

REIFF

SENTENZA DELLA CORTE

17 novembre 1993 *

Nel procedimento C-185/91,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Landgericht di Coblenza (Repubblica federale di Germania), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Bundesanstalt für den Güterfernverkehr

e

Gebr. Reiff GmbH & Co. KG,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 5, secondo comma, e 85 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini e J. C. Moitinho de Almeida, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

* Lingua processuale: il tedesco.

- per il Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, dall'avv. H. J. Niemeyer, del foro di Stoccarda,
- per la Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, dall'avv. D. Neufang, del foro di Bonn,
- per il governo tedesco dai signori E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor presso lo stesso ministero, in qualità di agenti,
- per il governo greco, dal signor V. Kondolaimos, consigliere giuridico aggiunto presso l'avvocatura dello Stato, in qualità di agente,
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor B. Langeheine, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, della Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, del governo tedesco, del governo greco, del governo del Regno Unito, rappresentato dall'avv. A. Macnab, barrister, in qualità di agente, e della Commissione, all'udienza del 30 settembre 1992, viste le risposte ai quesiti scritti della Corte:

- per la Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, dell'avv. D. Neufang,
- per il governo belga, del signor R. Hoebaer, direttore amministrativo presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente,
- per il governo danese, del signor J. Molde, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente,

- per il governo tedesco, dei signori E. Röder e C. D. Quassowski, in qualità di agenti,
- per il governo greco, del signor V. Kondolaimos e della signora M. Bosdeki, procuratori presso l'avvocatura dello Stato, in qualità di agenti,
- per il governo spagnolo, dei signori A. Navarro González, direttore generale del Coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario, Bravo-Ferrer Delgado e della signora G. Calvo Díaz, abogados del Estado del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti,
- per il governo francese, delle signore E. Belliard, vicedirettore per il diritto economico presso il ministero degli Affari esteri, e C. de Salins, consigliere presso il medesimo ministero, in qualità di agenti,
- per il governo irlandese, del signor M. A. Buckley, Chief state solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor J. Cooke, Senior Counsel, e dalla signora J. Payne, Barrister-at-law,
- per il governo italiano, del professor L. Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor P. Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,
- per il governo olandese, del signor A. Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente,
- per il governo portoghese, dei signori L. Inez Fernandes, direttore del servizio giuridico presso la direzione generale delle Comunità europee del ministero degli Affari esteri, e J.Á. Sousa Fialho Lopes, vicedirettore generale presso la direzione generale competente in materia di concorrenza e di prezzi, in qualità di agenti,
- per il governo del Regno Unito, della signora L. Hudson, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dai signori S. Richards e N. Paines, barristers,
- per la Commissione delle Comunità europee, del signor B. Langeheine,

sentite le osservazioni orali del Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, della Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, dei governi tedesco, greco, spagnolo, francese, irlandese e italiano, del governo olandese rappresentato dal signor J. W. de Zwaan, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito e della Commissione all'udienza del 27 aprile 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 luglio 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 14 giugno 1991, pervenuta in cancelleria il 22 luglio seguente, il Landgericht di Coblenza ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli artt. 85 e 5, secondo comma, del medesimo Trattato, per essere in grado di pronunciarsi sulla compatibilità con detti articoli del procedimento obbligatorio d'approvazione delle tariffe dei trasporti su strada, previsto dal diritto tedesco.
- 2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una causa fra il Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (Ufficio federale per i trasporti di merci a lunga distanza, in prosieguo: il «Bundesanstalt») e la Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «Reiff»), riguardante un'azione intentata dal Bundesanstalt contro la Reiff, diretta ad ottenere il pagamento della differenza tra la tariffa di trasporto stabilita dal ministro federale dei Trasporti ed il prezzo effettivamente fatturato alla Reiff da un vettore.
- 3 Nella Repubblica federale di Germania il settore dei trasporti di merci su strada è disciplinato dalla Güterkraftverkehrsgesetz (legge relativa ai trasporti di merci su strada, in prosieguo: la «GüKG»), la quale mira, in particolare, a tenore dell'art. 7,

a garantire una ripartizione, economicamente equilibrata, dei compiti tra i mezzi di trasporto, tramite prezzi conformi al mercato ed una concorrenza leale tra i mezzi di trasporto.

4 Le tariffe sono fissate da commissioni tariffarie in base ad alcuni fattori previsti dalla legge. Le commissioni sono costituite da esperti in materia tariffaria dei settori interessati del trasporto di merci a lunga distanza, designati dal ministro federale dei Trasporti tra le persone propositigli da imprese ovvero da associazioni del settore interessato. La legge precisa che i membri delle commissioni tariffarie esercitano la loro attività a titolo onorifico e non sono vincolati da mandati o da istruzioni. Il ministro può partecipare alle riunioni delle commissioni, farvisi rappresentare ovvero delegarvi rappresentanti del Bundesanstalt (artt. 20 a, 21 e 21 b, della GüKG).

5 La legge prevede che le commissioni tariffarie diano ad un comitato consultivo, composto da rappresentanti dei noleggiatori, istituito presso ciascuna commissione, la possibilità di emettere un parere prima di qualsiasi fissazione delle tariffe (art. 21 a, della GüKG).

6 Le decisioni delle commissioni tariffarie debbono essere ratificate dal ministro federale dei Trasporti, che agisce di concerto con il ministro federale dell'Economia. Il ministro federale dei Trasporti può, di concerto con il ministro federale dell'Economia, fissare direttamente le tariffe sostituendosi alla commissione tariffaria, per motivi di interesse pubblico. Le tariffe fissate ed approvate sono pubblicate mediante decreto e sono vincolanti per le imprese (art. 20 a, della GüKG).

7 Se il prezzo di trasporto fatturato è inferiore alla tariffa, il vettore deve chiedere che sia versata la differenza. Se omette di farlo, il credito «di perequazione» è trasferito al Bundesanstalt che è tenuto a reclamarne il pagamento al noleggiatore, a nome proprio (art. 23 della GüKG).

8 Poiché la Reiff aveva fatto effettuare un trasporto per un prezzo inferiore alla tariffa, il Bundesanstalt l'ha citata in giudizio per ottenere la differenza tra il prezzo versato al vettore e la tariffa.

9 Nell'ambito di tale lite il Landgericht di Coblenza ha sospeso il procedimento per sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il procedimento di determinazione delle tariffe vigente nella Repubblica federale di Germania in forza degli artt. 20 e seguenti della GüKG sia o meno compatibile con gli artt. 85, n. 1, e 5, secondo comma, del Trattato CEE, ovvero se le tariffe fissate in base alle predette disposizioni siano nulle di diritto per violazione degli artt. 85, n. 1, e 5, secondo comma, del Trattato CEE, a norma dell'art. 85, n. 2, del Trattato CEE».

10 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento, nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Tali elementi del fascicolo sono richiamati in prosieguo solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

11 In via preliminare, occorre rilevare che, anche se non spetta alla Corte pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento promosso a norma dell'art. 177 del Trattato, sulla compatibilità di norme di diritto nazionale con le disposizioni di diritto comunitario, essa è tuttavia competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi di interpretazione che rientrano nel diritto comunitario atti a consentirgli di pronunciarsi sulla compatibilità di dette norme con la normativa comunitaria.

12 Va precisato inoltre che, come la Corte ha affermato nella sentenza 30 aprile 1986, cause riunite 209-213/84, *Asjes* (Racc. pag. 1425), le norme del Trattato in materia di concorrenza, in particolare gli artt. 85-90, si applicano al settore dei trasporti.

13 Stando così le cose, la questione sollevata dal Landgericht di Coblenza dev'essere intesa, in sostanza, nel senso che essa è diretta a far stabilire se gli artt. 3, lett. f), 5, secondo comma, e 85 del Trattato CEE si oppongono a che una normativa di uno Stato membro preveda che le tariffe dei trasporti di merci su strada a lunga distanza siano fissate da commissioni tariffarie e rese vincolanti per tutti gli operatori economici, previa approvazione da parte dell'autorità pubblica, alle condizioni di cui alla GüKG.

14 Occorre ricordare che di per sé l'art. 85 del Trattato riguarda unicamente la condotta delle imprese e non provvedimenti di legge o di regolamento degli Stati membri. Risulta tuttavia da una giurisprudenza costante che l'art. 85, interpretato congiuntamente all'art. 5 del Trattato, impone agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche aventi natura di legge o di regolamento, idonei a rendere praticamente inefficaci le norme di concorrenza da applicare alle imprese. Ciò si verifica, secondo detta giurisprudenza, quando uno Stato membro impone o agevola la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforza gli effetti di siffatti accordi, ovvero toglie alla propria normativa il suo carattere pubblico, delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica (v. sentenza 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke, Racc. pag. 4769, punto 16 della motivazione).

15 Al fine di fornire una risposta utile al giudice nazionale, occorre pertanto esaminare, in primo luogo, se una normativa quale quella della GüKG consenta di dichiarare l'esistenza di un accordo ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

16 Per quanto riguarda il ruolo degli operatori economici, la Corte ha statuito che il fatto che l'autorità pubblica proceda alla nomina di persone designate da organizzazioni di categoria direttamente interessate, a titolo di membri di un ente chiamato a fissare le tariffe, non esclude l'esistenza di un'intesa ai sensi dell'art. 85 del Trattato, qualora dette persone abbiano negoziato e concluso un accordo sui prezzi in qualità di rappresentanti delle organizzazioni che le hanno designate (v. sentenza 30 gennaio 1985, causa 123/83, BNIC/Clair, Racc. pag. 391).

- 17 A questo proposito, occorre rilevare innanzitutto che le commissioni tariffarie contemplate dalla GüKG sono costituite da esperti in materia tariffaria dei settori interessati del trasporto su strada, che non sono vincolati da ordini o istruzioni provenienti dalle imprese o associazioni che li hanno proposti al ministro federale dei Trasporti perché siano nominati. Dette commissioni non possono pertanto essere considerate riunioni di rappresentanti di imprese del settore interessato.
- 18 Si deve sottolineare inoltre che la GüKG non consente alle commissioni tariffarie di fissare le tariffe in funzione dei soli interessi delle imprese o delle associazioni di imprese di trasporto, ma impone loro di tenere conto degli interessi del settore agricolo e delle medie imprese o delle zone economicamente meno favorite e mal collegate dai mezzi di trasporto. Le tariffe sono inoltre fissate previo parere obbligatorio di un comitato consultivo composto da rappresentanti dei destinatari dei servizi.
- 19 Dalle precedenti considerazioni risulta che, in un regime di determinazione delle tariffe per i trasporti su strada, quale quello istituito dalla GüKG, i membri delle commissioni tariffarie, ancorché designati dal ministro federale dei Trasporti su proposta delle organizzazioni di categoria direttamente interessate, non possono essere considerati rappresentanti di queste ultime, chiamati a negoziare e a concludere un accordo sui prezzi.
- 20 Occorre stabilire, in secondo luogo, se i poteri pubblici non abbiano delegato le loro competenze, in materia di fissazione delle tariffe, ad operatori economici privati.
- 21 A questo proposito, si deve constatare che la GüKG intende realizzare un servizio di trasporti su strada ottimale ed attribuisce al governo federale l'incarico di ravvicinare le condizioni di concorrenza dei mezzi di trasporto e di garantire una ripartizione delle attribuzioni tra questi ultimi economicamente equilibrata. A tal uopo la legge incarica espressamente il ministro federale dei Trasporti di armonizzare le prestazioni e i prezzi dei vari mezzi di trasporto onde evitare una concorrenza sleale, in particolare tra i trasporti su strada, ferroviari e fluviali.

- 22 Per svolgere tale compito il ministro federale dei Trasporti non ha soltanto il potere di istituire le commissioni tariffarie e i comitati consultivi, di decidere sulla loro composizione e sulla loro struttura, ma può partecipare anch'egli alle loro riunioni, farsi rappresentare ovvero delegarvi rappresentanti del Bundesanstalt. Per di più, se le tariffe decise da una commissione tariffaria non sono conformi all'interesse generale, il ministro federale dei Trasporti può, di concerto con il ministro federale dell'Economia, fissare direttamente le tariffe sostituendosi alla commissione tariffaria.
- 23 Dalle considerazioni che precedono emerge che in un regime di fissazione delle tariffe dei trasporti di merci su strada, quale quello istituito dalla GüKG, i pubblici poteri non hanno delegato le loro competenze in materia di fissazione delle tariffe ad operatori economici privati.
- 24 La questione sollevata dev'essere pertanto risolta come segue: gli artt. 3, lett. f), 5, secondo comma, e 85 del Trattato non ostano a che una normativa di uno Stato membro preveda che le tariffe dei trasporti su strada a lunga distanza di merci siano fissate da commissioni tariffarie e rese obbligatorie per tutti gli operatori economici, previa approvazione dell'autorità pubblica, purché i membri di dette commissioni, sebbene designati dai pubblici poteri su proposta dei settori professionali interessati, non costituiscano rappresentanti di questi ultimi chiamati a negoziare e a concludere un accordo sui prezzi, ma esperti indipendenti chiamati a fissare le tariffe in funzione di considerazioni di interesse generale, e purché i pubblici poteri non rinuncino alle loro prerogative, e vigilino in particolare affinché le commissioni fissino le tariffe in funzione di considerazioni di interesse generale, sostituendo, se necessario, la loro decisione a quella delle commissioni.

Sulle spese

- 25 Le spese sostenute dai governi belga, danese, tedesco, greco, spagnolo, francese, irlandese, italiano, olandese, portoghese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal Landgericht di Coblenza, con ordinanza 14 giugno 1991, dichiara:

Gli artt. 3, lett. f), 5, secondo comma, e 85 del Trattato CEE non ostano a che una normativa di uno Stato membro preveda che le tariffe dei trasporti su strada a lunga distanza di merci siano fissate da commissioni tariffarie e rese obbligatorie per tutti gli operatori economici, previa approvazione dell'autorità pubblica, purché i membri di dette commissioni, sebbene designati dai pubblici poteri su proposta dei settori professionali interessati, non costituiscano rappresentanti di questi ultimi chiamati a negoziare e a concludere un accordo sui prezzi, ma esperti indipendenti chiamati a fissare le tariffe in funzione di considerazioni di interesse generale, e purché i pubblici poteri non rinuncino alle loro prerogative, e vigilino in particolare affinché le commissioni fissino le tariffe in funzione di considerazioni di interesse generale, sostituendo, se necessario, la loro decisione a quella delle commissioni.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias	
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 novembre 1993.

Il cancelliere

Il presidente

J.-G. Giraud

O. Due