

COSTI MINIMI D'ESERCIZIO: CORTE DI GIUSTIZIA U.E. 4.9.2014

Come è noto, la disciplina dei “costi minimi” dei servizi autotrasporto di cui all’art. 83 bis, legge 6.8.2008, n. 133¹ è oggetto, sul piano giudiziale, di molte contestazioni,² sfociate, essenzialmente, in alcuni ricorsi proposti dinanzi al Tribunale amministrativo del Lazio, da parte di una pleora di Associazioni e di imprese che si ritengono danneggiate dalla loro effettiva applicazione.

Anche se l’Autorità garante della concorrenza e del mercato è intervenuta pesantemente nella vicenda, chiedendo di dichiararsi l’integrale illegittimità di tale normativa, l’oggetto esatto del contendere sono le Determinazioni dell’Osservatorio sulla attività di autotrasporto,³ concernenti gli indici di calcolo dei costi minimi di esercizio, che sono intercorse nel periodo novembre 2011-agosto 2012.⁴

In merito ad esse, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha statuito chiaramente che il Trattato della Comunità Europea “*osta ad una normativa nazionale, quale quella controversa nei procedimenti principali, in forza della quale il prezzo dei servizi di autotrasporto delle merci per conto di terzi non può essere inferiore a costi minimi d’esercizio, determinati da un organismo composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati.*”

¹ e successive reiterate modificazioni: noi ne abbiamo contate almeno sei !

² analoghe a quelle a suo tempo sollevate, a suo tempo, dallo scrivente e da molti membri della Commissione legale istituita in seno alla Conftrasporto, nei confronti del progetto di legge che era stato approvato...

³ organo tecnico della Consulta di cui all’art. 9 del Decr. Lgs. 21.11.2005 n. 286

⁴ ai sensi del Decr. legge 6.7.2012 n. 95 (legge 7.8.2012 n. 135), riguardante, in generale, la semplificazione degli organismi funzionanti all’interno delle pubbliche amministrazioni, le funzioni dell’Osservatorio sono rientrate all’interno del Ministero dei trasporti, giusto D.M. 12.9.2012 n. 86.

Per giungere a tale conclusione, che il Tribunale amministrativo, ovvero qualunque altro Giudice nazionale chiamati a pronunciarsi su questo genere di controversie, dovrebbero comunque e ancora concretizzare in un eventuale provvedimento di illegittimità, la Corte di Giustizia UE, pur richiamando la sua precedente giurisprudenza,⁵ ha formulato dei rilievi che possono riguardare il complesso della normativa esaminata.

Proviamo quindi ad analizzare quali potrebbero essere le conseguenze pratiche della decisione della Corte e quali misure occorrerebbe che gli operatori prendessero, per ritornare a dare certezza nei propri rapporti.

a) Costi minimi e tariffe di trasporto

L'affermazione più innovativa nella sentenza in esame (punto 43) è che *“la determinazione dei costi minimi d'esercizio, resi obbligatori da una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, impedendo alle imprese di fissare tariffe inferiori a tali costi, equivale alla determinazione orizzontale di tariffe minime imposte”*.

Si tratta di una tesi che, per un verso, supera le considerazioni del TAR Lazio, che aveva chiesto l'interpretazione della Corte deducendo, sotto altro profilo, che la *“determinazione artificiosa dei prezzi può evidenziare, dunque, la violazione di regole di concorrenza, in qualunque modalità essa sia posta in essere, cioè anche laddove si sostanzia nell'uniformità di una base di prezzo o di una componente del prezzo complessivo, potendo ostacolare o addirittura escludere del tutto il ribasso autonomo e illimitato*

⁵ che aveva invece dichiarato, per le stesse ragioni, la legittimità del sistema tariffario c.d. a forcilla (sentenza *Spediporto* caso 308/95, al quale il nostro Studio si è attivamente interessato).

del prezzo da parte delle singole imprese, con conseguente pregiudizio per i consumatori finali”.

Dall’altro lato, va subito chiarito che, secondo la Corte di Giustizia UE, una normativa vincolistica in materia di tariffe non è vietata in assoluto, laddove le relative norme “*si limitino a quanto necessario al conseguimento di obiettivi legittimi.*”⁶

Atteso quindi che il problema non riguarda la l’ammissibilità, in assoluto, di una normativa che preveda costi / tariffe imposte, allora il problema si pone, da un lato, su come essi vengono stabiliti, dall’altro lato, sulla giustificazione di siffatte norme eccezionali, di restrizione della concorrenza.

La Corte di Giustizia UE, infatti, afferma esplicitamente che costi e tariffe non possono essere determinati da soggetti che rappresentano, anche solo da un punto di vista tecnico, degli interessi degli operatori economici, bensì andrebbero calcolati, nel pubblico interesse, sulla base di criteri oggettivi e giustificati.

Ciò non sarebbe avvenuto nel caso in esame, laddove è chiaramente emerso che i costi minimi erano determinati dai tecnici delle Associazioni di categoria, senza trasparenza alcuna, salvo differenziazioni ovvero chiarimenti, nell’ambito di alcune tardive Determinazioni.

Da ciò, secondo la Corte, l’illegittimità di tale sistema.

Tuttavia, non è escluso, quanto a queste obiezioni, che lo Stato determini, anche retroattivamente e con procedura più trasparente, costi minimi

⁶ Cfr. punto 48 della sentenza della Corte Ce che, in tal senso, confuta le conclusioni apodittiche, sul piano della concorrenza, dell’ordinanza di rimessione TAR Lazio

relativi ai servizi di autotrasporto, giustificandoli da ragioni diverse da quelle della mera sicurezza stradale e della circolazione.⁷

c) Conseguenze e tutele nei rapporti in corso

Diversamente con quanto accadeva all'epoca del sistema tariffario c.d. a forcella, molti contratti di trasporto attualmente in vigore (specie quelli relativi a plurime prestazioni di trasporto, differite nel tempo), redatti in forma scritta, tengono espressamente conto dei costi minimi dell'autotrasporto, sia in sede di determinazione delle rispettive tariffe,⁸ sia ai fini di eventuali conguagli dovuti all'esito dell'eventuale dichiarazione di illegittimità degli stessi.

Quanto al prezzo concordato tra le parti, nel caso in cui fosse fatto integrale riferimento al relativo costo minimo, vi è l'effettivo rischio che qualche Giudice nazionale (ad esempio, la Corte Costituzionale, già investita in argomento da apposite ordinanze di rimessione), ne determini, in tutto od in parte, la relativa illegittimità. In tal caso, sarebbe opportuno rinegoziare il contratto in corso, facendo riferimento ad altri indici di costo, posto che la relazione tra tariffa e costo del servizio non dovrebbe essere posta in discussione.

Per quanto riguarda, invece il passato, state la sostanziale retroattività dei provvedimenti giudiziari sopra esaminati, si ricorda che , mentre ai sensi e per gli effetti dell'art. 83 bis, comma 8, della citata legge n. 133/2008, *“qualora il contratto di trasporto di merci su strada non sia stato stipulato*

⁷ all'epoca, si era prosaicamente suggerito di determinare una “dose minima di remunerazione giornaliera” , a favore dei trasportatori, atta a scongiurare abusi di posizioni eventualmente dominanti, da parte delle committenti (art. 9 legge 192/98)

⁸ Tariffa = Costo + Margine per il Vettore

in forma scritta, l'azione del vettore si prescrive decorsi cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto"; per quanto riguarda la situazione opposta, il cui il committente fosse a richiedere quanto versato al vettore in base a costi minimi imposti, successivamente dichiarati illegittimi, potrebbe eccepirsi la prescrizione è annuale *ex art. 2951 Cod. Civ.*⁹ che decorrerebbe, in ipotesi, da momento in cui furono effettuati i pagamenti oggetto della richiesta di restituzione, trattandosi comunque di conguaglio prezzo.

In ogni caso, ribadiamo che la migliore soluzione per questi casi è quella negoziata, così come incentivata anche dalle recenti riforme in materia di Giustizia, nonché espressamente prevista dall'art. 3 comma 2 della legge 1.3.2005 n. 32 di riforma del settore: l'art. 2 comma b6) del medesimo provvedimento prevede altresì che, in caso di nullità del contratto di trasporto, le parti possano ricorrere agli usi ed alle consuetudini del settore. In tali ambiti, quello della negoziazione e degli usi depositati presso le Camere di Commercio, il nostro Studio sta già operando da qualche anno, ritenendo che, allo stato dell'attuale politica legislativa, queste siano le uniche forme di tutela ottenibili.

Laddove invece le Associazioni di settore, previa loro liberazione anche dai conflitti di interessi denunciati dalla Corte, volessero sviluppare un tema di riforma maggiormente collegato alle sanzioni amministrative (di cui ai più recenti commi 14 e 15 dell'attuale articolo 83 bis) e meno collegato ai rapporti privatistici tra mittenti e vettori, allora sarebbe effettivamente possibile ipotizzare un sistema anti usura, che allontani dal

⁹ Cfr. da ultimo, Corte di Cassazione 28.5.2013

mercato gli operatori scorretti e contrasti gli abusi di posizioni dominanti, sulla scorta della già vigente normativa anticoncorrenziale.

Del resto, il quotidiano cabotaggio di mezzi e personale provenienti dai confini estremi della comunità è sintomo evidente della assenza di discipline protezionistiche a carico delle imprese nazionali.

Milano, 8 Settembre 2014