Causa 101/84

Commissione delle Comunità europee
contro
Repubblica italiana

« Inadempimento di stato: rilevazione dei dati statistici sui trasporti su strada »

Massime

Stati membri — Obblighi — Esecuzione delle direttive — Inadempimento — Giustificazione — Forza maggiore — Presupposti
(Trattato CEE, art. 169)

Benché, per giustificare l'inosservanza degli obblighi impostigli da una direttiva comunitaria, lo Stato membro che si sia trovato di fronte a difficoltà momentanee insormontabili possa invocare la forza maggiore, ciò vale solo per il periodo necessario ad un'amministrazione normalmente diligente per porvi rimedio.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON del 21 maggio 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La Comunità economica europea sviluppa gradualmente una politica comune dei trasporti in base agli art. 74 e seguenti del trattato CEE. Perché ciò sia possibile è importante ch'essa sia in grado di valutare con esattezza il volume dei trasporti nella Comunità. A termini dell'art. 213 del trattato, la Commissione può raccogliere tutte le informazioni necessarie nei limiti ed alle condizioni stabilite dal Consiglio. A questo scopo è stata emanata la direttiva 78/546 del Consiglio, del 12 giugno 1978, « relativa alla rilevazione statistica dei trasporti di

* Traduzione dal francese.

merci su strada nell'ambito di una statistica regionale », intesa, com'è precisato nel primo punto del preambolo, a consentire « una migliore conoscenza dell'ampiezza e dell'evoluzione dei trasporti di merci su strada effettuati a mezzo di veicoli immatricolati nella Comunità ».

La direttiva impone agli Stati membri i seguenti obblighi:

1) Rilevazione — e comunicazione a mezzo di apposite tabelle — dei dati statistici annuali sui trasporti effettuati mediante veicoli immatricolati in uno Stato membro nel territorio di questo stato (trasporti nazionali) e fra questo stato e un altro Stato membro o un paese terzo (trasporti internazionali) (art. 3).

2) Comunicazione annuale — da effettuarsi per la prima volta per il 1979 — entro la fine dell'anno successivo all'anno di riferimento, delle tabelle redatte in conformità all'art. 3 (art. 5).

3) — Invio alla Commissione, al più tardi al momento della comunicazione dei primi risultati, di una relazione particolareggiata sui metodi di rilevazione impiegati.

   — Adozione dei provvedimenti necessari per ottenere risultati d'indagine sufficienti per quanto riguarda i quantitativi trasportati nell'ambito sia di trasporti nazionali sia di trasporti internazionali.

   — Comunicazione annuale alla Commissione di dati sulla percentuale delle mancate risposte, sull'attendibilità dei risultati e sul metodo usato per il calcolo delle prestazioni (art. 6).

4) L'art. 10, n. 1, dispone inoltre che

   « Gli Stati membri mettano in vigore le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro e non oltre il 1° gennaio 1979 ».

2. Siete chiamati a conoscere di un inadempimento contestato alla Repubblica italiana in relazione agli obblighi impostile dalla citata direttiva. La Commissione fa carico a detto stato di aver omesso di effettuare la rilevazione dei dati statistici sui trasporti di merci su strada secondo le modalità prescritte dalla direttiva.

Essa deduce che il governo della Repubblica italiana

— non ha comunicato, dal 1979, alcun dato relativo ai trasporti nazionali;

— ha fornito statistiche incomplete per il 1979 e il 1980 relativamente ai trasporti internazionali.

Lo stato convenuto fa presente che il Centro elaborazione dati del ministero italiano dei trasporti è stato oggetto di un attentato, con conseguente distruzione degli archivi e dei dati già archiviati, elemento base per l'estrazione dei campioni necessari per le rilevazioni statistiche. Occorreva pertanto ricostituire gli archivi. Il governo della Repubblica italiana ha precisato che questo compito è stato affidato, per quanto concerne i trasporti nazionali per conto terzi, ad una ditta specializzata, ma che è inoltre necessario correggere i dati raccolti, il che richiede più tempo del previsto.

Dalle risposte fornite dal governo italiano ai quesiti postigli nel corso della fase scritta del procedimento risulta:

— che i dati relativi ai trasporti internazionali in conto terzi dovevano essere disponibili alla fine del marzo 1985;

— che, per quanto concerne i trasporti internazionali in conto proprio, si è ancora nella fase della ricerca del metodo da applicare ai dati raccolti, ma sussistono tuttora « notevoli difficoltà »;

— che i dati relativi ai trasporti nazionali in conto proprio e in conto terzi devono

ancora essere in gran parte corretti e non potranno essere comunicati prima della fine del 1985.

La Repubblica italiana sostiene che questa situazione è dovuta ad un evento di forza maggiore e più particolarmente alle « obiettive difficoltà » che ne sono conseguite.

Nella lettera 8 giugno 1982 indirizzata al ministro italiano degli affari esteri la Commissione ha riconosciuto espressamente che l'attentato costituiva un caso caratteristico di forza maggiore. Dinanzi a questa Corte essa rileva che l'omissione del governo italiano è dovuta non solo alle incontestabili difficoltà che ne sono derivate, ma anche al « comportamento di una pubblica amministrazione che, a seguito di un evento certamente non previsto, né prevedibile, non ha dimostrato di essere capace di rimediare a quanto successo, mettendo in opera quella normale diligenza che si deve usare in tutte le circostanze »; sarebbe inconcepibile che le difficoltà invocate sussistano a distanza di cinque anni dall'attentato. La Commissione ricorda che nel 1979 il ministero italiano dei trasporti aveva assicurato che la prima rilevazione statistica sui trasporti nazionali sarebbe stata effettuata a decorrere dal gennaio 1980, che, nonostante le assicurazioni fornite, nessuna delle scadenze via via annunciate è stata rispettata e che nel corso del 1981 le autorità italiane si sono richiamate, a mo' di giustificazione, alla saturazione del centro di calcolo e alla mancanza di personale.

3. Sotto il profilo sostanziale, l'inadempimento rimproverato allo stato convenuto non è contestato. E tuttavia è assodato che alla data dell'udienza esso non aveva ancora adempiuto gli obblighi impostigli dalla direttiva.

Dalla lettera stessa del trattato emerge che, per quanto riguarda l'attuazione delle direttive comunitarie, gli Stati membri sono soggetti ad un obbligo non di mezzi, ma di *risultato.*

A tenore dell'art. 5, 1° comma, del trattato infatti,

« gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti ».

L'art. 189, 3° comma, dispone inoltre che

« la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi ».

Il precitato art. 10 della direttiva ricorda la natura di quest'obbligo e fissa inoltre il termine per l'adempimento dello stesso.

Chi è soggetto ad un obbligo di risultato deve, in caso d'inadempimento, dimostrare che l'inadempimento è e *resta* dovuto ad un evento imprevedibile e inevitabile.

Nessuno può negare che la distruzione degli archivi di dati statistici costituisca un caso tipico di forza maggiore. Il ministero italiano dei trasporti ne informò gli uffici comunitari competenti con lettera 18 gennaio 1979. L'attentato avvenne quindi nel periodo fine 1978 — inizio 1979. Nel periodo immediatamente successivo non si poteva pretendere che la Repubblica italiana adempisse il proprio obbligo. Pertanto, la Commissione, avvalendosi del suo potere discrezionale, concesse di fatto allo stato convenuto una dilazione di tre anni prima di iniziare nei suoi confronti il procedimento per inadempimento in base all'art. 169 del trattato.

Essa aveva motivo di farlo: infatti, il verificarsi dell'attentato che giustificò l'inadempi-

mento, al momento dell'entrata in vigore della direttiva, dell'obbligo imposto allo stato interessato non poteva avere l'effetto né di esonerare detto stato dall'obbligo né di attribuirgli il potere di stabilire discrezionalmente il termine per l'adempimento dello stesso.

A proposito dell'importanza del rispetto di questo termine, avete già dichiarato che

« l'esatta attuazione delle direttive è tanto più importante in quanto i provvedimenti d'attuazione sono rimessi alla discrezione degli Stati membri e, ove non raggiungessero gli scopi prefissi nel termine stabilito, esse resterebbero lettera morta. Se è vero che, nei confronti degli Stati membri destinatari, le disposizioni di una direttiva non sono meno vincolanti di altre norme di diritto comunitario, ciò è ancora più vero delle disposizioni che fissano il termine per l'entrata in vigore dei provvedimenti contemplati (...) », (sentenza 26 febbraio 1976, causa 52/75, Commissione/Italia, Racc. 1976, pag. 277, punto 10 della motivazione, a pag. 284).

Il problema che si pone, pertanto, è se il governo italiano, il quale — come ho ricordato — si trovava nell'impossibilità di rispettare il termine stabilito dalla direttiva a causa dell'attentato, possa ancora, a distanza di sei anni da detto evento e dinanzi a questa Corte, richiamarvisi per giustificare il persistente inadempimento dell'obbligo impostogli. Secondo me, no. Non è lecito continuare a richiamarsi ad un ostacolo, per quanto grave sia, per un tempo indeterminato. Comunque, dopo un certo periodo di tempo, ciò può essere fatto solo secondo le appropriate modalità che voi stessi avete definito. Avete infatti affermato che

« qualora il termine stabilito per l'attuazione di una direttiva si riveli troppo breve, l'unico rimedio compatibile col diritto comunitario consiste, per lo Stato membro interessato, nel prendere, sul piano della Comunità, le iniziative idonee allo scopo di ottenere, da parte dell'istituzione comunitaria competente, un'adeguata proroga del termine stesso » (sentenza precitata, punto 12, Racc. 1976, pagg. 284 e 285).

Un'iniziativa del genere avrebbe consentito all'istituzione competente di accertare se nel caso di specie sussistesse o no un ostacolo insormontabile conseguente all'attentato. Non mancano, infatti, esempi di decisioni con cui il Consiglio, su domanda di uno Stato membro, ha prorogato il termine inizialmente stabilito per l'attuazione di una direttiva.

Il governo italiano non ha asserito di aver presentato una domanda in tal senso. Poiché non l'ha fatto, si deve considerare ch'esso è venuto meno agli obblighi impostigli dalla direttiva di cui si tratta.

4. Di conseguenza, vi suggerisco di dichiarare che

— la Repubblica italiana, omettendo di provvedere alla rilevazione statistica dei trasporti di merci su strada secondo le modalità prescritte dalla direttiva del Consiglio 78/546, è venuta meno agli obblighi impostile dalla stessa direttiva;

— le spese sono poste a carico della Repubblica italiana.