

**N. 02894/2015 REG.PROV.COLL.**

**N. 11218/2011 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11218 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da ANCC-COOP ASSOCIAZIONE NAZIONALE COOPERATIVE DI CONSUMATORI, ANCD ASSOCIAZIONE NAZIONALE COOPERATIVE DETTAGLIANTI, SOC. SVILUPPO DISCOUNT SPA, SOC. COOPERATIVA CENTRALE ADRIATICA, COOP CONSORZIO NORD OVEST SOCIETA' CONSORTILE A R.L., COOP ITALIA CONSORZIO NAZIONALE NON ALIMENTARI SOCIETA' COOPERATIVA, COOP CENTRO ITALIA SOCIETA' COOPERATIVA, TIRRENO LOGISTICA S.R.L., UNICOOP FIRENZE SOCIETA' COOPERATIVA, CONAD - CONSORZIO NAZIONALE DETTAGLIANTI - SOCIETA' COOPERATIVA, CONAD CENTRO NORD SOCIETA' COOPERATIVA, COMMERCianti INDIPENDENTI ASSOCIATI SOCIETA' COOPERATIVA, CONAD DEL TIRRENO SOCIETA' COOPERATIVA,

PAC 2000A SOCIETA' COOPERATIVA, CONAD ADRIATICO SOCIETA' COOPERATIVA, CONAD SICILIA SOCIETA' COOPERATIVA e SICILCONAD MERCURIO SOCIETA' COOPERATIVA, tutti in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., elettivamente domiciliati in Roma, presso la Segreteria del TAR e rappresentati e difesi nel presente giudizio dagli avv.ti Giorgio Roderi e Angela Turi del foro di Milano;

*contro*

- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;

- MINISTERO DEI TRASPORTI – CONSULTA GENERALE PER L'AUTOTRASPORTO E LA LOGISTICA in persona del legale rappresentante p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;

– **OSSERVATORIO** SULLE ATTIVITA' DI AUTOTRASPORTO, in persona del legale rappresentante p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;

- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;

- AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, in persona del legale rappresentante p.t., domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege la rappresenta e difende nel presente giudizio;

*nei confronti di*

- UNATRAS – UNIONE NAZIONALE DELLE ASSOCIAZIONI DELL'AUTOTRASPORTO MERCI, in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliata in Roma, via della Scrofa n. 64 presso lo studio degli avv.ti Stefano Zunarelli e Vincenzo Cellammare che la rappresentano e difendono nel presente giudizio;

- SOC. BRT S.P.A., in persona del legale rappresentante p.t. – non costituita in giudizio;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

- COORDINAMENTO INTERPROVINCIALE FAI e FEDERAZIONE ITALIANA AUTOTRASPORTATORI PROFESSIONALI – F.I.A.P., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., elettivamente domiciliati in Roma, foro Traiano n. 1/A presso lo studio legale Satta & Associati e rappresentati e difesi nel presente giudizio dall'avv. Augusto Zingaropoli;

*per l'annullamento*

dei seguenti atti:

a) provvedimento dell'**Osservatorio** sulle **attività** di autotrasporto del 2 novembre 2011 avente ad oggetto i “Costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto terzi – costi minimi di esercizio che garantiscono il rispetto dei parametri di sicurezza”;

b) decreto dirigenziale prot. n. 234 del 22/11/11 con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha dato atto che “l'**Osservatorio** sulle **attività** di autotrasporto in data 2 novembre 2011 ha approvato i costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 83 bis della legge 6 agosto 2008 di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 e s.m.i. nonché i costi minimi di esercizio che garantiscono il rispetto dei parametri di sicurezza normativamente previsti”;

- c) tabelle, pubblicate sul sito internet il 24 novembre 2011, concernenti l'aggiornamento dei costi di esercizio e dei costi minimi di sicurezza calcolati secondo i criteri contenuti nella determinazione dell'**Osservatorio** del 2 novembre 2011;
- d) determinazione dell'**Osservatorio** del 14 dicembre 2011 recante: “riesame e revisione della determinazione adottata il 2 novembre 2011” e “determinazione di cui al comma 2 del vigente art. 83 bis del decreto legge n. 112/2008”;
- e) determinazione mensile del costo medio del carburante per chilometro di percorrenza e della relativa incidenza sui costi di esercizio e sui costi minimi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto terzi pubblicata sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 22 dicembre 2011;
- f) per quanto necessario, Circolare prot. n. 1038 del 27/09/11 della Consulta Generale per l'Autotrasporto;
- g) determinazione dell'**Osservatorio** sulle **attività** di autotrasporto del 13 giugno 2012 prot. n. 18/OS/CGA, avente ad oggetto la quantificazione dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto di cui all'art. 83 bis d.l. n. 112/2008, con cui l'**Osservatorio** ha, tra l'altro, disposto la revoca “di ogni precedente determinazione...e ogni tabella di aggiornamento pubblicata in forza delle stesse”;
- h) tabelle con ultimo aggiornamento del mese di giugno dei costi di esercizio della sicurezza calcolati secondo la determinazione dell'**Osservatorio** del 13 giugno 2012;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli enti ed amministrazioni in epigrafe indicati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2015 il dott. Michelangelo Francavilla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso spedito per la notifica a mezzo posta il 28/12/11 e depositato il 30/12/11, gli enti sopra citati hanno impugnato gli atti epigrafe indicati alle lettere a), b), c), d), e) ed f) e concernenti l'individuazione, ai sensi dell'art. 83 bis d. l. n. 112/2008, dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi e dei costi minimi di esercizio che garantiscono il rispetto dei parametri di sicurezza normativamente previsti.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, i Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico nonché la Consulta Generale per l'autotrasporto e la logistica e l'**Osservatorio** sulle **attività** di autotrasporto si sono costituiti in giudizio con comparsa depositata il 9 gennaio 2012.

Il Coordinamento Interprovinciale FAI e la Federazione Italiana Autotrasportatori Professionali – F.I.A.P. con memoria depositata il 10 gennaio 2012 hanno spiegato intervento ad opponendum.

Anche l'Unatras – Unione Nazionale delle Associazioni dell'Autotrasporto Merci, costituitasi in giudizio con comparsa depositata l'11 gennaio 2012, ha proposto intervento ad opponendum.

Con atto spedito per la notifica a mezzo posta il 23 luglio 2012 e depositato il 30 luglio 2012 i ricorrenti hanno impugnato con motivi aggiunti la determinazione dell'**Osservatorio** sulle **attività** di autotrasporto del 13 giugno 2012 prot. n. 18/OS/CGA, avente ad oggetto la quantificazione dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto di cui all'art. 83 bis d.l. n. 112/2008 (con cui l'**Osservatorio** ha, tra l'altro, disposto la revoca “di ogni precedente

determinazione...e ogni tabella di aggiornamento pubblicata in forza delle stesse”), e le tabelle con ultimo aggiornamento del mese di giugno dei costi di esercizio della sicurezza calcolati secondo la determinazione dell’**Osservatorio** del 13 giugno 2012.

Con ordinanza n. 2726/2013 del 25 ottobre 2012 – 17 gennaio 2013, depositata il 15 marzo 2013, il Tribunale ha sospeso il giudizio e, ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (di seguito TFUE), ha disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

Dopo la decisione della Corte di Giustizia, il ricorso è stato riassunto ed è stato chiamato all’udienza pubblica del 22 gennaio 2015, all’esito della quale è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Con il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti gli enti in epigrafe indicati impugnano le determinazioni, in epigrafe indicate (l’ultima delle quali, in termini cronologici, risale al 13 giugno 2012), così come recepite dai provvedimenti del Ministero delle infrastrutture e trasporti (anch’essi gravati) e le correlate tabelle di aggiornamento, con cui l’**Osservatorio** sulle **attività** di autotrasporto ha determinato i costi di esercizio e i costi minimi di esercizio in applicazione dell’art. 83 bis commi 1, 2, 4 e 4 bis del decreto legge n. 112/2008 come convertito dalla legge n. 133/2008.

In particolare, i ricorrenti contestano la disciplina elaborata dall’**Osservatorio**, in attuazione dell’art. 83 bis d.l. n. 112/08, prospettando, a tal fine, tra l’altro, la violazione del principio comunitario di concorrenza.

L’individuazione, da parte dei ricorrenti, del principio di concorrenza, quale parametro alla luce del quale valutare la legittimità degli atti impugnati, ha indotto il Tribunale a disporre, con ordinanza n. 2726/2013 depositata il 15 marzo 2013, il

rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, chiedendo alla stessa di sapere:

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 paragrafo 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.

Con sentenza del 4 settembre 2014, pronunciata nelle cause riunite da C 184/13 a C 187/13, C 194/13, C 195/13 e C 208/13, la Corte di Giustizia ha stabilito che "l'art. 101 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella controversa nei procedimenti principali, in forza della quale il prezzo dei servizi di autotrasporto delle merci per conto di terzi non può essere inferiore a costi minimi

d'esercizio determinati da un organismo composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati”.

Nella motivazione la Corte ha evidenziato che la riscontrata violazione – ad opera dell'art. 83 bis d.l. n. 112/2008, del principio di concorrenza, come garantito dagli artt. 101 TFUE e 4 paragrafo 3 TUE, è nella fattispecie riconducibile:

a) sia alla particolare composizione e modalità di funzionamento dell'**Osservatorio** e all'assenza di criteri legislativi idonei a garantire che i componenti dell'organo operino nel rispetto dell'interesse pubblico che la legge dichiara di perseguire di talchè “l'**Osservatorio** è da considerarsi un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE quando adotta decisioni che determinano i costi minimi d'esercizio per l'autotrasporto quali quelle in parola” (paragrafo 41 della motivazione);

b) sia alla predeterminazione dei costi, operata dall'art. 83 bis d. l. n. 112/2008, che concretizza una illegittima “determinazione orizzontale di tariffe imposte” (paragrafo 43 della motivazione) in quanto non giustificata da un motivo legittimo; la disciplina nazionale, infatti, è inidonea ai fini del perseguimento della tutela della sicurezza stradale assunto dal legislatore nazionale quale dichiarata finalità della predeterminazione dei costi dell'autotrasporto.

In relazione a tale ultimo profilo, la Corte ha, in particolare rilevato che:

“43 ... la determinazione di 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.

44 Per quanto attiene al pregiudizio agli scambi intracomunitari, basti ricordare che un'intesa che si estenda a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per sua natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato FUE (v. sentenze

Commissione/Italia, EU:C:1998:303, punto 48, nonché Manfredi e a., da C 295/04 a C 298/04, EU:C:2006:461, punto 45).

45 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre dichiarare che la determinazione dei costi minimi d'esercizio per l'autotrasporto, resa obbligatoria da una normativa nazionale quale quella controversa nei procedimenti principali, è idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno.

46 Occorre infine, tuttavia, rilevare che la normativa controversa nei procedimenti principali che rende obbligatoria una decisione di un'associazione d'impresе avente per oggetto o per effetto di restringere la concorrenza o la libertà d'azione delle parti o di una di esse non ricade necessariamente sotto il divieto sancito dal combinato disposto dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

47 Infatti, ai fini dell'applicazione di tali disposizioni a un caso di specie, occorre anzitutto tenere in considerazione il contesto globale nel quale la decisione controversa dell'associazione di imprese in questione è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, in particolare, i suoi obiettivi. Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di detti obiettivi (v. sentenze *Wouters e a.*, C 309/99, EU:C:2002:98, punto 97, nonché Consiglio nazionale dei geologi e Autorità garante della concorrenza e del mercato, C 136/12, EU:C:2013:489, punto 53).

48 Ciò premesso, si deve verificare se le restrizioni così imposte dalle norme di cui trattasi nei procedimenti principali si limitino a quanto necessario al conseguimento di obiettivi legittimi (v., in tal senso, sentenze *Meca Medina e Majcen/Commissione*, C 519/04 P, EU:C:2006:492, punto 47, nonché Consiglio nazionale dei geologi e Autorità garante della concorrenza e del mercato, EU:C:2013:489, punto 54).

49 Tuttavia, senza che occorra valutare se la giurisprudenza citata ai punti 47 e 48 della presente sentenza si applichi a una normativa nazionale che prescrive un accordo orizzontale sui prezzi, è sufficiente dichiarare che la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali non può, comunque, essere giustificata da un obiettivo legittimo.

50 A norma dell'articolo 83 bis, comma 4, del decreto legge n. 112/2008 modificato, la determinazione dei costi minimi d'esercizio mira a tutelare, in particolare, la sicurezza stradale.

51 Anche se non si può negare che la tutela della sicurezza stradale possa costituire un obiettivo legittimo, la determinazione dei costi minimi d'esercizio non risulta tuttavia idonea né direttamente né indirettamente a garantirne il conseguimento.

52 A tale riguardo va rilevato che la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali si limita a prendere in considerazione, in maniera generica, la tutela della sicurezza stradale, senza stabilire alcun nesso tra i costi minimi d'esercizio e il rafforzamento della sicurezza stradale.

53 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 sistematico (v. sentenze *Hartlauer*, C 169/07, EU:C:2009:141, punto 55, e *Attanasio Group*, C 384/08, EU:C:2010:133, punto 51).

54 Al riguardo occorre rilevare che, sebbene si reputi che il «costo minimo», ai sensi dell'articolo 83 bis del decreto legge n. 112/2008 modificato, rappresenti l'importo minimo oggettivamente determinato al di sotto del quale non sarebbe possibile adempiere gli obblighi imposti dalla normativa in materia di tutela della sicurezza stradale, la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali prevede tuttavia delle deroghe. Così, in forza dell'articolo 83 bis, comma 4 quater, del decreto legge n. 112/2008 modificato, la determinazione del corrispettivo è rimessa all'autonomia negoziale delle parti ove le prestazioni di servizi

di **trasporto** siano effettuate entro il limite di 100 chilometri giornalieri. Del pari, il comma 16 di detto articolo prevede la possibilità di derogare mediante accordi di settore al costo minimo fissato dall'**Osservatorio**.

55 Ad ogni buon conto, i provvedimenti in esame vanno al di là del necessario. Da un lato, non permettono al vettore di provare che esso, nonostante offra prezzi inferiori alle tariffe minime stabilite, si conformi pienamente alle disposizioni vigenti in materia di sicurezza (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, *Outokumpu*, C 213/96, EU:C:1998:155, punto 39, nonché del 13 dicembre 2005, *Marks & Spencer*, C 446/03, EU:C:2005:763, punti da 54 a 56).

56 Dall'altro, esistono moltissime norme, comprese quelle del diritto dell'Unione, menzionate al punto 7 della presente sentenza, riguardanti specificamente la sicurezza stradale, che costituiscono misure più efficaci e meno restrittive, come le norme dell'Unione in materia di durata massima settimanale del lavoro, pause, riposi, lavoro notturno e controllo tecnico degli autoveicoli. La stretta osservanza di tali norme può garantire effettivamente il livello di sicurezza stradale adeguato.

57 Ne consegue che la determinazione dei costi minimi d'esercizio non può essere giustificata da un obiettivo legittimo".

La citata sentenza della Corte di Giustizia ha, pertanto, accertato il contrasto dell'art. 83 bis d. l. n. 112/2008 con l'art. 101 TFUE e la conseguente violazione del principio di concorrenza tutelato dalla disposizione comunitaria.

Solo per esigenza di completezza, deve essere evidenziato che la disciplina dei costi del **trasporto** di merci su strada, in coerenza con le indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia, è stata liberalizzata per effetto della legge n. 190 del 2014.

Questo Tribunale, pertanto, nel prendere doverosamente atto del contrasto tra norma interna e comunitaria, è obbligato, in virtù del principio di primazia del diritto comunitario, desumibile dal TFUE e dalla nostra Carta Costituzionale (artt. 11 e 117 Cost.), come interpretati dalla Corte Costituzionale (sentenze n.

168/1991, n. 113/1985 e n. 170/1984), a disapplicare l'art. 83 bis d.l. n. 112/2008 che costituisce la norma attributiva del potere in virtù del quale sono stati adottati gli atti impugnati nel presente giudizio.

La constatata inapplicabilità dell'art. 83 bis d.l. n. 112/2008 induce il Tribunale a ritenere fondata la violazione del principio di concorrenza, di matrice comunitaria, prospettata nel ricorso.

La fondatezza della censura in esame, avente carattere evidentemente pregiudiziale in quanto la stessa comporta l'inapplicabilità alla presente fattispecie della norma interna attributiva del potere amministrativo esercitato (ciò giustifica l'assorbimento degli altri motivi proposti), impone l'accoglimento del gravame e l'annullamento degli atti impugnati con il ricorso principale e con il ricorso per motivi aggiunti.

La peculiarità della questione giuridica oggetto di causa giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- 1) accoglie il ricorso principale ed il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla gli atti ivi impugnati;
- 2) dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 22 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Anna Maria Verlengia, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/02/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)