



70

Numero di riferimento del deposito	: DC16197
Numero del file	: 1
Autore del deposito	: Malferrari Luigi (R128008)
Data di deposito	: 07/08/2013

iscritto nel Registro della Corte di Giustizia
sotto il n°
Lussemburgo, 07/08/2013

Per il Cancelliere

07/08/2013

Lynn HEWLETT
Amministratore



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7 agosto 2013

sj.e(2013)2708449 /LM/TV/JH/IR/as

**AL SIGNOR PRESIDENTE E AI SIGNORI GIUDICI
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

OSSERVAZIONI

presentate, ai sensi dell'art. 23, secondo comma dello Statuto della Corte di Giustizia, dalla

Commissione europea, rappresentata da Luigi Malferrari, Teresa Vecchi, Joanna Hottiaux e Ion Rogalski, membri del Servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo, Edificio BECH, 2721 Lussemburgo, presso Merete Clausen, membro del Servizio giuridico, che accettano la notifica a mezzo e-Curia di tutti i documenti relativi al procedimento

nelle cause riunite C-184/13, C-185/13, C-186/13, C-187/13, C-194/13, C-195/13, e C-208/13

aventi ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), nei procedimenti innanzi a questo pendenti tra

API et alteri

e

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Consulta generale per l'Autotrasporto e la logistica et alteri,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 49, 56, 96 e 101 TFUE e 4 par. 3 TUE

INDICE

1. INTRODUZIONE.....	3
2. QUADRO NORMATIVO	3
2.1. Diritto europeo	3
2.2. Diritto italiano	8
3. FATTO E PROCEDURA.....	15
4. DIRITTO	17
4.1. Sulla ricevibilità	17
4.2. Sul quesito pregiudiziale riguardante il combinato disposto degli art. 101 TFUE e 4 par. 3 TUE	18
4.3. I provvedimenti contestati alla luce della libertà fondamentali	29
4.3.1. <i>La fissazione dei costi minimi come restrizione</i>	32
4.3.2. <i>Giustificazione e proporzionalità</i>	34
5. CONCLUSIONI.....	39
ELENCO DEGLI ALLEGATI.....	41

1. INTRODUZIONE

1. La fattispecie riguarda il settore del trasporto di merci su strada per conto di terzi. Più precisamente, le controversie *a quibus* riguardano il fatto che, secondo il diritto italiano, il prezzo per i servizi di trasporto di merci per conto di terzi non possa essere inferiore a costi minimi prestabiliti.
2. Le presenti cause presentano due motivi d'interesse. In primo luogo, l'organo che fissa i costi minimi suddetti è costituito in seno ad un ministero, ma è composto almeno in buona parte da rappresentanti di imprese o associazioni di imprese. Il ministero non sembra avere un potere di controllo e di revisione delle decisioni di quest'organo. E' quindi controverso se le norme del trattato circa la libera concorrenza, quali l'art. 101 TFUE in combinato disposto con l'art. 4 par. 3 TUE, vi siano applicabili. In secondo luogo, qualora l'applicabilità delle norme sulla concorrenza sia esclusa, rimarrebbe l'applicabilità delle libertà fondamentali quali la libertà di stabilimento, ponendosi dunque in particolare la questione della proporzionalità delle disposizioni contestate.

2. QUADRO NORMATIVO

2.1. Diritto europeo

3. In virtù degli artt. 1 e 2 del regolamento (CEE) n. 4058/89, i prezzi dei trasporti di merci su strada per conto di terzi tra gli Stati membri sono concordati liberamente. Il 3° considerando del medesimo regolamento stabilisce che "la libera formazione dei prezzi dei trasporti di merci su strada costituisce il regime tariffario più adatto alla creazione di un mercato libero dei trasporti, così come deciso dal Consiglio, nonché alle finalità del mercato interno e all'esigenza di istituire un sistema di tariffazione uniformemente applicabile nell'insieme della Comunità (...)".
4. Con il Regolamento (CE) n° 1072/2009 il legislatore europeo riordinava le norme europee circa l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada¹.

¹ Regolamento (CE) n. 1072/2009 del parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (rifusione), GU L 30072 del 14.11.2009.

5. Ai sensi del considerando 6 del Regolamento (CE) n° 1072/2009, "[i]l graduale completamento del mercato unico europeo dovrebbe condurre all'eliminazione delle restrizioni di accesso ai mercati interni degli Stati membri. Tuttavia, questo dovrebbe tenere in considerazione l'efficacia dei controlli e l'evoluzione delle condizioni di impiego nel settore, l'armonizzazione delle norme in materia, tra l'altro, di attuazione e di oneri relativi all'uso delle strade e la legislazione sociale e di sicurezza. La Commissione dovrebbe monitorare con attenzione la situazione di mercato e l'armonizzazione precedentemente citata e, ove opportuno, proporre l'ulteriore apertura dei mercati nazionali dei trasporti su strada, incluso il cabotaggio."
6. Ai sensi del considerando 15 del Regolamento (CE) n° 1072/2009, "[f]atte salve le disposizioni del trattato in materia di diritto di stabilimento, i trasporti di cabotaggio consistono nella fornitura di servizi da parte di trasportatori all'interno di uno Stato membro in cui questi non sono stabiliti e non dovrebbero essere proibiti a condizione che non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua all'interno di tale Stato membro. (...)"
7. L'art. 8 del regolamento (CE) n° 1072/2009 dispone che "[q]ualsiasi trasportatore di merci su strada per conto terzi che sia titolare di una licenza comunitaria e il cui conducente, se cittadino di un paese terzo, è munito di un attestato di conducente è ammesso, alle condizioni fissate dal presente capo, ad effettuare trasporti di cabotaggio."
8. L'art. 9 c. 1 del Regolamento (CE) n° 1072/2009, dal canto suo, prevede che "[l]'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta, salvo altrimenti disposto dalla normativa comunitaria, alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore nello Stato membro ospitante per quanto riguarda: a) le condizioni che disciplinano il contratto di trasporto (...)".
9. Quanto poi alla legislazione europea in materia di sicurezza stradale, diversi sono i testi normativi rilevanti. Il regolamento (CEE) n. 3820/85² fissa le norme comuni relative ai

² Regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada (GU L 370 del 31.12.1985, pag. 1).

tempi di guida e di riposo dei conducenti. La direttiva 2002/15/CE³, ai sensi del suo art. 1, mira a "stabilire prescrizioni minime in materia di organizzazione dell'orario di lavoro per migliorare la tutela della salute e della sicurezza delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, per migliorare la sicurezza stradale e ravvicinare maggiormente le condizioni di concorrenza". La direttiva 2002/15/CE stabilisce così norme minime di protezione sociale per i lavoratori mobili nel settore del trasporto stradale ed è volta a proteggere i lavoratori mobili dagli effetti negativi dovuti ad orari di lavoro eccessivamente lunghi, alla mancanza di un riposo adeguato o a ritmi di lavoro irregolari. Essa costituisce una *lex specialis* alla direttiva generale sull'orario di lavoro (direttiva 2003/88/CE⁴) e integra il regolamento (CE) n. 561/2006, del 15 marzo 2006, che fissa le norme comuni relative ai tempi di guida e di riposo dei conducenti⁵. Così, la direttiva 2002/15/CE stabilisce prescrizioni minime circa la durata massima settimanale della prestazione di lavoro (art.4), i riposi intermedi (art.5), i periodi di riposo (art. 6) e il lavoro notturno (art.7).

10. L'art. 3 della direttiva 2002/15/CE definisce "orario di lavoro" inter alia come

"- il tempo dedicato a tutte le operazioni di autotrasporto. In particolare tali operazioni comprendono:

i) la guida;

ii) il carico e lo scarico;

iii) la supervisione della salita o discesa di passeggeri del veicolo;

iv) la pulizia e la manutenzione tecnica del veicolo;

v) ogni altra operazione volta a garantire la sicurezza del veicolo, del carico e dei passeggeri o ad adempiere gli obblighi legali o regolamentari legati al trasporto specifico in corso (...)"

³ Direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto (GU L 80 del 23.3.2002 pag. 35).

⁴ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L 299 del 18.11.2003, pag. 9).

⁵ Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio (GU L 102 del 11.04.2006, pag. 1).

11. Siccome la proposta, presentata dalla Commissione in virtù dell'art. 2, par. 1, comma 2 della direttiva 2002/15/CE, di escludere gli autotrasportatori autonomi dal campo di applicazione di quest'ultima veniva rigettata dal Parlamento europeo e veniva dunque ritirata⁶, a partire dal 23 marzo 2009 la direttiva diveniva applicabile anche in riferimento agli autotrasportatori autonomi, in virtù dell'art. 2 summenzionato.
12. Gli articoli 13-16 del regolamento (CEE) n. 3821/85⁷ prevedono poi gli obblighi del datore di lavoro e dei conducenti relativi all'utilizzo dell'apparecchio di controllo e dei fogli di registrazione. L'articolo 15 del regolamento (CEE) 3821/85, al paragrafo 7, lettera c) dispone quanto segue:
- "Un agente abilitato al controllo può verificare il rispetto del regolamento (CE) n. 561/2006 attraverso l'esame dei fogli di registrazione, dei dati visualizzati o stampati che sono stati registrati dall'apparecchio di controllo o tramite la carta del conducente o, in assenza di essi, attraverso l'esame di qualsiasi altro documento probante che permetta di giustificare l'inosservanza di una delle disposizioni quali quelle di cui all'articolo 16, paragrafi 2 e 3."*
13. In particolare, l'articolo 19, paragrafi 1 e 4, del regolamento (CE) 561/2006 enuncia quanto segue:
- "1. Gli Stati membri stabiliscono le sanzioni applicabili in caso di infrazione delle disposizioni del presente regolamento e del regolamento (CEE) n. 3821/85 e adottano i provvedimenti necessari a garantirne l'applicazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate, dissuasive e non discriminatorie. (...).*
- (...).*
- 4. Gli Stati membri provvedono affinché un sistema di sanzioni proporzionate, che possono includere sanzioni pecuniarie, si applichi nei casi di inosservanza del presente regolamento o del regolamento (CEE) n. 3821/85 da parte delle imprese o dei caricatori, spedizionieri, operatori turistici, capifila, subappaltatori e agenzie di collocamento conducenti ad esse associati."*
14. La direttiva 2006/22/CE, ai sensi del suo art. 1, "stabilisce norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85." L'art. 2 della direttiva 2006/22/CE, intitolato "Sistemi di controllo", sancisce quanto segue:

⁶ GU EU C 236 E del 12.8.201, p. 186; COM (2010) 623, tomo II, allegato IV, p. 40.

⁷ Regolamento del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU L 370 del 31.12.1985, pag. 8), come modificato dal regolamento (CE) n. 561/2006.

"1. Gli Stati membri istituiscono un sistema di controlli adeguati e regolari dell'applicazione corretta e coerente, ai sensi dell'articolo 1, sia su strada che nei locali delle imprese di tutte le categorie di trasporti.

I controlli interessano ogni anno una parte rilevante e rappresentativa dei lavoratori mobili, dei conducenti, delle imprese e dei veicoli di tutte le categorie di trasporti che rientrano nel campo di applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85.

Gli Stati membri provvedono affinché nel loro territorio sia applicata una coerente strategia nazionale di controllo. A tal fine, gli Stati membri possono designare un organismo di coordinamento per gli interventi svolti ai sensi degli articoli 4 e 6. In tal caso ne informano la Commissione e gli altri Stati membri.

2. Se ciò ancora non avviene, entro il 1° maggio 2007 gli Stati membri conferiscono alle autorità preposte ai controlli tutte le adeguate competenze giuridiche necessarie per poter svolgere correttamente i compiti di ispezione che loro incombono in forza della presente direttiva.

3. Ciascuno Stato membro organizza i controlli in modo che, a decorrere dal 1° maggio 2006, sia controllato l'1 % dei giorni di lavoro effettivo dei conducenti di veicoli che rientrano nel campo di applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85. La percentuale sarà portata almeno al 2 % dopo il 1° gennaio 2008 e almeno al 3 % dopo il 1° gennaio 2010.

Dopo il 1° gennaio 2012, tale percentuale minima può essere aumentata al 4 % dalla Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 12, paragrafo 2, a condizione che, dalle statistiche raccolte ai sensi dell'articolo 3 risulti che, in media, oltre il 90 % della totalità dei veicoli controllati sono muniti di un tachigrafo digitale. Nell'adottare la decisione la Commissione tiene altresì conto dell'efficacia delle misure di controllo esistenti, in particolare della disponibilità di dati del tachigrafo digitale nei locali delle imprese.

Almeno il 15 % del numero totale di giorni lavorativi controllati è verificato su strada e almeno il 30 % nei locali delle imprese. Dopo il 1° gennaio 2008 almeno il 30 % del numero totale dei giorni lavorativi controllati è verificato su strada e almeno il 50 % nei locali delle imprese.

4. Le informazioni trasmesse alla Commissione, a norma dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 3820/85, indicano il numero di conducenti controllati su strada, il numero dei controlli effettuati nei locali delle imprese, il numero dei giorni di lavoro controllati nonché il numero e la tipologia delle infrazioni verbalizzate, precisando se siano attinenti al trasporto di passeggeri o merci."

15. La direttiva 2009/40/CE⁸, come indicato al primo considerando, sancisce, ai considerando 2 e 26 quanto segue:

"(2) Nell'ambito della politica comune dei trasporti, la circolazione di alcuni tipi di veicoli nello spazio comunitario deve svolgersi nelle migliori condizioni, sia sul piano della sicurezza che su quello delle condizioni di concorrenza fra trasportatori dei diversi Stati membri;

(...)

(26) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire l'armonizzazione della normativa in materia di controllo tecnico, al fine di evitare distorsioni di concorrenza fra i trasportatori e di garantire che i veicoli siano regolati e sottoposti a manutenzione in modo corretto, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni dell'intervento, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo. (...)."

16. Infine, ai sensi dell'articolo 3, par. 1, della direttiva 2009/40, "[g]li Stati membri adottano i provvedimenti che ritengono necessari perché si possa dimostrare che il veicolo è stato sottoposto, con esito positivo, a un controllo tecnico che sia conforme almeno alle disposizioni della presente direttiva."

2.2. Diritto italiano

17. Il settore del trasporto di merci su strada in Italia subiva nel 2005 un riassetto legislativo e negli anni successivi ulteriori modifiche.
18. Nella ricostruzione del quadro normativo italiano pertinente, il punto di partenza è la Legge n° 32 del 2005, con cui il Parlamento italiano fissava i principi e i criteri direttivi del riassetto del settore e dava al governo delega per l'emanazione di decreti legislativi⁹. La Legge n° 32 del 2005 aveva *inter alia* lo scopo di introdurre una liberalizzazione regolata (art. 1 c. 1 lett. b) e di superare il precedente sistema di tariffe obbligatorie a

⁸ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, concernente il controllo tecnico dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU L 141 del 6.6.2009, pag. 12).

⁹ GU della Repubblica Italiana n. 57 del 10 marzo 2005.

forcella in virtù della Legge del 6 giugno 1974, n. 298 come modificata¹⁰, sostituendolo con un sistema fondato sulla libera contrattazione dei prezzi per i servizi di autotrasporto (art. 2 c. 2 lett. b)¹¹. Tra i principi e criteri direttivi della delega figuravano anche l'adeguamento della normativa alla disciplina comunitaria in un'ottica di mercato aperto e concorrenziale, la salvaguardia della concorrenza fra le imprese, nonché la tutela della sicurezza della circolazione e della sicurezza sociale (art. 2 c. 1 lett. a, b e c).

19. In attuazione della delega summenzionata, il governo emanava i decreti legislativi n° 284, 285 e 286 del 2005.
20. Il decreto legislativo del 21 novembre 2005 n° 286 definisce, all'art. 2 c. 1, le attività di autotrasporto come *"la prestazione di un servizio, eseguita in modo professionale e non strumentale ad altre attività, consistente nel trasferimento di cose di terzi su strada mediante autoveicoli, dietro il pagamento di un corrispettivo"*. La stessa disposizione definisce il vettore come *"l'impresa di autotrasporto iscritta all'albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi, ovvero l'impresa non stabilita in Italia, abilitata ad eseguire attività di autotrasporto internazionale o di cabotaggio stradale in territorio italiano che è parte di un contratto di trasporto di merci su strada."*
21. L'art. 4 del decreto 286 del 2005, intitolato "Contrattazione dei prezzi", stipula quanto segue:
 - "1. A decorrere dal 28 febbraio 2006, ovvero dalla data di entrata in vigore dei decreti dirigenziali di cui agli articoli 6, 11 e 12, se anteriore, i corrispettivi per i servizi di trasporto di merci su strada sono determinati dalla libera contrattazione delle parti che stipulano il contratto di trasporto."*
 - 2. Sono nulle le clausole dei contratti di trasporto che comportano modalità e condizioni di esecuzione delle prestazioni contrarie alle norme sulla sicurezza della circolazione stradale."*

¹⁰ Questa legislazione fu peraltro oggetto della sentenza della Corte del 1° ottobre 1998, causa C-38/97, *Librandi*, Racc. I-5955.

¹¹ Legge del 1 marzo 2005, n° 32, "Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose", *Gazzetta Ufficiale* n. 57 del 10 marzo 2005.

22. Con il decreto legislativo n° 284 del 2005, all'art. 3, veniva istituita la "Consulta generale per l'autotrasporto e per la logistica" (di seguito "la Consulta"). Essa, secondo il dettato legislativo, *"svolge compiti di attività propositiva, di studio, di monitoraggio, di consulenza delle autorità politiche, per la definizione delle politiche di intervento e delle strategie di governo nel settore dell'autotrasporto (...)"* (art. 4 c. 1). La Consulta è composta da diversi membri (art. 5), che, a fini sistematici, possono qui essere divisi nei seguenti gruppi:
- rappresentanti dei ministeri (art. 5 c. 1 lett. c-e);
 - rappresentanti delle associazioni di categoria degli autotrasportatori (art. 5 c. 1 lett. f);
 - rappresentanti delle associazioni delle cooperative (art. 5 c. 1 lett. g);
 - rappresentanti di altre associazioni di categoria quali per es. l'AISCAT¹², l'Assologistica¹³, l'Assotrasporti¹⁴, la Confagricoltura¹⁵, la Confartigianato, la Confcommercio, la Confindustria, la Federtrasporto (art. 5 c. 1 lett. h);
 - rappresentanti di determinate imprese quali l'ANAS¹⁶, la Rete ferroviaria italiana, Trenitalia (art. 5 c. 1 lett. i-m).
23. A capo della Consulta vi è un Presidente, scelto tra persone di notoria professionalità ed esperienza nel settore dell'autotrasporto e della logistica (art. 5 c. 1 lett. a). Il Presidente è affiancato da due vice-presidenti, dei quali il primo è di diritto il Capo di Dipartimento per i trasporti terrestri, mentre il secondo vice-presidente è designato dai componenti in rappresentanza delle categorie economiche e produttive (art. 5 c. 1 lett. b).
24. Con decreto del 18 marzo 2010 n° 125 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, erano stati designati i membri della Consulta (**ALL. C.1**). Come Presidente era nominato Bartolomeo Giachino, allora Sottosegretario nello stesso Ministero.

¹² Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori.

¹³ Associazione italiana delle imprese di logistica, magazzini generali, terminal operator portuali, interportuali ed aeroportuali.

¹⁴ Associazione per la tutela degli interessi delle imprese dell'autotrasporto.

¹⁵ Confederazione generale dell'agricoltura italiana.

¹⁶ ANAS è il gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale.

25. La Consulta è articolata in vari organi, delineati all'art. 6 c. 1 lett. a) del decreto legislativo n° 284 del 2005, quali l'Assemblea generale, che è definita come l'organo deliberativo della Consulta (art. 6 c. 5). Ai fini delle presenti cause è particolarmente rilevante "l'Osservatorio sulle attività di autotrasporto" (di seguito "l'Osservatorio"), composto da dieci membri, "scelti dal Presidente fra i componenti dell'Assemblea aventi specifica professionalità in materie statistiche ed economiche" (art. 6 c. 1 lett. g). In virtù dell'art. 6 c. 10, l'Osservatorio svolge inter alia funzioni di monitoraggio sul rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza della circolazione e di sicurezza sociale.
26. Norma centrale ai fini delle presenti cause è l'art. 83-bis del Decreto legge del 25 giugno 2008 n° 112 (il "Decreto 112/2008")¹⁷. Esso veniva leggermente modificato con la legge di conversione del 6 agosto 2008 n° 133¹⁸. Veniva poi ulteriormente e più incisivamente modificato col decreto legge del 6 luglio 2010 n° 103¹⁹. Così, la disciplina veniva *inter alia* estesa anche ai contratti stipulati in forma non scritta, mentre nella sua formulazione originaria essa si applicava solo ai contratti in forma scritta. Il suddetto articolo 83-bis aveva dunque il seguente testo consolidato:

"Tutela della sicurezza stradale e della regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto di terzi"

1. L'Osservatorio sulle attività di autotrasporto di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, sulla base di un'adeguata indagine a campione e tenuto conto delle rilevazioni effettuate mensilmente dal Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione, determina mensilmente il costo medio del carburante per chilometro di percorrenza, con riferimento alle diverse tipologie di veicoli, e la relativa incidenza.

2. Lo stesso Osservatorio, con riferimento alle tipologie dei veicoli, determina, il quindicesimo giorno dei mesi di giugno e di dicembre, la quota, espressa in percentuale, dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi rappresentata dai costi del carburante.

¹⁷ Gazzetta Ufficiale del 25 giugno 2008 n. 147 - Supplemento ordinario 152/L.

¹⁸ Legge intitolata "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (Gazzetta Ufficiale del 21 agosto 2008 n. 195 - Supplemento ordinario n. 196).

¹⁹ Decreto legge intitolato "Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti" (Gazzetta Ufficiale del 7 luglio 2010 n. 156), convertito in legge del 4 agosto 2010 n° 127 (Gazzetta Ufficiale del 11 agosto 2010 n° 186).

3. *Le disposizioni dei commi da 4 a 11 del presente articolo sono volte a disciplinare i meccanismi di adeguamento dei corrispettivi dovuti dal mittente per i costi del carburante sostenuti dal vettore e sono sottoposte a verifica, con riferimento all'impatto sul mercato, dopo un anno dalla data della loro entrata in vigore.*

4. *Al fine di garantire la tutela della sicurezza stradale e la regolarità del mercato dell'auto-trasporto di merci per conto di terzi, nel contratto di trasporto, stipulato in forma scritta, ai sensi dell'articolo 6, del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, l'importo a favore del vettore deve essere tale da consentire almeno la copertura dei costi minimi di esercizio, che garantiscano, comunque, il rispetto dei parametri di sicurezza normativamente previsti. Tali costi minimi sono individuati nell'ambito degli accordi volontari di settore, conclusi tra organizzazioni associative di vettori rappresentati nella Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, di cui al comma 16, e organizzazioni associative dei committenti. Tali accordi possono, altresì, prevedere contratti di trasporto di merci su strada di durata o quantità garantite, per i quali è possibile derogare alle disposizioni di cui al presente comma nonché alle previsioni di cui agli articoli 7, comma 3, e 7-bis del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, ed alle disposizioni in materia di azione diretta.*

4-bis. *Qualora gli accordi volontari previsti al comma 4 non siano stipulati entro il termine di nove mesi, decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'Osservatorio sulle attività di auto trasporto di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 284, determina i costi minimi, secondo quanto previsto al comma 4. Decorso il termine di cui al primo periodo, qualora entro ulteriori trenta giorni l'Osservatorio non abbia provveduto ad adottare le determinazioni dei costi minimi, si applicano anche ai contratti di trasporto stipulati in forma scritta le disposizioni di cui ai commi 6 e 7, ai soli fini della determinazione del corrispettivo.*

4-ter. *Qualora dalla fattura risulti indicato un corrispettivo di importo inferiore a quanto previsto nel comma 4 o, in alternativa, nel comma 4-bis, l'azione del vettore nei confronti del mittente per il pagamento della differenza si prescrive entro il termine di un anno, decorrente dal giorno del completamento della prestazione di trasporto, salvo diverse pattuizioni fondate su accordi volontari conclusi ai sensi del comma 4.*

4-quater. *In deroga a quanto previsto nei commi 4 e 4-bis, l'importo del corrispettivo a favore del vettore per le prestazioni di trasporto svolte in esecuzione di un contratto stipulato in forma scritta, ai sensi dell'articolo 6, del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, è rimesso all'autonomia negoziale delle parti, ove le suddette prestazioni siano effettuate entro il limite di cento chilometri giornalieri, fatte salve diverse pattuizioni fondate su accordi volontari di settore, conclusi ai sensi del comma 4.*

4-quinquies. *All'atto della conclusione del contratto, il vettore è tenuto a fornire al committente un'attestazione rilasciata dagli enti previdenziali, di data non anteriore a tre mesi, dalla quale risulti che l'azienda è in regola ai fini del versamento dei contributi assicurativi e previdenziali.*

5. *Nel caso in cui il contratto abbia ad oggetto prestazioni di trasporto da effettuare in un arco temporale eccedente i trenta giorni, la parte del corrispettivo corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni*

contrattuali, così come già individuata nel contratto o nelle fatture emesse con riferimento alle prestazioni effettuate dal vettore nel primo mese di vigenza dello stesso, è adeguata sulla base delle variazioni intervenute nel prezzo del gasolio da autotrazione accertato ai sensi del comma 1, laddove dette variazioni superino del 2 per cento il valore preso a riferimento al momento della sottoscrizione del contratto stesso o dell'ultimo adeguamento effettuato.

6. Qualora il contratto di trasporto di merci su strada non sia stipulato in forma scritta, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, la fattura emessa dal vettore evidenzia, ai soli fini civilistici e amministrativi, la parte del corrispettivo dovuto dal mittente, corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali. Tale importo deve corrispondere al prodotto dell'ammontare del costo chilometrico determinato, per la classe cui appartiene il veicolo utilizzato per il trasporto, ai sensi del comma 1, nel mese precedente a quello dell'esecuzione del trasporto, per il numero di chilometri corrispondenti alla prestazione indicata nella fattura.

7. La parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella di cui al comma 6, deve corrispondere a una quota dello stesso corrispettivo che, fermo restando quanto dovuto dal mittente a fronte del costo del carburante, sia almeno pari a quella identificata come corrispondente a costi diversi dai costi del carburante nel provvedimento di cui al comma 2.

8. Laddove la parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella di cui al comma 6, risulti indicata in un importo inferiore a quello indicato al comma 7, il vettore può chiedere al mittente il pagamento della differenza. Qualora il contratto di trasporto di merci su strada non sia stato stipulato in forma scritta, l'azione del vettore si prescrive decorsi cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto. Qualora il contratto di trasporto sia stipulato in forma scritta, l'azione del vettore si prescrive in un anno ai sensi dell'articolo 2951 del codice civile.

9. Se il committente non provvede al pagamento entro i quindici giorni successivi, il vettore può proporre, entro i successivi quindici giorni, a pena di decadenza, domanda d'ingiunzione di pagamento mediante ricorso al giudice competente, ai sensi dell'articolo 638 del codice di procedura civile, producendo la documentazione relativa alla propria iscrizione all'albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, la carta di circolazione del veicolo utilizzato per l'esecuzione del trasporto, la fattura per i corrispettivi inerenti alla prestazione di trasporto, la documentazione relativa all'avvenuto pagamento dell'importo indicato e i calcoli con cui viene determinato l'ulteriore corrispettivo dovuto al vettore ai sensi dei commi 7 e 8. Il giudice, verificata la regolarità della documentazione e la correttezza dei calcoli prodotti, ingiunge al committente, con decreto motivato, ai sensi dell'articolo 641 del codice di procedura civile, di pagare l'importo dovuto al vettore senza dilazione, autorizzando l'esecuzione provvisoria del decreto ai sensi dell'articolo 642 del codice di procedura civile e fissando il termine entro cui può essere fatta opposizione, ai sensi delle disposizioni di cui al libro IV, titolo I, capo I, del medesimo codice.

(...)

14. Ferme restando le sanzioni previste dall'articolo 26 della legge 6 giugno 1974, n. 298, e successive modificazioni, e dall'articolo 7 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, ove applicabili, alla violazione delle norme di cui ai commi 6, 7, 8 e 9 consegue la sanzione dell'esclusione fino a sei mesi dalla procedura per l'affidamento pubblico della fornitura di beni e servizi, nonché la sanzione dell'esclusione per un periodo di un anno dai benefici fiscali, finanziari e previdenziali di ogni tipo previsti dalla legge.

15. Le sanzioni indicate al comma 14 sono applicate dall'autorità competente.

16. Non si dà luogo all'applicazione delle sanzioni introdotte dal comma 14 nel caso in cui le parti abbiano stipulato un contratto di trasporto conforme a un accordo volontario concluso, tra la maggioranza delle organizzazioni associative dei vettori e degli utenti dei servizi di trasporto rappresentati nella Consulta generale per l'autotrasporto e per la logistica, per disciplinare lo svolgimento dei servizi di trasporto in uno specifico settore merceologico.

(...)"

27. Visti i plurimi rinvii e la lunghezza di questo articolo, sembra opportuno metterne in rilievo alcuni aspetti e cercare di sistematizzarne il contenuto. Bisogna innanzi tutto distinguere il concetto di "costi di esercizio" (comma 2 dell'art. 83-bis c. 4 del Decreto 112/2008) dal concetto di "costi minimi di esercizio" (commi 4 e 4bis dell'art. 83-bis c. 4 del Decreto 112/2008). Infatti, il comma 2 del suddetto articolo parla di "*quota, espressa in percentuale, dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto terzi rappresentata dai costi del carburante*"²⁰. Il comma 4 del suddetto articolo parla invece di "*costi minimi di esercizio*", quando prevede che "*l'importo a favore del deve essere tale da consentire almeno la copertura dei costi minimi di esercizio*".

28. Poi, mentre il comma 6 si riferisce ai contratti stipulati in forma non scritta, il comma 7 e la prima parte del comma 8 si riferiscono sia a quelli in forma scritta che in forma non scritta. Ciò si desume dall'esplicito chiarimento, nella seconda parte del comma 8, riguardante la disciplina sulla prescrizione in caso di contratti stipulati in forma non scritta²¹. Le norme sui costi d'esercizio e i costi minimi d'esercizio sembrano quindi applicarsi sia ai contratti in forma scritta sia a quelli in forma non scritta.

²⁰ Il comma 1 dell'art. 83-bis c. 4 del Decreto 112/2008 parla di "*costo medio del carburante per chilometro di percorrenza, con riferimento alle diverse tipologie di veicoli, e la relativa incidenza*".

²¹ Il comma 6 dell'art. 83-bis c. 4 del Decreto 112/2008 dispone che, qualora il contratto non sia stipulato in forma scritta, la fattura deve evidenziare i costi dovuti per il carburante calcolati secondo le tabelle previste.

29. Infine, in virtù del comma 9 dell'art. 83-bis del Decreto 112/2008, dei rimedi giurisdizionali specifici sono previsti a favore del vettore in caso di non pagamento da parte del committente. Ai sensi del comma 14 dell'art. 83-bis c. 4 del Decreto 112/2008, la violazione delle norme di cui ai commi 6, 7, 8 e 9 determina due tipi di sanzione: l'esclusione fino a sei mesi dalla procedura per l'affidamento pubblico della fornitura di beni e servizi, e l'esclusione per un anno dai benefici fiscali, finanziari e previdenziali di ogni tipo.

3. FATTO E PROCEDURA

30. Gli accordi volontari previsti dall'art. 83-bis commi 4 e 4bis del Decreto 112/2008 non erano adottati. Quindi, l'Osservatorio, tramite un provvedimento del 2 novembre 2011²² (di seguito la "Prima Determinazione"), adottava una serie di tabelle che fissano i costi minimi ai sensi del suddetto art. 83-bis commi 4 e 4-bis (**ALL. C.6**). Tali tabelle erano poi recepite dal decreto del Direttore Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 22 novembre 2011, prot. n. 234-22/11/2011 (di seguito il "decreto ministeriale di recepimento delle tariffe", **ALL. C.2**).
31. Le voci di costo nelle suddette tabelle sono calcolate per cinque classi di veicoli a seconda della massa massima complessiva a pieno carico, individuando una percorrenza annua media ed un consumo medio di gasolio a chilometro²³. I costi ricomprendono i costi: 1) per il trattore stradale, 2) per il semirimorchio, 3) di manutenzione, 4) del lavoro per autisti dipendenti sulla base del contratto collettivo in vigore, 5) per

Il comma 7, dal canto suo, prevede che la parte del corrispettivo diversa da quella di cui al comma 6 sia almeno pari ai "costi diversi dai costi del carburante (...) di cui al comma 2". Il comma 8 dell'art. 83-bis c. 4 del Decreto 112/2008 stabilisce, alla prima frase, che qualora il prezzo sia inferiore a quello indicato al comma 7, il vettore può chiedere al mittente il pagamento della differenza. Tale possibilità vale anche nel caso in cui il contratto sia stato stipulato in forma non scritta, come si evince dalla seconda frase del suddetto comma 8 ("*Qualora il contratto di trasporto di merci su strada non sia stato stipulato in forma scritta, l'azione del vettore si prescrive decorsi cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto.*"). Infatti, questa seconda frase, che riguarda la prescrizione dell'azione in caso di contratto stipulato in forma non scritta, non avrebbe alcuna ragion d'essere se la possibilità di richiedere la differenza tra prezzo pattuito e prezzo minimo fosse prevista solo per il caso di contratti stipulati in forma scritta e non già per il caso di contratti stipulati in forma orale.

²² Intitolato "Costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi - costi minimi di esercizio che garantiscano il rispetto dei parametri di sicurezza (Articolo 83-bis, commi 1 e 2, commi 4 e 4-bis della legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del decreto legge 25, con tabelle annesse)".

²³ V. verbale della riunione della Consulta del 14 dicembre 2011, pagg. 2-3.

assicurazioni, revisioni e bolli, 6) per i pneumatici, 7) del carburante, 8) dei pedaggi autostradali, 9) di organizzazione²⁴. Così, a titolo esemplificativo, per i veicoli con massa fino a 3,5 tonnellate ed in riferimento a tratte tra 101 e 150 km, i costi di esercizio sono € 0,999 al km, mentre i costi minimi di esercizio ex art. 83-bis commi 4 e 4bis del Decreto 112/2008 sono € 0,909 per km e il costo del carburante è € 0,122 per km.

32. L'Osservatorio aggiustava poi i valori stabiliti con la Prima Determinazione, adottando il 14 dicembre 2011 il provvedimento intitolato "Pubblicazione periodica dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi e dei costi minimi di esercizio che garantiscano il rispetto dei parametri di sicurezza", reso disponibile sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito la "Seconda Determinazione").
33. Infine, il 21 dicembre 2011 l'Osservatorio adottava il provvedimento "Pubblicazione periodica dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi e dei costi minimi di esercizio che garantiscano il rispetto dei parametri di sicurezza" aggiornata ai dati di dicembre 2011 (di seguito la "Terza Determinazione").
34. La Commissione allega i verbali relativi alle riunioni dell'Osservatorio rispettivamente del 7 giugno 2011, 25 ottobre 2011, 2 novembre 2011, 15 novembre 2011 e del 21 dicembre 2011, in cui sono state stabilite le tabelle summenzionate (ALL. C.3).
35. I procedimenti *a quibus* traggono origine da una serie di ricorsi in annullamento, di fronte al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (di seguito "TAR Lazio"), dei provvedimenti con cui l'Osservatorio stabiliva i costi ai sensi dell'art. 83-bis del Decreto legge 112/2008. Si tratta in particolare di:
 - la Prima Determinazione
 - il decreto ministeriale di recepimento delle tariffe fissate con quest'ultima
 - la Seconda Determinazione
 - la Terza Determinazione.
36. In questo contesto il TAR Lazio poneva i seguenti quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE:

²⁴ V. verbale della riunione della Consulta del 14 dicembre 2011, pag. 2.

a) se la tutela della libertà di concorrenza, della libera circolazione delle imprese, della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi (di cui agli artt. 4 (3) TUE, 101 TFUE, 49, 56 e 96 TFUE) sia compatibile, ed in che misura, con disposizioni nazionali degli Stati membri dell'Unione prescrittive di costi minimi di esercizio nel settore dell'autotrasporto, implicanti fissazione eteronoma di un elemento costitutivo del corrispettivo del servizio e, quindi, del prezzo contrattuale;

b) se, ed a quali condizioni, limitazioni dei principi citati siano giustificabili in relazione ad esigenze di salvaguardia dell'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione stradale e se, in detta prospettiva funzionale, possa trovare collocazione la fissazione di costi minimi di esercizio secondo quanto previsto dalla disciplina di cui all'art. 83-bis del d.l. n. 112/2008 e successive modificazioni ed integrazioni;

c) se la determinazione dei costi minimi di esercizio, nell'ottica menzionata, possa poi essere rimessa ad accordi volontari delle categorie di operatori interessate e, in subordine, ad organismi la cui composizione è caratterizzata da una forte presenza di soggetti rappresentativi degli operatori economici privati di settore, in assenza di criteri predeterminati a livello legislativo.

37. Vale la pena menzionare a questo stadio che all'inizio del 2011 la Commissione riceveva una denuncia facente valere l'incompatibilità della legislazione italiana pertinente, nonché delle determinazioni dell'Osservatorio con le norme europee sulla concorrenza e sulle libertà fondamentali.

4. DIRITTO

4.1. Sulla ricevibilità

38. Con i quesiti posti, il giudice *a quo* chiede in sostanza alla Corte se il combinato disposto degli articoli 4 par. 3 TUE e 101 TFUE o le norme sulle libertà fondamentali ostino all'applicazione di una normativa nazionale come quella nella fattispecie che prevede la determinazione, tramite accordi volontari tra categorie di operatori privati del settore o da parte di un organismo composto in prevalenza da rappresentanti di tali categorie, di costi minimi di esercizio nel settore dell'autotrasporto di merci per conto di terzi.

39. Secondo la Commissione, è irricevibile la parte dei quesiti pregiudiziali riguardante la determinazione dei costi minimi di esercizio tramite accordi volontari tra categorie di operatori privati del settore. Infatti, siccome tali accordi non sono stati conclusi, tale parte dei quesiti si fonda su fatti meramente ipotetici. Come risulta da giurisprudenza consolidata, sebbene il giudizio di rilevanza dei quesiti pregiudiziali sia in linea di principio lasciato al giudice *a quo*, la Corte può prescindere da tale giudizio quando risulta manifestamente che un quesito posto è irrilevante ai fini della soluzione della controversia²⁵. Infatti, la procedura pregiudiziale mira a fornire un contributo concreto all'amministrazione della giustizia negli Stati membri, e non può essere usata per rispondere a quesiti che non sono funzionali alla risoluzione della controversia *a qua*²⁶.
40. Rimane quindi la questione di interpretare il combinato disposto degli articoli 101 TFUE e 4 par. 3 TUE, nonché le norme sulla libertà fondamentali, in riferimento alla determinazione, come prevista dalla legge italiana descritta sopra, di costi minimi di esercizio, nel settore dell'autotrasporto di merci per conto terzi, da parte di un organismo composto in prevalenza da rappresentanti di tali categorie quali l'Osservatorio.

4.2. Sul quesito pregiudiziale riguardante il combinato disposto degli art. 101 TFUE e 4 par. 3 TUE

41. La Commissione ritiene che la determinazione di costi minimi in virtù dell'art. 83-bis del Decreto 112/2008 questione sia nella sostanza equivalente alla determinazione di tariffe minime. Infatti, ai sensi del comma 4, "l'importo a favore del vettore deve essere tale da consentire almeno la copertura dei costi minimi di esercizio". In virtù del comma 6 dell'art. 83-bis del Decreto 112/2008, l'importo della fattura relativo al costo del carburante deve essere calcolato sulla base delle tabelle elaborate ai sensi del comma 1 dello stesso articolo. Il comma 7 del medesimo articolo dispone poi che "[l]a parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella di cui al comma 6, deve corrispondere a una quota dello stesso corrispettivo che, fermo restando quanto dal mittente a fronte del costo del carburante, sia almeno pari a quella identificata

²⁵ V. sentenze della Corte del 16 giugno 1981, causa C-126/80, *Salonia*, Racc. 1563, punto 9; del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, Racc. I-4921, punto 61; del 15 settembre 2011, causa C-197/10, *Unió de Pagesos de Catalunya*, punto 17.

²⁶ V. sentenze della Corte del 3 febbraio 1977, causa 52/76, *Benedetti*, Racc. p. 164, punto 26. Cf. anche sentenza della Corte del 28 marzo 1995, causa C-346/93, *Kleinwort-Benson*, Racc. I-633, punto 24.

come corrispondente a costi diversi dai costi del carburante nel provvedimento di cui al comma 2." Inoltre, conformemente all'art. 4 c. 2 del decreto 286 del 2005, sono nulle le clausole dei contratti di trasporto che comportano modalità e condizioni di esecuzione delle prestazioni contrarie alle norme sulla sicurezza della circolazione stradale.

42. Fatta questa precisazione, la Commissione ricorda che, secondo una consolidata giurisprudenza, benché l'articolo 101 TFUE sia applicabile esclusivamente alla condotta delle imprese, il combinato disposto di tale articolo con l'articolo 4 par. 3 TUE fa obbligo agli Stati Membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, che rendano prive di efficacia le norme di concorrenza applicabili alle imprese.²⁷ La Corte ha più volte dichiarato che si configura una violazione del combinato disposto degli articoli 4 par. 3 TUE e 101 TFUE qualora uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'articolo 101 TFUE, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica.²⁸
43. La Corte si è già espressa in diverse occasioni circa la compatibilità con le norme sulla concorrenza di disposizioni normative che richiedono la fissazione di tariffe per attività commerciali o professionali in generale, e relative all'autotrasporto di merci in particolare.²⁹ La Commissione ritiene pertanto opportuno, ai fini della risoluzione delle questioni pregiudiziali poste dal giudice *a quo*, richiamare i principi già espressi dalla

²⁷ Si veda, *inter alia*, le sentenze della Corte del 16 novembre 1977, nella causa 13/77, *Inno*, Racc. pag. 2115, punto 31 (relativamente all'articolo 102 TFUE), del 21 settembre 1988, nella causa 267/86, *Van Eycke*, Racc. pag. 4769, punto 10 e del 17 novembre 1993, nella causa C-185/91, *Reiff*, cit., punto 14.

²⁸ Sentenze *Van Eycke*, cit., punto 11 e sentenza del 17 novembre 1993, causa C-185/91, *Reiff*, Racc. pag. I-5801, punto 14.

²⁹ Si veda, *inter alia*, sentenze della Corte *Inno*, cit.; sentenza del 30 gennaio 1985, causa 123/83, *BNIC*, Racc. pag. 391; dell'1 ottobre 1987, causa 311/85 *VVR*, Racc. pag. 3801; del 17 novembre 1993, causa C-2/91, *Meng*, Racc. pag. I-5751; *Reiff*, cit.; del 17 novembre 1993, causa C-245/91, *Ohra*, Racc. pag. I-5851; del 5 ottobre 1995, C-96/94, *Centro Servizi Spediporto*, Racc. I-2883; del 17 ottobre 1995, cause riunite C-140/94, C-141/94 e C-142/94, *DIP*, Racc. pag. I-3257; del 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione/Italia* ("*Spedizionieri doganali*"), Racc. pag. I-3851; *Autotrasporti Librandi*, cit.; sentenza del 19 dicembre 2002, causa C-35/99, *Arduino*, Racc. pag. I-1529; del 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters*, Racc. pag. I-1577; e del 18 luglio 2013 causa C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi*, non ancora pubblicata in Racc.

Corte. Si tratta a ben vedere di una giurisprudenza composita. Nel tentativo di sistematizzarla, si possono stabilire i seguenti criteri di valutazione:

- a. E' necessario stabilire se la determinazione da parte di tali organizzazioni delle suddette tariffe sia espressione di un comportamento autonomo e non sia invece una conseguenza necessaria di una normativa che non lascia sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata.³⁰
- b. E' irrilevante, ai fini dell'analisi in oggetto, la definizione giuridica data dagli ordinamenti giuridici nazionali alle organizzazioni nell'ambito delle quali ha luogo la conclusione di detti accordi.³¹ Ne deriva che anche qualora l'organizzazione in esame sia, secondo il diritto nazionale, un ente di diritto pubblico, le norme europee sulla concorrenza, ed in particolare l'articolo 101 TFUE, possono trovare applicazione.
- c. E' altresì irrilevante che i membri di tale organizzazione siano stati formalmente nominati dalle pubbliche autorità, qualora gli stessi siano stati designati da associazioni di categoria direttamente interessate alle tariffe da stabilirsi.³² In tal caso, la sostanziale designazione da parte di associazioni di categoria porta a considerare i designati come rappresentanti di dette organizzazioni al momento della negoziazione e della conclusione dell'accordo.
- d. Qualora tuttavia la legge preveda che un'organizzazione sia composta da persone che, benché proposte da imprese o associazioni di imprese, operino in qualità di esperti del settore al servizio dell'autorità pubblica e non siano pertanto vincolate da mandati o da istruzioni provenienti dalle imprese o associazioni che le hanno proposte, la loro attività non potrà essere considerata

³⁰ Sentenze della Corte del 9 settembre 2003, causa C-198/01, *CIF*, Racc. pag. I-8055, punti 41-42 e giurisprudenza citata, e *Spedizionieri doganali*, cit., punti 61 e 62.

³¹ Sentenze *BNIC*, cit., punto 17; *Spedizionieri doganali*, cit., punto 40, e *Wouters*, cit., punto 66.

³² Sentenze *BNIC*, cit., punto 19, e *Spedizionieri doganali*, cit., punto 41.

una riunione di rappresentanti di imprese del settore interessato ai sensi dell'art. 101 TFUE.³³

- e. Tale conclusione è rafforzata nell'ipotesi in cui la legge espressamente vieti la fissazione di tariffe in funzione dei soli interessi delle imprese o delle associazioni di impresa, e imponga invece di tenere conto di interessi di natura pubblica e generale.³⁴
 - f. In tali casi, la composizione dell'organizzazione in esame è irrilevante, poiché anche qualora sia composta in prevalenza da rappresentanti degli operatori economici, l'organizzazione è in ogni caso tenuta a rispettare, nell'adozione delle proprie determinazioni, criteri di pubblico interesse definiti dalla legislazione nazionale.³⁵
44. Quanto al primo criterio, si evince inter alia dall'art. 4 del decreto legislativo 2005 n° 286 che il settore del trasporto di merci su strada per conto di terzi in Italia è caratterizzato da concorrenza. Ciò è del resto confermato in sostanza dal governo italiano nella sua risposta del 24 settembre 2012 nel caso EU-Pilot 3815/12 (AII. C.7).
45. In merito al secondo criterio, è di tutta evidenza che nel caso di specie il dettato normativo prevede che vi sia a monte una determinazione delle tariffe da parte di soggetti terzi, determinazione che viene poi recepita con decreto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.³⁶ In questo modo, dunque, qualora le determinazioni di cui sopra siano da considerarsi alla stregua di accordi ai sensi dell'articolo 101 TFUE, sarebbe giocoforza ritenere che le norme in esame non soltanto ne agevolano la conclusione, ma ne rafforzano anche gli effetti attraverso il decreto ministeriale di recepimento delle tariffe. Infatti, quest'ultimo le rende obbligatorie per l'insieme degli

³³ Sentenze *Reiff*, cit., punto 17 e, *a contrario*, *Arduino*, cit., punto 39.

³⁴ Sentenze C-185/91, *Reiff*, cit., punto 18; *DIP*, cit., punto 18 e, *a contrario*, *Spedizionieri doganali*, cit., punto 44.

³⁵ Sentenza *Autotrasporti Librandi*, cit., punto 34.

³⁶ Si veda *supra* punto 30.

operatori economici del settore interessato e il loro contenuto non può più essere modificato o soppresso dalla volontà delle parti.³⁷

46. La questione decisiva nella fattispecie è dunque quella di appurare se lo Stato abbia delegato le proprie competenze ad operatori economici privati. Anche su questo punto la Corte si è già espressa in più occasioni ed è dunque opportuno richiamare qui i requisiti che emergono dalla giurisprudenza come necessari per escludere una delega di questo tipo:
- a. Le organizzazioni incaricate hanno il compito di sottoporre soltanto delle proposte di tariffe alle autorità pubbliche, le quali possono approvarle, respingerle o modificarle prima di renderle esecutive.³⁸
 - b. Le autorità pubbliche devono vigilare sull'operato delle organizzazioni incaricate di fissare le tariffe affinché gli interessi generali siano rispettati, rigettando o sostituendo, se necessario, la loro decisione con quella delle organizzazioni incaricate.³⁹
 - c. Il controllo svolto dalle autorità pubbliche sul comportamento degli operatori economici privati deve essere un controllo effettivo. E' pertanto necessario verificare se le autorità pubbliche esercitano, in pratica, effettivamente i poteri loro conferiti dalla legge.⁴⁰
 - d. Prima di approvare le tariffe proposte, le autorità pubbliche devono consultare organi o enti pubblici o tenere conto di direttive di natura pubblica.⁴¹
47. La ratio sottesa ai requisiti di cui sopra sembra essere quella di garantire che, a prescindere dai soggetti coinvolti nell'elaborazione delle tariffe, queste siano determinate

³⁷ Sentenze *BNIC*, cit., punto 22; *VVR*, cit., punto 23 e *Meng*, cit., punto 19.

³⁸ Sentenze *Centro Servizi Spediporto*, cit., punto 27; *Autotrasporti Librandi*, cit., punto 35; *DIP*, cit., punto 22, e *Arduino*, cit., punto 41.

³⁹ Sentenza, *Reiff*, cit., punto 24.

⁴⁰ Si vedano le conclusioni dell'avvocato generale P. Léger del 10 luglio 2001 in *Arduino*, Racc. pag. I-1529, punto 126.

⁴¹ Sentenze *Centro Servizi Spediporto*, cit., punto 28; *Autotrasporti Librandi*, cit., punto 35; *DIP*, cit., punto 21; e causa C-35/99, *Arduino*, cit., punto 41.

non in ragione degli interessi degli operatori privati interessati bensì in ragione di interessi pubblici. Ciò che appare dunque decisivo per escludere l'applicabilità del combinato disposto degli artt. 101 TFUE e 4 par. 3 TUE è, in aggiunta all'esistenza di criteri sufficientemente precisi circa gli interessi pubblici da perseguire, che lo Stato abbia conservato il proprio potere decisionale di ultima istanza.⁴² Infatti, vi sono casi in cui la Corte, benché avesse concluso che le associazioni di imprese o professionali in questione avessero agito, nella determinazione delle tariffe, nell'esclusivo interesse degli operatori privati da esse rappresentati, ha comunque ritenuto che gli articoli 4 par. 3 TUE e 101 TFUE in combinato disposto non fossero stati violati, poiché lo Stato non aveva delegato il proprio potere decisionale a privati (e che le determinazioni di cui sopra avessero dunque natura di semplice proposta non vincolante).⁴³ Quest'aspetto sembra rivestire particolare importanza soprattutto qualora la legge, per quanto riguarda i criteri di interesse pubblico che dovranno necessariamente essere rispettati, preveda dei vincoli non particolarmente dettagliati per l'operato delle organizzazioni incaricate di partecipare all'elaborazione delle tariffe.

48. Nella fattispecie, la normativa in esame prevede tre diversi soggetti incaricati, in subordine l'uno all'altro, di stabilire i costi minimi di esercizio. Come già spiegato sopra,⁴⁴ la legge prevede che tali costi minimi di esercizio siano stabiliti in primo luogo nell'ambito di accordi volontari di settore, conclusi da associazioni di categorie di vettori e di committenti; in subordine (nel caso di non conclusione di tali accordi) dall'Osservatorio, composto in prevalenza da rappresentanti di associazioni di categoria di vettori e committenti; ed in ulteriore subordine (nel caso di inattività da parte dell'Osservatorio) direttamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nella fattispecie è soltanto la seconda delle suddette ipotesi che si è realizzata.
49. La Commissione, sulla base delle informazioni a propria disposizione, non ha identificato nella fattispecie alcun elemento del dettato normativo che indichi che con il decreto ministeriale di recepimento delle tariffe il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti non si limiti semplicemente a riprendere il contenuto delle tabelle stabilite

⁴² Si veda anche sentenza *Wouters*, cit., punto 68.

⁴³ Sentenza *Arduino*, cit., punti 39-40.

⁴⁴ Si vedano i punti 26ss.

dall'Osservatorio bensì eserciti un effettivo potere di controllo. Non sembra infatti che sia previsto in capo al Ministero alcun potere di modifica o di rinvio delle tabelle decise dall'Osservatorio; né sembra che altri organi o enti pubblici siano consultati prima che tali tabelle siano recepite e rese esecutive.

50. Il dettato normativo prevede che la determinazione dei costi minimi sia finalizzata alla tutela della sicurezza stradale e della regolarità del mercato dell'autotrasporto di merci per conto di terzi. Tuttavia, la norma non va oltre tale enunciazione generica, sicché i criteri generali da perseguire rimangono piuttosto vaghi nella loro definizione e nel loro contenuto.
51. Peraltro, la Commissione nota che nella risposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (**ALL. C.5**) al parere n. 220066 del 5 marzo 2012 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'autorità della concorrenza italiana), il Ministero non fa riferimento all'esigenza di tutela della sicurezza stradale, bensì all'esigenza di tutelare il settore dell'autotrasporto in generale, che a dire del Ministero "sconta gravi carenze strutturali dal lato dell'offerta, polverizzata e sovradimensionata, che di per sé rende problematica la competitività e la forza contrattuale delle imprese di fronte alla committenza, e, quindi, la loro stessa possibilità di sopravvivere al mercato" e per il quale quindi "le sole regole del mercato non sono in grado di risolvere le criticità sopra evidenziate".⁴⁵
52. Alla luce delle informazioni in proprio possesso, ed in particolare dall'analisi dei verbali relativi ad alcune riunioni dell'Osservatorio, la Commissione rileva come, nella determinazione delle voci di costo che, ad opinione dei membri dell'Osservatorio, sono da tenere in considerazione ai fini del calcolo dei costi minimi per la sicurezza, la legislazione rilevante, ed in particolare la sicurezza stradale, siano spesso menzionati e, sembrerebbe, tenuti in conto. Inoltre, la Commissione constata che per stabilire tali costi minimi, ed in particolare i costi del carburante, che come spiegato sopra rappresentano uno dei parametri nella determinazione dei costi minimi di sicurezza,⁴⁶ l'Osservatorio

⁴⁵ "Art. 83-bis della Legge 133/2008 e s.m. e normativa Antitrust – Parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato" Prot. 0011466-21/03/2012-USCITA del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, pagine 1 e 2. V. anche la risposta del governo italiano nel contesto del caso EU-Pilot 3815/12.

⁴⁶ V. *supra* punti 26ss.

deve tener conto delle rilevazioni effettuate mensilmente dal Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione.⁴⁷

53. La Commissione nota tuttavia che l'enunciazione così vaga della tutela della sicurezza stradale lascia in capo ai membri dell'Osservatorio un amplissimo margine di discrezionalità e di autonomia nella scelta di quelli che sono i costi rilevanti ai fini della sicurezza stradale. Del resto, come emerge dai verbali delle rilevanti sedute dell'Osservatorio (v. **ALL C.3**), la questione di sapere cosa fare rientrare nei costi minimi è controversa in seno allo stesso Osservatorio.
54. La Commissione osserva inoltre come, nel momento in cui i membri dell'Osservatorio non si sono trovati in accordo sull'ambito di applicazione dei costi minimi, uno dei membri abbia espresso la propria contrarietà in ragione degli interessi dell'associazione di categoria che rappresentava e non in ragione di interessi pubblici.⁴⁸
55. Infine, la Commissione rileva come l'amplissimo margine di discrezionalità e di autonomia in merito alla determinazione dei costi minimi abbia ingenerato confusione anche tra i membri stessi dell'Osservatorio, portandone uno, ad esempio, a non partecipare al voto "[...] in quanto i costi minimi definiti dall'Osservatorio, concretano, nei fatti, dei veri e propri prezzi (o tariffe), che sono, in quanto tali, lesivi della concorrenza [...]".⁴⁹
56. Dalle considerazioni sopra svolte emerge, da una parte, l'ampio margine di discrezionalità e di autonomia che il dettato normativo ha lasciato all'Osservatorio nella determinazione dei costi minimi, il cui unico vincolo è il rispetto di non meglio precisati principi di tutela di sicurezza stradale e di regolarità del mercato, e, dall'altra, l'assenza di un controllo in ultima istanza da parte dello Stato in merito all'effettivo rispetto di tale principi da parte dell'Osservatorio. Ne consegue che non è chiaro come e in che misura l'interesse pubblico possa riuscire a prevalere sull'interesse privato nella determinazione da parte dell'Osservatorio dei costi minimi in esame.

⁴⁷ Art. 83-bis, comma 1, del Decreto 112/2008, cit.

⁴⁸ V. il verbale della riunione dell'Osservatorio del 14 dicembre 2011, pag. 4, in cui viene espressamente dichiarato che *"si tratta di un esito inaccettabile per CONFETRA"*.

⁴⁹ V. il verbale della riunione dell'Osservatorio del 14 dicembre 2011, pag. 5.

57. Se si ritiene che la normativa italiana non sia sufficientemente precisa per garantire il rispetto da parte dell'Osservatorio degli interessi pubblici, sembra essere ragionevole concludere che l'Osservatorio dev'essere considerato alla stregua di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE. A favore di tale conclusione militerebbero la composizione e la modalità di funzionamento dell'Osservatorio: da una parte, i suoi membri sono prevalentemente rappresentanti di associazioni di imprese, scelti all'interno dei membri della Consulta, a loro volta in prevalenza espressione delle associazioni di vettori e committenti, tant'è che il decreto di nomina dei suddetti membri indica che essi sono nominati "in rappresentanza" dell'associazione o impresa di appartenenza (v. ALL. C.1); d'altra parte, le determinazioni dell'Osservatorio sono approvate a maggioranza dei suoi membri.
58. Spetta al giudice nazionale verificare se l'enunciazione dei criteri d'interesse pubblico definiti dalla legge sia sufficientemente precisa per garantire che i rappresentanti dei vettori e dei committenti operino effettivamente nel rispetto degli interessi pubblici generali che la legge si era prefissa di raggiungere; dall'altra, se vi sia effettivamente un controllo e un potere di decisione in ultima istanza da parte dello Stato.
59. Qualora il giudice *a quo* ritenga che il dettato normativo non abbia definito con sufficiente precisione i criteri d'interesse generale e i principi essenziali ai quali la determinazione dei costi minimi deve conformarsi, o che lo Stato non abbia conservato il proprio potere di controllo e decisione, le determinazioni dei costi minimi dell'Osservatorio non avranno carattere pubblico e potranno quindi ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 101 TFUE.⁵⁰
60. In tal caso, è opportuno richiamare un ulteriore filone giurisprudenziale, recentemente ripreso dalla Corte, in base al quale non ogni accordo tra imprese o decisione di associazioni di imprese che limiti la libertà d'azione delle parti o di una di esse ricade necessariamente nell'ambito di applicazione del divieto previsto dall'articolo 101 TFUE e che è necessario valutare quali obiettivi persegue tale accordo o decisione d'associazione d'imprese. In tale contesto occorre verificare se gli effetti restrittivi della

⁵⁰ Sentenza *Wouters*, cit., punti 68-39.

concorrenza che ne derivano siano idonei al perseguimento di detti obiettivi e se siano limitati a quanto è necessario.⁵¹

61. Occorre quindi stabilire se la Prima, la Seconda e la Terza Determinazione dell'Osservatorio abbiano per oggetto o effetto di restringere la concorrenza ai sensi dell'articolo 101 par. 1 TFUE. Nel caso di specie è di tutta evidenza che la fissazione dei costi minimi, impedendo alle imprese di stabilire tariffe inferiori a questi costi, diviene di fatto un'imposizione di una tariffa minima, comportando un appiattimento del mercato e una limitazione della libertà contrattuale delle parti.
62. Tali determinazioni peraltro incidono sugli scambi infra-comunitari, dal momento che si estendono a tutto il territorio nazionale ed hanno per loro stessa natura l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato.⁵²
63. Tuttavia, in base alla giurisprudenza citata al punto 60, occorre stabilire se tali accordi possano essere giustificati alla luce degli obiettivi legittimi che essi eventualmente perseguono, laddove le restrizioni alla concorrenza siano idonee al conseguimento di tali obiettivi e limitate a quanto è necessario.
64. Nel caso di specie, la normativa nazionale indica che le determinazioni dell'Osservatorio debbono essere improntate alla tutela della sicurezza stradale e alla regolarità del mercato. La Commissione ritiene che il primo di tali obiettivi sia da considerarsi come un obiettivo legittimo; lo stesso dicasi per il secondo, a condizione che si intenda con "regolarità del mercato" la tutela della qualità dei servizi (v. *infra* punto 82). Tuttavia, alla luce dell'analisi già svolta sopra ai punti 51 e 53 nonché delle considerazioni esposte *infra* ai punti 84ss., la Commissione nutre dei dubbi circa il fatto che la determinazione dei costi minimi sia effettivamente idonea al perseguimento della tutela della sicurezza stradale e sia limitata a ciò che è necessario a conseguire tale scopo. Infatti, mentre vi può essere astrattamente un legame tra, per es., i costi di manutenzione

⁵¹ Sentenza *Consiglio nazionale dei geologi*, cit., punti 53 e 54 e giurisprudenza ivi citata.

⁵² Sentenze della Corte del 24 settembre 2009, cause riunite C-125/07 P, C-133/07 P, C-133/07, *P Erste Group Bank e.a./Commissione*, Racc. p. I-8681, punto 38; dell'11 luglio 2013, causa C-439/11 P, *Ziegler c. Commissione*, non ancora pubblicata nella Racc., punto 94, e giur. ivi citata; e *Consiglio nazionale dei geologi*, cit., punti 48-52.

da una parte e la sicurezza stradale dall'altra, non è chiaro quale sia il legame tra la sicurezza stradale e il costo del lavoro, il costo dei pedaggi autostradali, i costi di acquisto e di ammortamento del trattore e del semi-rimorchio, i costi del carburante stesso e i costi di organizzazione (comprensivi di spese generali e costi indiretti determinati tenendo conto di un'impresa correttamente organizzata e di media efficienza).⁵³ Inoltre, come indicato dal governo italiano nel contesto della sua risposta nel caso EU-Pilot 3815/12 (punto 18), l'offerta dei servizi di trasporto in Italia è sovradimensionata. La giustificazione addotta dal governo italiano per impedire il normale funzionamento delle regole della libera concorrenza è che il settore in esame non è correttamente strutturato. Sennonché, tale asserzione rimane priva di supporto specifico. Del resto, il fatto d'invocare da parte del governo italiano la grave crisi del settore non pare particolarmente convincente, per la semplice ragione che il sistema italiano di tariffe minime fa sì in sostanza che gli aumenti del gasolio ricadano completamente sulle spalle dei vettori, i quali a loro volta sono pure colpiti dalla crisi economica. La Corte ha peraltro già avuto modo di precisare che la crisi economica non permette di esonerare accordi o decisioni di associazioni d'impresa anticoncorrenziali dall'applicazione dell'art. 101 TFUE, a meno che i criteri del par. 3 di quest'articolo siano soddisfatti⁵⁴.

65. Spetta al giudice nazionale valutare, alla luce del contesto globale nel quale le determinazioni dell'Osservatorio sono inserite, se tali determinazioni, nella parte in cui fanno riferimento alla sicurezza stradale e alla regolarità del mercato, possano essere considerate necessarie al conseguimento del predetto obiettivo legittimo di interesse generale e limitate al necessario.
66. Alla luce di tutte le considerazioni suesposte la Commissione propone di rispondere ai quesiti del giudice rimettente circa il combinato disposto degli articoli 101 TFUE e 4 par. 3 TUE nel senso che può ricadere nel suo campo di applicazione la determinazione di costi minimi da parte di un ente quale l'Osservatorio in virtù dell'art. 83-bis del Decreto 112/2008, a meno che i) l'enunciazione di criteri da parte della legge sia sufficientemente precisa per garantire che i rappresentanti dei vettori e dei committenti

⁵³ V., ad esempio, la determinazione del 9 giugno 2011, pagg. 2 e 3.

⁵⁴ Sentenza *BNIC*, cit., punto 21.

perseguano effettivamente gli interessi pubblici prefissati e ii) sussistano in capo ad un ente pubblico quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un controllo e un potere di decisione in ultima istanza.

4.3. I provvedimenti contestati alla luce della libertà fondamentali

67. Il giudice *a quo* chiede altresì alla Corte d'interpretare gli artt. 49, 56 e 96 TFUE in riferimento alla fattispecie in esame.
68. Se e nella misura in cui la legislazione italiana in esame si applica anche ai trasporti internazionali, si pone la questione della sua compatibilità con gli artt. 1 e 2 del regolamento (CEE) n. 4058/89, secondo cui i prezzi dei trasporti di merci su strada per conto di terzi tra gli Stati membri sono concordati liberamente. Le definizioni stabilite all'art. 2 c. 1 del decreto legislativo del 21 novembre 2005, n° 286 ricomprendono infatti espressamente il trasporto internazionale, il quale è regolamentato direttamente dal Regolamento (CE) 1072/2009 agli artt. 3ss. Sennonché, il governo italiano, nella sua risposta nel contesto del caso EU-Pilot 3815/12, punto 19 ritiene che "appare coerente concludere, in ogni caso, nel senso della esclusione dei trasporti internazionali dall'area di applicazione della normativa sui costi minimi."
69. Nella misura in cui la normativa in esame si applica ai trasporti solo nazionali, sarà necessario prendere in considerazione altre disposizioni. Innanzi tutto, è utile chiarire che la libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti è disciplinata non dalla disposizione dell'art. 56 TFUE, che riguarda in generale la libera prestazione di servizi, bensì dalla specifica disposizione dell'art. 58, n. 1, TFUE, ai sensi del quale "[l]a libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti". L'attuazione dei principi riguardanti la libera prestazione dei servizi deve pertanto avvenire, secondo il Trattato, attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti.⁵⁵ Per quanto riguarda la libera prestazione di servizi di trasporto, è quindi necessario prendere in considerazione il diritto europeo derivato.
70. I trasporti di cui trattasi nelle cause principali sembrano rientrare nell'ambito applicativo delle disposizioni adottate dal Consiglio, sulla base dell'art. 71, n. 1, CE [ora 91, n. 1,

⁵⁵ Sentenza della Corte del 22 dicembre 2010, causa C-338/09, *Yellow Cab*, Racc. I-13927, punti 29 e 30.

TFUE], ai fini della liberalizzazione dei servizi di trasporto. Le definizioni stabilite all'art. 2 c. 1 del decreto legislativo del 21 novembre 2005, n° 286 ricomprendono infatti espressamente il cabotaggio, che è regolamentato direttamente dal Regolamento (CE) 1072/2009 agli artt. 8ss. Le norme sul cabotaggio potrebbero quindi essere pertinenti nella fattispecie.

71. Questo regolamento non enuncia tuttavia in dettaglio le condizioni alle quali vettori stabiliti in uno Stato membro possono fornire i loro servizi in altri Stati membri in regime di libera prestazione. Questo regolamento, all'art. 8 par. 1, stabilisce che "[q]ualsiasi trasportatore di merci su strada per conto terzi che sia titolare di una licenza comunitaria e il cui conducente, se cittadino di un paese terzo, è munito di un attestato di conducente è ammesso, alle condizioni fissate dal presente capo, ad effettuare trasporti di cabotaggio." In virtù dell'art. 9 c. 1 lett. a) del Regolamento (CE) n° 1072/2009, l'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta, a condizione che non siano discriminatorie e salvo quanto altrimenti disposto dalla normativa comunitaria, alle disposizioni in vigore nello Stato membro ospitante per quanto riguarda inter alia le condizioni che disciplinano il contratto di trasporto. Sennonché, il governo italiano sostiene che la normativa italiana in esame è applicabile solo a società stabilite in Italia, ciò che escluderebbe quindi il cabotaggio dal suo ambito di applicazione.
72. Al di là di questa questione che resta aperta, rimane in ogni caso il fatto che nel settore dei trasporti la libertà di stabilimento prevista agli artt. 49 e seguenti TFUE è direttamente e pienamente applicabile⁵⁶, tanto più che al 15° considerando il regolamento (CE) 1072/2009 fa espressamente salve le disposizioni sul Trattato in materia di libertà di stabilimento. La materia in questione non rientra nel campo di applicazione della Direttiva Servizi⁵⁷ in virtù dell'art. 2, par. 2, lett. d) di quest'ultima e, pertanto, si farà riferimento solo alle disposizioni del trattato circa la libertà di stabilimento.

⁵⁶ Sentenza *Yellow Cab*, cit., punto 33.

⁵⁷ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36).

73. Una questione preliminare deve essere chiarita a questo stadio. E' vero che le controversie *a quibus* riguardano solo imprese stabilite in Italia. La Commissione è conscia del fatto che, dal punto di vista dogmatico, l'articolo 49 TFUE è applicabile quando il caso presenta un aspetto transfrontaliero⁵⁸. Tuttavia, si rileva che già in passato e anche recentemente la Corte si è pronunciata in materia di libertà di stabilimento in cause pregiudiziali (anche italiane) nonostante la fattispecie fosse limitata ad un solo Stato membro⁵⁹. Nella causa *Duomo*, per es., la Corte ha argomentato che non si può affatto escludere nella fattispecie che imprese stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana siano state o siano interessate ad effettuare, in tale ultimo Stato membro, attività come quelle oggetto delle concessioni di cui trattasi nelle cause principali⁶⁰.
74. Ciò è *prima facie* il caso anche nella fattispecie, visti la vocazione transfrontaliera del trasporto autostradale in Europa e il fatto che simili servizi sono offerti anche in altri Stati membri. In *Duomo* la Corte, riferendosi a precedenti sentenze, ha aggiunto che l'interpretazione degli articoli 43 CE e 49 CE (ora 49 e 56 TFUE) chiesta dal giudice del rinvio può essergli utile qualora il diritto nazionale gli imponga di far beneficiare un operatore italiano degli stessi diritti di cui godrebbe un operatore di un altro Stato membro nella medesima situazione in base al diritto dell'Unione⁶¹. Invero, secondo il diritto italiano le così dette discriminazioni a rovescio sono vietate. Ne segue che alle imprese stabilite in Italia vengono estesi, in virtù del diritto italiano, le prerogative ed i diritti di cui godono gli operatori stabiliti in un altro Stato UE che desiderino stabilirsi in Italia.

⁵⁸ V. per es. sentenza della Corte del 20 giugno 2013, *Impacto Azul Lda*, causa C-186/12, non ancora pubblicata in Racc., punto 19.

⁵⁹ Sentenze della Corte del 10 maggio 2012, cause riunite C-357/10 a C-359/10, *Duomo*, non ancora pubblicata in Racc., punti 27-28; del 21 marzo 2013, causa C-111/12, *Mosconi e Ordine degli ing. di Verona*, non ancora pubblicata in Racc., punto 35; e sentenza dell'8 maggio 2013, causa C-197/11, *Eric Libert*, non ancora pubblicata in Racc., punti 34 e 35.

⁶⁰ Sentenza *Duomo*, cit., punto 27.

⁶¹ Sentenza *Duomo*, cit., punti 27-28.

75. Nel senso della ricevibilità di pregiudiziali analoghe su questo punto la Corte si è nuovamente espressa nelle recenti sentenze nella causa *Mosconi e Ordine degli ing. di Verona*, nonché nella causa *Eric Libert*.⁶²
76. Seguendo questa giurisprudenza, secondo la Commissione la ricevibilità dei quesiti pregiudiziali della Corte non può essere negata nella fattispecie.

4.3.1. La fissazione dei costi minimi come restrizione

77. Come noto, l'art. 49 TFUE costituisce una delle disposizioni fondamentali del diritto dell'Unione⁶³. Questa disposizione impone l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento, a meno che siano giustificate e conformi ai principi generali di diritto quali il principio di proporzionalità. Rientrano nel concetto di restrizione alla libertà di stabilimento tutte le misure che vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio di tale libertà⁶⁴. L'articolo 49 TFUE osta ad ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità, possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato e che siffatti effetti restrittivi possono prodursi quando una società, a causa di una normativa nazionale, possa essere dissuasa dal creare in altri Stati membri entità subordinate, come un centro di attività stabile, nonché dall'esercitare le sue attività tramite tali entità⁶⁵.
78. Nella causa *Caixa Bank* la Corte ha considerato che:

"12 Il divieto di remunerare i conti di deposito a vista, come quello dettato dalla normativa francese, costituisce per le società di Stati membri diversi dalla Repubblica francese un serio ostacolo all'esercizio delle loro attività in Francia tramite filiali, il

⁶² Sentenze *Mosconi e Ordine degli ing. di Verona*, cit., punto 35, e *Eric Libert*, cit., punti 34 e 35. Vedasi altresì la sentenza della Corte del 5 dicembre 2000, *Guimont*, C-448/98, del 7 marzo 2013, *DKV Belgium*, C-577/11, nonché le conclusioni dell'Avvocato generale E. Sharpston nella causa *Riz Zambrano*, C-34/09, punti 43, 93-94.

⁶³ Sentenze dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, *Viking Line*, Racc. I-10779, punto 68; sentenza del 24 maggio 2011, causa C-47/08, *Commissione/Regno Unito ("notai")*, I-4105, punto 77.

⁶⁴ Sentenza della Corte del 5 ottobre 2004, causa C-442/02, *Caixa Bank*, Racc. I-8961, punto 11 e giur. ivi citata.

⁶⁵ V., tra le molteplici, la sentenza della Corte del 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Dieter Kraus*, Racc. I-1663, punto 32.

che pregiudica il loro accesso al mercato. Conseguentemente, tale divieto si risolve in una restrizione ai sensi dell'art. 43 CE.

13 *Infatti, tale divieto colpisce gli enti creditizi, filiali di società straniere, nella raccolta di capitali presso il pubblico, privandoli della possibilità di porre in essere, mediante la remunerazione dei conti di deposito a vista, una concorrenza più efficace nei confronti degli enti creditizi tradizionalmente operanti nello Stato membro di stabilimento, dotati di una rete di agenzie estesa e che dispongono, conseguentemente, di maggiori capacità, rispetto alle dette filiali, nella raccolta di capitali presso il pubblico." (sottolineatura aggiunta)*

79. Nella causa *Cipolla*, cit., la Corte ha considerato come una restrizione il divieto di derogare convenzionalmente ai minimi tariffari, come previsto dalla legislazione italiana sulla professione forense, sulla base della considerazione che esso

58 *(...) può rendere più difficile l'accesso degli avvocati stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana al mercato italiano dei servizi legali, ed è in grado quindi di ostacolare l'esercizio delle loro attività di prestazione di servizi in quest'ultimo Stato membro. (...)*

59 *Il detto divieto, infatti, priva gli avvocati stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana della possibilità di fornire, chiedendo onorari inferiori a quelli tariffari, una concorrenza più efficace nei confronti degli avvocati stabiliti permanentemente nello Stato membro in questione, i quali dispongono, per tale ragione, di una maggiore facilità di crearsi una clientela rispetto agli avvocati stabiliti all'estero.*

60 *Allo stesso modo, il divieto citato limita la scelta dei destinatari di servizi in Italia, poiché questi ultimi non possono ricorrere ai servizi di avvocati stabiliti in altri Stati membri che potrebbero offrire in Italia le loro prestazioni ad un prezzo inferiore ai minimi tariffari.*⁶⁶

80. Secondo la Commissione, la medesima conclusione s'impone nella fattispecie. Infatti, come è stato spiegato *supra* (v. punto 41), le tabelle allegate alla Prima, Seconda e Terza Determinazione dell'Osservatorio operano in sostanza come tariffe minime, dato che convenzioni tra le categorie dei vettori e quelle dei committenti non sono state stipulate. Le suddette tabelle rendono più difficile lo stabilimento di nuove imprese sul mercato italiano del trasporto merci per conto di terzi. Infatti, le tabelle adottate dall'Osservatorio stabiliscono in modo alquanto forfettario dei costi minimi, che sono al più dei valori medi e comunque approssimativi, in quanto non tengono conto di tutte le variabili

⁶⁶ V. anche sentenza della Corte del 7 marzo 2011, causa C-128/10 e C-129/10, *Naftiliaki*, Racc. I-1885, punto 44, riguardante l'assegnazione di fasce orarie per motivi di sicurezza delle navi e di ordine nei porti.

rilevanti (per es. il consumo medio dei vari modelli di veicoli, che varia a seconda dell'anno di costruzione e della manifattura). Sennonché, è concepibile che alcune imprese siano particolarmente efficaci, per es. grazie alla loro organizzazione interna o grazie al tipo particolarmente efficiente di veicoli che utilizza. Per tali imprese, i costi effettivi saranno inferiori a quelli medi stabiliti dall'Osservatorio. Inoltre, in alcuni casi, un modo efficace per penetrare un nuovo mercato può consistere proprio nell'offrire per un certo periodo i propri servizi sotto-costo

81. Pertanto, la Commissione ritiene che l'obbligo delle tariffe minime sia da qualificarsi come ostacolo ai sensi dell'art. 49 TFUE. A questa conclusione non si oppone la sentenza della Corte del 29 marzo 2011, nella causa C-565/08 *Commissione c. Italia*, la quale riguardava tariffe non minime bensì massime in materia di servizi forensi.

4.3.2. Giustificazione e proporzionalità

82. Quanto ad un'eventuale giustificazione, l'art. 83-bis del Decreto 112/2008 menziona la sicurezza stradale, elemento su cui il governo italiano ha insistito a più riprese nella sua risposta nel caso EU-Pilot 3815/12. La sicurezza stradale può essere considerata come un motivo imperativo di interesse generale⁶⁷. Il suddetto art. 83-bis menziona altresì la regolarità del mercato. Se con ciò si intende la protezione di determinate imprese, si tratta di un motivo di natura meramente economica e quindi non qualificabile come motivo imperativo di interesse generale. Se invece con l'espressione "assicurare la regolarità del mercato" s'intende garantire la tutela dei destinatari dei servizi o della qualità di questi ultimi, si tratta di un motivo imperativo di interesse generale⁶⁸.
83. E' quindi necessario operare l'esame della proporzionalità della misura in esame. Il principio di proporzionalità esige che la misura in questione sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per il suo

⁶⁷ Sentenze della Corte del 10 febbraio 2009, causa C-110/05, *Commissione c. Italia ("rimorchi")*, Racc. I-519, punto 60 e giur. ivi citata, e del 6 settembre 2012, causa C-150/11, *Commissione c. Belgio*, non ancora pubblicata nella Racc., punto 55.

⁶⁸ V., per analogia, sentenze del 25 luglio 1991, causa C-76/90, *Säger*, Racc. I-4221, punto 16, relativa ai servizi riguardanti il rinnovo di brevetti, e del 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 et al. *Cipolla*, Racc. I-11421, punto 64 relativo alla protezione dei consumatori. V. anche conclusioni dell'avvocato generale P. Léger nella causa *Arduino*, cit., punti 112 e 113.

raggiungimento⁶⁹. Inoltre, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico⁷⁰.

84. Nella fattispecie, nessun legame tra, da un lato, i costi minimi di esercizio e, dall'altro lato, la qualità dei servizi o la sicurezza stradale è stato stabilito in modo specifico. Se il ragionamento assolutamente generico del governo italiano fosse seguito, si giungerebbe alla conclusione insostenibile che delle tariffe possono essere ammesse in qualsiasi settore, ogni qualvolta lo Stato membro che le impone invochi la necessità di assicurare il rispetto di norme imperative. Si pensi, a titolo di esempio, al settore alimentare o a quello della produzione di automobili per i quali norme stringenti rispettivamente sulla salute pubblica e sulla sicurezza pubblica sono imposte e, nonostante ciò, i prezzi sono liberamente contrattati. Secondo la giurisprudenza, nel controllo di proporzionalità di una restrizione non ci si può accontentare di constatare che uno Stato membro invochi delle ragioni imperative di interesse generale; bisogna che tale invocazione sia accompagnata da una spiegazione circoscritta e dettagliata delle ragioni che hanno condotto lo Stato membro ad adottare la restrizione in questione⁷¹. Il governo italiano finora non ha fornito elementi concreti e precisi capaci di sostenere in modo convincente la sua tesi.
85. E' vero che il mercato dei trasportatori è altamente atomizzato in Italia e ciò, come fatto valere in sostanza dal governo italiano, può rilevare alla luce della sentenza *Cipolla*. Tuttavia, il caso presente non è interamente assimilabile, secondo la Commissione, a quello oggetto della sentenza in *Cipolla*. Infatti, uno degli altri elementi (ossia l'asimmetria informativa a sfavore del fruitore del servizio) che la Corte sottolineò come militare a favore dell'idoneità delle tariffe in oggetto nella causa *Cipolla* a perseguire l'interesse prefissato⁷² è assente nella fattispecie. Infatti, non si tratta nella fattispecie di servizi complessi quali quelli oggetto della causa *Cipolla*, cioè la consulenza e

⁶⁹ V., inter alia, sentenza *Caixa Bank*, cit., punto 17 e giur. ivi citata.

⁷⁰ Sentenze del 10 marzo 2009, *Hartlauer*, causa C-169/07, Racc. pag. I-1721, punto 55, e dell'11 marzo 2010, *Attanasio Group*, causa C-384/08, Racc. pag. I-2055, punto 51 e giurisprudenza citata.

⁷¹ Sentenze della Corte del 19 giugno 2008, *Commissione c. Lussemburgo*, causa C-319/06, Racc. pag. I-4323, punto 51; *Commissione c. Belgio*, cit., punti 57-61.

⁷² *Cipolla*, cit., punti 67 e 68.

l'assistenza legali, in riferimento ai quali la Corte sottolineò l'asimmetria d'informazione⁷³. Inoltre, i fruitori dei servizi di trasporto di merci sono presumibilmente in parte significativa imprese.

86. In aggiunta a ciò, la Corte ha sancito in *Cipolla* che ai fini del controllo di proporzionalità fosse necessario "verificare se alcune norme professionali relative agli avvocati, in particolare norme di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità siano di per sé sufficienti per raggiungere gli obiettivi della tutela dei consumatori e della buona amministrazione della giustizia"⁷⁴. Nella fattispecie sussistono dettagliate norme circa la sicurezza stradale, che costituiscono misure meno restrittive. La Commissione sottolinea gli obblighi derivanti dal diritto europeo in materia di durata massima settimanale della prestazione di lavoro⁷⁵, i riposi intermedi, i periodi di riposo, il lavoro notturno, il controllo tecnico degli autoveicoli (v. *supra* punti 7ss.) che mirano a migliorare la sicurezza stradale⁷⁶. Tali misure devono essere eseguite dagli Stati membri in ossequio al diritto europeo⁷⁷. Gli Stati membri devono tra l'altro istituire un sistema di sanzioni in caso d'infrazione delle disposizioni dei Reg. (CE) 561/2006 e (CEE) 3821/85 (v. *supra* punto 13). Essi devono parimenti istituire un sistema di controlli adeguati e regolari circa gli obblighi sanciti alla direttiva 2006/22/CE (v. *supra* punto 14). Orbene, risulta alla Commissione che per alcuni aspetti l'Italia ha dato un'attuazione solo parziale a questi obblighi. Per es., nel periodo 2009-

⁷³ *Cipolla*, cit., punto 68: " Dovrà anche essere tenuto conto delle peculiarità sia del mercato in questione, le quali sono state ricordate al punto precedente, che dei servizi in esame e, in particolare, del fatto che, in materia di prestazioni di avvocati, vi è in genere un'asimmetria informativa tra i «clienti-consumatori» e gli avvocati. Infatti, gli avvocati dispongono di un elevato livello di competenze tecniche che i consumatori non necessariamente possiedono, cosicché questi ultimi incontrano difficoltà per valutare la qualità dei servizi loro forniti (...)." V. anche conclusioni dell'avvocato generale P. Léger nella causa *Arduino*, cit., punto 112.: " Infine, i mercati dei servizi professionali sono caratterizzati da un'«informazione asimmetrica» (105). Nella misura in cui il consumatore è raramente in grado di valutare egli stesso la qualità dei servizi offerti, è indispensabile prevedere talune regole destinate a mantenere la qualità di tali servizi."

⁷⁴ *Cipolla*, cit., punto 69.

⁷⁵ L'orario di lavoro ricomprende non solo la guida, ma anche *inter alia* il carico e lo scarico, la pulizia e la manutenzione tecnica del veicolo e ogni altra operazione volta a garantire la sicurezza del veicolo (art. 3 della direttiva 2012/15/CE).

⁷⁶ V. sentenza della Corte del 9 settembre 2004, cause riunite C-184/02 e C-223/02, *Spagna e Finlandia c. Parlamento e Consiglio*, Racc. I-7789, punti 34 e 35 per quanto riguarda la direttiva 2002/15/CE.

⁷⁷ V., in questo senso, sentenza della Corte del 10 luglio 1990, *Hansen*, causa C-326/88, Racc. I-2930, punto 11.

2010 i tachigrafi digitali costituivano solo il 27% di tutti i tachigrafi usati in Italia, mentre la direttiva 2006/22 richiede che 90% dei tachigrafi siano digitali⁷⁸. Altro esempio: nel periodo 2009-2010 i controlli effettuati dalle autorità italiane nelle sedi delle imprese non hanno raggiunto la soglia del 50% dei controlli come invece previsto dalla Direttiva 2006/22/CE. La Commissione mette in evidenza altresì le disposizioni europee in materia di controllo tecnico dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (v. supra punti 15-16).

87. Inoltre, le misure in esame vanno al di là del necessario perché non permettono al vettore di provare che esso, nonostante offra prezzi inferiori alle tariffe minime stabilite, si conforma pienamente alle disposizioni vigenti in materia di sicurezza. Infatti, tali tariffe si fondano sulla presunzione che, ove non fossero rispettate, "ne sarebbero compromessi i parametri di sicurezza normativamente previsti"⁷⁹. Sennonché, a parte il fatto che la ragionevolezza di una tale presunzione non è stata provata dal governo italiano, rimane comunque il fatto che la Corte in casi analoghi ha giudicato negativamente l'assenza *a priori* della possibilità per le imprese di confutare la presunzione che impediva loro di usufruire dei diritti garantiti dal trattato⁸⁰.
88. In aggiunta, la Commissione nota che, in virtù dell'art. 83-bis c. 4-quater del Decreto 112/2008, la determinazione del corrispettivo è rimessa all'autonomia negoziale delle parti ove le prestazioni di trasporto siano effettuate entro il limite di cento chilometri giornalieri. La Commissione nota altresì che in virtù del comma 16 del suddetto articolo, *"non si dà luogo all'applicazione delle sanzioni introdotte dal comma 14 nel caso in le parti abbiano stipulato un contratto di trasporto conforme a un accordo volontario concluso, tra la maggioranza delle organizzazioni associative dei vettori e degli utenti dei servizi di trasporto rappresentati nella Consulta"*. Orbene, è da chiedersi se tali eccezioni siano adeguate a raggiungere il proprio fine, anche sotto il profilo della

⁷⁸ Commission Staff Working Document SWD(2012) 270 final of 12 September 2012, "Report on the implementation in 2009-2010 of Regulation (EC) No 561/2006 on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport and of Directive 2002/15/EC on the organisation of the working time of persons performing mobile road transport activities (26th report from the Commission on the implementation of the social legislation relating to road transport)" (ALL. C.4).

⁷⁹ Risposta del governo italiano nel quadro del caso "EU-Pilot" 3815/12, punto 8.

⁸⁰ Sentenze della Corte del 2 aprile 1998, *Outokumpu Oy*, causa C-213/96, Racc. I-1801, punto 39, e del 13 dicembre 2005, *Marks & Spencer*, causa C-446/03, Racc. I-10837, punti 54-56.

coerenza interna della disciplina in questione. Secondo la giurisprudenza una misura nazionale che non persegue lo scopo dichiarato in modo coerente tradisce l'assenza di proporzionalità della misura stessa in termini di mancata adeguatezza⁸¹.

89. Infine, come esposto *supra*, l'organo che determina le tariffe minime nella fattispecie (cioè l'Osservatorio) è composto in buona parte da rappresentanti delle imprese che devono poi applicare le tariffe stesse. Ciò è problematico non solo dal punto di vista del diritto della concorrenza (v. *supra* punti 50ss.), ma anche dal punto di vista dell'art. 49 TFUE. Infatti, secondo la giurisprudenza, l'adequazione di misure nazionali a perseguire lo scopo prestabilito presuppone la loro neutralità rispetto ai loro destinatari⁸².
90. Il governo italiano, nella sua risposta nel caso EU-Pilot 3815/12 (punto 18), si scaglia contro "il formale e sterile rispetto dell'ortodossia economica neo liberista [che] è compensato in negativo con una gravissima crisi del settore a tutto vantaggio della concorrenza straniera extra-comunitaria che sarebbe probabilmente in grado di reggere un simile livello di tariffe, alla condizione di rendere un servizio inefficiente e qualitativamente più scarso." Orbene, al di là del fatto che l'affermazione circa l'inefficienza e l'assenza di qualità dei servizi di trasporto delle imprese extra-UE è apodittica e generalizzata, la Commissione si limita sommessamente a fare notare che il governo italiano stesso ha sostenuto che l'art. 83-bis del decreto non si applica che ad imprese registrate in Italia. Se ciò fosse vero, la questione della concorrenza di tali imprese non si porrebbe a priori nella fattispecie perché la legislazione in esame si applicherebbe unicamente alle imprese di trasporto stabilite in Italia.
91. Viste le considerazioni suesposte, risulta superfluo fornire una risposta circa l'articolo 96 TFUE, tanto più che il giudice *a quo* non precisa le ragioni del suo quesito in riferimento a questa disposizione del Trattato.
92. Alla luce di ciò che precede, la Commissione nutre dei dubbi circa la proporzionalità delle misure in questione sia quanto alla loro inidoneità a perseguire gli obiettivi

⁸¹ V., per es., sentenza del 6 novembre 2003, causa C-243/01, *Gambelli*, Racc. I-3031.

⁸² V., in questo senso, sentenze del 15 gennaio 2002, *Commissione c. Italia ("fiere")*, causa C-439/99, Racc. I-305, punti 35 e 39, e *Hartlauer*, cit., punto 69. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jääskinen del 30 gennaio 2013, *Ottica New Line*, causa C-539/11, punto 78.

prefissati sia quanto al fatto di andare al di là del necessario sia quanto alla possibilità di raggiungere gli obiettivi perseguiti tramite misure meno restrittive. La Commissione propone dunque di rispondere alla parte del quesito circa la libera circolazione come segue: l'articolo 49 TFUE osta ad una normativa quale quella stabilita dall'art. 83-bis del Decreto 112/2008 nella misura in cui essa impone in sostanza una tariffa minima per il corrispettivo delle attività di autotrasporto di merci per conto di terzi, a meno che non ne sia accertata la proporzionalità al fine di perseguire motivi imperativi d'interesse generale quali la sicurezza stradale e la qualità dei servizi.

5. CONCLUSIONI

93. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione suggerisce alla Corte di rispondere ai quesiti sottoposti dal giudice di rinvio con le due risposte seguenti (in alternativa l'una rispetto all'altra):

- (1) Il combinato disposto degli articoli 101 TFUE e 4 par. 3 TUE deve essere interpretato nel senso che può ricadere nel suo campo di applicazione la determinazione di costi minimi da parte di un ente quale l'Osservatorio in virtù dell'art. 83-bis del Decreto 112/2008, a meno che i) l'enunciazione di criteri da parte della legge sia sufficientemente precisa per garantire che i rappresentanti dei vettori e dei committenti perseguano effettivamente gli interessi pubblici prefissati e ii) sussistano in capo ad un ente pubblico quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un controllo e un potere di decisione in ultima istanza.
- (2) L'articolo 49 TFUE osta ad una normativa quale quella stabilita dall'art. 83-bis del Decreto 112/2008 nella misura in cui essa impone in sostanza una tariffa minima per il corrispettivo delle attività di autotrasporto di merci per conto di terzi, a meno che non ne sia accertata la proporzionalità al fine di perseguire motivi imperativi d'interesse generale quali la sicurezza stradale e la qualità dei servizi.

Agenti della Commissione

Elenco degli Allegati

Allegato	Descrizione	Numero pagine	Rinvii nelle osservazioni
C.1	Decreto del 18 marzo 2010 n° 125 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti recante designazione dei membri della Consulta	5	pp. 10 e 26 (punti 24 e 57)
C.2	Decreto del Direttore Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 22 novembre 2011, prot. n. 234-22/11/2011 (decreto ministeriale di recepimento delle tariffe)	2	p. 15 (punto 30)
C.3	Verballi relativi alle riunioni dell'Osservatorio rispettivamente del 7 giugno 2011, 25 ottobre 2011, 2 novembre 2011, 15 novembre 2011 e del 21 dicembre 2011	22	p. Error! Bookmark not defined. (punto Error! Reference source not found.)
C.4	Commission Staff Working Document SWD(2012) 270 final of 12 September 2012. "Report on the implementation in 2009-2010 of Regulation (EC) No 561/2006 on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport and of Directive 2002/15/EC on the organisation of the working time of persons performing mobile road transport activities (26th report from the Commission on the implementation of the social legislation relating to road transport)"	30	p. Error! Bookmark not defined. (punto 86, nota 78)
C.5	Risposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al parere n. 220066 del 5 marzo 2012 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	14	p. 24 (punto 51)
C.6	Tabelle adottate dall'Osservatorio in virtù dell'art. 83-bis del Decreto 112/2008	35	p. 15 (punto 30)
C.7	Risposta del 24 settembre 2012 del governo italiano alla Commissione europea nel caso EU-Pilot 3815/12	14	p. 21, 27, 29, 34, 38 (punti 44, 64, 68, 82, 90)

ANNEXES A CONSULTER
AU GREFFE