Causa 2/84

Commissione delle Comunità europee
contro
Repubblica italiana

« Trasporto combinato strada/ferrovia — stazione di scarico del veicolo in un paese terzo »

Massime

Trasporti — Trasporti su strada — Trasporto combinato strada/ferrovia — Transito attraverso un paese terzo — Scarico dell'autoveicolo in una stazione del paese terzo — Applicazione della direttiva n. 75/130 — Presupposti
(Direttiva del Consiglio n. 75/130)

La direttiva n. 75/130, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merci combinati strada/ferrovia fra Stati membri, va interpretata nel senso che essa si applica anche al trasporto combinato strada/ferrovia fra due Stati membri che implichi l'attraversamento di un paese terzo, anche se il veicolo stradale viene scaricato in una stazione ferroviaria del paese terzo, purché tuttavia questa sia la stazione adeguata più vicina al punto di scarico della merce trasportata e purché lo scarico del veicolo venga effettivamente comprovato mediante l'apposizione, sul documento di trasporto, del timbro dell'amministrazione ferroviaria nella stazione suddetta.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON del 13 febbraio 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Con il ricorso oggi in esame la Commissione vi chiede di dichiarare che l'Italia è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/130, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merci combinati strada/ferrovia fra Stati membri [1].

* Traduzione dal francese.

1 — GU L 48, pag. 31.

Con questo testo, adottato nell'ambito della politica comune dei trasporti, il legislatore comunitario ha concesso un trattamento preferenziale a un tipo di trasporto misto di merci, effettuato parte su strada e parte per ferrovia. La finalità perseguita con la direttiva 75/130 è quella di ridurre al minimo il percorso stradale a vantaggio del percorso ferroviario, dati i tre vantaggi che esso offre: economia d'energia, snellimento della circolazione stradale con aumento della sicurezza, protezione dell'ambiente (secondo « considerando »).

A questo scopo, mentre il trasporto di merci su strada è ancora soggetto ad un sistema di autorizzazione e ad un contingente comunitario, la direttiva 75/130 prevede che

« Ogni Stato membro dovrà esonerare da qualsiasi regime di contingentamento e di autorizzazione, al più tardi entro il 1° ottobre 1975, i trasporti combinati di cui all'art. 1 » (art. 2).

Tuttavia, questa liberalizzazione non riguarda che i trasporti combinati strada/ferrovia, cioè

« i trasporti stradali di merci tra Stati membri per i quali [i veicoli] ... sono trasportati per ferrovia dalla stazione adeguata di carico del veicolo più vicina al punto di carico della merce fino alla stazione adeguata di scarico del veicolo più vicina al punto di scarico della merce » (art. 1, n. 1, primo trattino).

Onde evitare abusi, l'osservanza di queste norme è garantita mediante misure di controllo. L'art. 3 contempla infatti l'obbligo, per il trasportatore, di completare il documento di trasporto

« con l'indicazione delle stazioni ferroviarie di carico e di scarico del veicolo ».

Si precisa inoltre che

« Tali menzioni vengono apposte prima che il trasporto abbia avuto luogo e confermate mediante apposizione di un timbro delle amministrazioni ferroviarie nelle stazioni in questione, al termine della parte di trasporto effettuata per ferrovia ».

2. Queste disposizioni hanno dato origine ad una divergenza d'interpretazione che verte sulla nozione di « stazione adeguata di scarico del veicolo più vicina » al punto di scarico della merce.

Le autorità italiane continuano infatti ad assoggettare all'autorizzazione di trasporto l'entrata in Italia di tutti i veicoli trasportati per ferrovia dalla Repubblica federale di Germania e scaricati a Lugano, sostenendo che la direttiva non può applicarsi ad un trasporto combinato strada/ferrovia dal momento che la stazione di scarico non si trova nel territorio della Comunità, ma in uno Stato terzo, nella fattispecie la Svizzera. Per la Commissione, al contrario, la stazione di scarico può essere situata in uno Stato terzo qualora il luogo di consegna della merce si trovi in uno Stato membro. Osserverò incidentalmente che non è contestato che in realtà Lugano costituisce la stazione di scarico più vicina alle località d'Italia ubicate nell'estremo nord di questo Stato, dal momento che essa è più vicina a dette località della stazione di Milano.

La controversia si limita quindi al se sia conforme alla direttiva 75/130 la conservazione, da parte dell'Italia, di un sistema di previa autorizzazione di trasporto per l'entrata dei veicoli che transitano da una stazione di scarico ubicata in uno Stato terzo prima di giungere, su strada, al punto di scarico situato in uno Stato membro.

Vediamo ora gli argomenti rispettivamente svolti dalle parti.

3. Osservando che la direttiva non esclude affatto che la stazione di scarico possa essere ubicata nel territorio di uno Stato terzo, la Commissione fa carico all'Italia di

aver istituito, per l'applicazione di detto testo, una restrizione che questo non aveva contemplato e che, com'essa ha esposto in udienza, è incompatibile con le finalità perseguite dal legislatore comunitario.

L'Italia respinge questo ragionamento.

Essa dichiara anzitutto che la direttiva, se avesse voluto includere nella sua sfera d'applicazione le stazioni ubicate nel territorio di uno Stato terzo, lo avrebbe indicato espressamente. In secondo luogo, a suo avviso, questa tesi è confermata tanto dall'art. 3 della direttiva in questione quanto dalle direttive di negoziato fornite dal Consiglio alla Commissione per l'attuazione della decisione 26 marzo 1981 « relativa all'apertura di negoziati tra la Comunità economica europea ed alcuni paesi terzi per la fissazione di norme comuni applicabili a taluni trasporti di merci combinati strada/ferrovia ».

L'art. 3 impone infatti alle amministrazioni ferroviarie l'obbligo di timbrare il documento di trasporto. Orbene, poiché la direttiva può aver valore solo nella Comunità, siffatto obbligo non vincola l'amministrazione di uno Stato terzo.

Il governo italiano ritiene che la sua interpretazione sia corroborata dalle summenzionate direttive di negoziato, che includono espressamente il caso di specie, e ne desume a contrario che l'ipotesi di cui trattasi — stazione di scarico ubicata in uno Stato terzo — non entra nella sfera d'applicazione della direttiva n. 75/130.

4. A prima vista si può indubbiamente essere tentati di condividere il punto di vista della Commissione. Nessuno contesta infatti che la sua interpretazione rientri nell'ambito della politica perseguita in questo settore dal Consiglio. Questo, privilegiando i trasporti combinati intracomunitari, ha inteso stimolare l'impiego della ferrovia e ridurre al minimo la lunghezza dei trasporti stradali. Si comprende perciò che la Commissione abbia incluso la fattispecie in questa logica. Ma dobbiamo chiederci se, sotto il profilo giuridico, essa abbia facoltà di farlo.

Per convincervi, agli argomenti svolti dall'Italia la Commissione oppone che l'onere derivante dall'art. 3 grava in via principale sul vettore il quale, per fruire della direttiva, deve produrre una prova consistente nell'apposizione di un timbro. Poco importa quindi che detta operazione, cui sono tenute le amministrazioni degli Stati membri, venga espletata dall'amministrazione di uno Stato terzo dal momento che questa, senza esservi tenuta, accetta di svolgere questo compito.

Per quel che riguarda le istruzioni fornite per i negoziati con gli Stati terzi, la Commissione sostiene ch'esse non hanno alcuna incidenza sulla sfera d'applicazione e sull'interpretazione della direttiva n. 75/130.

5. Contrariamente alla Commissione, ritengo che l'art. 3 debba interpretarsi nel senso ch'esso comporta fra l'altro un obbligo incombente all'amministrazione ferroviaria. I termini usati — « tali menzioni *vengono apposte ... e confermate mediante apposizione di* un timbro delle amministrazioni ferroviarie nelle stazioni in questione ... » [2] — dimostrano, col loro carattere imperativo, trattarsi di un obbligo che, in quanto

2 — La sottolineatura è mia.

tale, non può imporsi se non alle amministrazioni ferroviarie degli Stati membri.

Questa interpretazione è confortata dalle direttive di negoziato. Queste, infatti, includono nei rapporti di traffico sui quali i negoziati devono vertere

« i trasporti combinati strada/ferrovia effettuati:

...

— tra due Stati membri e in transito sul territorio di un paese terzo (se il trasporto stradale comporta l'attraversamento di una frontiera tra uno Stato membro ed un paese terzo) »,

e, per meglio definire il compito così attribuito alla Commissione, il Consiglio ha precisato, con nota in calce, che

« I trasporti fra due Stati membri che comportano un transito interamente ferroviario sul territorio di un paese terzo sono già compresi nel campo di applicazione della direttiva » (75/130).

L'interpretazione fornita dalla Commissione a sostegno del suo ricorso riflette certamente il pensiero del legislatore comunitario, ma anticipa a mio parere la situazione de jure condendo, della quale la direttiva n. 75/130 rappresenta solo una tappa. Il sistema istituito da questo testo deve venire completato. Se è questo, come indubbiamente è, lo scopo della decisione adottata il 26 marzo 1981 dal Consiglio, appare difficile pervenirvi immediatamente mediante un'interpretazione estensiva della sfera d'applicazione della direttiva n. 75/130, che si risolverebbe nella condanna di uno Stato membro per essere questo venuto meno ad un obbligo che non è stato chiaramente posto a suo carico.

6. Concludo quindi per la reiezione del ricorso di inadempimento proposto dalla Commissione nei confronti dell'Italia per inosservanza degli obblighi imposti dalla direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/130, e propongo di porre le spese a carico della ricorrente.