

# IL CABOTAGGIO COMUNITARIO

**dott. Camillo Lobina**

*dirigente DTT e direttore APC3*

## **Sommario:**

1	IL CONCETTO .....	250
2	LE CIFRE DEL CABOTAGGIO .....	250
3	IL CABOTAGGIO DEI NUOVI STATI MEMBRI E I PERIODI TRANSITORI .....	252
4	LA "TEMPORANEITÀ" DI ESERCIZIO DEI TRASPORTI DI CABOTAGGIO .....	255
5	LE SANZIONI .....	257
6	L'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI SETTORI RILEVANTI ....	259
7	LE MISURE DI SALVAGUARDIA .....	261
8	CONCLUSIONE .....	262

## 1 IL CONCETTO

Come noto, il cabotaggio stradale comunitario di merci è quell'attività di **trasporto interno** che viene svolta nel territorio di un Paese membro da un'impresa che è stabilita in un differente Paese membro.

Si tratta pertanto di un'attività consentita nell'ambito del diritto di libera prestazione dei servizi, esercitata senza obbligo di disporre di una sede o di un altro stabilimento nello Stato in cui il trasporto si svolge, definito **Stato ospitante**.

Trattandosi di prestazione di servizi il cabotaggio può essere eseguito solo a **titolo temporaneo**; sebbene senza **restrizioni quantitative**. L'esecuzione in via permanente dell'attività, infatti, imporrebbe all'impresa l'obbligo di stabilirsi in tale paese, godendo dei medesimi diritti, ma anche ottemperando agli stessi obblighi dei vettori nazionali.

I trasporti di cabotaggio, previsti nel trattato istitutivo della Comunità europea e confermati con i medesimi principi nella, ancora non vigente, **Costituzione europea**, sono disciplinati dal regolamento n. 3118/93, come modificato dal regolamento n. 484/2004, che ha introdotto l'attestato del conducente.

In linea generale, salvo quanto sarà specificato appresso, il cabotaggio è consentito ai vettori degli stati membri della **Comunità** o dello **Spazio economico europeo**, purché:

- abbiano ottenuto la **licenza comunitaria** e sul veicolo si trovi la relativa **copia conforme**, unita all'**attestato del conducente**, ove questi non sia cittadino di uno stato membro dell'Unione europea, del SEE o della Svizzera, oppure
- siano "**abilitati**", secondo l'espressione del regolamento, nello Stato membro di stabilimento a eseguire i **trasporti esentati** da ogni regime di licenza o autorizzazione internazionale ai sensi della "**prima direttiva**" del Consiglio del 1962, e cioè:
  - trasporti postali nell'ambito di un servizio pubblico;
  - trasporti di veicoli danneggiati o da riparare;
  - trasporti di merci con autoveicoli il cui peso totale a carico autorizzato compreso quello dei rimorchi, non supera 6 tonnellate o il cui carico utile autorizzato, compresi i rimorchi, non supera 3,5 tonnellate;
  - trasporti in conto proprio;
  - soccorsi urgenti.

## 2 LE CIFRE DEL CABOTAGGIO

Sul cabotaggio la Commissione ha predisposto 2 relazioni; nel 1998 per il periodo 1990 - 1995 e nel 2000, per il periodo fino al primo semestre 1998 ed una Comunicazione interpretativa, pubblicata nel mese di gennaio 2005, che riporta dati fino al 2002.

Le prime due relazioni facevano stato di un fenomeno abbastanza limitato, anche se in evidente crescita.

In particolare, nei primi 5 anni, si evidenziava che:

- l'attività era quintuplicata;

- il tasso medio di penetrazione del cabotaggio nei mercati nazionali aveva raggiunto lo 0,26% sul totale dei trasporti interni;
- i trasportatori di Lussemburgo, Belgio ed Olanda erano i maggiori fornitori di servizi di cabotaggio.

Prevalevano quindi all'epoca non le imprese dei paesi con bassi costi del personale, ma quelle dei paesi **con imprese maggiormente organizzate**.

Nella seconda relazione risultava che:

- l'attività di cabotaggio, espressa in tonnellate/km, nel 1997 era lo 0,35% della globalità dei trasporti nazionali nell'area SEE;
- la Germania, con il 68% del totale, era il paese che aveva ospitato la maggiore presenza di vettori esteri nel proprio mercato;
- Complessivamente, l'attività di cabotaggio rilevata nel periodo di 8 anni (luglio 1990 - giugno 1998) era stata di 10,5 miliardi di t/km, a fronte di 6.400 miliardi di t/km di trasporti nazionali totali (tasso medio di penetrazione: 0,164%).
- I vettori italiani non risultavano molto attivi sul mercato del cabotaggio e il bilancio presentava **un saldo negativo per l'Italia** (6,9% di cabotaggio subito contro il 3,1% del cabotaggio totale svolto).

Dalla Comunicazione interpretativa e da dati EUROSTAT invece si può ricavare:

#### **Cabotaggio nell'UE a 15, esclusa la Grecia**

<b>Anno</b>	<b>t/km</b>
2000	8.750.000.000
2001	9.740.000.000
2002	11.000.000.000

L'incremento nel biennio è stato perciò del 25,3% circa, a conferma di un forte trend di crescita in percentuale.

Su circa 1.375 miliardi di t/km di attività di trasporto posta globalmente in essere nei trasporti infracomunitari ed interni, nel 2002 il cabotaggio ha coperto una quota pari allo 0,8%.

Dal lato attivo le imprese del Benelux, continuando a mantenere il primato storico, hanno effettuato il 55% del totale dell'attività, mentre i vettori tedeschi hanno assicurato servizi di cabotaggio per circa il 15%.

Quanto ai Paesi "ospitanti", ai primi posti nel 2002 risultavano:

<b>Paese</b>	<b>%</b>
Francia	31
Germania	28
Regno Unito	13

Dati riferiti al **2001** indicavano invece l'Italia al **4° posto con l'8,9%** (888.320.000 t/km) sul totale del cabotaggio dell'anno (9.740.000.000 t/km circa).

Il bilancio risultava comunque **negativo** in quanto, nello stesso anno, i vettori italiani venivano accreditati di un'attività di cabotaggio del **6%**

(532.685.000 t/km nell'UE, oltre ad una parte di attività che risulterebbe svolta in altri paesi **non comunitari**, per un totale complessivo di 600.000.000 t/km circa).

Il coefficiente di penetrazione dell'attività di cabotaggio nel mercato italiano risultava nel triennio 1999, 2000 e 2001, rispettivamente, 0,61, 0,45 e 0,57%.

Le cifre in questione svelano, ad esempio, l'atteggiamento della Germania, che non ha spiegato interventi in sede comunitaria per eventuali specificazioni sui limiti esatti di esercizio dell'attività, accontentandosi di essere, per dirla con i francesi, paese "**caboteur**", pur subendo notevole concorrenza sul proprio mercato.

L'allargamento dell'Unione europea, con l'estensione della facoltà immediata di cabotaggio a 3 nuovi paesi membri, porta in sé, fin d'adesso, **una possibilità di incremento dell'offerta** nei mercati interni.

La stessa Commissione ha riconosciuto che il trasporto di cabotaggio può rappresentare un'importante "chance" per i vettori di quei paesi che hanno **mercati nazionali limitati** e che hanno possibilità di trovare sfogo nei vicini mercati di altri paesi membri.

Se Cipro e Malta, per la loro dimensione e collocazione geografica, non sono concorrenti apprezzabili (Malta aveva dichiarato in una riunione bilaterale italo - maltese del dicembre 2002 di avere un parco, per ciò che riguarda i veicoli delle categorie EURO 1, 2 e 3, di 58 unità), il discorso della Commissione appare attagliarsi perfettamente ai vettori della Slovenia nei confronti del mercato italiano.

L'incremento dei traffici internazionali dei veicoli sloveni, riscontrato con il monitoraggio effettuato prima e dopo l'adesione della Slovenia, attesta il consolidamento certo della loro quota di mercato rispetto al passato.

Sebbene tali cifre **non possano essere confuse** con l'attività di cabotaggio, che non poteva ovviamente essere monitorata, non vi è dubbio che da tali cifre **può dedursi** una prevedibile espansione anche di quest'ultima. Del resto l'incremento del cabotaggio dei nuovi stati membri è un dato ovvio in quanto tale attività sotto il regime bilaterale era vietata. Il problema quindi è la possibile **effettiva dimensione dell'aumento**.

A tal proposito si può osservare che, su un totale di **637 libretti** dei resoconti rilasciati in base ai decreti transitori a vettori esteri per il cabotaggio in Italia, fino a tutto **febbraio 2005**, l'**89%** circa è stato rilasciato ai vettori sloveni, mentre seguono, con valori oscillanti fra **1 e meno del 3%**, Francia, Malta, Lussemburgo, Austria, Olanda e Germania.

### **3 IL CABOTAGGIO DEI NUOVI STATI MEMBRI E I PERIODI TRANSITORI**

Il Trattato di Atene, di ampliamento dell'Unione europea ad altri 10 paesi, e gli annessi atti hanno fissato, per alcuni stati, condizioni di adesione particolari.

Per l'esercizio del cabotaggio sono stati previsti periodi transitori relativi

a Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Estonia, Lettonia e Lituania.

In questi periodi, in deroga al regolamento, i vettori di tali paesi non possono effettuare operazioni di cabotaggio; l'accesso libero ai mercati nazionali degli altri paesi è infatti differito nel tempo, fino ad un massimo che può raggiungere i 5 anni.

Allo stesso modo, in base al principio di **reciprocità** di trattamento, per le imprese degli altri stati membri vige un analogo divieto temporaneo di cabotaggio nei territori di questi paesi.

I periodi transitori previsti possono così sintetizzarsi:

Gruppo	Paesi	I fase (in anni)	II fase (in anni)	III fase (in anni)
1	R. ceca, R. slovacca, Estonia, Lettonia, Lituania	2	2	1
2	Polonia, Ungheria	3	2	=

Le fasi 2 e 3 **non sono automatiche**; è semmai automatica l'applicazione del regolamento di cabotaggio qualora lo stato o gli stati membri interessati non comunichino alla Commissione, prima della scadenza del secondo anno, per i paesi del I Gruppo, o del terzo anno per quelli del II Gruppo, la scelta della **proroga del periodo transitorio**.

In tal caso si applicherà la seconda fase del periodo, che è sempre di 2 anni.

La terza fase di un anno, possibile per i paesi del Gruppo I, può essere fatta scattare qualora esistano **rischi di gravi perturbazioni** nel mercato nazionale del trasporto di merci su strada di quegli Stati membri in cui ancora non si applica il regolamento del cabotaggio.

In tal caso occorre effettuare un'apposita comunicazione alla Commissione ed è da ritenere che la richiesta debba essere **adeguatamente motivata e documentata**.

Quanto sopra evidenzia come siano piuttosto approssimative quelle affermazioni, che si leggono di frequente, sul fatto che per 7 dei nuovi paesi membri sia previsto un periodo transitorio con divieto di cabotaggio di 5 anni.

Intanto le fasi **II e III sono eventuali** ed è onere dello stato che non intenda consentire il libero cabotaggio di renderlo noto entro i termini. L'applicazione della fase III poi, come visto, sembra debba essere adeguatamente supportata.

In secondo luogo la regola potrebbe trovare **applicazione differente** da parte dei vari paesi membri a seconda delle politiche che intendono perseguire.

È da ricordare del resto che in tali periodi gli Stati membri possono introdurre **a livello bilaterale** autorizzazioni di cabotaggio o scegliere perfino la liberalizzazione.

Quale spunto di riflessione è comunque opportuno riferire di un problema di lettura degli atti di adesione in ordine al termine di scadenza **entro cui comunicare** l'intenzione di prorogare il periodo transitorio.

A titolo di raffronto si sottolinea come, in materia di libera circolazione delle persone, il disposto degli atti adesione, riguardo alla libera circolazione dei lavoratori, indica testualmente il periodo transitorio con la frase: "*fino a alla fine del periodo di due anni dall'adesione ...*".

Il periodo transitorio in materia di cabotaggio viene invece precisato con la formula: "*In deroga all'art. 1 del regolamento n. 3118/93 e fino alla fine del secondo anno successivo all'adesione i vettori stabiliti (in uno dei nuovi stati membri) sono esclusi dai trasporti nazionali ... in altri stati membri ...*".

Il possibile dubbio di lettura, ingenerato da un documento che compare nel portale dell'Unione europea, banca dati EUR-Lex, per alcuni dei nuovi stati, concerne il fatto che il termine potrebbe essere non nel senso di un periodo di 2 anni dalla data di adesione, ma che la comunicazione vada fatta prima della fine del secondo **anno solare** dopo l'adesione (in tal caso sarebbe il 2005).

Considerata la poca chiarezza sul punto, per evitare qualunque equivoco in materia si renderà opportuno far conoscere la posizione italiana **entro la data del 31 dicembre 2005**.

Come ampiamente noto, i vettori di Slovenia, Cipro e Malta hanno avuto l'accesso ai mercati interni fin dall'1.5.2004.

Quanto invece ai due prossimi nuovi stati membri, **Romania e Bulgaria**, i negoziati sul capitolo 9 (politica dei trasporti) sono conclusi e con entrambi i paesi è stato concordato un periodo transitorio reciproco del tipo **3 + 2 anni**, a somiglianza di quanto avvenuto con Ungheria e Polonia.

Un problema particolare si pone ancora per la relazione fra la direttiva in materia di trasporto combinato (92/106) e i periodi transitori del cabotaggio.

Per «trasporto combinato», come noto, si intendono i trasporti di merci fra Stati membri per i quali **l'autocarro**, il rimorchio, il semirimorchio con o senza **veicolo trattore**, la cassa mobile o il contenitore effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare, allorché questo percorso non supera i 100 km in linea d'aria ed effettuano **su strada il tragitto iniziale o terminale**: - fra il punto di carico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di carico più vicina per il tragitto iniziale e fra il punto di scarico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di scarico più vicina per il tragitto terminale; - oppure in un raggio non superiore a 150 km in linea d'aria dal porto fluviale o marittimo di imbarco o di sbarco.

Ebbene, gli atti di adesione **non prevedono periodi transitori** in cui sia sospesa l'applicazione della direttiva in questione.

Finché il veicolo a motore isolato o l'intero complesso veicolare salgono entrambi a bordo per proseguire il viaggio fra i paesi membri non sorgono problemi.

Il dubbio si presenta invece quando sul treno o sul traghetto **non salgono i trattori**, che vengono utilizzati esclusivamente per la trazione stradale nei percorsi iniziali o terminali di un trasporto combinato.

Qualora una tale pratica sia posta in essere da un vettore non residente si deve rilevare che il veicolo trattore si sposta fra **due località situate all'interno** di un territorio.

Poiché il trasporto si definisce primariamente quale **spostamento di veicoli**, l'attività in questione può a buon titolo **definirsi "cabotaggio"** e non essere quindi consentita ai vettori dei paesi per cui vigono i periodi transitori; sempre comunque nel rispetto della reciprocità di trattamento.

Tali vettori, inoltre, nei tragitti iniziali o terminali di un trasporto combinato, **non possono** nemmeno prendere carichi destinati, anche solo parzialmente, allo stesso territorio nazionale.

#### **4 LA "TEMPORANEITÀ" DI ESERCIZIO DEI TRASPORTI DI CABOTAGGIO**

Come visto, il regolamento n. 3118/93, nella sua asciutta formulazione, si limita a disporre che l'ammissione delle imprese ai trasporti nazionali degli altri Stati membri è autorizzata solo "**a titolo temporaneo**", senza fornire precise indicazioni sui contenuti del concetto, rimasto vago nell'attuale normativa a regime, mentre, fino al 30.6.1998, un riferimento si rinveniva nella durata delle autorizzazioni del contingente di cabotaggio (valide due mesi, frazionabili in due da un mese).

Le cifre dell'attività di cabotaggio, valutate evidentemente non allarmanti in termini quantitativi, non avevano indotto né la Commissione; né la maggior parte degli Stati membri ad intervenire per precisare il punto in questione.

Solo Grecia, Regno unito (che hanno però una posizione geografica che facilita i controlli) e Francia hanno dettato disposizioni in merito; le prime due, salvo un rigido tentativo più puntuale della Grecia, **senza fornire indicazioni temporali definite**; la terza, in due occasioni, con disposizioni precise in termini di tempo, che hanno però incontrato difficoltà sia con la Commissione, sia all'interno con gli organi giurisdizionali francesi.

Poiché l'aspetto in questione rappresenta un problema solo per alcuni Stati, in sede comunitaria non sono emersi margini di attualità per la modifica del regolamento.

La Commissione, comunque, invitata a pronunciarsi sulla discussa nozione di "temporaneità", ha prodotto la menzionata Comunicazione interpretativa.

Purtroppo il contenuto della stessa è informato ad una buona dose di astrattezza e non contiene indicazioni di **chiara ed immediata applicabilità**, ma costringe ad esercizi ermeneutici faticosi per trarne idonee norme di comportamento.

La Commissione, del resto, prende spunto da alcune sentenze della Corte di Giustizia pronunciate in materia di servizi, soprattutto diversi da quelli di trasporto, che non sempre appaiono attagliarsi a quest'ultima attività.

È infatti da osservare che una cosa è l'attività dell'avvocato, con minori possibilità di elusione, anche per gli uffici con i quali tale professionista ha ordinariamente relazioni, ed altra è quella del trasportatore che effettua cabotaggio. Quest'ultimo si svolge, come già osservato, senza necessità di disporre di una sede o di uno stabilimento nello stato ospitante.

Ma il veicolo può in concreto fare quasi le veci di questi (per l'impresa

monoveicolare, ma non solo, potrebbe rappresentare quasi una sede effettiva surrettizia) e, grazie alla sua mobilità, senza riferimenti precisi è facile che l'attività nel suo complesso possa diventare fissa, permanente, in sostanza stabile.

La Commissione ha suggerito alcuni indici per individuare la natura della temporaneità, precisando che occorre considerare i seguenti quattro criteri principali di valutazione:

- **durata**, cioè il periodo di tempo in cui il cabotaggio può essere eseguito;
- **frequenza**, concernente il **numero** di operazioni eseguite in un lasso temporale;
- **periodicità**, che attiene alla **regolarità od occasionalità** delle prestazioni;
- **continuità**, che riguarda l'**esclusività**, la **costanza** di esercizio del cabotaggio nel periodo considerato.

La Commissione ha sottolineato che i criteri **non** devono essere applicati singolarmente od operare con **automatismi**, ma che la valutazione dell'operazione va fatta **caso per caso**.

Le conclusioni contengono due soli elementi di qualche concretezza e in particolare:

- è tollerata l'apposizione di un limite di tempo per il cabotaggio di **uno o due mesi** al massimo;
- il veicolo utilizzato per il cabotaggio deve lasciare il territorio dello stato ospitante esaurito il tempo a disposizione.

La Commissione ha impiegato più di un anno ad emanare tale Comunicazione.

Per tale motivo, nelle more, da parte italiana erano stati emanati il DM 29.4.2004, e il decreto di attuazione del 31.5.2004, che fissavano limiti al cabotaggio in Italia pari a 15 giorni al mese con il massimo di 5 giorni consecutivi. La stessa regola **era stata imposta per i vettori italiani**, con riferimento al territorio degli altri stati membri.

Come da previsione e a seguito della richiesta della Commissione, l'Amministrazione italiana ha ritirato i decreti provvisori emanati **sostituendoli** con il nuovo **DM 18.3.2005**, seguito dal DD di attuazione del **24.3.2005**. I decreti entrano in vigore **immediatamente** all'atto della pubblicazione.

I nuovi decreti, al contrario dei precedenti, si applicano solo **alle imprese degli altri paesi membri** che intendono eseguire trasporti di cabotaggio in Italia e non riguardano le imprese italiane che dovessero operare negli altri mercati nazionali.

I decreti inoltre confermano l'obbligo di tenere a bordo **un libretto**, riferito ad ogni **singolo veicolo**, in cui registrare **preliminarmente** l'attività di cabotaggio svolta. I libretti, rilasciati **ai vettori esteri** secondo i decreti transitori, **conservano la validità**, ma con obbligo di sostituzione del foglio delle indicazioni di utilizzo.

Tenuto conto degli spunti contenuti nella Comunicazione interpretativa (attività consentita per uno o due mesi, con successivo obbligo di lasciare il territorio) sono stati fissati i seguenti riferimenti temporali per ciascun veicolo in disponibilità dell'impresa:

- **30 giorni di attività**, eseguibile a scelta dell'impresa, consecutivamente o no, in un arco di tempo di **60 giorni consecutivi**;
- obbligo per ogni veicolo di **uscire dal territorio italiano** o, comunque, di essere assente dallo stesso almeno una volta per **ogni mese di calendario** (sul libretto dei resoconti deve perciò essere registrata l'entrata e l'uscita dal territorio nazionale).

La disciplina italiana, quindi, fa perno sui riferimenti temporali astratti suggeriti dalla Commissione indicando uno spazio temporale equivalente **nel complesso** ad un mese (30 giorni) per la materiale esecuzione delle operazioni e sfrutta il secondo riferimento di due mesi per individuare un arco di tempo (60 giorni consecutivi) che serve quale limite di "**spendibilità**" dei 30 giorni a disposizione.

Il periodo di 60 giorni è **mobile** e l'attività dell'impresa può essere programmata liberamente nel numero e nei tempi che la stessa meglio reputi idonei secondo i propri interessi, purché rimanga nell'ambito dei limiti fissati.

**L'uscita o l'assenza** dal territorio nazionale è invece ancorata, per ragioni di facile individuazione, al **mese di calendario**.

D'altro canto, è stato già verificato in concreto che ci sono imprese che effettuano una pluralità di trasporti di cabotaggio in un giorno. Senza limiti chiari il cabotaggio può trasformarsi in ordinaria attività interna di trasporto.

I limiti apposti non sembrano rappresentare un automatismo, se non minimo, anche se non si nasconde che tale valutazione potrebbe **non essere condivisa a livello comunitario**, stante la sensazione, che fa capolino dalla Comunicazione interpretativa e da altri spunti di fonte comunitaria, che si tema la messa a repentaglio del principio della libera prestazione del servizio in presenza dell'indicazione di margini precisi. Senza questi, però, i controlli, pur teorizzati ed auspicati, rischiano di essere **scarsamente praticabili**.

D'altro canto nelle intenzioni della Commissione vi è anche il fine di **evitare la proliferazione di regole e pratiche** instaurate dagli Stati membri. La Comunicazione però aiuta assai poco ad omogeneizzare in modo efficace le pratiche dei vari paesi, perché rimanda la valutazione del rispetto dei tempi quasi esclusivamente proprio alla fase **di controllo**.

## 5 LE SANZIONI

Per le operazioni irregolari di cabotaggio il regolamento 3118/93 prevede la possibilità di comminare sanzioni in caso di violazione dello stesso regolamento o della normativa comunitaria o **nazionale** del settore dei trasporti.

Qualora l'ordinamento lo preveda la sanzione potrà essere una pena, ma più comunemente sarà di natura amministrativa.

Per le violazioni in questione l'impresa risponde davanti alle autorità dello stato in cui è stato effettuato il cabotaggio irregolare.

Lo stesso regolamento menziona due ipotesi di sanzione:

- **l'avvertimento** per un'infrazione lieve;
- **il divieto temporaneo** di effettuare trasporti di cabotaggio nel Paese ospitante, per i casi di infrazioni gravi o ripetute.

In realtà il regolamento, riconoscendo specificamente il potere delle autorità dello stato ospitante di irrogare le sanzioni, **rimanda** anche al regime sanzionatorio vigente in detto stato.

Infatti, l'indicato elenco di sanzioni è **meramente esemplificativo** e trovano perciò applicazione, ove esistenti, anche le sanzioni previste dalla normativa **vigente nello stato ospitante**.

Tale osservazione si rileva in modo sufficientemente chiaro, meglio che nel testo in lingua italiana, in quello in lingua francese (**Les sanctions ... peuvent notamment consister ...**) e, ancor più, in quello in lingua inglese (**The penalties ... "inter alia", consist ...**).

L'art. 4 del DM 18.3.2005, ricorda che per le violazioni allo stesso decreto e, quindi, alla disciplina di esecuzione del cabotaggio, si applicano le vigenti norme in **materia di autotrasporto**.

Il riferimento in questione, secondo logica interpretativa, rimanda in sostanza alla legge 6.6.1974, n. 298, con le successive modificazioni.

In essa sono due le norme fondamentali che reprimono le infrazioni in materia:

- l'art. 26, che punisce sia **l'esercizio abusivo** dell'autotrasporto per conto di terzi senza la prevista iscrizione all'Albo, sia **l'affidamento** del trasporto al vettore abusivo. Le sanzioni sono amministrative (pecuniaria la principale, mentre le sanzioni accessorie sono il fermo del veicolo o la confisca in caso di reiterazione dell'abuso);
- l'art. 46, che punisce chi **dispone l'esecuzione abusiva** di un trasporto di cose per conto di terzi, cioè **senza autorizzazione** o violandone le condizioni o i limiti di utilizzo. Le sanzioni sono identiche a quelle dell'art. 26.

Per meglio chiarire è possibile illustrare le seguenti principali fattispecie concrete di **violazione in territorio italiano** dell'adottata disciplina, con le sanzioni che appaiono appropriate rispetto alle specifiche infrazioni:

- a trasporto **nazionale** eseguito da un **vettore extracomunitario** o stabilito in uno degli Stati membri ancora **esclusi dal libero esercizio del cabotaggio**. L'attività è **vietata alla radice**. La licenza comunitaria eventualmente posseduta è idonea esclusivamente per l'esecuzione di trasporti intracomunitari e non nei mercati interni degli stati membri. Il trasporto **nazionale** è quindi eseguito senza che l'impresa sia iscritta all'Albo. Si sanziona pertanto il vettore per trasporto nazionale abusivo e mancanza di autorizzazione. È da applicare inoltre l'art. 26 nei confronti del committente;
- b trasporto eseguito con copia della licenza, ma senza libretto dei resoconti di cabotaggio. La licenza da sola non è idonea a consentire in Italia i servizi di cabotaggio, ma è **integrata** dal libretto, che consente il **controllo** del rispetto della temporaneità di esercizio. Si sanziona il vettore secondo quanto precisato nella precedente lettera, nonché il committente per aver affidato il trasporto ad impresa non munita di un documento fondamentale; integrativo della licenza ai soli fini del cabotaggio;
- c possesso di licenza e libretto, **ma superamento dei limiti temporali** fissati e/o dell'obbligo di uscire o di assenza dal territorio italiano almeno una volta

ogni mese di calendario. L'infrazione è di evidenza immediata. Si applica l'art. 46 al vettore. **Non si sanziona il committente** perché ha affidato il trasporto ad impresa munita dei prescritti documenti, che è pertanto l'unica responsabile della violazione dei limiti fissati. La violazione potrebbe comunque risultare anche da **altra documentazione** relativa ai trasporti eseguiti o da qualunque altro atto o fatto;

- d libretto **non regolarmente compilato**. Il libretto va completato **prima dell'esecuzione dei trasporti**. La mancata compilazione dei **dati essenziali** (data di inizio del viaggio a carico, luogo di carico e di scarico, data di ingresso ed uscita dal territorio nazionale) equivale ad un **tentativo di elusione** dell'obbligo di operare in via temporanea, disattendendo la disciplina di tenuta del libretto. Tale condotta è **equiparata alla mancata tenuta del libretto**. La sola licenza torna quindi ad essere insufficiente per lo svolgimento dei servizi di cabotaggio. Si applica però la sanzione **al solo vettore**, ai sensi dell'art. 46 della legge 298. Al committente non può essere imputato il cattivo comportamento del vettore;
- e libretto non correttamente compilato in parti di **rilevanza minore** (indicazione della merce trasportata e dei km percorsi). La condotta concretizza una violazione lieve. La sanzione è quella dell'avvertimento di cui all'art. 8, par. 3, del regolamento 3118.

L'autorità competente a ricevere il rapporto per le violazioni in questione è il **Prefetto**.

La verbalizzazione segue le procedure ordinarie.

In ogni caso risulta importante attribuire all'agente accertatore il compito di apporre sul libretto un'annotazione da cui risulti l'applicazione dell'art. 46 o dell'avvertimento, onde rendere evidente che in relazione allo stesso fatto sono stati già adottati provvedimenti.

## **6 L'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA DI SETTORI RILEVANTI**

L'esecuzione di operazioni di cabotaggio, come del resto per tutte le attività, deve uniformarsi alla normativa comunitaria. Il regolamento 3118/93, tuttavia, ha inteso in aggiunta precisare che l'attività è soggetta alle disposizioni in vigore nel Paese ospitante per quanto riguarda:

- 1 prezzi e condizioni che disciplinano il contratto di trasporto;
- 2 pesi e dimensioni dei veicoli stradali;
- 3 trasporti di merci particolarmente delicate;
- 4 tempi di guida e di riposo;
- 5 IVA sui servizi di trasporto.

Per quanto riguarda il punto 1) non appare utile in questa occasione soffermarsi sullo stesso perché la riforma della normativa italiana sull'autotrasporto inciderà in modo determinante sul regime di formazione dei prezzi.

Utile appare invece qualche riflessione sul regime **dell'imposta sul valore aggiunto**.

La pronuncia resa dall'Agenzia delle entrate nel mese di giugno 2004 ha concluso nel senso che le prestazioni di trasporto intracomunitario, anche se

assoggettate all'IVA, quando eseguite a beneficio di **soggetti d'imposta italiani**, non comportano per i trasportatori della Comunità l'obbligo:

- di registrarsi in Italia ai fini dell'IVA;
- di nominare un rappresentante fiscale.

Sarà infatti il committente, se soggetto passivo di IVA, a porre in essere i dovuti adempimenti e quindi a corrispondere l'imposta, se del caso ricorrendo **all'autofatturazione**.

Questa struttura normativa non risulta essere stata adottata, ad esempio, in Francia, ove sono stati imposti alle imprese non residenti interessate al cabotaggio in territorio francese i seguenti obblighi:

- registrazione ai fini dell'IVA presso i competenti uffici francesi;
- indicazione del numero di "partita" IVA sulla lettera di vettura o comunque sui documenti di accompagnamento delle merci.

Documentazione informativa relativa alla Germania circolata nei primi periodi di applicazione del regolamento di cabotaggio (1993), specificava, quanto meno allora, l'esistenza dell'obbligo per i trasporti di cabotaggio in tale paese, antecedentemente all'esecuzione della prima operazione di trasporto, di indicare un rappresentante residente in Germania per l'assolvimento degli obblighi tributari.

Evidentemente la trasposizione della VI direttiva in materia di IVA può aver visto nel tempo interpretazioni non del tutto speculari nei diversi ordinamenti.

Si può però osservare che l'art. 8, par. 3, del regolamento n. 3118/93, precisa che le disposizioni vigenti nei settori specificamente indicati (fra cui appunto l'IVA), debbono essere applicate ai vettori non residenti (peraltro secondo un principio generale in materia di servizi) alle **medesime condizioni imposte dallo stato ai propri cittadini**, onde evitare qualsiasi discriminazione manifesta o dissimulata basata sulla nazionalità o sul luogo di stabilimento.

Il regolamento suddetto, come si vede, dispone che ai vettori esteri si applicano "le medesime condizioni" e **non condizioni diverse** o più o meno similari.

Non risulta del resto che un vettore italiano possa effettuare, in via di norma, trasporti fra due punti del territorio italiano senza che debba adempiere a tutti gli obblighi ai fini IVA. Il rischio insomma è che ci possa essere una discriminazione **al contrario**.

Vale insomma la pena indagare sulle possibilità che discendono da tale disposizione, eventualmente anche in termini di **eventuali scelte normative discrezionali** sul punto degli Stati membri.

Solo qualora si appuri in modo incontestabile che la VI direttiva in materia di IVA esclude categoricamente questa possibilità sarebbe infatti giustificato trascurare l'utile aggancio che sembra emergere dal dettato testuale del regolamento ai fini dell'applicazione identica in Italia, ad imprese di trasporto italiane e straniere, della normativa sull'imposta sul valore aggiunto.

D'altro canto, già in data 22.4.1997, la Commissione, rispondendo all'interrogazione parlamentare E-1391/97, in cui veniva posto il problema

dell'attività di cabotaggio in Grecia, aveva precisato che i vettori degli altri stati membri devono rispettare in tale paese le disposizioni in materia di IVA **vigenti per i trasporti nazionali** effettuati da vettori greci.

## 7 LE MISURE DI SALVAGUARDIA

Il legislatore comunitario si è posto il problema di eventuali **crisi del mercato interno** dei trasporti a causa di una massiccia offerta di trasporti di cabotaggio.

La perturbazione può riguardare un **intero territorio** nazionale o solo una **parte**.

Il regolamento sul cabotaggio prevede che sia lo Stato membro interessato a **ricorrere alla Commissione**, che è titolare del potere di adozione delle misure di salvaguardia.

Lo stato deve però fornire le **informazioni necessarie** e indicare le misure che intende **adottare nei confronti dei propri trasportatori**.

La perturbazione del mercato del mercato è grave se:

- l'eccedenza di offerta di trasporto è **forte**;
- può **prolungarsi** nel tempo;
- può minare l'equilibrio finanziario e **mettere a rischio** la sopravvivenza di un grande numero di imprese.

Sulla natura delle misure si può dire:

- il contenuto è **individuato dalla Commissione**, sebbene con l'assistenza in sede di "comitatologia";
- quale "**extrema ratio**" potrebbe essere disposta la **temporanea sospensione** dell'applicazione del regolamento sul cabotaggio nella zona in crisi per un massimo di **sei mesi**;
- è possibile il **rinnovo** delle misure per un **periodo identico**;
- ove adottate, la decisione è presa entro un mese;
- la decisione può essere deferita al Consiglio dagli stati membri;
- il Consiglio può disporre misure differenti, ma sempre di durata temporale come sopra indicato;
- la Commissione può anche proporre al Consiglio l'ulteriore proroga.

Le misure di salvaguardia pertanto non si riferiscono solamente ai vettori ospitati, ma impongono in parallelo agli stati richiedenti l'obbligo di contestuale adozione (**cioè dalla stessa data**) di provvedimenti **equivalenti** riferiti ai propri vettori.

In caso di provvedimenti limitativi è da ritenere pertanto che analoga portata dovrebbero avere anche le misure rivolte ai vettori nazionali.

Appare anche logico che la richiesta degli stati debba essere **adeguatamente motivata**. Non risulta che finora siano stati adottati provvedimenti similari.

Misure di salvaguardia sono state previste anche negli **Atti di adesione** dei nuovi Stati membri. Quelle riferite specificamente a ciascuno di questi operano come disciplina speciale.

Le stesse sono **invocabili nel periodo transitorio** dopo il secondo o il

terzo anno dall'adesione, a seconda della struttura del periodo transitorio, nel caso uno stato abbia scelto di applicare il regolamento di cabotaggio.

Le circostanze per le quali possono essere invocate sono in fondo le stesse sopra precisate. In casi **eccezionali**, inoltre, lo Stato membro può **sospendere immediatamente** l'applicazione del regolamento sul cabotaggio, informandone prontamente la Commissione.

## 8 CONCLUSIONE

La concorrenza derivante dall'ammissione dei vettori non residenti al mercato interno ha da sempre stimolato l'ansia delle imprese che su tale mercato fundamentalmente vivono.

Così accadeva nella metà degli anni 90, man mano che s'avvicinava la scadenza dell'1.7.1998, che segnò il superamento dei contingenti nel cabotaggio. Ciò anche se era dimostrato che le autorizzazioni previste nel periodo transitorio erano state utilizzate solo in parte.

La preoccupazione si è ripresentata puntuale negli anni 2000, in particolare non appena è stato chiaro che alcuni nuovi Paesi membri, specie la Slovenia, avrebbero avuto immediatamente la libertà di cabotaggio.

La realtà sembra ora confermare che questi concorrenti possono essere temibili.

È da considerare però che la grande sfida si gioca già sul versante del mercato dei trasporti infracomunitari.

Non di meno, al di là della gestione del presente e dei provvedimenti che possono essere adottati nel periodo transitorio, tutti comunque **piuttosto complessi e di difficile percorribilità**, non si deve dimenticare che fra alcuni anni, ormai all'incirca 3 o 4, i paesi che potranno svolgere il libero cabotaggio saranno altri 7, alcuni dei quali con notevoli capacità di offrire servizi di trasporto.

Questa realtà merita fin d'ora di essere attentamente considerata in modo che le imprese si sforzino di migliorare le loro capacità di fornire prestazioni che consentano di affrontare un mercato sempre più allargato assicurando qualità, esperienza, **diversificazione dell'offerta di servizi** per vincere una sfida che, si spera, non debba per forza limitarsi ad essere giocata sulla discriminante del prezzo più basso.

**Il Trattato costitutivo della Comunità e la stessa Costituzione europea, che si auspica non trovi intralci nella sua entrata in vigore, prevedono del resto il cabotaggio** quale elemento essenziale della politica comune dei trasporti.