

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1355 - COSTI MINIMI DELL'AUTOTRASPORTO

Roma, 8 febbraio 2017

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti  
Sottosegretario di Stato al Ministero delle  
Infrastrutture e dei Trasporti

In data 5 dicembre 2016 è pervenuta all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità) una richiesta di parere ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90 da parte del Sottosegretario di Stato del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito anche MIT), poi integrata in data 29 dicembre 2016.

Nella richiesta di parere il MIT manifesta l'intenzione di tornare a pubblicare i valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio dell'autotrasporto "*qualora non pervengano diverse indicazioni da parte di codesta Autorità*", alla luce dell' Ordinanza della Corte di Giustizia in materia di costi minimi dell'autotrasporto del giugno 2016<sup>1</sup>.

I valori indicativi di riferimento non erano più stati pubblicati da codesto Ministero dopo che questi si era conformato al parere motivato inviato dall'Autorità il 22 aprile 2015<sup>2</sup>, nel quale si sottolineava la loro natura restrittiva della concorrenza.

L'Autorità, nella sua adunanza del 1° febbraio 2017, ha ritenuto di ribadire la natura fortemente restrittiva della concorrenza di una pubblicazione di valori indicativi di riferimento nella medesima modalità oggetto del citato parere motivato del 22 aprile 2015, a prescindere che ciò faccia seguito ad una determinazione di un'amministrazione nazionale o di un organismo composto da rappresentanti degli operatori economici.

Tale pubblicazione rischia infatti di condizionare la libera contrattazione tra le parti con conseguente tendenziale allineamento dei prezzi dei servizi di autotrasporto verso l'alto, peraltro senza che il MIT abbia ancora chiarito il legame tra le esigenze di sicurezza che si intenderebbero tutelare e la pubblicazione dettagliata di valori per ciascuna componente dei costi di esercizio.

In proposito si rileva che, con l'Ordinanza del giugno 2016, la Corte di Giustizia si è limitata ad affermare che l'art. 101 TFUE, in combinato disposto con l'art. 4, par. 3, TUE, non osta a una

---

<sup>1</sup> Causa C-121/16, Ordinanza della Corte (ottava sezione) del 21 giugno 2016.

<sup>2</sup> AS1199 in Boll. n. 27/15.

normativa nazionale in forza della quale il prezzo dei servizi di autotrasporto “*non può essere inferiore a costi minimi di esercizio determinati da un’amministrazione nazionale*”.

Tale Ordinanza, tuttavia, non legittima, anche ai fini della tutela della sicurezza, l’individuazione di valori attraverso metodi e criteri tali da produrre indebite restrizioni della concorrenza, ove sia possibile ricorrere a strumenti meno restrittivi.

In effetti, con riferimento alla questione dell’idoneità e proporzionalità del sistema dei costi minimi obbligatori implementato dal MIT a perseguire un obiettivo di interesse pubblico quale quello della sicurezza, restano ferme le considerazioni fortemente critiche contenute nella sentenza della Corte di Giustizia del settembre 2014<sup>3</sup>, in merito alla non idoneità dello strumento dei costi minimi per perseguire un obiettivo senz’altro meritevole di tutela come la sicurezza.

Come evidenziato dalla Corte nella predetta pronuncia, infatti, in analogia a quanto già più volte osservato dall’Autorità, esistono strumenti ben più efficaci e meno restrittivi della concorrenza per tutelare la sicurezza stradale, come le norme dell’Unione in materia di durata massima settimanale del lavoro, pause, riposi, lavoro notturno e controllo tecnico degli autoveicoli. La Corte rileva, inoltre, che il sistema in questione non consente la possibilità per il “*vettore di provare che esso, nonostante offra prezzi inferiori alle tariffe minime stabilite, si conformi pienamente alle disposizioni vigenti in materia di sicurezza [...]*”<sup>4</sup>.

In aggiunta alle valutazioni di carattere concorrenziale, la questione dell’idoneità e proporzionalità dello strumento dei costi minimi rispetto al perseguimento di legittimi obiettivi di interesse pubblico assume rilievo essenziale anche al fine di valutare la conformità di tale strumento con le disposizioni e i principi del diritto dell’Unione europea in materia di libera circolazione di beni e servizi, nonché di libertà di stabilimento.

In sostanza, l’Ordinanza della Corte di Giustizia del giugno 2016 non legittima la determinazione di valori di riferimento delle componenti dei costi dell’autotrasporto nelle medesime modalità oggetto del precedente parere motivato dell’Autorità del 22 aprile 2015, non giustificabili alla luce dei precedenti rilievi e tali da condurre ad un’artificiosa fissazione della principale componente del prezzo e ad un tendenziale allineamento verso l’alto di costi e prezzi. E ciò tanto più alla luce del fatto che la nuova formulazione dell’art. 83bis del D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, introdotta dalla legge n. 190/2014 - dopo i fatti oggetto del procedimento principale da cui è scaturita l’Ordinanza del giugno 2016 - rimette all’autonomia delle parti la fissazione delle condizioni economiche e contrattuali.

L’Autorità ritiene pertanto opportuno che codesto Ministero non proceda ad una mera ripubblicazione del documento già oggetto del parere motivato dell’Autorità del 2015, ma semmai ne corregga in radice l’impostazione complessiva. In particolare, è opportuno che codesto Ministero adotti ogni accorgimento necessario a minimizzare il rischio, ad oggi elevato, che la definizione dei valori indicativi di riferimento finisca di fatto per condizionare indebitamente la libera contrattazione tra le parti.

Nello specifico, ad esempio, se nella nota metodologica oggetto del parere motivato del 22 aprile 2015 si riconosceva una grande variabilità dei costi effettivi dell’autotrasporto (a seconda della

---

<sup>3</sup> Cfr. cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, Sentenza della Corte di Giustizia (quinta sezione) del 4 settembre 2014.

<sup>4</sup> § 55.

tipologia di impresa, di veicolo, di trasporto, ecc.), nella tabella dei valori indicativi si forniva invece un dato medio per ciascuna voce di costo, trascurandosi così sia la possibilità che gli operatori possano usufruire di sconti quantità nella fase di approvvigionamento degli *input* sia che gli stessi possano decidere di avvalersi di *input* con costi molto diversi tra loro (ad esempio, tali differenze emergono laddove i parchi veicoli hanno età e caratteristiche diverse oppure qualora si impieghino lavoratori autonomi invece di personale dipendente). Sarebbe dunque preferibile che codesto Ministero, invece di individuare valori dettagliati per ogni singola componente di costo medio, aggregi tali voci il più possibile, in modo da tenere conto anche della possibilità di combinare in più modi gli *input* produttivi realizzando analoghi risultati, sia sotto il profilo dell'efficienza che della sicurezza. Anche tali valori aggregati andrebbero comunque forniti sotto forma di forcelle, il più possibile ampie.

Inoltre, sarebbe auspicabile che codesto Ministero modificasse l'impostazione per cui tutte le componenti di costo risultano costituite da costi fissi non dipendenti dalle capacità imprenditoriali tranne il "costo dell'organizzazione" (che nella nota metodologica oggetto del parere motivato del 22 aprile 2015 si stimava rientrare in un intervallo di valori calcolato in percentuale sul fatturato). Tale impostazione, infatti, da un lato non considera che gli operatori, anche attraverso l'organizzazione dei processi produttivi, hanno leve per agire sulla gran parte di tali componenti (peraltro senza che questo necessariamente infici la sicurezza); dall'altro, fa riferimento a percentuali da calcolarsi sul fatturato, elemento che non ha attinenza alcuna con i valori di riferimento dei costi né appare chiaramente utilizzabile in una prospettiva di salvaguardia delle condizioni di sicurezza, mentre si presta ad agevolare condotte collusive, determinando una spinta verso un innalzamento e allineamento artificiale del livello dei prezzi. Per questo, sarebbe opportuno che codesto Ministero eliminasse del tutto ogni riferimento al "costo dell'organizzazione".

Inoltre la procedura adottata nella determinazione dei valori indicativi di riferimento, opportunamente modificata come appena descritto, dovrebbe essere ispirata a criteri di massima trasparenza e rigore, dando conto almeno del modo in cui si è pervenuti ad individuare il valore delle diverse componenti di costo e di come l'indicazione di tali valori serva all'obiettivo di tutelare la sicurezza.

Tale profilo è essenziale in quanto il citato art. 83bis, ora vigente, consente la sola indicazione di valori di riferimento, da cui gli operatori si possono discostare. In questa prospettiva, la trasparenza nella procedura di determinazione dei valori di riferimento è necessaria per consentire agli operatori economici coinvolti, anche in caso di contenzioso, di dimostrare che, eventualmente, si sono discostati dai valori di riferimento (che infatti non sono obbligatori) senza però incidere sulle condizioni di sicurezza.

In generale, l'Autorità auspica che codesto Ministero, nell'esercizio delle proprie prerogative volte alla tutela di obiettivi di interesse pubblico come la sicurezza stradale, svolga tali funzioni individuando modalità idonee ad incidere il meno possibile sul corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali e di mercato, in particolare ove, come nel caso di specie, siano agevolmente rinvenibili strumenti meno restrittivi della concorrenza rispetto a quelli che codesto Ministero intende riproporre.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---