CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 19 febbraio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

A — Gli antefatti

1. Nel presente procedimento per violazione del trattato si tratta, ancora una volta, dell'attuazione della prima direttiva del Consiglio 4 dicembre 1980 relativa all'istituzione di una patente di guida comunitaria [1].

2. La direttiva contiene norme:

— sull'armonizzazione delle norme nazionali sugli esami per conseguire la patente di guida,

— sull'osservanza di regole mediche,

— sul reciproco riconoscimento delle patenti nazionali,

— sulla conversione delle patenti di coloro che trasferiscono la loro residenza o la loro sede di lavoro da uno Stato membro all'altro, nonché

— sull'adozione di un modello comunitario per le patenti nazionali.

3. A norma dell'art. 12 della direttiva, gli Stati membri dovevano adottare tempestivamente, e comunque non oltre il 30 giugno 1982, le disposizioni di legge, di regolamento e amministrative necessarie per dare attuazione alla direttiva dal 1° gennaio 1983. Gli Stati membri conservano tuttora la facoltà di procrastinare, comunque non oltre il 1° gennaio 1986, il rilascio di patenti conformi al modello comunitario.

4. A norma dell'art. 6, n. 2, della direttiva, gli Stati membri, nel rilascio delle patenti, possono applicare le loro norme nazionali che riguardano requisiti diversi dal superamento dell'esame teorico e pratico, dall'osservanza di norme mediche e dalla residenza. A norma dell'art. 9 della direttiva, gli Stati membri, sino al momento dell'istituzione di una disciplina definitiva e previa consultazione della Commissione, possono derogare a determinate disposizioni della direttiva.

5. La Commissione, ricorrente, ritenendo che la Repubblica italiana, convenuta, non avesse adottato i provvedimenti necessari per la trasposizione della direttiva nel proprio ordinamento nazionale, iniziava il 9 novembre 1983 un procedimento a norma dell'art. 169 del trattato CEE.

6. Ad una lettera in cui la convenuta faceva presente di aver compiuto, in attesa dell'adozione di norme di legge, un primo passo nell'applicazione della direttiva diramando una circolare, la ricorrente ribatteva che detta circolare dava attuazione al solo art. 8 della direttiva, mentre restavano inapplicate le altre disposizioni ed in particolare l'art. 6, che riguarda il rilascio della patente.

7. Nel parere motivato 11 febbraio 1985 la ricorrente dichiarava che non era stato tenuto debito conto dell'art. 6 della direttiva, in particolare perché per le patenti di categoria A (motocicli) non era previsto alcun esame pratico e per le patenti delle altre categorie la durata dell'esame era lasciata alla discrezione degli esaminatori, mentre l'allegato II della direttiva prescrive una durata minima di 20 minuti. Inoltre, il diritto ita-

* Traduzione dal tedesco.

1 — Direttiva 80/1263, GU 1980, L 375, pag. 1.

liano non conteneva alcuna norma che vietasse il rilascio o il rinnovo di patenti a persone colpite da talune malattie gravi.

8. *La ricorrente chiede:*

— la declaratoria che la convenuta è venuta meno agli obblighi impostile dal trattato CEE in quanto ha omesso di emanare tempestivamente tutte le disposizioni di legge di regolamento e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 4 dicembre 1980, 80/1263, relativa all'istituzione di una patente comunitaria;

— porre le spese a carico della convenuta.

9. La *convenuta chiede* che il ricorso sia dichiarato irricevibile o comunque infondato.

10. Essa ritiene che l'instaurazione di un procedimento per inosservanza del trattato a causa dell'omessa attuazione della direttiva sia ingiustificata anteriormente al 1° gennaio 1986, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 12, n. 2, della direttiva stessa.

11. Dall'art. 6, n. 2, dall'art. 9 e dall'art. 12, n. 2, della direttiva si desumerebbe che gli Stati membri non sono tenuti a recepire immediatamente e integralmente le norme comunitarie in materia di patenti di guida. Per il rilascio delle patenti della categoria A sarebbe previsto un esame facoltativo. Per l'istituzione di un esame obbligatorio sarebbero necessari provvedimenti legislativi.

12. Quanto all'osservanza delle norme previste in materia di idoneità fisica, la ricorrente avrebbe criticato vari particolari del « sistema » della convenuta; poiché però i requisiti minimi potrebbero divergere (anche se non sostanzialmente) da quanto prescritto dalla direttiva, non sarebbe sufficiente criticare la mancanza di una norma specifica; si dovrebbe invece accertare se i requisiti minimi nazionali siano equivalenti.

13. Scenderò nei particolari degli argomenti delle parti, in quanto necessario, nell'ambito della mia disamina. Per il resto, rinvio al contenuto della relazione d'udienza.

B — Esame della controversia

I — *Sulla ricevibilità*

Momento della proposizione del ricorso

14. Secondo la convenuta, in considerazione di quanto disposto dagli artt. 6, n. 2, 9 e 12, n. 2, il ricorso deve considerarsi prematuro e quindi irricevibile: l'argomento non può venire accolto. A norma dell'art. 12, n. 1, gli Stati membri dovevano adottare tempestivamente, e comunque entro il 30 giugno 1982, le norme necessarie a porre in atto la direttiva dal 1° gennaio 1983. Qualora uno Stato membro non avesse adempiuto quest'obbligo, al più tardi dal 1° gennaio 1983, si poteva promuovere nei suoi confronti un procedimento per inosservanza del trattato, beninteso solo relativamente agli obblighi già sorti in virtù della direttiva.

15. Solo sotto questo aspetto è rilevante la deroga di cui all'art. 12, n. 2, in forza della quale si poteva unicamente procrastinare il rilascio della patente di modello comuni-

tario al 1° gennaio 1986. A ciò si limita la suddetta disposizione derogatoria; da essa non si può comunque trarre la conclusione che l'attuazione delle altre norme della direttiva potesse del pari venir procrastinata al 1° gennaio 1986.

16. Nemmeno le disposizioni all'art. 6, n. 2, e 9 della direttiva consentono di porre in dubbio la ricevibilità del ricorso. L'art. 6, n. 2, conferisce facoltà agli Stati membri di applicare, per il rilascio delle patenti, norme nazionali che riguardino presupposti diversi dall'esame teorico e pratico, dall'osservanza di norme mediche e dalla residenza. L'art. 9 consente agli Stati membri, previa consultazione della Commissione, di derogare alla direttiva in alcuni particolari. Nessuna delle suddette norme contiene però elementi che autorizzino a mettere in dubbio l'obbligo degli Stati membri di recepire la direttiva entro il termine prescritto dall'art. 12, n. 1.

Interpretazione della domanda giudiziale

17. Si deve riconoscere che la ricorrente ha formulato la propria domanda in termini molto ampi, sicché si potrebbe interpretarla nel senso che essa fa carico alla convenuta di non aver posto in atto la direttiva nel suo complesso. Tuttavia, letta alla luce delle ragioni esposte a suo sostegno e dal procedimento precontenzioso, la domanda assume dimensioni diverse.

18. Già dalla lettera della ricorrente in data 27 agosto 1984, ma specie dal parere motivato 11 febbraio 1985, si può desumere che essa non critica il modo in cui la convenuta ha attuato l'art. 8 della direttiva (riconoscimento o conversione delle patenti nazionali). Poiché il parere motivato determina i limiti estremi dell'oggetto del successivo ricorso per inosservanza del trattato, è certo che alla convenuta non si addebita l'infrazione dell'art. 8 della direttiva. Sotto questo aspetto le considerazioni della convenuta devono considerarsi prive di oggetto.

19. Del resto, la ricorrente, nel suo parere motivato, ha sottolineato l'obbligo della convenuta di dare attuazione alla direttiva nel suo complesso, vale a dire di trasporre nel diritto interno tutte le sue disposizioni e non solo alcune, e *in particolare* l'art. 6. Non si fa menzione di una non corretta attuazione di altre norme della direttiva, né nel parere 11 febbraio 1985 né nell'atto introduttivo. Per questo motivo, la domanda va interpretata nel senso che alla convenuta si rimprovera l'inosservanza del trattato poiché essa non ha recepito l'art. 6 della direttiva nell'ordinamento nazionale.

20. Che le censure formulate nel ricorso non si riferiscano al fatto che la convenuta, anche dopo il 1° gennaio 1986, continua a rilasciare patenti non conformi al modello comunitario, è già stato chiarito dalla ricorrente nella replica. D'altro canto, l'interpretazione logica della domanda non avrebbe consentito di giungere ad altri risultati, poiché non si può ritenere che la ricorrente, al momento della proposizione del ricorso, intendesse rimproverare alla convenuta l'inadempimento di un obbligo che non doveva essere assolto né al momento dell'instaurazione del procedimento per inosservanza del trattato né al momento in cui è stata adita la Corte.

21. Nell'interpretazione restrittiva che ho proposto il ricorso è pertanto ricevibile.

II — *Nel merito*

22. Da quanto è emerso dalla fase scritta del procedimento e dall'udienza è chiaro che finora (vale a dire oltre quattro anni dopo la scadenza del termine per la messa in atto della direttiva) la convenuta non ha adempiuto gli obblighi impostile dall'art. 6 della direttiva.

23. La ricorrente muove alla convenuta tre censure:

1) per la patente di categoria A (motocicli) non è prescritto alcun esame pratico;

2) la durata dell'esame è lasciata alla discrezione dell'esaminatore;

3) la legislazione della convenuta non dispone espressamente che non possono venire rilasciate o rinnovate patenti a persone affette da determinate malattie indicate nella direttiva.

24. Per quanto riguarda l'esame pratico per il rilascio della patente di categoria A (motocicli), la convenuta ha ammesso che è previsto soltanto un esame facoltativo. Ne consegue che non è tassativamente prescritto un esame pratico.

25. Sulla durata dell'esame pratico la convenuta non si è pronunziata né nella fase scritta né nella fase orale.

26. Di conseguenza si deve ritenere che la convenuta non ha adottato alcun provvedimento per garantire che la durata dell'esame di guida in Italia corrisponda alla durata minima prescritta. A norma del punto 8 dell'allegato II, l'esame dovrebbe durare oltre 30 minuti, e comunque non meno di 20 minuti.

27. Sull'osservanza di norme mediche la convenuta non si è pronunciata nella fase scritta e nella fase orale è stata molto sibillina. In sostanza essa ha dedotto che la ricorrente ha criticato taluni aspetti del sistema italiano; tuttavia poiché l'art. 6, n. 1, lett. a), prescriverebbe semplicemente che i requisiti minimi non possono essere sostanzialmente meno severi di quelli della direttiva, la ricorrente avrebbe dovuto dimostrare che il sistema italiano non è equivalente. La convenuta non ha dimostrato che le norme vigenti non siano sostanzialmente meno severe di quelle della direttiva.

28. Nell'ambito di un procedimento per inosservanza del trattato, l'onere di comprovare l'inosservanza incombe indiscutibilmente alla ricorrente. L'onere suddetto trova però un limite allorché lo Stato membro convenuto non collabora in misura sufficiente nel chiarimento dei fatti e soprattutto nell'illustrazione della situazione giuridica interna. La convenuta avrebbe dovuto confutare l'affermazione della ricorrente secondo cui nel diritto italiano non figura alcuna norma che vieti di rilasciare o rinnovare la patente di guida a persone affette da determinate malattie gravi.

29. Essa non l'ha fatto: nella fase precontenziosa, invitata dalla ricorrente a dichiarare quali provvedimenti erano stati adottati per l'attuazione della direttiva, la convenuta si è limitata a far menzione di una circolare sul riconoscimento e sulla conversione delle patenti straniere. Nel resto del procedimento essa non ha detto quali altri provvedimenti concreti abbia adottato, anzi, essa ha ammesso che era necessario percorrere l'iter legislativo, che però non si è ancora concluso.

30. Proprio per quanto riguarda i requisiti minimi in materia di idoneità fisica, la convenuta si è limitata a ricordare le censure della ricorrente e a criticare il giudizio da questa espresso. Essa però non ha spiegato in cosa consista il sistema censurato e in particolare non si è espressa sul se i requisiti minimi nazionali relativi alle norme mediche siano contenuti in una circolare, in un provvedimento legislativo ovvero nel disegno di legge che deve ancora venire approvato, né ha dimostrato in che senso detti requisiti non sono « sostanzialmente meno severi » di quelli prescritti dal diritto comunitario.

31. Tenuto conto di questa situazione, ritengo che ai fini del presente procedimento per inosservanza del trattato si possa concludere che la convenuta non ha ancora emanato nella forma dovuta le disposizioni sull'esame di guida e sull'osservanza di norme mediche.

C — Conclusione

32. Ciò premesso, vi suggerisco di dichiarare che la convenuta è venuta meno agli obblighi impostile dal trattato CEE omettendo di emanare entro il termine prescritto le disposizioni di legge, di regolamento e amministrative necessarie per conformarsi all'art. 6, n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 4 dicembre 1980, 80/1263, relativa all'istituzione di una patente comunitaria, e di porre le spese a carico della convenuta.