

Roma, 6 dicembre 2004

Circolare n. 132/2004

Oggetto: Trasporti internazionali – Cabotaggio terrestre – Comunicazione interpretativa della Commissione Europea 12.11.2004.

Con la comunicazione indicata in oggetto, in via di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità, la Commissione Europea ha fornito l'interpretazione sul carattere di "temporaneità" che deve rivestire l'attività di cabotaggio terrestre per non sconfinare nell'esercizio permanente di attività all'estero.

Com'è noto, il cabotaggio terrestre è disciplinato dal regolamento comunitario n.3118/93 che prevede la possibilità per i vettori comunitari di effettuare trasporti all'interno di un altro Stato membro senza necessità di stabilirvi la sede (in regime di libera prestazione di servizi), purché tali trasporti siano svolti in via temporanea.

Secondo la Commissione, che si è espressa alla luce degli orientamenti della Corte di Giustizia, non è possibile addivenire ad una definizione univoca della "temporaneità", ma occorre esaminare le operazioni di cabotaggio tenendo conto della durata, della frequenza, della continuità e della periodicità del servizio. Circa la periodicità - intesa come il tempo di permanenza nello Stato ospitante da parte del vettore che svolge il cabotaggio - la Commissione ritiene ragionevole un termine di uno-due mesi, rammentando che prima della completa liberalizzazione il cabotaggio era regolato con apposite autorizzazioni della durata appunto di uno o due mesi.

Alla luce dell'interpretazione in esame, la definizione di temporaneità delle operazioni di cabotaggio introdotta dall'Italia col decreto ministeriale 29 aprile 2004 (15 giorni al mese per un massimo di 5 giorni consecutivi) potrebbe essere giudicata incoerente, in particolare perché l'applicazione di quei limiti è automatica e non consente una valutazione soggettiva caso per caso.

f.to dr. Piero M. Luzzati

*Per riferimenti confronta circ.re conf.le n.73
Allegato uno
D/d*

© CONFETRA - La riproduzione totale o parziale è consentita esclusivamente alle organizzazioni aderenti alla Confetra.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, C (2004) XXX
(Testo rilevante ai fini del SEE)

**COMUNICAZIONE INTERPRETATIVA DELLA COMMISSIONE
sul carattere temporaneo del cabotaggio stradale nel trasporto di merci**

L'obiettivo principale della presente comunicazione interpretativa è studiare e chiarire la nozione di «a titolo temporaneo» che figura nei regolamenti comunitari sui trasporti di cabotaggio. Benché il regolamento (CE) n. 12/98 relativo al trasporto di cabotaggio di viaggiatori non abbia causato problemi di interpretazione o di applicazione, non si può affermare altrettanto del regolamento (CEE) n. 3118/93 relativo al trasporto di cabotaggio di merci. La presente comunicazione si concentra quindi sul cabotaggio di merci.

Il capitolo 1 definisce la nozione di cabotaggio e descrive il problema. Il capitolo 2 propone una visione generale della situazione attuale nel settore del cabotaggio nella Comunità e descrive gli aspetti economici e giuridici di queste operazioni di trasporto nonché i problemi incontrati, con particolare riferimento ai controlli da parte degli Stati membri. Il capitolo 3 fornisce alcuni orientamenti giuridici elaborati in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia tenendo conto delle normative nazionali applicate dagli Stati membri nel settore. Le conclusioni sono esposte nel capitolo 4.

La presente comunicazione non influisce sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado per quanto riguarda l'interpretazione del trattato in materia di cabotaggio e del regolamento (CEE) n. 3118/93.

1. INTRODUZIONE

1.1. Il cabotaggio

I regolamenti comunitari, basati sull'articolo 71, paragrafo 1, lettera b) del trattato CE, forniscono la definizione seguente di cabotaggio: qualsiasi vettore non residente, titolare di licenza comunitaria, è ammesso a effettuare, a titolo temporaneo e senza restrizioni quantitative, trasporti nazionali su strada in un altro Stato membro senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento.

Una delle due caratteristiche essenziali del trasporto di cabotaggio è quindi che la prestazione di servizio può essere effettuata esclusivamente a titolo temporaneo.

1.2. Il problema

Su richiesta degli Stati membri dell'Unione europea la Commissione ha preso in esame i problemi posti dal trasporto di cabotaggio. In effetti, da qualche tempo la mancanza di una definizione della nozione di «a titolo temporaneo» nella normativa comunitaria pone un problema. Essa crea incertezza fra gli operatori dei trasporti quanto all'esatta portata delle operazioni di cabotaggio. Inoltre, anche se il trattato di adesione prevede periodi transitori in materia di cabotaggio per la maggior parte dei nuovi Stati membri, l'allargamento ha provocato timori fra gli autotrasportatori che hanno indotto le autorità nazionali a reagire chiedendo alla Commissione di interpretare la nozione di carattere temporaneo del cabotaggio. Infine, diversi Stati membri hanno riscontrato difficoltà nel controllare le operazioni di cabotaggio e, in particolare, il periodo di riferimento. Alcuni hanno stabilito che al di là di un determinato periodo i trasportatori devono rientrare nel loro paese di origine. Talvolta hanno anche formalizzato una serie di criteri per determinare se una prestazione o un insieme di prestazioni di servizio effettuati da un trasportatore in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede hanno carattere temporaneo.

2. GLI ASPETTI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL CABOTAGGIO

2.1. Gli aspetti economici

Sebbene le prestazioni di cabotaggio fornite dai trasportatori immatricolati in tutti gli Stati membri siano arrivate a quasi 11 miliardi di tonnellate-chilometro nel 2002, registrando un'impressionante crescita del 25,3% rispetto al 2000, nel trasporto stradale la quota del cabotaggio resta tuttavia molto bassa: nel 2002 nell'UE-14 (UE-15 tranne la Grecia) il cabotaggio rappresentava soltanto lo 0,8% di tutte le attività di trasporto (nazionale e internazionale). Occorre tuttavia sottolineare che anche se la cifra dello 0,8% può sembrare bassa in termini assoluti, il problema del cabotaggio è percepito in misura sempre più forte e genera preoccupazioni a seguito dell'allargamento.

Secondo EUROSTAT il cabotaggio può rivestire una notevole importanza per i trasportatori dei piccoli Stati membri, che hanno mercati nazionali limitati o che sono situati vicino a mercati di trasporto stranieri: nel 2002 il cabotaggio ha rappresentato rispettivamente il 22%, il 4% e il 3% di tutte le attività di trasporto stradale effettuate dai trasportatori del Lussemburgo, del Belgio e dell'Irlanda. In valori assoluti, i trasportatori del Benelux continuano a essere i più attivi sul mercato del cabotaggio, visto che nel 2002 questi tre paesi hanno rappresentato da soli il 55% delle prestazioni totali di cabotaggio. Anche i trasportatori tedeschi, che detengono una quota di mercato di quasi il 15%, sono molto attivi nel settore.

La Francia e la Germania sono i due Stati membri preferiti per effettuare prestazioni di cabotaggio e rappresentano il 31% e il 28% del cabotaggio totale. Il Regno Unito, che rappresenta il 13% del totale, è il terzo paese preferito per il cabotaggio. Gli Stati situati alla periferia dell'UE fanno registrare quote nettamente inferiori all'1%.

2.2. Gli aspetti giuridici

2.2.1. Il contesto giuridico - regolamento (CEE) n. 3118/93 - A norma dell'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 3118/93 del Consiglio, qualsiasi vettore di merci su strada per conto terzi il quale sia titolare della licenza comunitaria prevista dal regolamento (CEE) n. 881/92 è autorizzato, alle condizioni stabilite dal medesimo regolamento (CEE) n. 3118/93, ad effettuare, a titolo temporaneo, trasporti nazionali di merci su strada per conto terzi in un altro Stato membro, senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento.

La nozione di «a titolo temporaneo» deriva dal testo dell'articolo 50, terzo comma del trattato CE sulla libera prestazione di servizi. Né la Commissione né il Consiglio hanno ritenuto necessario precisare questo concetto in occasione dell'adozione dei regolamenti. È evidente che occorre distinguere nettamente un'attività che rientra nella libera prestazione di servizi in quanto è esercitata a titolo temporaneo da un'attività che rientra nel diritto di stabilimento in quanto è esercitata a titolo permanente. Le disposizioni del trattato in materia di libera prestazione dei servizi e di diritto di stabilimento stabiliscono che un operatore economico deve rispettare una di queste due libertà fondamentali del diritto comunitario: la sua attività deve costituire una prestazione di servizio o deve rientrare nel diritto di stabilimento; una condizione inizia dove l'altra termina. Di conseguenza, una normativa nazionale che limiti in qualche modo l'esercizio della prestazione di un servizio obbliga l'operatore a stabilirsi al termine del periodo massimo e quindi impone restrizioni al diritto fondamentale della libera prestazione dei servizi.

Nella pratica si constata che non è facile indicare chiaramente a partire da quale momento un'attività cessa di essere temporanea e diventa permanente. Questa indicazione è tuttavia necessaria in quanto gli operatori economici hanno il diritto di conoscere la portata reale delle loro possibilità di effettuare operazioni di cabotaggio, mentre gli Stati membri hanno il diritto di proteggere il loro mercato da prestatori di servizi che, svolgendo in apparenza un'attività temporanea, esercitano in realtà un'attività permanente senza rispettare le norme in materia di stabilimento dello Stato ospitante.

2.2.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia - Finora la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha fornito un'interpretazione del carattere «temporaneo» delle prestazioni di trasporto. Tuttavia, ha definito una serie di criteri relativi al carattere temporaneo della prestazione di servizi.

Tre sentenze possono essere utili ai fini della riflessione su questo argomento.

Sentenza Gebhardt

In questa causa il Consiglio Nazionale Forense (Italia) ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione della direttiva 77/249/CEE intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati. In particolare, il Consiglio Nazionale Forense ha invitato la Corte a pronunciarsi sui criteri da seguire per valutare il carattere di temporaneità dell'attività, in relazione alla costanza e alla ripetitività delle prestazioni da parte dell'avvocato che operi nel regime di cui alla menzionata direttiva. Secondo la Corte, la nozione di stabilimento ai sensi del trattato è molto ampia e implica la possibilità, per un cittadino comunitario, di partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine e di trarne vantaggio, favorendo così l'interpenetrazione economica e sociale nell'ambito della Comunità nel settore delle attività indipendenti (cfr. in proposito la sentenza del 21 giugno 1974, causa 2/74, *Reyners*, Raccolta della giurisprudenza pag. 631, punto 21). Diversamente, nel caso in cui un prestatore di servizi si sposti in un altro Stato membro, le disposizioni del capo relativo ai servizi, e, in particolare, l'articolo 60, terzo comma del trattato, prevedono che il prestatore vi eserciti la propria attività in via temporanea.

Pronunciandosi sulle questioni sottoposte, la Corte ha dichiarato quanto segue:

- 1) Il carattere temporaneo della prestazione di servizi, previsto dall'articolo 60, terzo comma del trattato CE, si deve valutare tenendo conto della durata, della frequenza, della periodicità e della continuità della prestazione stessa.
- 2) Il prestatore di servizi, ai sensi del trattato, può dotarsi, nello Stato membro ospitante, dell'infrastruttura necessaria per il compimento della sua prestazione.
- 3) Un cittadino di uno Stato membro che, in maniera stabile e continua, esercita un'attività professionale in un altro Stato membro in cui, da un domicilio professionale, offre i propri servizi, tra l'altro, ai cittadini di questo Stato, è soggetto alle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento e non a quelle del capo relativo ai servizi.

Occorre insistere sul fatto che il solo criterio della durata non è sufficiente per determinare se la o le prestazioni di servizi sono effettuate in uno Stato membro a titolo temporaneo. Come ha osservato l'avvocato generale nelle sue conclusioni, il carattere temporaneo delle attività considerate deve essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità della stessa.

Sentenza Schnitzer

In questa causa, che riguardava la prestazione di servizi artigianali di intonacatura, la Corte ha ripetuto l'argomentazione della sentenza Gebhardt dichiarando che «nessuna disposizione del trattato consente di determinare, in maniera astratta, la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizio in un altro Stato membro non può essere più considerata prestazione di servizi ai sensi del trattato».

La sentenza aggiunge che «il solo fatto che un operatore economico stabilito in uno Stato membro fornisca servizi identici o simili in modo più o meno frequente o regolare in un altro Stato membro senza che disponga ivi di un'infrastruttura che gli consenta di esercitarvi in maniera stabile e continuativa un'attività professionale e di offrire a partire dalla detta infrastruttura i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'altro Stato membro, non è sufficiente a considerarlo stabilito in tale Stato membro».

Ne consegue che né la periodicità o la frequenza, né la continuità di un'attività possono essere usate come unico criterio per stabilire se l'attività in questione deriva dalla libera prestazione di servizi o dalla libertà di stabilimento.

Sentenza Andreas Hoves

La causa doveva determinare se un'impresa di trasporto con sede sociale in Lussemburgo e che effettua trasporto di cabotaggio in Germania sia soggetta in questo Stato alla tassa sugli autoveicoli per gli automezzi pesanti immatricolati in Lussemburgo.

Nelle sue conclusioni l'avvocato generale ha osservato che «il trasporto di cabotaggio, per definizione, ha carattere temporaneo, giacché implica che il vettore non abbia nello Stato membro ospitante la propria sede o uno stabilimento. Il cabotaggio è, per sua stessa natura, un'attività limitata nel tempo, trattandosi di prestazioni di servizi prive dell'elemento della continuità che caratterizza il possesso di una sede».

La Corte ha dichiarato che il carattere temporaneo delle attività considerate deve essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa.

Il criterio temporale è pertanto strettamente collegato al criterio dell'assenza di sede e di stabilimento nello Stato ospitante.

2.2.3. Le normative nazionali - Nel dicembre 2003 la Commissione ha convocato una riunione di esperti nazionali per esaminare le difficoltà sorte negli ultimi anni circa l'applicazione del criterio della «temporaneità» inerente alle operazioni di cabotaggio. La riunione ha permesso di elaborare un elenco delle pratiche nazionali esistenti che dimostrano la necessità di un approccio comune.

Il 1° dicembre 2002 il Regno Unito ha adottato un'interpretazione della nozione di «temporaneità» secondo cui il trasportatore deve poter provare che il veicolo è uscito dal paese almeno una volta al mese.

Con circolare dell'8 dicembre 1998 la Grecia ha adottato un limite massimo di tempo per le operazioni di cabotaggio degli altri Stati membri fissato a due mesi all'anno (in base alla durata di validità delle vecchie autorizzazioni di cabotaggio). A seguito di un intervento dei servizi della Commissione, la circolare in questione è stata sostituita da una nuova circolare del 19 aprile 2000. Questa seconda circolare non indica più un limite di tempo ma introduce un'interpretazione della nozione di «temporaneità» per i camion immatricolati in un altro Stato membro dell'UE che circolano sul territorio greco:

- le attività di un'impresa di trasporti devono essere esclusivamente temporanee e non possono mai avere carattere permanente, frequente, regolare o continuo;
- il fatto che i veicoli di un'impresa che effettua servizi di cabotaggio non escano mai dal territorio dello Stato membro ospitante costituisce un'infrazione al regolamento (CEE) n. 3118/93;
- le attività devono essere effettuate esclusivamente a titolo occasionale, a intervalli significativi e non frequenti;
- il trasportatore deve essere in grado di provare che il veicolo è uscito dal territorio dello Stato membro ospitante in un determinato momento, e almeno una volta al mese.

Questi criteri serviranno a orientare i controlli per determinare, caso per caso, se le attività sono autorizzate dal regolamento (CEE) n. 3118/93.

Con circolare del 22 gennaio 2002 la Francia ha introdotto un limite al cabotaggio stabilendo che «tutti i veicoli che operano più di una settimana senza interruzione in cabotaggio sul territorio nazionale devono essere considerati in infrazione».

Il Consiglio di Stato francese, consultato in proposito, si è pronunciato a favore della sospensione e in seguito dell'annullamento dell'esecuzione della circolare considerando che la circolare impugnata, che fissa disposizioni imperative a carattere generale, ha promulgato nuove regole relative al cabotaggio che non rientravano nel settore di competenza del ministro dei Trasporti.

La Commissione è intervenuta presso le autorità francesi per denunciare questa limitazione abusiva, che successivamente è stata soppressa da una decisione del Consiglio di Stato.

Con decreto ministeriale del 29 aprile 2004, l'Italia ha di recente limitato i trasporti di cabotaggio effettuati da imprese comunitarie in Italia a un periodo di 15 giorni al mese, per un massimo di cinque giorni consecutivi. Inoltre, il decreto ministeriale obbliga i trasportatori ad avere a bordo del veicolo un libretto dei resoconti dei trasporti nazionali di cabotaggio che deve essere rilasciato, a norma del decreto del direttore generale del 31 maggio 2004, da parte del ministero dei Trasporti italiano.

3. ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DEL CARATTERE TEMPORANEO DEL CABOTAGGIO

Da quanto sopra esposto risulta evidente che per definire il carattere temporaneo delle operazioni di cabotaggio occorre prendere in considerazione tutti gli elementi e le circostanze connessi a una determinata operazione.

3.1.1. I quattro criteri (durata, frequenza, periodicità e continuità) - Pur non essendo gli unici elementi determinanti, i quattro criteri con cui valutare il carattere temporaneo delle operazioni di cabotaggio stabiliti dalla Corte di giustizia costituiscono una buona base su cui fondare l'analisi. Detti criteri non possono essere applicati in modo automatico. Devono servire da riferimento per i controlli ma non escludono le autorità nazionali da un'analisi delle circostanze specifiche di ogni singola situazione. La durata rappresenta il periodo di tempo (settimane, mesi) durante il quale un operatore effettua una o più operazioni di cabotaggio sul territorio di uno Stato membro diverso da quello di stabilimento del trasportatore.

La durata è strettamente legata alla frequenza che fissa il numero di operazioni di cabotaggio effettuate al mese o all'anno. Concretamente, il carattere temporaneo delle prestazioni di servizi deve essere valutato in modo diverso se il trasportatore effettua operazioni di cabotaggio durante due periodi (criterio della frequenza delle prestazioni) di 20 giorni (criterio della durata di ogni prestazione) nel corso dello stesso anno o se effettua operazioni di cabotaggio per 12 periodi di 20 giorni nel corso dello stesso anno.

I servizi della Commissione hanno espresso parere negativo a proposito di una circolare adottata dalle autorità francesi che limita a una settimana le operazioni di cabotaggio. Oltre al periodo molto breve fissato dalla Francia, i servizi della Commissione hanno denunciato il carattere automatico dell'applicazione di questo criterio temporale.

Il regolamento (CEE) n. 3118/93 prevedeva la liberalizzazione progressiva dei trasporti di cabotaggio fino al 1° luglio 1998. Per un periodo di quattro anni e mezzo ogni Stato membro disponeva di un contingente di autorizzazioni di cabotaggio della durata di due mesi.

L'autorizzazione poteva essere trasformata in due autorizzazioni di breve durata valide un mese. Ogni autorizzazione era valida esclusivamente per un solo periodo di uno o due mesi.

Per rispondere ai problemi descritti al punto 2.1, potrebbe essere accettabile un periodo di uno o due mesi, trascorso il quale le operazioni di cabotaggio su uno stesso territorio non sarebbero più permesse, a condizione che tale periodo sia applicato, caso per caso, dagli Stati membri.

Anche se non potrà essere applicato in modo rigido, automatico e isolato, questo limite costituirà per lo meno un riferimento utile. Trascorso questo periodo, il veicolo dovrebbe di norma rientrare nel suo paese di immatricolazione. La Commissione esaminerà in ogni caso le misure adottate dagli Stati membri in relazione ai quattro criteri stabiliti dalla Corte di giustizia.

La nozione di periodicità non deve essere confusa con quella di frequenza. La periodicità indica la regolarità delle operazioni di cabotaggio, cioè se il cabotaggio è effettuato occasionalmente o regolarmente. A questo livello occorre prendere in considerazione, per esempio, il tipo di relazioni, regolari oppure occasionali, con i clienti con sede nello Stato in cui si effettuano le operazioni di cabotaggio.

Infine, per continuità si intende che in un determinato periodo un trasportatore effettua esclusivamente operazioni di cabotaggio. L'elemento essenziale è il carattere permanente o costante delle operazioni.

3.1.2. Altri elementi da prendere in considerazione - Dalla sentenza Gebhardt si evince inoltre la necessità di valutare tutti gli elementi collegati alla prestazione di servizio. E certamente utile analizzare le condizioni di utilizzo del veicolo, per esempio il numero di giorni di presenza del camion sul territorio di uno Stato membro. Devono però essere presi in considerazione anche altri fattori che riguardano l'esercizio dell'attività di cabotaggio, per esempio bisognerebbe sapere chi organizza le operazioni di trasporto e dove si trova il centro operativo. Anche il numero di camion utilizzati da un operatore ha la sua importanza.

Si può immaginare una situazione in cui un'impresa di trasporto dispone di due camion e di un solo autista. Il primo camion esce dal territorio dello Stato in cui viene esercitato il cabotaggio dopo 20 giorni e ritorna su questo stesso territorio solo 20 giorni dopo. Nel periodo in cui il primo camion non è più sul territorio dello Stato in cui effettua servizi di cabotaggio, il secondo camion dell'impresa effettua (con lo stesso conducente) operazioni di cabotaggio per 20 giorni. La conclusione è evidente: questa impresa unipersonale effettua chiaramente attività permanenti sul territorio dello Stato in questione. Se ci si fosse però limitati ad esaminare solo l'utilizzo dei due camion la conclusione sarebbe stata diversa.

Da queste considerazioni discende che è molto difficile fissare uno o più criteri che, applicati automaticamente, permettano di stabilire se un'operazione o un insieme di operazioni effettuate in uno Stato membro siano o no realizzate a titolo temporaneo. Nella sentenza Gebhardt la Corte stessa si è ben guardata dal fissare criteri da applicare in modo generale e automatico.

A questo proposito occorre notare che una persona o un'impresa potrebbe presentare una denuncia presso la Commissione europea se ritiene che una normativa di uno Stato membro limita la libera prestazione di servizi in maniera contraria al trattato o al regolamento (CEE) n. 3118/93.

4. CONCLUSIONI

Gli sviluppi economici e le analisi giuridiche concernenti le operazioni di cabotaggio stradale dimostrano che un'interpretazione del carattere temporaneo di queste operazioni è indispensabile, in particolare per evitare la proliferazione di regole e pratiche instaurate dagli Stati membri. La Commissione propone pertanto l'interpretazione seguente:

Il carattere temporaneo di un'operazione di cabotaggio deve essere valutato attenendosi a quanto stabilito dalla Corte di giustizia, e cioè tenendo conto della durata, della frequenza, della continuità e della periodicità della prestazione del servizio. Ogni situazione concreta dovrà essere comunque esaminata individualmente su tale base.

La Commissione valuterà dunque i casi concreti in base ai criteri fissati dalla Corte, tollerando un limite di tempo nazionale compreso tra uno e due mesi al massimo.

In ogni caso, un'attività svolta da un trasportatore, non stabilito nello Stato ospitante, sul territorio di questo Stato è considerata non autorizzata dal regolamento (CEE) n. 3118/93 se si tratta di un'attività: - permanente, esercitata in modo continuativo o regolare; o - effettuata sistematicamente e non solo secondo le circostanze; o - tale che il veicolo del trasportatore non stabilito nello Stato ospitante non lasci mai il territorio di questo Stato.

FINE TESTO COMUNICAZIONE