Infatti, ai sensi dell'art. 5 del Trattato, gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario ed a facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti. A tale titolo, gli Stati membri hanno l'obbligo di cooperare lealmente con la Commissione per consentire a quest'ultima di vigilare, ai sensi dell'art. 155 del Trattato, sull'applicazione del diritto comunitario.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-69/90 *

I — Lo sfondo normativo e lo svolgimento del procedimento precontenzioso

1. L'art. 1 della direttiva del Consiglio 15 dicembre 1986, 87/53/CEE, che modifica la direttiva 83/643/CEE relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri (GU 1987, L 24, pag. 33), prevede la modifica degli artt. 2, 4, 5, 6, 7 e 8 della direttiva 83/643 (GU 1983, L 359, pag. 8), nonché l'inserimento in detta direttiva di nuovi articoli 6 bis, 7 bis e 8 bis.

2. L'art. 2 della citata direttiva 87/53 impone agli Stati membri l'obbligo di conformarsi alla direttiva entro il 1° luglio 1987 e di comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni che essi adottano ai fini dell'applicazione della direttiva stessa.

3. Poiché il governo della Repubblica italiana non inviava alla Commissione nessuna comunicazione in ordine ai provvedimenti di trasposizione della citata direttiva 87/53, con lettera 20 settembre 1988, la Commissione avviava nei confronti della Repubblica italiana la procedura di cui all'art. 169 del Trattato CEE, ingiungendo a detto Stato membro di presentare nel termine di due mesi le proprie osservazioni in merito all'inadempimento addebitatogli.

4. Poiché tale lettera restava senza risposta, la Commissione, conformemente all'art. 169, primo comma, del Trattato, inviava al governo della Repubblica italiana, il 27 giugno 1989, un parere motivato in cui faceva carico a detta Repubblica di essere venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato per non aver comunicato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative, mediante le quali essa ritiene di aver adempiuto gli obblighi impostile dalla citata direttiva 87/53 ovvero per non aver adottato i provvedimenti necessari per conformarvisi.

* Lingua processuale: l'italiano.

In applicazione dell'art. 169, secondo comma, del Trattato, la Commissione invitava la Repubblica italiana ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi entro due mesi a tale parere.

5. Le autorità italiane non reagivano al parere motivato.

II — La fase scritta e le conclusioni scritte

1. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 marzo 1990, la Commissione, in applicazione dell'art. 169, secondo comma, del Trattato, ha proposto ricorso dinanzi alla Corte avverso l'inadempimento da parte della Repubblica italiana degli obblighi impostile dalla citata direttiva 87/53 e dal Trattato CEE.

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

3. La *Commissione*, ricorrente, conclude che la Corte voglia:

— constatare che la Repubblica italiana, non comunicando le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative mediante le quali ritiene di avere adempiuto gli obblighi impostile dalla direttiva del Consiglio 15 dicembre 1986, 87/53/CEE, che modifica la direttiva 83/643/CEE relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri, ovvero non avendo adottato i provvedimenti necessari per conformarvisi, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva del Trattato CEE;

— condannare la Repubblica italiana alle spese.

4. Il *governo della Repubblica italiana*, convenuto, conclude che la Corte voglia:

— dato atto che il governo convenuto non contesta l'addebito di mancata attuazione della disposizione di cui all'art. 7 bis della direttiva 83/643/CEE, introdotta dalla direttiva 87/53/CEE, respingere per il resto il ricorso della Commissione;

— compensare tra le parti le spese del giudizio.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. a) A sostegno del ricorso, la *Commissione* ricorda che, ai sensi dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, le direttive vincolano gli Stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere. Inoltre, ai sensi dell'art. 5, primo comma, del Trattato, gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti da tale Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi agevolano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.

La Commissione ne fa discendere che gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare, nei termini previsti, i provvedimenti necessari per conformarsi alle direttive e non possono invocare disposizioni, prassi o situazioni proprie del loro ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive.

b) Nella replica, la Commissione confuta gli argomenti dedotti dalla Repubblica italiana a propria difesa.

La Commissione respinge innanzitutto la tesi della Repubblica italiana secondo cui la citata direttiva 87/53 si limiterebbe ad imporre agli Stati membri dati comportamenti e pertanto non sarebbero necessarie né adozione né comunicazione di provvedimenti nazionali di trasposizione. A parere della Commissione, la citata direttiva prevede obblighi precisi che non compaiono nella direttiva 83/643. A mo' di esempio, la Commissione menziona le disposizioni dell'art. 5, n. 1, lett. b) e c), della direttiva 83/643, come modificata dalla citata direttiva 87/53, le quali non possono essere considerate imporre semplici comportamenti alle autorità nazionali.

La Commissione ne deduce che, in conformità con la giurisprudenza costante (v. sentenza 2 dicembre 1986, Commissione/Belgio, causa 239/85, punto 7 della motivazione, Racc. pag. 3645), le esigenze di chiarezza e di certezza del diritto imponevano nel caso di specie alla Repubblica italiana di tradurre, nell'interesse dei trasportatori stabiliti in altri Stati membri, i termini della citata direttiva 87/53 in disposizioni interne aventi natura vincolante. Un simile obbligo di trasposizione nel diritto nazionale esiste altresì per le disposizioni delle direttive che prevedono facoltà a favore dell'amministrazione, considerato che la Corte ha costantemente dichiarato (v. sentenza 6 maggio 1980, Commissione/Belgio, causa 102/79, punto 11 della motivazione, Racc. pag 1473) che semplici prassi amministrative, per natura modificabili e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento dell'obbligo incombente agli Stati membri in forza dell'art. 189, terzo comma, del Trattato.

La Commissione sostiene poi che se, conformemente alla giurisprudenza (v. sentenza 23 maggio 1985, Commissione/Repubblica federale di Germania, causa 29/84, punto 23 della motivazione, Racc. pag. 1661), una direttiva non esige necessariamente un'attività legislativa in tutti gli Stati membri, qualora i principi generali di diritto costituzionale o amministrativo garantiscano effettivamente la piena applicazione della direttiva da parte dell'amministrazione nazionale e qualora, nell'ipotesi in cui la direttiva miri ad attribuire dei diritti a dei singoli, i beneficiari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti, diversamente stanno le cose nel caso di specie. Infatti, la citata direttiva 87/53, che prevede precise modalità di agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nel trasporto di merci, è intesa ad attribuire diritti ai trasportatori di altri Stati membri che di norma non sono al corrente delle prassi vigenti nei vari Stati.

La Commissione aggiunge che, conformemente alla giurisprudenza (sentenza 6 maggio 1980, Commissione/Belgio, già menzionata, punto 12 della motivazione), l'eventuale immediata efficacia delle disposizioni d'una direttiva costituisce unicamente una garanzia minima derivante dalla natura vincolante dell'obbligo imposto agli Stati mem-

bri in forza dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, e non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo utile, da parte di uno Stato, dei provvedimenti di attuazione adeguati allo scopo della direttiva di cui trattasi.

Per quanto riguarda poi l'argomento della Repubblica italiana secondo cui la scorretta attuazione dell'art. 5, n. 1, lett. a), secondo trattino, della direttiva 83/643, come modificata dalla citata direttiva 87/53, sarebbe già stata dedotta dalla Commissione nella causa 340/87 (sentenza 30 maggio 1989, Commissione/Italia, Racc. pag. 1483) e non potrebbe pertanto essere nuovamente invocata nel presente giudizio, la Commissione riconosce che tale disposizione esula dall'oggetto della controversia non avendo subito nessuna modifica rispetto al testo originario della direttiva 83/643. Tuttavia, la Commissione precisa che la sentenza 30 maggio 1989, Commissione/Italia (già citata), pronunciata nella causa 340/87, non ha valore di cosa giudicata per quanto riguarda l'art. 5, n. 1, lettere b) e c), della citata direttiva 87/53, che impone obblighi nuovi agli Stati membri ed ha un contenuto diverso rispetto all'art. 5, n. 1, lett. a).

2. Il *governo della Repubblica italiana*, senza contestare che talune disposizioni della citata direttiva 87/53 impongono obblighi agli Stati membri, fa in primo luogo valere a propria difesa che le disposizioni di tale direttiva che aggiungono due numeri all'art. 2 della direttiva 83/643, quelle che completano l'art. 5, n. 1, di quest'ultima direttiva mediante le lettere b) e c), quelle che sostituiscono gli artt. 4, 6, 7, 8, di tale direttiva e quelle che inseriscono in essa gli artt. 6 bis e 8 bis hanno come contenuto un comportamento materiale che le autorità nazionali debbono tenere al fine di agevolare ancor più i controlli fisici e le formalità amministrative negli scambi tra Stati membri. Poiché l'ordinamento giuridico italiano non contiene disposizioni che impediscano alle autorità nazionali di tenere i comportamenti previsti dai citati articoli della direttiva 87/53, la Repubblica italiana non ha l'obbligo né di adottare né di comunicare alla Commissione disposizioni di diritto interno onde conformarsi alle prescrizioni della direttiva, sicché il ricorso della Commissione è privo di fondamento per quanto riguarda tali articoli. Infatti, trattandosi nel caso di specie di prescrizioni che impongono comportamenti materiali, occorre unicamente verificare se le autorità nazionali tengano effettivamente tali comportamenti.

Nella controreplica, il governo convenuto aggiunge che, considerato che la maggior parte delle disposizioni della citata direttiva 87/53 si limitano a prescrivere comportamenti materiali, a torto la Commissione ha dedotto a sostegno del ricorso sentenze della Corte in cui risultava necessaria l'adozione di norme di diritto interno, segnatamente per motivi di certezza del diritto. Pertanto, neppure è pertinente riferirsi alla giurisprudenza sulle semplici prassi amministrative delle autorità nazionali. Il governo della Repubblica italiana sostiene poi che, giacché non ha affermato che tutte le disposizioni della direttiva hanno natura facoltativa, la Commissione non può validamente riferirsi a comportamenti facoltativi che sarebbero previsti dalla direttiva. Del pari, poiché il governo italiano non ha menzionato l'eventuale efficacia diretta delle disposizioni della direttiva, non è pertinente il richiamo alla sentenza 6 maggio 1980, Com-

missione/Belgio (già menzionata), cui la Commissione fa riferimento nella replica.

Il governo della Repubblica italiana sostiene poi che l'infrazione consistente nell'attuazione scorretta che esso avrebbe data all'art. 5, n. 1, lett. a), secondo trattino, della direttiva 83/643, come modificata dalla citata direttiva 87/53, è già stata dedotta dalla Commissione nella causa 340/87 e constatata dalla Corte nella sentenza 30 maggio 1989, Commissione/Italia (già citata). Ne discende innanzitutto che la disposizione nazionale di attuazione di tale articolo è stata comunicata alla Commissione prima dell'adozione, il 27 giugno 1989, del parere motivato nel procedimento presente e poi che, per i profili di diritto ivi valutati, la sentenza 30 maggio 1989, Commissione/Italia (già citata), ha valore di cosa giudicata e che pertanto la domanda della Commissione, per quanto riguarda l'art. 5, n. 1, lett. a), secondo trattino, della direttiva 83/643, come modificata dalla citata direttiva 87/53, non può più fare oggetto della causa presente.

Infine, il governo convenuto non contesta che, per l'attuazione dell'art. 7 bis, inserito nella direttiva 83/643 dalla citata direttiva 87/53, fossero necessarie disposizioni nazionali né contesta che queste non sono state adottate nel termine imposto.

F. A. Schockweiler
giudice relatore