II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 6 novembre 1986

indirizzato al governo del Regno di Spagna in merito a un progetto di legge di orientamento dei trasporti terrestri

(86/537/CEE)

Conformemente all'articolo 1 della decisione del Consiglio, del 21 marzo 1962 [1], relativa all'istituzione di una procedura di esame e di consultazione preventivi per alcune disposizioni legislative, regolamentari o amministrative previste dagli Stati membri nel settore dei trasporti, modificata dalla decisione 73/402/CEE del Consiglio [2], il governo spagnolo ha trasmesso alla Commissione, con lettera dell'11 marzo 1986 della propria rappresentanza permanente presso le Comunità europee, il testo di un progetto di legge relativo all'orientamento dei trasporti terrestri.

La lettera della rappresentanza permanente è pervenuta alla Commissione il 24 marzo 1986 e, conformemente all'articolo 1 della suddetta decisione del Consiglio, essa è stata parimenti trasmessa agli altri Stati membri.

Per iniziativa della Commissione ha avuto luogo a Bruxelles, nei giorni 17 e 18 aprile 1986, una riunione informativa con il governo spagnolo. La Commissione non ha ritenuto opportuno procedere ad una consultazione con tutti gli Stati membri in merito alle disposizioni in questione.

A norma dell'articolo 2, paragrafo 1 della decisione del Consiglio, la Commissione formula il seguente parere:

1. La Commissione ha preso conoscenza del progetto di legge di orientamento dei trasporti terrestri che le è stato sottoposto, per esame e consultazione, dal governo spagnolo.

2. Nell'esaminare il progetto la Commissione, conformemente a quanto previsto dalla decisione del Consiglio del 21 marzo 1962, intende limitarsi agli aspetti che potrebbero inferire con l'azione condotta nel quadro della politica comune dei trasporti prevista dal trattato che istituisce la Comunità economica europea. È pertanto a tale livello, e più particolarmente a livello delle incidenze che gli orientamenti previsti potrebbero comportare sul trasporto internazionale comunitario, che si colloca il presente parere. La Commissione ha preso in considerazione gli aspetti nazionali del progetto di legge soltanto nella misura necessaria all'attuazione del trattato o delle normative comunitarie.

   In particolare, la Commissione non ha esaminato disposizioni relative:

   — ai trasporti urbani o interurbani di viaggiatori effettuati con metropolitana, autobus, tram, filobus e teleferiche;

   — alla concessione e alla gestione delle ferrovie private;

   — alle attività ausiliarie e complementari del trasporto principale.

3. La Commissione approva l'iniziativa del governo spagnolo rivolta all'organizzazione e al funzionamento di un sistema comune di trasporto atto a soddisfare le esigenze della collettività con la massima efficienza e al minimo costo sociale, e condotta mirando ad armonizzare le condizioni di concorrenza tra i diversi modi e le varie imprese di trasporto e proteggendo la libertà di scelta degli utenti (articoli 3, 4 e 5).

   Essa constata con soddisfazione che i servizi e le attività di trasporto si iscrivono nel quadro dell'economia di mercato, con l'impegno, tuttavia, per i poteri pubblici, di favorire la produttività e la massimizzazione delle risorse (articolo 12).

[1] GU n. 23 del 3. 4. 1962, pag. 720, punto 62.
[2] GU n. L 347 del 17. 12. 1973, pag. 48.

Tuttavia, essa constata che il progetto di legge prevede la possibilità, per motivi economici e sociali, di fissare, a titolo eccezionale, tariffe di sostegno nell'interesse di particolari imprese (articolo 19, punto 4), nonché obblighi di servizio pubblico, riduzioni o sconti tariffari (articolo 20). Essa richiama l'attenzione sul fatto che le misure tariffarie di sostegno richiedono un'autorizzazione preliminare della Commissione conformemente all'articolo 70, quarto capoverso del trattato CECA e all'articolo 80, paragrafo 2, del trattato CEE, e che la possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile rientra nel campo d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio [1].

Infine, la Commissione ha preso atto delle dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti del governo spagnolo nel corso della succitata riunione informativa, secondo cui le misure previste dall'articolo 26 saranno attuate soltanto in casi del tutto eccezionali (guerra o catastrofi naturali) e non mirano ad una ripartizione autoritaria del traffico merci tra i vari modi di trasporto, che sarebbe incompatibile con gli obiettivi del trattato, secondo quanto raccomandato dalla Commissione nel suo libro bianco sul completamento del mercato interno. Essa chiede pertanto al governo spagnolo di precisare i casi in cui i provvedimenti in oggetto trovano applicazione.

4. Le disposizioni riguardanti i trasporti su strada inducono a formulare le seguenti considerazioni :

4.1. *Accesso alla professione*

La Commissione constata che il progetto di legge fissa il quadro delle disposizioni concernenti l'accesso alle professioni di trasportatore di merci e di trasportatore di viaggiatori su strada conformemente alle prescrizioni generali del diritto comunitario in materia.

Tuttavia, nell'articolo 43, paragrafo 1, il progetto rinvia al campo regolamentare per l'ulteriore fissazione delle misure di esecuzione, in particolare per quanto riguarda la definizione e le modalità d'applicazione del requisito di capacità professionale dei trasportatori. Il governo spagnolo deve sottoporre anche tali misure di esecuzione alla valutazione preliminare della Commissione.

D'altronde, la Commissione chiede che il testo dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera a) del progetto di legge, che riguarda il requisito della nazionalità, venga modificato in modo da garantire esplicitamente la parità di trattamento ai cittadini degli altri Stati membri, in conformità alle disposizioni del trattato concernenti il diritto di stabilimento.

Infine, la Commissione richiama l'attenzione del governo spagnolo sul fatto che la « prima disposizione transitoria », riportata a pagina 144 del progetto di legge e riguardante la capacità professionale, è contraria alle disposizioni delle direttive 74/561/CEE [2] e 74/562/CEE del Consiglio [3], modificate dalle direttive 85/578/CEE [4] e 85/579/CEE del Consiglio [5]. Ai sensi di tali disposizioni e dell'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, le disposizioni relative all'accesso alla professione si applicano dal giorno dell'adesione e non è pertanto possibile dispensare dall'obbligo di comprovare la capacità professionale le persone ammesse all'esercizio della professione dopo tale data.

4.2. *Altre disposizioni comuni ai trasporti di merci e di viaggiatori su strada*

Il requisito della nazionalità previsto dall'articolo 48, paragrafo 1, lettera a) suscita un'osservazione identica a quella formulata nel precedente punto 4.1 relativamente all'articolo 42, paragrafo 1, lettera a).

La Commissione constata che le autorizzazioni che abilitano i rispettivi titolari ad effettuare trasporti su strada potrebbero, conformemente alle condizioni fissate nell'articolo 53, essere trasferite a terzi. La Commissione richiama l'attenzione del governo spagnolo sul fatto che le autorizzazioni previste dalla direttiva 65/269/CEE del Consiglio [6], modificata da ultimo dalla direttiva 85/505/CEE [7], dal regolamento (CEE) n. 3164/76 [8], modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 3243/85 [9], dal regolamento (CEE) n. 516/72 [10] e dal regolamento (CEE) n. 517/72 del Consiglio [11], sono personali e non possono in alcun caso essere trasferite a terzi. La Commissione chiede che il progetto venga modificato per divenire conforme al diritto comunitario.

La Commissione prende atto delle dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti del governo spagnolo nel corso della succitata riunione informativa, secondo le quali :

— è opportuno interpretare la prima frase dell'articolo 112, paragrafo 1, lettera a) come segue : « a) detto trasporto è consentito generalmente in forza delle disposizioni dei trattati internazionali di cui la Spagna è parte contraente o di qualsiasi disposizione specifica del diritto nazionale ».

La Commissione osserva in proposito che, conformemente alle dichiarazioni della delegazione spagnola, il citato punto a) riguarda i trasporti internazionali, che sono esonerati da qualsiasi autorizzazione ;

[1] GU n. L 156 del 28. 6. 1969, pag. 1.

[2] GU n. L 308 del 19. 11. 1974, pag. 18.
[3] GU n. L 308 del 19. 11. 1974, pag. 23.
[4] GU n. L 372 del 31. 12. 1985, pag. 34.
[5] GU n. L 372 del 31. 12. 1985, pag. 35.
[6] GU n. 88 del 24. 5. 1965, pag. 1469/65.
[7] GU n. L 309 del 21. 11. 1985, pag. 27.
[8] GU n. L 357 del 29. 12. 1976, pag. 1.
[9] GU n. L 309 del 21. 11. 1985, pag. 1.
[10] GU n. L 67 del 20. 3. 1972, pag. 13.
[11] GU n. L 67 del 20. 3. 1972, pag. 19.

— il termine « spagnolo » verrà soppresso nell'articolo 112 paragrafo 1, lettera b), in quanto contrario al diritto comunitario.

La Commissione ritiene necessario sottolineare che, in seguito alla sentenza della Corte di giustizia, del 22 maggio 1985, nella causa 13/83 [1], il Consiglio deve realizzare, entro termini ragionevoli, la libera prestazione di servizi per i trasporti nazionali effettuati da trasportatori non residenti in uno Stato membro. Gli imperativi della libertà di prestazione di servizi comportano l'eliminazione di ogni restrizione nei confronti del prestatore di servizi per quanto riguarda la nazionalità o il luogo di stabilimento di quest'ultimo. La Commissione suggerisce al governo spagnolo di redigere la legge in modo che le decisioni che il Consiglio dovrà adottare in materia di trasporti di merci e di viaggiatori possano essere prese in considerazione senza ulteriori difficoltà. A tal fine sarebbe opportuno inserire nel testo dell'articolo 112, paragrafo 3 una riserva circa le misure che il Consiglio adotterà.

4.3. *Disposizioni specifiche ai trasporti di merci su strada*

La definizione del trasporto per conto proprio contenuta nell'articolo 104 differisce lievemente da quella che figura al punto 11 dell'allegato 1 alla prima direttiva del Consiglio del 23 luglio 1962 [2], modificata da ultimo dalla direttiva 83/572/CEE [3]. Per evitare ogni ambiguità nel traffico intracomunitario, la Commissione preferirebbe che l'articolo 104 facesse riferimento alla definizione del trasporto per conto proprio data nella prima direttiva.

Per quanto riguarda l'articolo 12, paragrafo 2, la Commissione richiama l'attenzione del governo spagnolo sul fatto che tale disposizione non può pregiudicare la corretta applicazione in Spagna delle norme comunitarie, segnatamente le disposizioni della suddetta prima direttiva, in virtù delle quali taluni trasporti di merci su strada tra gli Stati membri sono esonerati da qualsiasi regime di autorizzazione e/o di contingentamento.

La Commissione constata che il progetto di legge non riprende le disposizioni comunitarie relative al trasporto combinato della direttiva 75/130/CEE del Consiglio [4], modificata dalle direttive 79/5/CEE [5], 82/3/CEE [6] e 82/603/CEE [7], in particolare la definizione del trasporto combinato strada/ferrovia e la liberalizzazione di tale trasporto da qualsiasi regime di contingentamento e di autorizzazione. A giudizio della Commissione, sarebbe auspicabile che nel progetto di legge figurasse in merito un riferimento esplicito al diritto comunitario.

4.4. *Disposizioni specifiche ai trasporti di viaggiatori su strada*

Le disposizioni dei capitoli V e VI relative ai trasporti internazionali di viaggiatori si applicano, ad un tempo, ai trasporti intracomunitari e ai trasporti da e verso i paesi terzi. Per quanto riguarda i trasporti intracomunitari, la Commissione richiama l'attenzione del governo spagnolo sull'obbligo di garantire la corretta esecuzione dei regolamenti del Consiglio 177/66/CEE [8], (CEE) n. 516/72 e (CEE) n. 517/72.

La Commissione constata che, nell'articolo 109, le tre categorie di servizi definite dal progetto di legge corrispondono a quelle dei summenzionati regolamenti CEE; per contro, il capitolo VI prevede un'altra categoria denominata « servizi turistici » non prevista dal diritto comunitario ma che può interferire con l'una o con l'altra delle tre succitate categorie.

Orbene, tali « servizi turistici » sono soggetti a un regime di controllo diverso dalla normativa comunitaria e possono pertanto creare situazioni incompatibili. La Commissione chiede al governo spagnolo di riesaminare l'opportunità di mantenere detta categoria per i trasporti di viaggiatori su strada.

D'altro canto, la procedura e i criteri previsti nell'articolo 111 per l'istituzione di un servizio regolare non sono del tutto conformi a quelli previsti dal regolamento (CEE) n. 517/72. Di conseguenza, si invita il governo spagnolo a recepire nel progetto di legge le disposizioni di detto regolamento.

In conclusione, e nell'intento di evitare ogni ambiguità, la Commissione chiede, per quanto riguarda i trasporti intracomunitari di viaggiatori su strada, che le definizioni e procedure figurino nel progetto di legge con un riferimento esplicito al diritto comunitario.

5. Sulle disposizioni del titolo VI del progetto di legge relative al trasporto ferroviario, dedicate più particolarmente all'azienda di stato « Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles » (RENFE), si formulano le seguenti considerazioni:

5.1. La Commissione approva:

— il riconoscimento, da parte dello Stato, alla RENFE della personalità giuridica indipendente da quella dello Stato (articolo 181) e dell'autonomia di gestione (articolo 182, paragrafo 3);

— la fissazione delle direttive di base dell'azione della RENFE, degli obiettivi da conseguire e del contributo finanziario dello Stato alla RENFE, nel quadro di contratti-programma (articolo 183);

[1] GU n. C 144 del 13. 6. 1985.
[2] GU n. 70 del 6. 8. 1962, pag. 2005, punto 62.
[3] GU n. L 332 del 28. 11. 1983, pag. 33.
[4] GU n. L 48 del 22. 2. 1975, pag. 31.
[5] GU n. L 5 del 9. 1. 1979, pag. 33.
[6] GU n. L 5 del 9. 1. 1982, pag. 12.
[7] GU n. L 247 del 22. 8. 1982, pag. 6.
[8] GU n. 147 del 9. 8. 1966, pag. 2688/66.

— l'obbligo imposto alla RENFE di gestire i propri servizi ferroviari in modo da garantire l'equilibrio finanziario dell'esercizio ;

— il versamento alla RENFE di sovvenzioni relative alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico, alla normalizzazione dei conti e alla compensazione del disavanzo di esercizio.

5.2. La Commissione, mentre constata che le succitate disposizioni seguono l'orientamento della politica comune dei trasporti, ricorda che il governo spagnolo dovrà rispettare la normativa comunitaria in materia, segnatamente i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 (1), (CEE) n. 1192/69 (2), e (CEE) n. 1107/70 (3), modificato dai regolamenti (CEE) n. 1473/75 (4) e (CEE) n. 1658/82 (5), nonché la decisione 75/327/CEE (6) del Consiglio, quando procederà all'elaborazione delle disposizioni d'applicazione della legge e, in particolare, del capitolato d'oneri del contratto di piano e delle leggi finanziarie di approvazione del bilancio ; sarebbe pertanto auspicabile, al solo scopo di evitare ogni ambiguità, che il progetto di legge facesse riferimento esplicito al diritto comunitario.

5.3. La Commissione constata tuttavia che le disposizioni dell'articolo 189 relative alla formazione dei prezzi di trasporto, mentre lasciano alla RENFE « un'autonomia di gestione quanto più ampia possibile », impongono tuttavia all'azienda dei limiti stabiliti dall'amministrazione e l'obbligo di rispettare le procedure di omologazione delle tariffe fissate dagli articoli 18 e 19 del progetto di legge, che si applicano anche ad altre imprese di trasporto pubbliche. Tali disposizioni, nella misura in cui si applicano ai trasporti internazionali ferroviari di viaggiatori e di merci, non sono conformi alle disposizioni delle decisioni del Consiglio 82/529/CEE (7) e 83/418/CEE (8). I testi degli articoli 18, 19 e 189 dovranno essere modificati per tener conto di dette disposizioni comunitarie. Al solo scopo di evitare ogni ambiguità, sarebbe auspicabile un riferimento esplicito al diritto comunitario.

5.4. La Commissione constata infine che i diversi controlli e le varie ispezioni delle attività della RENFE di cui all'articolo 193 devono evitare, nella misura del possibile, un'ingerenza nella gestione ordinaria e limitarsi a controlli a posteriori.

6. La Commissione constata che il progetto di legge che le è stato sottoposto riguarda gli orientamenti della politica nazionale dei trasporti terrestri e che la sua portata potrà essere valutata appieno soltanto quando si conosceranno le misure di applicazione che ne deriveranno. Essa invita pertanto il governo spagnolo a trasmetterle in tempo utile dette misure d'applicazione nel quadro della procedura di esame e di consultazione preventivi istituita dalla decisione del Consiglio del 21 marzo 1962.

7. La Commissione informa gli altri Stati membri del presente parere.

Fatto a Bruxelles, il 6 novembre 1986.

Per la Commissione

Stanley CLINTON DAVIS

Membro della Commissione

(1) GU n. L 156 del 28. 6. 1969, pag. 1.
(2) GU n. L 156 del 28. 6. 1969, pag. 8.
(3) GU n. L 130 del 15. 6. 1970, pag. 1.
(4) GU n. L 152 del 12. 6. 1975, pag. 1.
(5) GU n. L 184 del 29. 6. 1982, pag. 1.
(6) GU n. L 152 del 12. 6. 1975, pag. 3.
(7) GU n. L 234 del 9. 8. 1982, pag. 5.
(8) GU n. L 237 del 26. 8. 1983, pag. 32.