



Dalle tariffe “a forcella” ai “costi minimi”: la recente pronuncia della Corte di giustizia in tema di autotrasporto

Greta Demartini

Con la [sentenza del 4 settembre \(nelle cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13\)](#),

la Corte di giustizia ha affrontato il tema della compatibilità delle tariffe minime obbligatorie dell'autotrasporto con il diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza.

L'esigenza del rinvio pregiudiziale interpretativo era sorta nell'ambito di un giudizio nazionale instaurato davanti al Tar del Lazio dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche AGCM) sulla base dei poteri alla stessa conferiti dal nuovo [art. 21 bis della legge n. 287/90](#), introdotto con il cd. “decreto Monti” ([decreto-legge 201/2011 convertito, con modifiche, dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214](#)) nel dicembre 2011.

Prima di avviare la fase processuale con il deposito del ricorso, l'AGCM aveva inviato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al Ministero dello Sviluppo Economico, all'Osservatorio sulle attività di autotrasporto e alla Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, un parere motivato, in cui segnalava che le determinazioni adottate dall'Osservatorio e relative alla fissazione dei costi di esercizio e dei cd. costi minimi di esercizio che garantissero il rispetto dei parametri di sicurezza normativamente previsti per diverse tipologie di veicoli, nonché il decreto dirigenziale adottato dalla Direzione Generale per il Trasporto Stradale e l'Intermodalità (presso il Ministero dei Trasporti), derivavano da una normativa, [l'art. 83 bis della legge n. 133/2008](#), su cui l'AGCM medesima si era pronunciata più volte e che risultava in contrasto con principi e disposizioni di tutela della concorrenza a livello nazionale e comunitario.

Ed infatti, nell'esercizio dei propri poteri di segnalazione (ex art. 21 della legge n. 287/90), tra le proposte di riforma concorrenziale ([AS 901](#)) ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza che il Governo avrebbe dovuto adottare nell'anno 2012, l'AGCM aveva evidenziato come la determinazione di tariffe minime ovvero l'individuazione, attraverso accordi volontari di settore, di costi minimi di esercizio - suscettibili di tradursi inevitabilmente nella fissazione di tariffe minime - non rappresentasse uno strumento idoneo a garantire il soddisfacimento di standard qualitativi e di sicurezza del servizio ma, piuttosto, si traducesse in una concertazione dei prezzi che facilitava quindi la



Dalle tariffe “a forcella” ai “costi minimi”: la recente pronuncia della Corte di giustizia in tema di autotrasporto

Greta Demartini

determinazione di prezzi superiori a quelli che sarebbero frutto di scelte autonome dei singoli operatori, e garantiva, in tal modo, condizioni di redditività anche a coloro che offrono un servizio inefficiente e di bassa qualità.

Poiché il Ministero non si era adeguato nel termine di sessanta giorni al parere dell'AGCM, quest'ultima aveva impugnato i citati provvedimenti relativi alla fissazione dei costi in materia di autotrasporto davanti al Tar del Lazio per ottenerne l'annullamento.

Parallelamente al procedimento instaurato dall'AGCM, analoghi ricorsi di annullamento avverso le determinazioni con cui l'Osservatorio stabiliva i cd. costi minimi erano stati presentati da svariate associazioni di committenti.

Con ordinanze del 17 gennaio 2013, i giudici amministrativi sospendevano tali procedimenti e sottoponevano alla Corte le questioni pregiudiziali inerenti all'interpretazione delle norme dell'Unione a tutela della concorrenza, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi (di cui agli artt. 4 par. 3 TUE, 101 TFUE, 49 TFUE e 56 TFUE) al fine di valutare, nella sostanza, se la disciplina nazionale in materia di costi minimi potesse essere considerata compatibile o meno con tali previsioni.

Strettamente connessa e complementare alla qualificazione/valutazione della determinazione dei costi minimi da parte degli organismi incaricati quale «intesa tra operatori economici privati» incompatibile con l'art. 101 TFUE era poi la questione oggetto del terzo quesito, in cui veniva richiesto alla Corte di soffermarsi sulle modalità di adozione dei cd. costi minimi e sulla composizione degli organismi incaricati di determinarli.

Ed ancora, il secondo quesito riguardava la valutazione della proporzionalità, adeguatezza e idoneità della misura dei costi minimi in relazione ad esigenze di salvaguardia dell'interesse pubblico alla tutela della sicurezza stradale.

Nel trattare congiuntamente le tre questioni poste, la Corte ripercorre l'antica giurisprudenza in materia di tariffe cd. “a forcella”.



Dalle tariffe “a forcella” ai “costi minimi”: la recente pronuncia della Corte di giustizia in tema di autotrasporto

Greta Demartini

Il nostro ordinamento prevedeva infatti, in passato, nel settore dell'autotrasporto, un sistema tariffario obbligatorio, con un minimo e un massimo vincolanti (introdotto con legge 6 giugno 1974, n. 298), abrogato nel 2005 dal decreto legislativo n. 286, con il quale venne faticosamente introdotta in Italia la liberalizzazione “regolata” nell'esercizio dell'attività di autotrasportatore.

Il sistema delle tariffe a forcella era durato a lungo in un panorama europeo di graduale abbandono delle normative di disciplina imperativa dei prezzi dell'autotrasporto, che aveva trovato espressione nel noto [regolamento CEE n. 4058/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo alla formazione dei prezzi per i trasporti di merci su strada tra gli Stati membri](#), con il quale era stato invece stabilito il principio della libera formazione dei prezzi per i trasporti su strada tra Stati membri.

Ebbene, proprio con riferimento a tale sistema, i giudici di Lussemburgo si erano pronunciati in due occasioni, nelle note cause *Centro Servizi Spediporto* ([sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 1995, C 96/94](#)) e *Autotrasporti Librandi* ([sentenza della Corte di giustizia del 1 ottobre 1998, C 38/97](#)).

In entrambi i casi, la decisione della Corte aveva “salvato” il meccanismo delle tariffe cd. “a forcella” sulla base del carattere “pubblico” dei provvedimenti con cui le tariffe venivano adottate: essa aveva concentrato la sua analisi su alcuni profili critici, ed in particolare la composizione dell'organismo incaricato di determinare le tariffe, la natura pubblica di chi le approvava e rendeva esecutive e l'esistenza di criteri di interesse pubblico definiti dalla legge e vincolanti nella determinazione delle tariffe.

A contrario, nella sentenza odierna, nel valutare se il legislatore italiano, con la normativa di cui all'[art. 83 bis](#) sopra citato, abbia generato una violazione del combinato disposto degli art. 4 par. 3 TUE e 101 TFUE agevolando o imponendo la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 101 TFUE, o togliendo alla propria normativa il suo carattere pubblico e delegando quindi ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica, la Corte ha rilevato sia che l'Osservatorio incaricato di determinare i costi minimi era composto principalmente da rappresentanti di associazioni di categoria di



Dalle tariffe “a forcella” ai “costi minimi”: la recente pronuncia della Corte di giustizia in tema di autotrasporto

Greta Demartini

vettori e di committenti che assumevano le determinazioni a maggioranza e con ampio margine di discrezionalità ed autonomia, sia che tali determinazioni dell'Osservatorio erano espressione di interessi privati.

Mancava infatti, nella normativa che istituiva l'Osservatorio e la Consulta generale per l'Autotrasporto e la logistica (organismo che svolgeva attività propositiva, di studio e di monitoraggio nel settore in esame, in seno al quale era costituito l'Osservatorio), l'indicazione di principi direttivi a cui tali organi dovessero attenersi e nell'art. 83 bis regole procedurali e prescrizioni sostanziali idonee a garantire che l'Osservatorio si comportasse, in sede di elaborazione dei costi minimi di esercizio, come un'articolazione del pubblico potere.

Alla luce di tali valutazioni, la Corte non ha potuto far altro che rilevare come l'Osservatorio sia da considerarsi «un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE» che, determinando i costi minimi di esercizio resi obbligatori dalla normativa in esame ed impedendo pertanto alle imprese di autotrasporto di fissare tariffe inferiori, genera una violazione ed una restrizione della concorrenza nel mercato interno.

Con riferimento alla finalità di tutela della sicurezza stradale, menzionata espressamente dal legislatore all'art. 83 *bis* insieme alla regolarità del funzionamento del mercato dell'autotrasporto, per “giustificare” il sistema dei costi minimi, la Corte precisa che «*anche se non si può negare che la tutela della sicurezza stradale possa costituire un obiettivo legittimo*», «*la determinazione dei costi minimi non risulta tuttavia idonea né direttamente né indirettamente a garantirne il conseguimento*».

La prima critica riguarda la contraddittorietà della normativa nazionale, laddove, pretendendo di ricollegare il costo minimo oggettivamente determinato alla tutela della sicurezza stradale, prevede deroghe espresse che lasciano all'autonomia delle parti la determinazione del corrispettivo.

In secondo luogo, come osserva la Corte, esistono moltissime norme «*riguardanti specificamente la tutela della sicurezza stradale che costituiscono misure più efficaci e*



Dalle tariffe “a forcella” ai “costi minimi”: la recente pronuncia della Corte di giustizia in tema di autotrasporto

Greta Demartini

meno restrittive, come le norme dell’Unione in materia di durata massima settimanale del lavoro, pause, riposi, lavoro notturno e controllo tecnico degli autoveicoli».

Ed infatti non solo il diritto dell’Unione prevede molti atti in materia di sicurezza stradale, ad esempio sull’organizzazione dell’orario di lavoro degli autotrasportatori ([direttiva 2002/15/CE](#)) e con riferimento all’apparecchio di controllo introdotto nel settore dei trasporti su strada ([regolamento \(CEE\) n. 3821/85](#)), ma anche la normativa nazionale (Codice della Strada, [d. lgs. n. 285/1992](#)) prevede sanzioni penali e amministrative fortemente deterrenti, idonee a garantire la sicurezza della circolazione e stabilisce misure di protezione efficaci (tra cui il cronotachigrafo, la cd. “scatola nera” dei camion).

Con riferimento poi all’esigenza di tutela la regolarità del settore dell’autotrasporto in generale, nessun criterio viene specificato dal legislatore: osservando le caratteristiche mercato italiano, che di fatto sconta gravi carenze strutturali dal lato dell’offerta, polverizzata e sovradimensionata in tante piccole imprese monoveicolari, ben si può comprendere quale sia stata la ragione del sistema vigente.

Il tentativo preservare un mercato con evidenti criticità, come quello nazionale, invocando a difesa dei cd. costi minimi la tutela della sicurezza della circolazione stradale, viene tuttavia messo in discussione dalla pronuncia in esame, in cui i giudici della Corte affermano che *«l’articolo 101 TFUE, in combinato disposto con l’articolo 4, paragrafo 3, TUE, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella controversa nei procedimenti principali, in forza della quale il prezzo dei servizi di autotrasporto delle merci per conto di terzi non può essere inferiore a costi minimi d’esercizio determinati da un organismo composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati».*

Per completezza, occorre evidenziare che, nel corso di tali procedimenti nazionali volti all’annullamento delle determinazioni dell’Osservatorio, il legislatore nazionale (con l’art. 12 comma 20 del [DL n. 95/2012](#)) ha soppresso l’Osservatorio medesimo e la Consulta, trasferendo le funzioni di tali organi alla Direzione Generale per il Trasporto Stradale e l’Intermodalità presso il Ministero dei Trasporti.



Dalle tariffe “a forcella” ai “costi minimi”: la recente pronuncia della Corte di giustizia in tema di autotrasporto

Greta Demartini

Di conseguenza, a partire dal settembre 2012 il Ministero ha provveduto direttamente alla determinazione dei cd. “costi minimi”, limitandosi di fatto a confermare la metodologia e le determinazioni dell’Osservatorio.

Sebbene la sentenza si riferisca all’art. 83 *bis*, come formulato prima della modifica del 2012, e sebbene la Corte nel proprio dispositivo, in risposta al quesito formulato dai giudici del Tar, si limiti a rilevare la sostanziale contrarietà dell’art. 83 *bis* all’art. 101 TFUE per carenza di rappresentatività degli interessi pubblici all’interno dell’organo atto a determinare i costi minimi, non si può certamente tralasciare l’affermata inidoneità e non proporzionalità dei costi minimi al fine di garantire la tutela della sicurezza della circolazione, come espresso a chiare lettere dai giudici lussemburghesi.

Parrebbe quindi auspicabile che l’Italia, come la maggior parte dei Paesi europei, anche per tentare di porre fine ad una situazione di mercato dell’autotrasporto frammentaria, si orienti verso un abbandono della disciplina imperativa dei prezzi dell’autotrasporto, che oltre a costituire per le imprese utenti del servizio un onere spesso rilevante, non spinge di fatto verso una razionalizzazione dell’offerta ma sembra favorire, al contrario, la permanenza sul mercato delle imprese meno efficienti.