

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTONIO TIZZANO

presentate il 4 luglio 2002¹

1. La *Cour d'Appel de Pau* (Francia) (in prosieguo: la «Corte d'appello») e il *Tribunal de grande instance de Dax* (Francia) (in prosieguo: il «Tribunale») hanno sottoposto alla Corte di giustizia alcuni quesiti pregiudiziali di analogo tenore, aventi ad oggetto l'interpretazione della direttiva 84/647/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1984, relativa all'utilizzazione di veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada² (in prosieguo: la «direttiva»), in particolare del suo art. 2.
- 2) il contratto preveda unicamente la messa a disposizione del veicolo senza conducente e non sia abbinato ad un contratto di servizio concluso con la stessa impresa e riguardante il personale di guida o di accompagnamento;
- 3) il veicolo noleggiato sia esclusivamente a disposizione dell'impresa che lo utilizza, per la durata del contratto di noleggio;

Disposizioni comunitarie

2. L'art. 2 della direttiva così dispone:

«Ogni Stato membro ammette che siano utilizzati nel suo territorio, ai fini del traffico tra Stati membri, veicoli presi a noleggio da imprese stabilite nel territorio di un altro Stato membro a condizione che:

- 4) il veicolo noleggiato sia guidato dal personale proprio dell'impresa che lo utilizza;
- (...).

- 1) il veicolo sia immatricolato o messo in circolazione conformemente alla legislazione di quest'ultimo Stato membro;

3. In forza del suo art. 4, n. 1, la direttiva:

«(...) non pregiudica la regolamentazione di uno Stato membro che preveda, per l'uti-

¹ — Lingua originale: l'italiano.

² — GU L 335, pag. 72.

lizzazione dei veicoli presi a noleggio, condizioni meno restrittive di quelle previste agli articoli 2 e 3».

6. Ai sensi del suo art. 3, n. 1,

4. Ai sensi dell'art. 5:

«[p]er effettuare i trasporti internazionali è necessaria una licenza comunitaria».

«Fatti salvi gli articoli 2 e 3, la presente direttiva non pregiudica l'applicazione delle norme relative:

7. L'art. 5, a sua volta, prevede che:

— all'organizzazione di mercato dei trasporti di merci su strada, effettuati per conto terzi e per conto proprio, in particolare all'accesso al mercato e al contingentamento delle capacità di trasporto su strada;

«1. La licenza comunitaria di cui all'articolo 3 è rilasciata dalle autorità competenti dello Stato membro di stabilimento.

(...».

5. Il trasporto internazionale di merci su strada è disciplinato essenzialmente, per quanto attiene all'accesso al mercato, dal regolamento (CEE) n. 881/92 del Consiglio, del 26 marzo 1992, relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri³ (in prosieguo: il «regolamento n. 881/92»).

2. Gli Stati membri rilasciano al titolare l'originale della licenza comunitaria, che è conservato dall'impresa di trasporti, nonché un numero di copie certificate conformi corrispondente al numero dei veicoli di cui dispone il titolare della licenza comunitaria a titolo di piena proprietà o ad altro titolo, in particolare in virtù di un contratto di vendita a rate, di un contratto di noleggio o di un contratto di leasing.

3 — GU L 95, pag. 1.

(...)

4. La licenza comunitaria è intestata al trasportatore, che non può cederla a terzi. Una copia certificata conforme dell'auto-rizzazione comunitaria deve trovarsi a bordo del veicolo ed essere esibita ogniqualvolta gli agenti preposti al controllo lo richiedano».

Fatti e procedimento

Il caso Bourrasse

8. Va infine ricordato che il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 3821/85, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada⁴ (in prosieguo: il «regolamento n. 3821/85»), il cui art. 14 così dispone:

«1. Il datore di lavoro rilascia ai conducenti un numero sufficiente di fogli di registrazione, in relazione al carattere individuale di tali fogli, alla durata del servizio ed alla necessità di sostituire eventualmente i fogli sciupati o ritirati da un agente incaricato del controllo. Il datore di lavoro consegna ai conducenti soltanto fogli di un modello omologati atti ad essere utilizzati nell'apparecchio montato a bordo del veicolo.

2. L'impresa conserva i fogli di registrazione in modo sistematico per un periodo di almeno un anno dalla data di utilizzazione e ne rilascia una copia ai conducenti interessati che ne facciano richiesta. I fogli sono esibiti o consegnati a richiesta degli agenti incaricati del controllo».

9. Nella causa C-228/01 la questione è posta nell'ambito di un procedimento, pendente davanti alla Corte d'appello, intentato dal *Ministère public* nei confronti del titolare di un'impresa francese di trasporto di merci su strada, cui sono imputate una serie di infrazioni dell'ordinamento penale francese. I fatti contestati, relativi ad un periodo che va dalla fine del 1994 al giugno 1996, sono tutti connessi ad un'operazione di delocalizzazione dell'attività produttiva, consistente nella messa a disposizione di veicoli senza conducente da parte di un'impresa francese appartenente all'imputato (l'«impresa noleggiante» o il «noleggiante») a favore di un'impresa portoghese di trasporto, di cui egli stesso è il titolare (l'«impresa noleggiatrice» o il «noleggiatore»). I veicoli di cui si tratta sono immatricolati in Francia. Per porre in essere la propria attività di trasporti internazionali il noleggiatore si serve degli stessi lavoratori che, prima della locazione dei veicoli, erano dipendenti dell'impresa noleggiante; il noleggiatore, inoltre, utilizza le autorizzazioni al trasporto ottenute dal noleggiante. A ciò si aggiunge che il noleggiante, e non invece il noleggiatore, risulta essere in possesso dei dischi crono-tachigrafici dei conducenti utilizzati negli apparecchi di controllo degli automezzi posti a disposizione del noleggiatore.

10. Al signor Bourrasse è contestata l'assunzione in forma dissimulata dei suddetti lavoratori, che conducevano autotreni

4 — GU L 370, pag. 8.

recanti i segni distintivi dell'impresa noleggiante, da cui ricevevano in effetti gli ordini, pur risultando ufficialmente assunti dall'impresa noleggiatrice. Il procedimento penale verte in particolare sulla violazione delle norme del codice del lavoro francese relative alla consegna ai dipendenti di una busta paga, nonché alla tenuta di un libro paga e di un registro del personale.

11. Con sentenza 6 dicembre 1999 il *Tribunal correctionnel* di Dax ha dichiarato il signor Bourrasse colpevole dell'esercizio di un'attività di lavoro dissimulata, avendo in particolare accertato che «i dipendenti [dell'impresa portoghese noleggiatrice] sono in realtà gli incaricati dell'impresa di trasporti Bourrasse che utilizzano una struttura delocalizzata ed effettuano, grazie ai loro dirigenti, un'attività lavorativa dissimulata».

12. Adita a seguito d'impugnazione di detta sentenza, la Corte d'appello ha ritenuto che la decisione della causa dipendesse dall'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario, sicché, con ordinanza 6 dicembre 1999, ha sospeso il giudizio ed ha chiesto alla Corte di giustizia di statuire sui seguenti quesiti:

«1) Se la messa a disposizione di un veicolo senza conducente secondo quanto previsto dall'art. 2 della direttiva

84/647/CEE possa essere interpretata come idonea a consentire al noleggiante, una società di trasporti su strada di diritto francese:

— di ottenere le necessarie autorizzazioni al trasporto sul territorio nazionale per conto del noleggiatore, una società di trasporti su strada di diritto portoghese;

— di gestire per conto del noleggiatore, una società di trasporti su strada di diritto portoghese, i dischi cronotachigrafici dei conducenti dipendenti di detta società;

2) Se i veicoli noleggiati dovevano essere immatricolati in Portogallo».

Il caso Perchicot

13. La causa C-289/01 trae origine da un procedimento penale, pendente davanti al Tribunale, relativo ad una situazione di fatto e di diritto sostanzialmente analoga a quella della causa C-228/01, salvo che in questo caso la delocalizzazione interviene tra un'impresa di trasporti francese, la

Perchicot France, ed un'impresa di diritto spagnolo appositamente costituita e controllata dalla prima, la Perchicot Espagne. I fatti contestati risalgono al periodo che va dalla fine del 1999 all'inizio del 2000.

15. Con ordinanza del presidente della Corte 23 gennaio 2002 è stata decisa la riunione delle due cause, a motivo della loro connessione.

14. Ritenendo anch'esso che la decisione della causa dipenda dall'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario, con ordinanza 2 luglio 2001 il Tribunale ha sottoposto alla Corte di giustizia delle Comunità europee il seguente quesito pregiudiziale:

«Se la messa a disposizione di un veicolo senza conducente secondo quanto previsto dall'art. 2 della direttiva 84/647/CEE consente al noleggiante, una società di trasporti su strada di diritto francese:

16. Nella procedura di fronte alla Corte hanno presentato osservazioni scritte la Commissione ed il governo francese, oltre all'Union regionale syndicale des petits et moyens transporteurs du sud ouest (in prosieguo: «UNOSTRA Aquitaine»), interveniente nel procedimento penale contro il signor Bourrasse, e l'Ispettorato del lavoro per il settore dei trasporti, suddivisione di Bayonne (in prosieguo: l'«Ispettorato del lavoro»), parte in quello stesso procedimento e interveniente nel procedimento contro il signor Perchicot. All'udienza è inoltre intervenuto il signor Bourrasse.

Sul quesito comune alle due cause

— di ottenere le necessarie autorizzazioni al trasporto sul territorio nazionale per conto del noleggiatore, una società di trasporti su strada di diritto [spagnolo];

17. A parte il signor Bourrasse, che chiede alla Corte di dare una risposta positiva a tale quesito, tutte le parti intervenute nella presente causa si orientano in senso opposto.

— di gestire per conto del noleggiatore, una società di trasporti su strada di diritto spagnolo, i dischi cronotachigrafici dei conducenti dipendenti di detta società».

18. Il governo francese osserva anzi, in via principale, che il quesito in esame dovrebbe addirittura essere riformulato, perché in realtà nei procedimenti *a quibus* non verrebbe in rilievo l'art. 2 della direttiva

84/647, ma piuttosto gli artt. 3 e 5 del regolamento n. 881/92, in materia di accesso al mercato dei trasporti internazionali di merci su strada, e l'art. 14 del regolamento n. 3821/85, relativo all'apparecchio di controllo. In tale contesto normativo la Corte dovrebbe rispondere che le predette disposizioni non permettono ad una società di trasporti di diritto francese che noleggia automezzi ad una società di un altro Stato membro di attribuire la propria licenza comunitaria di trasporto al noleggiatore, né di mantenere la gestione dei dischi cronotachigrafici degli automezzi noleggiati.

19. Se invece la Corte volesse prescindere da un espresso riferimento ai summenzionati regolamenti in materia di accesso al mercato ed in materia di apparecchi cronotachigrafici di controllo, in quanto di essi il giudice del rinvio non ha fatto menzione, il governo francese ritiene, in via subordinata e al pari di UNOSTRA Aquitaine, che la risposta al quesito comune andrebbe ricercata nell'art. 2, n. 4, della direttiva. Tale disposizione, come si è visto, subordina l'ammissibilità del noleggio alla condizione che «il veicolo noleggiato sia guidato dal personale proprio dell'impresa che lo utilizza». Ora, stando alla giurisprudenza della Corte⁵, sebbene la nozione di «personale proprio dell'impresa» sia una nozione comunitaria, essa dovrebbe non di meno essere definita alla luce della legislazione di ciascuno Stato membro. Ne discende che spetterebbe allo Stato interes-

sato valutare se la circostanza che il noleggiante permette al noleggiatore di utilizzare la propria licenza comunitaria di trasporto e gestisce in proprio i dischi cronotachigrafici implichi che il trasporto non è stato effettuato «dal personale proprio dell'impresa che lo utilizza», come richiesto dall'art. 2, n. 4, della direttiva.

20. Per parte sua, la Commissione condivide in buona sostanza l'analisi giuridica svolta dal governo francese in via principale e propone alla Corte di constatare che la direttiva non disciplina espressamente l'utilizzazione delle licenze di trasporto e dei dischi cronotachigrafici, ma rinvia al regolamento n. 881/92, ai sensi del quale la licenza comunitaria è intestata al soggetto che opera effettivamente come trasportatore e questi non può cederla a terzi.

21. A sostegno delle proprie conclusioni la Commissione si premura di sottolineare, citando la nota sentenza Centros, che, per quanto la libertà di stabilimento riconosciuta dal Trattato comporti per i cittadini comunitari il diritto «di svolgere la loro attività in un altro Stato membro, mediante una agenzia, succursale o filiale», ciò non toglie che «uno Stato membro ha il diritto di adottare misure volte ad impedire che, grazie alle possibilità offerte dal Trattato, taluni dei suoi cittadini tentino di sottrarsi all'imperio delle leggi nazionali e che gli interessati non possano avvalersi abusiva-

⁵ — Sentenze 18 gennaio 1984, causa 327/82, Ekro (Racc. pag. 107), e 11 luglio 1985, causa 105/84, Danmols (Racc. pag. 2639).

mente o fraudolentemente del diritto comunitario»⁶. Da ciò discenderebbe che, nel caso di specie, né il signor Bourrasse né il signor Perchicot possono invocare la liberalizzazione delle locazioni transfrontaliere prevista dalla direttiva.

22. Nello stesso senso si orienta anche l'Ispettorato del lavoro, il quale tiene in particolare a sottolineare che, oltre a privare i lavoratori del salario cui avrebbero diritto in forza del contratto di lavoro e della protezione della regolamentazione collettiva applicabile se fossero formalmente assunti dalle imprese di trasporto francesi, la delocalizzazione fittizia posta in essere dagli imputati nel procedimento principale eluderebbe le norme francesi sulle prestazioni sociali e sulla rappresentanza del personale.

Valutazione

23. Come si è visto, il vero problema che solleva il quesito in esame è l'individuazione della normativa rilevante, dato che, come emerge dalle posizioni delle parti, più che quella menzionata dal giudice del rinvio sembrano rilevare nella specie altre disposizioni del diritto comunitario.

24. Premetto che, se anche così fosse, ciò non precluderebbe la possibilità di rispondere al quesito in questa sede, dato che, come ha precisato la giurisprudenza comunitaria, «[p]er fornire una soluzione utile al giudice che le ha sottoposto una questione pregiudiziale, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto comunitario alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare la questione»⁷.

25. Ciò posto, osservo che le tesi del governo francese e della Commissione mi sembrano fondate, dato che in effetti la direttiva non contiene disposizioni in materia di apparecchio di controllo e dei relativi dischi cronotachigrafici. Tale materia è invece disciplinata dal regolamento n. 3821/85, che riunisce in un testo unico le varie disposizioni precedentemente emanate in materia, dettando, in particolare al capitolo IV, disposizioni relative all'utilizzazione e alla gestione degli apparecchi e dei relativi fogli di controllo. D'altra parte, la direttiva non solo non tratta dell'accesso al mercato nel settore dei trasporti su strada, ma fa espressamente salve le disposizioni comunitarie ad altro titolo vigenti in materia, cioè il regolamento n. 881/92, per il trasporto internazionale, e il regolamento n. 3118/93⁸, per il trasporto di cabotaggio. Nella specie, essendosi qui pacificamente nell'ambito del trasporto tra due Stati

6 — Sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros (Racc. pag. I-1459, punti 20 e ss.).

7 — Sentenze 20 marzo 1986, causa 35/85, Tissier (Racc. pag. 1207, punto 9); 27 marzo 1990, causa C-315/88, Bagli Pennacchiotti (Racc. pag. I-1323, punto 10), e 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal (Racc. pag. I-8121, punto 39).

8 — Regolamento (CEE) n. 3118/93 del Consiglio, del 25 ottobre 1993, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU L 279, pag. 1).

membri diversi, è il primo e non il secondo a rilevare.

conducente per il trasporto di merci su strada ad una società di un altro Stato membro di attribuire la propria licenza comunitaria di trasporto al noleggiatore.

26. Così individuate le disposizioni normative applicabili, ricordo che, per quanto riguarda l'accesso al mercato, il regolamento n. 881/92 dispone che, per effettuare i trasporti internazionali, è necessaria una licenza comunitaria (art. 3, n. 1) e che tale licenza è concessa dallo Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporti in un originale e in un numero di copie certificate conformi corrispondente al numero dei veicoli di cui dispone il titolare della licenza comunitaria a titolo di un contratto di noleggio (art. 5, nn. 1 e 2). È dunque manifesto che spetta al noleggiatore, e non al noleggiante, procurarsi la licenza comunitaria per i veicoli presi a nolo.

29. Quanto poi alla gestione dei dischi cronotachigrafici, ricordo che l'art. 14 del regolamento n. 3821/85 prevede che sia il datore di lavoro (dunque il trasportatore) a rilasciare i dischi ai conducenti, gestendone l'utilizzazione e la sostituzione secondo i bisogni (art. 14, n. 1) e conservandoli poi per un certo periodo di tempo (art. 14, n. 2). Ne consegue che una società di trasporti di diritto francese che noleggia veicoli senza conducente per il trasporto di merci su strada ad una società di un altro Stato membro non può mantenere la gestione dei dischi cronotachigrafici dei veicoli noleggiati.

27. A rimuovere comunque ogni residuo dubbio, si può ancora sottolineare che, in forza dell'art. 5, n. 4, la suddetta licenza «è intestata al trasportatore, che non può cederla a terzi»; il che vale proprio nel caso in cui i veicoli, originariamente utilizzati da un certo soggetto titolare di una licenza comunitaria di trasporto, siano poi dati in noleggio o trasferiti ad un diverso soggetto.

28. Se ne può dunque concludere che gli artt. 3 e 5 del regolamento n. 881/92 non permettono ad una società di trasporti di diritto francese che noleggia veicoli senza

30. Avendo così individuato gli elementi per una risposta al quesito in esame, non ritengo di dover prendere posizione sulla questione, sollevata dal governo francese in via subordinata, relativa all'interpretazione della nozione di «personale proprio dell'impresa», di cui all'art. 2, n. 4, della direttiva. Osservo solo di passaggio che, come ha osservato la Commissione in udienza, la giurisprudenza Ekro e Danmols⁹ invocata dal governo francese a sostegno della soluzione da esso proposta al riguardo non è pertinente. In quelle cause, infatti, si trattava di interpretare nozioni contenute, rispettivamente, in un

⁹ — Sentenze 18 gennaio 1984 e 11 luglio 1985, citate.

regolamento relativo alle restituzioni all'esportazione di carne bovina, e in una direttiva di armonizzazione delle disposizioni nazionali sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda. Nel nostro caso si tratta, invece, di interpretare una nozione che determina l'ambito di applicazione di una direttiva di liberalizzazione, la cui portata quindi non può essere interamente lasciata alle scelte unilaterali dei singoli Stati membri.

31. Per concludere, ritengo che al primo quesito si debba rispondere nel senso che gli artt. 3 e 5 del regolamento n. 881/92 e l'art. 14 del regolamento n. 3821/85 non permettono ad una società di trasporti di diritto francese che noleggia dei veicoli senza conducente per il trasporto di merci su strada ad una società di trasporti di un altro Stato membro di attribuire la propria licenza comunitaria di trasporto al noleggiatore, né di mantenere la gestione dei dischi cronotachigrafici dei veicoli noleggiati.

Sul secondo quesito nella causa C-228/01

32. Quanto al secondo quesito nella causa C-228/01, tutte le parti concordano sul fatto che, ai sensi della lettera dell'art. 2, n. 1, della direttiva, i veicoli noleggiati devono essere immatricolati nello Stato membro di stabilimento del noleggiatore. Essi propongono di conseguenza alla Corte di rispondere in tal senso al giudice remittente.

33. Per parte mia, non posso che concordare, in linea di principio, con gli intervenienti, in quanto anche a me sembra fuor di dubbio che l'art. 2 si applichi unicamente se i veicoli dati a noleggio sono immatricolati nello Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporti noleggiatrice.

34. Osservo peraltro che, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, le disposizioni dell'art. 2 non impediscono ad uno Stato membro di prevedere condizioni meno restrittive per l'utilizzazione dei veicoli presi a noleggio. In altri termini, e per quanto qui interessa, le disposizioni della direttiva non valgono a escludere che la locazione transfrontaliera di veicoli per il trasporto di merci sia eventualmente lecita, in forza del diritto nazionale applicabile, anche se i veicoli dati a noleggio non sono immatricolati nello Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporti noleggiatrice.

35. Ciò posto, propongo alla Corte di rispondere alla seconda questione che l'art. 2, n. 1, della direttiva 84/647 va interpretato nel senso che, fatta salva l'eventuale applicazione dell'art. 4 della stessa direttiva, i veicoli dati a noleggio devono essere immatricolati nello Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporti noleggiatrice, nel caso di specie il Portogallo.

Conclusioni

36. In considerazione di quanto precede propongo alla Corte di rispondere ai quesiti pregiudiziali nei seguenti termini:

- «1) Gli artt. 3 e 5 del regolamento (CEE) n. 881/92 del Consiglio, del 26 marzo 1992, relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri, e l'art. 14 del regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada, non permettono ad una società di trasporti di diritto francese che noleggia dei veicoli senza conducente per il trasporto di merci su strada ad una società di trasporti di un altro Stato membro di attribuire la propria licenza comunitaria di trasporto al noleggiatore, né di mantenere la gestione dei dischi cronotachigrafici degli automezzi noleggiati.
- 2) L'art. 2, n. 1, della direttiva 84/647/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1984, relativa all'utilizzazione di veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada, va interpretato nel senso che, fatta salva l'eventuale applicazione dell'art. 4 della stessa direttiva, i veicoli dati a noleggio devono essere immatricolati nello Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporti noleggiatrice, nel caso di specie il Portogallo».