SENTENZA DELLA CORTE
28 marzo 1985 *

Nella causa 2/84,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici G. Marenco e A. Abate, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. M. Beschel, membro del servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal suo governo, nella persona del sig. A. Squillante, presidente di sezione del consiglio di stato, capo del contenzioso diplomatico, dei trattati e affari legislativi presso il ministero degli affari esteri, in qualità di agente, con l'avvocato dello stato I.M. Braguglia, e con domicilio elètto in Lussemburgo, presso l'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

convenuta,

causa avente ad oggetto la domanda diretta a far constatare che la Repubblica italiana, esigendo una autorizzazione di trasporto per i veicoli stradali immatricolati nella Repubblica federale di Germania, caricati su vagoni ferroviari e trasportati fino a Lugano, allorché questa è la stazione adeguata di scarico più vicina al punto di scarico della merce, è venuta meno agli obblighi impostile dalla direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/130, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merce combinati strada/ferrovia fra Stati membri (GU L 48, pag. 31), in particolare dall'art. 2 di questa,

LA CORTE

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco e O. Due, presidenti di sezione, P. Pescatore, T. Koopmans, K. Bahlmann e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: P. Heim

**

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'italiano.

** l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 13 febbraio 1985,

SENTENZA

(omissis)

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 3 gennaio 1984, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica italiana, esigendo un'autorizzazione di trasporto per i veicoli stradali immatricolati nella Repubblica federale di Germania e inoltrati verso l'Italia per ferrovia fino alla stazione di Lugano, allorché questa è la stazione adeguata di scarico più vicina al punto di scarico della merce, è venuta meno agli obblighi impostile dalla 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 (GU L 48, pag. 31), e in particolare dall'art. 2 della stessa.

2 La suddetta direttiva si inserisce nell'ambito della politica comune dei trasporti contemplata dagli artt. 74 e 75 del trattato, e mira a svincolare da ogni restrizione quantitativa i trasporti internazionali su strada di merci fra Stati membri che si avvalgono delle reti ferroviarie in modo da ridurre al minimo il percorso stradale. Ai termini del secondo punto del preambolo della direttiva, l'impiego della tecnica strada/ferrovia offre vantaggi sul piano economico; inoltre, essa ha lo scopo di snellire la circolazione stradale e di aumentarne in tal modo la sicurezza e si inserisce pure in una azione di protezione dell'ambiente.

3 A tenore dell'art. 1, la direttiva si applica ai suddetti trasporti se il veicolo stradale o la parte dello stesso destinata ad alloggiare il carico 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.

4 L'art. 2 della direttiva prescrive agli Stati membri di esonerare i trasporti di cui all'art. 1 da qualsiasi regime di contingentamento e di autorizzazione.

5 Onde evitare abusi, gli artt. 3 e 4 contemplano talune misure di controllo. A norma dell'art. 3, nel documento di trasporto devono essere indicate le stazioni ferroviarie di carico e di scarico del veicolo e tali menzioni devono essere confermate mediante apposizione di un timbro delle amministrazioni ferroviarie nelle stazioni suddette.

6 Emerge dal fascicolo che talune imprese di trasporto aventi sede nella Repubblica federale di Germania, effettuando trasporti da questo paese verso l'Italia del Nord, inoltravano i loro veicoli per ferrovia fino alla stazione di Lugano, in Isvizzera, poiché questa stazione era più vicina al punto di scarico della merce delle stazioni italiane attrezzate per permettere le operazioni di scarico di veicoli stradali. Tuttavia, le autorità italiane di frontiera esigevano un'autorizzazione di trasporto all'entrata di detti veicoli in Italia per strada, considerando la direttiva inapplicabile quando la stazione di scarico del veicolo sia situata nel territorio di un paese terzo.

7 Il governo della Repubblica federale di Germania segnalava alla Commissione l'interpretazione data alla direttiva dalle autorità italiane e la prassi da queste seguita. La Commissione, considerando il comportamento delle autorità italiane non conforme alla corretta interpretazione della direttiva, chiedeva, con lettera 22 luglio 1982, alla Repubblica italiana di presentare le proprie osservazioni.

8 Poiché la risposta del governo italiano non era considerata soddisfacente, la Commissione, con lettera 2 marzo 1983, inviava un parere motivato alle autorità italiane.

9 Dopo che il governo italiano aveva contestato gli argomenti svolti nel parere motivato, la Commissione proponeva il presente ricorso.

10 A sostegno del ricorso, la Commissione si richiama in particolare al testo della direttiva, che non contempla alcuna deroga per il caso in cui la stazione più vicina al punto di scarico sia situata nel territorio di un paese terzo. A suo avviso, tenuto conto della posizione geografica dell'Italia e del percorso delle grandi correnti commerciali che dagli altri Stati membri confluiscono verso l'Italia settentrionale,

l'interpretazione difesa dalle autorità italiane priva la direttiva di una parte del suo effetto utile per quanto riguarda l'Italia.

11 Il governo italiano sostiene che la direttiva concerne soltanto i trasporti fra Stati membri. A suo parere, se la direttiva avesse voluto riferirsi anche a stazioni situate nel territorio di paesi terzi lo avrebbe indicato espressamente.

12 Secondo il governo italiano, se si seguisse l'interpretazione caldeggiata dalla Commissione, il trasporto all'interno del paese di destinazione potrebbe effettuarsi solo su strada e quindi, nella fattispecie, l'Italia resterebbe priva dei vantaggi che sono alla base della liberalizzazione voluta dalla direttiva.

13 Peraltro, il sistema di controllo contemplato dalla direttiva osterebbe all'interpretazione proposta dalla Commissione. In particolare, gli obblighi che l'art. 3 della direttiva imporrebbe alle amministrazioni ferroviarie non potrebbero riguardare le amministrazioni ferroviarie dei paesi terzi, a meno che questi paesi non abbiano concluso accordi in questo senso con la Comunità. Non si potrebbe fondatamente sostenere che il sistema instaurato dalla direttiva possa funzionare grazie alla spontanea collaborazione delle ferrovie dei paesi terzi.

14 Questa tesi sarebbe chiaramente confermata dalla decisione del Consiglio 26 marzo 1981, relativa all'apertura di negoziati fra la Comunità economica europea ed alcuni paesi terzi per la fissazione di norme comuni applicabili a taluni trasporti di merci combinati strada/ferrovia. Secondo il preambolo di questa decisione, tali negoziati avrebbero lo scopo di estendere a taluni paesi terzi, compresa la Svizzera, l'applicazione del regime contemplato dalla direttiva. Il governo italiano sottolinea che, a tenore delle direttive di negoziato allegate alla decisione, le trattative debbono comprendere, fra l'altro, i trasporti

« 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) ».

15 In particolare, il governo italiano rileva che il testo precitato è corredato della seguente nota:

« 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 ».

Da questa nota esso deduce, a contrario, che i trasporti combinati nell'ambito dei quali la frontiera fra un paese terzo ed uno Stato membro sia valicata su strada sono esclusi dalla sfera d'applicazione della direttiva.

16 Di fronte a questi argomenti, occorre anzitutto constatare che la direttiva concerne i trasporti combinati strada/ferrovia fra due Stati membri anche quando comportino l'attraversamento del territorio di uno o più paesi terzi. Poiché l'operazione di trasporto è in tal modo considerata come un'operazione unitaria dal luogo di partenza al luogo d'arrivo, il fatto che la direttiva non contempli alcuna eccezione per il caso in cui una delle stazioni utilizzate sia situata in un paese terzo costituisce effettivamente un indizio favorevole all'interpretazione della Commissione.

17 Inoltre, e soprattutto, questa interpretazione trova conferma negli scopi della direttiva quali emergono dai precitati punti del suo preambolo. I vantaggi di questo modo di trasporto devono essere valutati con riguardo agli interessi della Comunità nel suo insieme. Il semplice fatto che nello Stato membro di destinazione il trasporto si effettui unicamente su strada non può quindi privare il trasporto combinato strada/ferrovia dei suddetti vantaggi. Peraltro, e contrariamente a quanto sostiene il governo italiano, di questi vantaggi fruisce anche lo Stato di destinazione in quanto il tragitto stradale da percorrervi si trova in tal modo ridotto.

18 È vero che l'art. 3 della direttiva contempla la collaborazione delle amministrazioni ferroviarie al sistema di controllo e che una direttiva non può imporre siffatto dovere di collaborazione alle amministrazioni di un paese terzo. Tuttavia, come la Commissione ha giustamente rilevato, l'apposizione del timbro della stazione interessata serve soltanto a comprovare il tragitto effettivamente percorso per ferrovia. Tenuto conto della stretta collaborazione fra tutte le amministrazioni ferroviarie europee, non vi è motivo alcuno di dubitare del valore probante di questa attestazione dell'amministrazione di un paese terzo, anche se il suo rilascio non costituisce adempimento di un obbligo.

19 Pertanto, la direttiva di cui trattasi dev'essere interpretata nel senso che essa si applica anche al trasporto combinato strada/ferrovia fra due Stati membri che comporti l'attraversamento di un paese terzo, anche se il veicolo stradale venga 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.

20 Questa interpretazione non può essere validamente contestata con riferimento alla precitata decisione 26 marzo 1981, relativa all'apertura di negoziati con taluni paesi terzi. Considerata nel suo contesto, la nota che figura nelle direttive di negoziato non consente di giungere alla conclusione che ne trae, a contrario, il governo italiano.

21 Infatti, la suddetta decisione non mira affatto a precisare la portata della direttiva, ma è intesa unicamente ad autorizzare l'apertura di negoziati ed a fornire direttive per la loro conduzione. Questi negoziati hanno lo scopo di organizzare la cooperazione con taluni paesi terzi e di garantire i diritti reciproci dei partecipanti agli accordi perseguiti. Anche se la direttiva si applica in via di principio a trasporti tra Stati membri che comportino l'attraversamento su strada della frontiera fra uno Stato membro e un paese terzo e anche se, in taluni casi, come quello dei veicoli scaricati a Lugano, il paese terzo interessato fornisce già spontaneamente la necessaria collaborazione all'applicazione della direttiva, è stato nondimeno necessario includere questi trasporti nelle direttive di negoziato per assoggettare questa collaborazione alla disciplina degli accordi perseguiti. Per contro, nel caso, contemplato dalla nota, del tragitto interamente ferroviario nel paese terzo interessato, la collaborazione delle autorità di questo paese non è necessaria per l'applicazione della direttiva e questo caso ha potuto quindi essere escluso dalle direttive di negoziato, come disposto dalla nota citata.

22 Dall'insieme delle considerazioni che precedono deriva che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dalla direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/130, e in particolare dell'art. 2 di questa, esigendo un'autorizzazione di trasporto per i veicoli stradali immatricolati nella Repubblica federale di Germania e inoltrati verso l'Italia per ferrovia fino alla stazione di Lugano, qualora questa sia la stazione adeguata di scarico del veicolo più vicina al punto di scarico della merce e il trasportatore sia in grado di comprovare il tragitto percorso per ferrovia in conformità all'art. 3 della direttiva.

Sulle spese

23 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma del § 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte può compensare le spese in tutto o in parte per motivi eccezionali.

24 Tenuto conto dei dubbi cui danno adito le disposizioni comunitarie che la Corte ha interpretato in questa sede, il governo italiano non può essere censurato per aver ritenuto opportuna una pronunzia giurisdizionale prima di accettare l'interpretazione sostenuta dalla Commissione. Tenuto conto di queste circostanze eccezionali, sembra equo compensare le spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica italiana è venuto meno agli obblighi impostile dalla direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/130, e in particolare dall'art. 2 di questa, esigendo un'autorizzazione di trasporto per i veicoli stradali immatricolati nella Repubblica federale di Germania e inoltrati verso l'Italia per ferrovia fino alla stazione di Lugano, qualora questa sia la stazione adeguata di scarico del veicolo più vicina al punto di scarico della merce e il trasportatore sia in grado di comprovare il tragitto percorso per ferrovia in conformità all'art. 3 della direttiva.**

2) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart Bosco Due

Pescatore Koopmans Bahlmann Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 28 marzo 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart