RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-45/89 *

I — Antefatti

A — *Sfondo normativo*

a) Diritto comunitario

1. Il 17 febbraio 1975 il Consiglio ha adottato, a norma dell'art. 75 del Trattato CEE, la direttiva 75/130/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merci combinati strada/ferrovia tra Stati membri (GU L 48, pag. 31). Il secondo considerando di questa direttiva ne motiva l'adozione come segue:

« considerando che l'utilizzazione della tecnica strada/ferrovia nel settore dei trasporti internazionali di merci su strada costituisce su lunghe distanze una forma d'esercizio proficua sul piano economico; che essa snellisce la circolazione stradale, aumentandone in tal modo la sicurezza; che essa si inserisce parallelamente in un'azione di protezione dell'ambiente; che la liberalizzazione da ogni restrizione quantitativa e la soppressione di svariati vincoli di ordine amministrativo tuttora in vigore ne facilita lo sviluppo; che, per evitare abusi, devono essere previste misure di controllo ».

Nell'art. 1, n. 1, si legge che:

« Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

— " trasporti combinati strada/ferrovia ", i trasporti stradali di merci tra Stati membri per i quali il veicolo trattore, l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio o le loro sovrastrutture amovibili 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;

— " sovrastruttura amovibile ", la parte di un veicolo destinata a ricevere il carico, munita di piedi di appoggio e che, mediante un dispositivo che fa parte del veicolo, può essere da esso staccata e ad esso reintegrata ».

La direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/5/CEE (GU 1979, L 5, pag. 33), che ha modificato la direttiva 75/130, ha sostituito l'art. 1, n. 1, con un paragrafo del seguente tenore:

« Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

— " trasporti combinati strada/ferrovia ", i trasporti stradali di merci tra Stati mem-

* Lingua processuale: l'italiano.

bri per i quali l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio (con o senza trattore), la sovrastruttura amovibile e il contenitore di 20 piedi e oltre sono trasportati per ferrovia dalla stazione adeguata di carico del veicolo, più vicina al punto di carico della merce, fino alla stazione adeguata più vicina al punto di scarico della merce;

— " sovrastruttura amovibile ", la parte di un veicolo stradale destinata a ricevere il carico e che può essere da esso staccata e ad esso reintegrata ».

L'art. 2 della direttiva 75/130 dispone 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 ».

Ai sensi dell'art. 6 della direttiva:

« La presente direttiva non modifica le condizioni vigenti in ciascuno Stato membro relative all'ammissione alla professione di trasportatore stradale e all'accesso al mercato dei trasporti ».

Nel corso della riunione del Consiglio nella quale è stata adottata la direttiva 75/130, si è iscritta al processo verbale una dichiarazione avente il seguente tenore:

« Il Consiglio e la Commissione dichiarano che l'utilizzazione di un trattore per condurre o riprendere, su un percorso nazionale stradale, un veicolo destinato al trasporto combinato strada/ferrovia o una superstruttura amovibile è sottoposta ai regolamenti vigenti nello Stato membro interessato senza che possa risultarne alcuna restrizione quantitativa e senza portare pregiudizio a delle disposizioni eventualmente più favorevoli previste tra Stati membri ».

b) Diritto nazionale

2. Un decreto del governo italiano 4 luglio 1985 (GURI n. 197 del 22. 8. 1985) stabiliva all'art. 7 un contingente per l'anno 1985 delle autorizzazioni speciali per i trattori isolati destinati al traino esclusivo di rimorchi o semirimorchi utilizzati in trasporti combinati internazionali.

Un altro decreto del 16 settembre 1986 (GURI n. 219 del 20. 9. 1986) stabiliva nel preambolo che, vista la direttiva 75/130, con cui è fatto obbligo agli Stati membri della CEE di esonerare da qualsiasi regime di contingentamento e di autorizzazioni, al più tardi entro il 1° ottobre 1975, i trasporti combinati, e visto il decreto 4 luglio 1985 con il quale, all'art. 7, era stato previsto il contingente di cui sopra, si rendeva necessario ed indifferibile emanare le disposizioni per l'attuazione della direttiva. L'articolo unico di questo decreto stipulava in conseguenza che il contingente di cui all'art. 7 del decreto 4 luglio 1975 trovava applicazione solo per trasporti tra Stati non facenti parte della CEE, e aggiungeva che i trasporti combinati fra Stati membri della CEE erano esclusi da qualsiasi contingentamento.

Poco tempo dopo, un nuovo decreto, in data 24 ottobre 1986 (GURI n. 263 del 12. 11. 1986, pag. 8), revocava il decreto 16 settembre 1986.

B — *Antefatti della controversia*

3. In seguito alla ricezione di un esposto da parte della filiale milanese della ditta tedesca Emons, che si era rivolta alla Commissione per segnalarle il rifiuto opposto dalle autorità italiane di rilasciare nuove autorizzazioni di trasporto alla sua impresa per trattori adibiti a trasporto combinato, i servizi della Commissione invitavano le autorità italiane, con lettera 2 giugno 1986, a indicare loro quali fossero le disposizioni in vigore in Italia per l'applicazione della direttiva 75/130.

Tale lettera, benché seguita da un telescritto di sollecito in data 1° settembre 1986, rimaneva senza risposta.

4. Ritenendo la normativa italiana sui trasporti combinati in diretto contrasto con le norme comunitarie, la Commissione pertanto avviava il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato CEE. Con lettera 25 maggio 1987, essa richiamava l'attenzione delle autorità italiane sugli obblighi derivanti sia dall'art. 5 del Trattato CEE sia dalla direttiva 75/130. Poiché anche questa lettera rimaneva priva di riscontro, la Commissione emetteva un parere motivato in data 4 luglio 1988.

Non avendo le autorità italiane manifestato alcuna reazione a detto parere motivato, la Commissione proponeva il presente ricorso.

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

5. Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 20 febbraio 1989.

Con ordinanza 4 ottobre 1989, la Corte ha ammesso il Regno dei Paesi Bassi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

La *Commissione*, sostenuta dalla *parte interveniente*, conclude che la Corte voglia:

— constatare che, mantenendo in vigore un regime di contingentamento e di autorizzazione dei trasporti combinati tra Stati membri e rifiutando il rilascio di autorizzazioni ai privati che intendono effettuare tali trasporti, la Repubblica italiana è venuta mèno agli obblighi che le incombono ai sensi della direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, 75/130, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merci combinati strada/ferrovia fra Stati membri, e in particolare dell'art. 2 della stessa;

— porre le spese del giudizio a carico della convenuta.

6. La *Repubblica italiana* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato.

III — Mezzi e argomenti delle parti

7. La *Commissione*, sostenuta dal governo olandese, ritiene che la Repubblica italiana sia venuta meno agli obblighi impostile in forza della direttiva 75/130, in particolare dell'art. 2.

Essa fa rilevare che la direttiva 75/130 si inserisce nell'ambito della progressiva liberalizzazione dei servizi tra gli Stati membri nel campo dei trasporti.

La direttiva in parola (v. artt. 1 e 2) dispone che gli Stati membri esonerino da qualsiasi regime di contingentamento e di autorizzazione i trasporti di merci fra Stati membri effettuati:

a) su strada, dal punto di carico della merce fino alla stazione ferroviaria più vicina al punto di carico;

b) per ferrovia, da questa stazione alla stazione più vicina al punto di scarico della merce;

c) di nuovo su strada, da quest'ultima stazione al punto di scarico della merce.

Secondo la Commissione, qualsiasi regime di contingentamento, o anche di semplice autorizzazione, dei trasporti combinati cade sotto il divieto di tali regimi di cui all'art. 2 della direttiva 75/130.

La Commissione osserva che il caricamento del trattore sul treno non è indispensabile perché si possa parlare di trasporti combinati. Tale interpretazione è a suo parere confermata dallo stesso tenore dell'art. 1, n. 1, della direttiva, soprattutto in seguito alla modifica apportata al suo testo originario dalla direttiva 79/5. Difatti, il trattore non compare più nell'elencazione contenuta in quest'articolo: esso è menzionato a fianco del « semirimorchio » proprio per indicare l'indifferenza del suo caricamento sul treno (« con o senza trattore »).

La Commissione soggiunge che la medesima interpretazione si impone allorché si proceda all'analisi degli obiettivi perseguiti attraverso la liberalizzazione dei trasporti combinati. Non si capisce perché, se si vuole incoraggiare le imprese a ricorrere a questa forma di trasporto, occorra imporre a queste imprese l'onere — da un punto di vista economico del tutto irrazionale — di caricare il trattore sul treno, con un conseguente aumento di costi sia in termini di maggiore spesa per il trasporto ferroviario, sia in termini di immobilizzazione improduttiva del trattore. Nella pratica, la stragrande maggioranza dei trasporti combinati ha luogo senza caricamento del trattore sul treno.

La Commissione sostiene inoltre che non contrasta con i rilievi di cui sopra l'art. 6 della direttiva 75/130, e che ciò è confermato dalla dichiarazione relativa all'art. 6 iscritta al processo verbale del Consiglio che

ha adottato la direttiva. In tale dichiarazione si esclude infatti la possibilità di sottoporre a restrizioni quantitative l'utilizzazione dei trattori per i percorsi iniziali o terminali di un trasporto combinato.

Quello che deve invece considerarsi lecito, secondo la Commissione, è che gli Stati membri sottopongano l'utilizzazione dei trattori per questi percorsi ad un regime di licenze automatiche. Un regime del genere è in pratica inevitabile perché per ogni altro tipo di trasporto vige un regime di autorizzazione: la licenza, accordata automaticamente su domanda, è destinata a permettere che nel corso dei necessari controlli sia possibile la distinzione fra trasporti liberalizzati e gli altri. Tutti gli Stati membri utilizzano per questo motivo un regime di licenze automatiche. Solo l'Italia, conclude la Commissione, assoggetta i percorsi in questione a una vera e propria limitazione quantitativa, in contrasto con l'art. 2 della direttiva 75/130.

Il *governo olandese* sostiene a sua volta che nella definizione di trasporto combinato di cui all'art. 1, n. 1, della direttiva 75/130 sono concepibili le seguenti varianti (per quanto attiene alle unità da carico):

a) il tragitto su ferrovia viene effettuato dal trattore insieme al semirimorchio (trasporto combinato accompagnato);

b) il tragitto su ferrovia viene effettuato dal semirimorchio senza trattore (trasporto combinato non accompagnato);

c) il tragitto su ferrovia viene effettuato esclusivamente dalla struttura amovibile (trasporto combinato non accompagnato).

La definizione contenuta nell'art. 1, n. 1, della direttiva 75/130 ricomprende non solo il trasporto combinato accompagnato [situazione a)], ma anche i trasporti combinati non accompagnati [con le varianti b) e c) sopramenzionate].

A parere del governo olandese, tale conclusione si impone per tre fondamentali motivi. Primo, in quanto se così non fosse, la menzione separata del veicolo trattore e dell'autocarro, da un lato, e del rimorchio, del semirimorchio o delle sovrastrutture amovibili, dall'altro, non avrebbe senso. Secondo, perché il trasporto combinato deve essere considerato operazione unitaria dal luogo di partenza al luogo d'arrivo, come è confermato dalla sentenza della Corte di giustizia 28 marzo 1985, Commissione/Italia, punto 16 della motivazione (causa 2/84, Racc. pag. 1127). Il fatto che vengano effettuati uno o più percorsi su ferrovia o uno o più percorsi su strada non contraddice pertanto all'unitarietà di tale operazione, né può contraddirvi il fatto che nel tragitto possa variare la combinazione delle unità di carico. In terzo luogo, infine, perché l'interpretazione secondo cui l'art. 2 della direttiva 75/130 si riferisce esclusivamente al trasporto combinato accompagnato non è conforme agli scopi di questa direttiva, quali sono enunciati in particolare nel suo secondo considerando.

Quanto all'art. 6 della direttiva 75/130, il governo olandese osserva che esso non osta alla sopra richiamata interpretazione dell'art. 1, n. 1, della direttiva, riferendosi l'art.

6 unicamente al percorso iniziale e al percorso finale in un tragitto nazionale delle unità da carico in un'operazione di trasporto combinato. In caso di passaggio di frontiera, si applica non l'art. 6, ma soltanto l'art. 2 della direttiva 75/130.

Il governo olandese soggiunge che l'art. 6 della direttiva 75/130 implica che un'autorizzazione di entrata o di uscita dev'essere sempre rilasciata qualora siano soddisfatte condizioni qualitative che valgano in modo uguale per tutti e che non discriminino direttamente o indirettamente in base alla cittadinanza.

8. La *Repubblica italiana* osserva nella controreplica che si può pienamente concordare sul punto che, secondo la direttiva 75/130, il trasporto combinato comprende sia l'ipotesi del caricamento sul treno anche del trattore, sia l'ipotesi che il caricamento riguardi soltanto unità di trasporto senza il trattore.

Da questa constatazione nasce però la conseguenza, secondo il governo italiano, per cui l'effetto liberalizzante disposto dall'art. 2 della direttiva con riferimento al trasporto combinato non può non operare in modo diverso a seconda che il trasporto combinato venga eseguito nella pratica nell'una o nell'altra forma (cioè con o senza il caricamento del trattore sul treno).

Nel secondo caso, sostiene il governo italiano, quando cioè il trasporto combinato è privo di propri mezzi di propulsione, il compimento della tratta stradale finale in un unico territorio nazionale resta in parte assoggettato al regime vigente del relativo paese membro, conformemente all'art. 6 della direttiva 75/130, in quanto occorre impiegare un trattore, non compreso nel trasporto combinato, che opera secondo le regole del mercato nazionale dove si svolge unicamente l'ultima tratta stradale.

Il governo italiano soggiunge che trasporti stradali di questo tipo, effettuati all'interno di un unico paese per lo spostamento nei percorsi terminali delle unità di trasporto stradale impiegate in un trasporto combinato, non ricadono nella previsione dell'art. 2 della direttiva; essi costituiscono invece dei trasporti nazionali del paese interessato e in quanto tali restano soggetti, a norma dell'art. 6 della direttiva, esclusivamente alla regolamentazione nazionale del paese medesimo. Se non dovesse interpretarsi in tal senso, detto art. 6 sarebbe privo di valore.

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore