



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
WAHL
presentate il 21 dicembre 2016¹

Causa C-253/16

**Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA
contro
AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS
e altri**

[Domanda di pronuncia preliminare presentata dalla Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello, Bruxelles, Belgio)]

«Articolo 96, paragrafo 1, TFUE — Portata Normativa nazionale vertente sulle condizioni per la prestazioni di servizi di taxi — Servizi di noleggio di autovetture private — Divieto di raggruppamento dei clienti — Divieto di procacciarsi clienti — Divieto di offrire ai clienti posti singoli — Divieto di predeterminare la destinazione»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda una delle disposizioni senza dubbio meno conosciute del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Essa verte sulla portata dell'articolo 96, paragrafo 1, TFUE, disposizione che vieta agli Stati membri di imporre ai trasporti effettuati all'interno dell'Unione europea l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione. Sino ad oggi la Corte non ha fornito indicazioni sull'interpretazione di tale disposizione nel contesto del procedimento pregiudiziale.
2. Data la relativa oscurità dell'articolo 96, paragrafo 1, TFUE e l'incertezza sulla sua portata, il giudice del rinvio chiede alla Corte di stabilire se detta disposizione debba essere applicata con riguardo alla normativa nazionale che disciplina le condizioni per la prestazione di servizi di taxi nella Regione di Bruxelles-Capitale.
3. In prosieguo esporrò i motivi per i quali l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE, non si applica nelle circostanze come quelle poste alla base della presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

¹ — Lingua originale: l'inglese

I. Quadro normativo

A. Diritto dell'Unione

4. L'articolo 96TFUE, contenuto al Titolo VI intitolato «Trasporti», così recita:

- «1. È fatto divieto a uno Stato membro di imporre ai trasporti effettuati all'interno dell'Unione l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione.
2. La Commissione, di propria iniziativa o a richiesta di uno Stato membro, esamina i prezzi e le condizioni di cui al paragrafo 1, avendo particolare riguardo, da una parte, alle esigenze di una politica economica regionale adeguata, alle necessità delle regioni sottosviluppate e ai problemi delle regioni che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche e d'altra parte all'incidenza di tali prezzi e condizioni sulla concorrenza tra i modi di trasporto.

(...)».

B. Diritto nazionale

5. L'Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (Ordinanza sui servizi di taxi e sui servizi di noleggio di autovetture private), del 27 aprile 1995, prevede quanto segue:

«Articolo 2. Ai fini della presente ordinanza, valgono le seguenti definizioni:

1. “Servizi di taxi”: quelli che garantiscono, con conducente, il trasporto retribuito di persone con veicoli automobili e che soddisfano le condizioni seguenti:

(...)

- (c) la messa a disposizione si riferisce al veicolo nel suo complesso e non ai singoli posti quando il veicolo è utilizzato come taxi, ovvero ai singoli posti del veicolo e non al veicolo nel suo complesso quando quest'ultimo è utilizzato come taxi collettivo con l'autorizzazione del Governo della Regione di Bruxelles-Capitale;

- (d) la destinazione è decisa dal cliente;

2. “servizi di noleggio di autovetture con conducente”: qualsiasi servizio di trasporto retribuito di persone con veicoli automobili che non sono servizi di taxi e che sono prestati con veicoli di tipo autovettura, autovettura ad uso promiscuo o minibus, con l'eccezione dei veicoli convertiti in ambulanza;

(...)

Articolo 3. È vietato, senza l'autorizzazione del Governo [della regione di Bruxelles-Capitale], gestire un servizio di taxi mediante uno o più veicoli, con partenza da una pubblica via o da qualsiasi altro luogo non aperto alla circolazione pubblica, che si trovi nel territorio della Regione di Bruxelles-Capitale. (...)

(...)

Articolo 16 È vietato, senza l'autorizzazione del Governo [della regione di Bruxelles-Capitale], gestire nel territorio della Regione di Bruxelles-Capitale un servizio di noleggio di autovetture con conducente mediante uno o più veicoli.

Soltanto i titolari di un'autorizzazione rilasciata dal Governo [della regione di Bruxelles-Capitale] possono effettuare prestazioni di servizi il cui punto di partenza per l'utente si trovi sul territorio della Regione di Bruxelles-Capitale».

6. L' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (decreto del Governo della Regione di Bruxelles-Capitale relativo ai servizi di taxi e ai servizi di noleggio di autovetture con conducente) del 29 marzo 2007², come modificato dal decreto del 27 marzo 2014³, così dispone:

«Articolo 31. È fatto divieto ai conducenti:

(...)

7) di procacciarsi clienti o farseli procacciare clienti da altri;

(...)».

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

7. Le appellanti nel procedimento principale, Flibtravel International SA e Leonard Travel International SA, sono società commerciali che gestiscono una linea regolare di autobus tra la stazione «Gare du Midi» a Bruxelles e l'aeroporto di Charleroi in Belgio.

8. Di fronte all'area di sosta degli autobus presso la Gare du Midi, parcheggiano taxi di tipo camioncino diretti principalmente all'aeroporto di Charleroi. I loro conducenti avvicinano i viaggiatori che escono dalla stazione e che si dirigono verso gli autobus, per proporre loro di percorrere il tragitto in taxi al prezzo di 13 euro a persona. Talvolta i conducenti esibiscono un piccolo cartello plastificato che reca da un lato la scritta «shuttle to airport Charleroi [13 EUR]» illustrata da fotografie di un taxi-camioncino e di un aereo e dall'altro lato la scritta «bus [17 EUR]». I taxi partono quando hanno sette o otto passeggeri a bordo.

9. Le appellanti sostengono che le pratiche commerciali sopra descritte sono compiute in violazione della normativa applicabile ai servizi di taxi e ne chiedono la cessazione.

10. Con sentenza dell'11 febbraio 2015, il giudice di primo grado ha in sostanza respinto l'azione ritenendo che i fatti controversi non fossero sufficientemente dimostrati.

11. Le appellanti hanno quindi adito la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio) con ricorso del 13 luglio 2015. La corte d'appello ha giudicato che i fatti erano stati accertati.

2 — Moniteur belge del 3 maggio 2007, pag. 23526.

3 — Moniteur belge del 17 aprile 2014, pag. 33241.

12. Il giudice del rinvio ha dichiarato che le pratiche controverse costituiscono una violazione della normativa in vigore e che l'azione inibitoria sembra pertanto fondata. Tuttavia, nutrendo dubbi sulla conformità della predetta normativa con il diritto dell'Unione, detto giudice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso può applicarsi a prezzi e condizioni imposti da uno Stato membro ai gestori di servizi di taxi laddove

- (a) le corse dei taxi interessati varcano solo occasionalmente le frontiere nazionali,
- (b) una parte significativa della clientela dei taxi interessati è costituita da cittadini o residenti dell'Unione europea che non sono cittadini né residenti dello Stato membro in questione e
- (c) nelle circostanze concrete della causa, le corse in taxi controverse costituiscono molto spesso, per il passeggero, soltanto una tappa di un viaggio più lungo il cui punto di arrivo o punto di partenza si trovano in un paese dell'Unione diverso dallo Stato membro in questione.

2. Se l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso può applicarsi a condizioni di gestione diverse dalle condizioni tariffarie e dalle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione ad esercitare l'attività di trasporto interessata, come nella fattispecie un divieto per i gestori di taxi di mettere a disposizione posti singoli piuttosto che il veicolo nel suo complesso e un divieto per i predetti gestori di decidere loro stessi la destinazione di una corsa proposta alla clientela, che consentano di impedire a detti gestori di raggruppare clienti con la stessa destinazione.

3. Se l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso vieta, salvo con l'autorizzazione della Commissione, misure come quelle di cui alla seconda questione

- (a) che hanno lo scopo generale, inter alia, di proteggere i gestori di taxi contro la concorrenza delle imprese di noleggio di autovetture con conducente e
- (b) che hanno l'effetto specifico, nelle circostanze concrete della causa, di proteggere i gestori di autobus contro la concorrenza dei gestori di taxi.

4. Se l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso vieta, salvo con l'autorizzazione della Commissione, una misura che impedisce ai gestori di taxi di procurarsi clienti, allorché detta misura abbia come effetto, nelle circostanze concrete della causa, la riduzione della loro capacità di acquisire i clienti di un servizio di autobus concorrente».

13. Osservazioni scritte sono state presentate dalla Flibtravel International, dalla Leonard Travel International, dalla Saratax SCS e dalla AAL Renting SA, nonché dalla Commissione. Conformemente all'articolo 76, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, non si è tenuta udienza.

III. Analisi

A. Osservazioni preliminari

14. Il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte una serie di domande. Sebbene affrontino la questione da angoli alquanto diversi, tutte queste domande mirano in sostanza a determinare la portata dell'articolo 96, paragrafo 1, TFUE. Più specificamente, la questione essenziale è se la disposizione in parola sia applicabile alla normativa nazionale che disciplina le condizioni per la prestazione di servizi di taxi.

15. Se si tiene conto unicamente della lettera dell'articolo 96, paragrafo 1, TFUE, i dubbi del giudice del rinvio sull'ambito di applicazione di detta norma sono fino a un certo punto comprensibili. Tuttavia, avendo riguardo al contesto più ampio (storico e sistematico) e all'obiettivo di detta disposizione, qualunque dubbio sulla questione se l'articolo 96 TFUE si applichi in circostanze come quelle in esame dovrebbe rapidamente svanire.

16. Infatti, come sopra accennato, l'articolo 96 TFUE è stato utilizzato con insolita parsimonia non solo dalla Commissione, ma anche dalla Corte nella sua giurisprudenza. Pertanto, occorre fondare l'interpretazione di detta disposizione nel suo contesto sistematico più ampio, tenendo parimenti presenti le caratteristiche storiche e le discussioni dei fondatori dell'Unione al riguardo.

B. Portata dell'articolo 96, paragrafo 1, TFUE

1. Una disposizione storica

17. L'articolo 96, paragrafo 1, TFUE, è rimasto sostanzialmente invariato sin dall'inizio dell'integrazione europea. Il suo primo paragrafo verte sui prezzi e sulle condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari nel settore dei trasporti all'interno dell'Unione. Grazie alle sue radici, che risalgono al Trattato CECA, l'articolo 96 TFUE, e segnatamente il suo paragrafo 1, deve essere inserito nel suo contesto storico.

18. Siffatto contesto storico illustra perché, da un lato, le operazioni di trasporto a cui si riferisce l'articolo 96 TFUE debbano essere intese come riferite al trasporto di merci (e non di persone) e perché, dall'altro lato, i prezzi e le condizioni di cui trattasi comprendano soltanto le tariffe e le condizioni imposte dagli Stati membri che possono avere impatto sulle condizioni finanziarie per il trasporto delle merci.

19. I documenti preparatori relativi all'articolo 80 CEE, attualmente divenuto articolo 96 TFUE, spiegano chiaramente che tale disposizione mira a garantire che i prezzi e le condizioni applicati dagli Stati membri per operazioni di trasporto non abbiano effetti equivalenti a dazi doganali o a discriminazioni o sovvenzioni relativamente alle merci trasportate⁴. Già solo su questa base mi sembra chiaro che l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE, mira tutelare la libera circolazione delle merci piuttosto che la concorrenza degli operatori nel settore dei trasporti in quanto tali. Detto semplicemente, tale disposizione vieta agli Stati di adottare misure, segnatamente tariffe di trasporto speciali per merci specifiche, che comportino un vantaggio economico nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari.

20. L'articolo 96, paragrafo 2, TFUE, indica nella stessa direzione. Questa disposizione elenca potenziali giustificazioni (necessità delle regioni sottosviluppate e problemi delle regioni che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche) per misure vietate dal primo paragrafo dello stesso articolo. A mio avviso, l'accento posto sulla necessità di venire incontro a regioni con difficoltà finanziarie o politiche conferma che la disposizione di cui trattasi non disciplina la prestazione di servizi di trasporto. Infatti, sarebbe difficile porre rimedio a disparità regionali o a problemi derivanti da circostanze politiche

4 — Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Étrangères, 21 Aprile 1956, Mae 120 F/56 (Corretto), (Relazione del Capo delegazione ai Ministri degli Affari esteri; «la relazione Spaak»), pagg. da 67 a 69. Questa relazione spiega, tra l'altro, che le tariffe di sostegno per talune merci devono essere trattate come sovvenzioni.

trattando taluni prestatori di servizi di trasporto in modo più favorevole rispetto ad altri. Di fatto, come dimostrato dal numero limitato di decisioni adottate dalla Commissione in questo settore⁵, l'articolo 96, paragrafo 2, TFUE, riguarda l'uso, ad opera degli Stati membri, di prezzi e condizioni preferenziali a vantaggio di prodotti provenienti dalle regioni colpite⁶.

21. Come si desume da quanto sopra, l'articolo 96 TFUE non è inteso a salvaguardare la libera prestazione dei servizi di trasporto, e tantomeno dei servizi di taxi locali. Infatti, ci si può chiedere che funzione detto articolo possa ancora rivestire nell'Europa di oggi⁷. Agli albori dell'integrazione europea la disposizione aveva certamente una sua funzione⁸. Ciò era dovuto alle tariffe discriminatorie che venivano talvolta applicate dagli Stati membri nel settore dei trasporti a fini protezionistici.

22. Anche il più ampio contesto sistematico dell'articolo 96, paragrafo 1, TFUE, corrobora l'opinione che norme che disciplinano la prestazione di servizi di taxi non sono regolate dalla disposizione del Trattato in parola.

2. Considerazioni sistematiche

23. Per cominciare, vale la pena ricordare che gli articoli 95 e 97 TFUE trattano ambedue il comportamento dell'operatore del trasporto nei confronti dei suoi clienti (discriminazione e comportamenti aventi effetti equivalenti a dazi doganali). In siffatto contesto legislativo sembra illogico sostenere che l'articolo 96 TFUE verta, per contro, su una questione del tutto diversa, ossia la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti.

24. Tuttavia, l'argomento più valido per questa interpretazione è rinvenibile in un altro punto del Trattato.

25. In sostanza, l'applicazione dell'articolo 96, paragrafo 1, TFUE, alla normativa nazionale relativa alla prestazione di servizi di taxi sarebbe in palese contrasto con la formulazione esplicita dell'articolo 58 TFUE, disposizione che esclude specificamente i servizi di trasporto dalla portata delle norme che governano la libera prestazione dei servizi⁹. Ciò implica che la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti deve essere realizzata in virtù della politica comune dei trasporti, ai sensi dell'articolo 91 TFUE¹⁰. Eppure, sino ad oggi siffatti provvedimenti non sono stati adottati.

5 — Decisione della Commissione del 16 febbraio 1962 che autorizza la Tariffa speciale 201 delle Ferrovie dello Stato italiane (GU English Special Edition, Second Series IV, pag. 3), decisione della Commissione 64/160/CEE, del 26 febbraio 1964, che autorizza il mantenimento dell'Allegato B ter delle "Condizioni generali d'applicazione delle tariffe per il trasporto delle merci" (C.G.A.T.M.) della Società nazionale delle ferrovie francesi (S.N.C.F.) (GU 44 del 13.3.1964, pagg. 710-714), decisione della Commissione 79/873/CEE dell'11 ottobre 1979 che autorizza la Tariffa speciale 201 dello Stato italiano (GU 1979, L 269, pag. 29), decisione della Commissione 79/874/CEE dell'11 ottobre 1979 relativa all'autorizzazione di misure tariffarie speciali per i trasporti per ferrovia e su strada a favore di talune merci in Francia (GU 1979, L 269, pag. 31) e decisione della Commissione 91/523/CEE del 18 settembre 1991 relativa all'eliminazione delle tariffe di sostegno delle ferrovie dello Stato italiano applicate ai trasporti di sostanze minerali gregge e di sostanze prodotte e lavorate nelle isole di Sicilia e di Sardegna (GU 1991, L 283, pag. 20).

6 — V. anche ordinanza del 18 giugno 2012, *Transport Schiocchet – Excursions/Consiglio e Commissione*, T-203/11, non pubblicata, EU:T:2012:308, punti 39 e 40.

7 — È stato addirittura suggerito che, alla luce dell'evoluzione del mercato interno derivante dall'entrata in vigore dell'Atto unico europeo nel 1986, l'articolo 96 TFUE abbia perso il suo significato, v. Grard, L., "Article 76 CE" in Pingel, I. (ed.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2a edizione, Dalloz, Parigi, 2010, pagg. da 675 a 677, in particolare pag.677.

8 — V. sentenze del 10 maggio 1960, *Germania/Alta autorità*, 19/58, EU:C:1960:19, pag. 457; del 10 maggio 1960, *Compagnie des hauts fourneaux e fonderies de Givors e a. /Alta autorità*, da 27/58 a 29/58, EU:C:1960:20, pag. 487, e del 9 luglio 1969, *Italia/Commissione*, 1/69, EU:C:1969:34, punto 4.

9 — .- Sentenza del 1° ottobre 2015, *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 47. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nelle cause riunite *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:505, paragrafo 27.

10 — Sentenze del 7 novembre 1991, *Pinaud Wieger*, C-17/90, EU:C:1991:416, punto 7, e del 22 dicembre 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 30.

26. In tale contesto, ammettere che la portata dell'articolo 96, paragrafo 1, TFUE non solo comprende i prezzi e le condizioni relativi alle merci trasportate, ma disciplina anche le norme adottate dagli Stati membri relativamente alle condizioni della prestazione di servizi di taxi, significherebbe introdurre un meccanismo di controllo sui servizi di trasporto, mediante una costruzione giurisprudenziale, non dissimile da quella prevista all'articolo 56 TFUE. Ciò sarebbe inopportuno non solo perché l'articolo 58 TFUE esclude esplicitamente i servizi di trasporto dall'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE, ma anche in quanto sino ad oggi il legislatore dell'Unione non ha adottato legislazione derivata al fine di liberalizzare la prestazione dei servizi di taxi nel contesto della politica comune dei trasporti.

27. Infatti, invece di garantire la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti, l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE verte, come spiegato, su misure degli Stati membri equivalenti ad aiuti di Stato nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari. Ciò perché un'azione normativa delle autorità statali per garantire prezzi e condizioni di trasporto favorevoli per talune merci può avere un effetto analogo a un aiuto di Stato. In quel senso, l'articolo 96 TFUE costituisce una sorta di *lex specialis* relativa ai prezzi e alle condizioni dei trasporti rispetto al divieto generale di aiuti di Stato sancito all'articolo 107 TFUE. Tuttavia, diversamente dall'articolo 107 TFUE, l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE non richiede che le misure in parola implicino l'utilizzo di risorse statali. In ogni caso, come altri tipi di aiuti di Stato, i prezzi e le condizioni di sostegno sono soggette all'approvazione della Commissione¹¹.

28. Sulla base di quanto precede, concludo che l'articolo 96, paragrafo 1, TFUE non si applica a condizioni imposte da uno Stato membro agli operatori di servizi di taxi come le condizioni sulle quali verte il procedimento principale.

IV. Conclusione

29. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni presentate dalla Cour d'appel di Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio) come segue:

«L'articolo 96, paragrafo 1, TFUE non si applica a condizioni imposte da uno Stato membro agli operatori di servizi di taxi come le condizioni sulle quali verte il procedimento principale».

11 — V. nota 5 per esempi illustrativi.