioni tariffarie deve contestualmente provvedere a ripianare la minore entrata che ne risulta per le aziende interessate », ma ciò riguarda soltanto quei provvedimenti che impongono ulteriori oneri, diversi da quello derivante direttamente da un obbligo tariffario di carattere generale.

5.3. *Testi infedeli.* — Il regolamento CEE n. 1191/69 contiene una disciplina incompleta e perciò inopportuna, nella misura in cui crea una ingiustificata differenziazione tra imprese di trasporto operanti sullo stesso mercato e soggette ad un medesimo obbligo di pubblico servizio; si pensi, ad esempio, alla differente disciplina normativa cui è soggetto l'Ente ferrovie dello stato, rispetto all'impresa concessionaria di una linea ferroviaria di interesse locale: al primo soltanto è, infatti, riconosciuto un diritto alla compensazione degli oneri derivanti dall'obbligo di pubblico servizio, ancorché entrambi si trovino ad operare sullo stesso bacino di utenza, e quindi nelle medesime situazioni di concorrenza. Tale regolamento può comunque legittimamente operare all'interno del nostro ordinamento laddove sia soccorso da una normativa nazionale di « riempimento » che, portando a completamento la disciplina del settore, elimini l'ingiustificata discriminazione tra i diversi soggetti economici.

La legge quadro sui trasporti soddisfa, in parte, questa esigenza di integrazione. Permangono tuttavia consistenti elementi di

discriminazione nella misura in cui l'ente locale non provvede alla completa copertura del disavanzo di esercizio, ovvero quando il costo standardizzato viene calcolato con modalità tali per cui l'onere relativo all'obbligo di pubblico servizio finisce col gravare sulla situazione finanziaria dell'impresa di trasporto (79). Pertanto i dubbi di legittimità che ancora investono la disciplina in questione scivolano dal piano normativo a quello della patologia del provvedimento amministrativo di concreta attuazione della stessa. Eventuali problemi residui vanno quindi risolti, non già dal giudice costituzionale, bensì dal giudice amministrativo chiamato a valutare la legittimità del provvedimento di attribuzione della misura di compensazione. D'altra parte, la prassi regionale è quella di sostituire al costo standard il costo medio aziendale. Con ciò si tradisce l'intento del legislatore statale, ma si contribuisce a superare alle necessità di integrazione dell'ordinamento comunitario. Altri sono gli intenti delle regioni, ma ciò che conta è il risultato!

Sulla via dell'infedeltà al testo normativo la prassi regionale si incontra, poi, con la pratica nazionale — comune a tutti gli stati membri, pressati da sempre più complesse situazioni finanziarie — di sostituire le misure di compensazione degli obblighi di servizio pubblico con compensazioni forfettarie, irrispettose del preciso contenuto prescrittivo del regolamento CEE n. 117/66 (80). Normativa comunitaria e disciplina nazionale di riempimento si incontrano così a metà strada, eliminando perciò ogni ingiustificata disparità di trattamento, ma tradendo la filosofia di fondo del disegno comunitario ispirata a neutralizzare ogni effetto dell'intervento della pubblica autorità nel mercato dei trasporti.

(79) « Gli svantaggi finanziari derivanti all'azienda dall'esercizio di determinati servizi, dal trasporto di determinate categorie di persone o di cose o dall'applicazione di determinate tariffe in connessione con l'imposizione di obblighi di pubblico servizio dovranno essere oggetto di compensazione finanziaria da parte della regione », A. CHISARI, *Il fondo nazionale dei trasporti sia finalizzato al risanamento del sistema*, cit., p. 177 ss. « L'azienda che produce servizi pubblici di trasporto, una volta che ha ottenuto la compensazione degli oneri di pubblico servizio che le sono stati imposti, deve realizzare il pareggio del bilancio ».

(80) M.L. TUFANO, *I trasporti terrestri*, cit., p. 229.