

nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nella causa pendente dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunziandosi sulla questione sottoposta dall'Oberlandesgericht di Düsseldorf con ordinanza 6 marzo 1978, dichiara:

L'esame della questione pregiudiziale non ha posto in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio 25 marzo 1969, n. 543, relativo all'armonizzazione di talune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

Mertens De Wilmars

O'Keeffe

Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 novembre 1978.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione

J. Mertens De Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN-PIERRE WARNER
DEL 9 NOVEMBRE 1978 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Il presente procedimento trae origine da una domanda di pronunzia pregiudiziale dell'Oberlandesgericht di Düsseldorf concernente la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 25 marzo 1969, n. 543, «sull'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore

dei trasporti su strada» (GU n. L 77 del 29 marzo 1969, pag. 49).

La Corte ha già esaminato questo regolamento in numerose occasioni: nella causa 20/70 (la cosiddetta «causa ERTA», *Commissione/Consiglio*, Racc. 1971, pag. 263); nella causa 69/74, *Auditeur du Travail c/ Cagnon*, Racc. 1975, pag. 171; nella causa 65/76, *Derycke*, Racc. 1977,

¹ — Traduzione dall'inglese.

pag. 29, e nella causa 76/77, *Auditeur du travail c/ Dufour*, Racc. 1977, pag. 2485. Mai prima d'ora, tuttavia, era stata direttamente contestata la validità del regolamento. Nondimeno, certe opinioni espresse dalla Corte nelle summenzionate cause assumono rilevanza, come dimostrerò, con riferimento al caso di specie.

Voi sapete che il regolamento contiene, fra l'altro, norme sulle condizioni di lavoro dei conducenti addetti ai trasporti su strada, in particolare per quanto riguarda l'equipaggio, i periodi di guida ed i periodi di riposo. L'art. 18 del regolamento esige che gli Stati membri adottino i provvedimenti necessari per la sua attuazione, ivi comprese le sanzioni da infliggere in caso di infrazione. Nella Repubblica federale di Germania dette sanzioni sono ora contemplate dalla Sezione 7a del *Fahrpersonalgesetz* (Legge sul personale di guida) del 27 ottobre 1976 che, in quanto testo unico, è stato applicato al caso di specie, sebbene i fatti in esame siano avvenuti prima della sua entrata in vigore.

La causa pendente dinanzi all'*Oberlandesgericht* ha avuto origine da un procedimento penale instaurato contro Fritz Schumalla, un camionista della ditta Theo Convent di Emmerich addetto ai lunghi percorsi. Nel periodo compreso tra il 18 luglio 1976 e l'8 settembre 1976 l'interessato trasgrediva più volte il regolamento n. 543/69, vuoi superando il limite di 4 ore di guida continua prescritto dall'art. 7, n. 1, vuoi superando il limite di 8 ore di guida complessiva giornaliera fissato dal n. 2 dello stesso articolo, vuoi omettendo di effettuare il periodo di riposo giornaliero di almeno 11 ore consecutive imposto dall'art. 11, n. 1.

Le summenzionate trasgressioni, risultanti dal libretto individuale di controllo di cui ogni conducente deve essere munito in base all'art. 14 del regolamento, non venivano negate dal sig. Schumalla. Egli veniva perciò condannato dall'*Amtsgericht* di Krefeld al pagamento di alcune ammende pari, in totale, a DM 3 350,

nonché al pagamento delle spese processuali, per violazione, rispettivamente, degli artt. 7 od 8 e degli artt. 11 o 12 del regolamento, punita dalle Sezioni 7a (1) 1. (c) e (d) del *Fahrpersonalgesetz*.

Benché il difensore del sig. Schumalla avesse suggerito di proporre a questa Corte una domanda di pronunzia pregiudiziale, l'*Amtsgericht* rifiutava di farlo affermando che si trattava unicamente di applicare la legge tedesca. Tuttavia, in grado d'appello, l'*Oberlandesgericht* di Düsseldorf, considerato che nella fattispecie esso era giudice d'ultima istanza, riteneva necessario sospendere il procedimento e domandare alla Corte di giustizia se il regolamento n. 543/69 «sia compatibile col Trattato e quindi legittimo».

Nell'ordinanza di rinvio l'*Oberlandesgericht* osserva che in molte cause penali sottoposte al suo giudizio la difesa ha eccepito che il regolamento n. 543/69 è invalido in quanto intende promuovere la sicurezza della circolazione stradale in genere e persegue quindi uno scopo che esula dalle competenze del Consiglio. All'ordinanza è allegato un parere espresso il 15 dicembre 1976 dal Prof. Dott. R. Knöpfle, il quale sostiene, su un piano molto più generale, che il Trattato non autorizza gli organi comunitari a perseguire gli obiettivi del regolamento n. 543/69. È con riferimento a questa più ampia contestazione della validità del regolamento che mi sembra opportuno affrontare le questioni proposte dall'*Oberlandesgericht*.

Il regolamento n. 543/69 (che ha subito numerose modifiche, nessuna delle quali è tuttavia rilevante per il caso di specie) è stato adottato in forza dell'art. 75 del Trattato CEE.

Tale articolo è inserito nel Titolo IV della Parte Seconda del Trattato. Questa parte del Trattato reca, come ricorderete, l'intestazione «Fondamenti della Comunità» ed è suddivisa in quattro Titoli: I «Libera circolazione delle merci», II «Agricoltura», III «Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali» e

IV «Trasporti». Il Titolo IV si apre con l'art. 74, che recita:

«Gli Stati membri perseguono gli obiettivi del Trattato per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti».

Menziono tutto ciò nell'intento di sottolineare che la politica comune dei trasporti è essa stessa uno dei fondamenti del Trattato e non già, come sostiene il Prof. Knöpfle, qualcosa di semplicemente subordinato alla libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato comune. Dovrei, mi sembra, ricordare che nella causa 167/73, *Commissione c/ Repubblica francese*, Racc. 1974, pag. 359, la Corte ha espressamente dichiarato (alla pag. 370) quanto segue: «Nel menzionare gli obiettivi del Trattato, l'art. 74 rinvia agli artt. 2 e 3»; detti articoli vanno naturalmente interpretati alla luce del preambolo del Trattato.

I nn. 1 e 2 dell'art 75 sono del seguente tenore:

«1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 74 e avuto riguardo agli aspetti peculiari dei trasporti, il Consiglio, deliberando all'unanimità fino al termine della seconda tappa e a maggioranza qualificata in seguito, stabilisce, su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale e dell'Assemblea:

- (a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza del territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri,
- (b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro,
- (c) ogni altra utile disposizione.

2. Le disposizioni di cui ai punti a) e b) del paragrafo precedente sono stabilite durante il periodo transitorio.»

Il n. 3 non ci interessa in questo procedimento.

L'art. 75, dunque, non solo autorizza, ma addirittura obbliga il Consiglio a fare due cose, e precisamente:

- (1) ad adottare, durante il periodo transitorio, le norme necessarie per il raggiungimento degli scopi limitati indicati nelle lettere (a) e (b) del n. 1;
- (2) ad adottare, durante e dopo il periodo transitorio, «ogni altra utile disposizione».

«Utile» a che cosa? La risposta, tenuto conto delle parole iniziali dell'articolo, non può essere che una: utile ai fini dell'applicazione dell'art. 74, cioè al raggiungimento degli obiettivi del Trattato in materia di trasporti, nell'ambito di una politica comune dei trasporti, avuto riguardo agli aspetti peculiari di questo settore. Dal momento che gli obiettivi del Trattato includono «l'instaurazione di una politica comune dei trasporti» (art. 3, lett. e), il Consiglio dispone in definitiva a questo riguardo di un potere estremamente ampio.

Per quanto qui ci interessa, si può ricordare che il Consiglio esercitò per la prima volta tale potere (insieme con i poteri in tema di imposte conferitigli dall'art. 99 del Trattato) emanando, il 13 maggio 1965, la decisione n. 65/271/CEE «relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili» (GU del 24 maggio 1965, anno 1965, pag. 1500). Il preambolo di tale decisione affermava che «uno degli obiettivi della politica comune dei trasporti deve essere l'eliminazione delle disparità che possono falsare in misura sostanziale le condizioni di concorrenza fra i trasporti» e che «di conseguenza, è necessario adottare misure di armonizzazione o di ravvicinamento riguardanti determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative specifiche del settore dei trasporti». La decisione individuava tre settori nei quali appariva particolarmente necessario adottare tali provvedimenti:

- (1) la materia fiscale;
- (2) gli interventi degli Stati, cioè l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e la concessione di aiuti;
- (3) la legislazione sociale.

Il regolamento n. 543/69 è stato adottato per dare attuazione alle disposizioni di carattere sociale della decisione, con riferimento ai trasporti su strada. Se si volesse accertare lo scopo del regolamento sulla sola base delle premesse contenute nella decisione, si potrebbe concludere che esso mirava ad armonizzare la legislazione sociale degli Stati membri in materia di trasporti su strada, per eliminare le distorsioni della concorrenza in tale settore. Dalle sentenze della Corte cui ho fatto riferimento all'inizio risulta tuttavia che lo scopo del regolamento è più complesso. Su questo punto le predette sentenze non sono, secondo me, precedenti meno validi solo per il fatto che riguardavano l'interpretazione di diverse norme contenute nel regolamento, piuttosto che la sua validità.

La presa di posizione più dettagliata si può trovare nella causa *Derycke*, dove in sostanza si trattava di accertare se il regolamento si applicasse nello stesso modo tanto ad un conducente autonomo quanto ad un conducente salariato. La soluzione affermativa (fornita dalla Seconda Sezione) si fonda sul testo e sulla struttura del regolamento, nonché sui suoi scopi che sono descritti come segue:

«Quest'ultimo persegue, in primo luogo, un obiettivo d'ordine sociale, che consiste nel tutelare i conducenti e gli equipaggi di veicoli usati per lavoro dalle conseguenze dannose di tempi di guida eccessivi e mal distribuiti.

D'altronde, come risulta dal secondo punto del preambolo, il regolamento ha lo scopo di eliminare le disparità atte a falsare le condizioni della concorrenza nel settore dei trasporti con l'abolizione di usi professionali basati sull'indebito sfruttamento del fattore umano.

Infine, come risulta da numerosi riferimenti del preambolo e da varie disposizioni del regolamento, quest'ultimo è inoltre destinato ad apportare un contributo alla sicurezza della circolazione sulle strade pubbliche.»

(V. Racc. 1977, pag. 35).

Analogamente, nella causa *Dufour*, la Corte, in seduta plenaria, ha dichiarato che il regolamento n. 543/69 «persegue, nel contesto dell'armonizzazione delle discipline nazionali, un complesso di obiettivi concernenti la protezione sociale del conducente, la sicurezza del traffico stradale e la parità delle condizioni di concorrenza fra i trasportatori» (v. Racc. 1977, pag. 2492). Nella precedente causa *Cagnon* la Corte aveva affermato che «il regolamento n. 543/69, tra l'altro, ha lo scopo di migliorare la sicurezza stradale» (Racc. 1975, pag. 175).

La Corte ha così individuato tre obiettivi del regolamento n. 543/69, distinti l'uno dall'altro, per quanto strettamente collegati: il benessere dell'equipaggio, l'eliminazione di una possibile fonte di distorsioni della concorrenza in materia di trasporti e la promozione della sicurezza stradale. Devo precisare che non sono d'accordo con il Consiglio quando esso afferma che gli obiettivi figuranti nella sentenza *Derycke* sono elencati in ordine di importanza decrescente. I medesimi tre obiettivi sono infatti stati menzionati in ordine diverso dall'avvocato generale Mayras nella suddetta causa, nonché dalla Corte stessa nella causa *Dufour*.

Si tratta ora di stabilire se l'art. 75 del Trattato autorizzi il Consiglio a perseguire «uno» dei suddetti obiettivi. Dico «uno», perché mi sembra chiaro che un provvedimento comunitario adottato in vista d'uno scopo consentito dal Trattato non può essere invalido solo perché esso intende contemporaneamente realizzare altri scopi utili (cfr. cause 2/57 e 15/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse c/ Alta Autorità*, Racc. 158, pag. 121; causa 9/57, *Chambre Syndicale de la*

Sidérurgie Française c/ Alta Autorità, Racc. 1958, pag. 351, alle pagg. 382-383). Secondo me, per respingere la censura di invalidità del regolamento n. 543/69 sarebbe quindi sufficiente che uno dei tre obiettivi sopra menzionati fosse autorizzato dall'art. 75. Dirò subito che, a mio parere, tutti e tre rientrano nell'ambito del predetto articolo.

Anzitutto, è indubbio che la promozione del benessere sociale appartiene agli scopi del Trattato, sebbene non sia menzionata dall'art. 3 fra le azioni della Comunità. Ciò risulta non soltanto dal particolare rilievo che il preambolo del Trattato attribuisce al miglioramento delle condizioni di vita e di occupazione, ma altresì dalle norme del Titolo III della Parte Seconda, concernenti la «Politica Sociale». Il primo articolo di questo Titolo è il 117 che recita:

«Gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso.

Gli Stati membri ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.»

Non vedo alcun motivo di attribuire agli autori del Trattato l'intenzione di escludere dalle «procedure» menzionate nel suddetto articolo quelle messe a disposizione dall'art. 75, in particolare se si considera che la legislazione sociale nel settore dei trasporti deve necessariamente conformarsi in modo specifico alle peculiari caratteristiche di tale attività, per cui è opportuno che l'armonizzazione di detta legislazione sia effettuata nell'ambito della politica comune dei trasporti. Il Prof. Knöpfle si riferisce altresì all'art. 118 e sottolinea che esso richiede soltanto una collaborazione fra gli Stati membri in campo sociale, su iniziativa

della Commissione. Ciò è vero, ma l'art. 118 si apre con l'espressione «Senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente Trattato...», cosicché è impossibile ritenere che, in tale settore, esso circoscriva alla predetta cooperazione le azioni della Comunità.

In secondo luogo, eventuali disparità fra le legislazioni sociali degli Stati membri sono atte a creare distorsioni di concorrenza nell'ambito del mercato comune danneggiando le imprese operanti in Stati membri nei quali la normativa è più rigorosa. Era questa, com'è ovvio, la maggiore preoccupazione soggiacente alla decisione del Consiglio del 13 maggio 1965. Secondo l'art. 3 (f) del Trattato gli obiettivi della Comunità comprendono «la creazione di un sistema inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune». Questo è di per sé un aspetto del più ampio obiettivo fissato dall'art. 2 e consistente nel promuovere «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità». Il Prof. Knöpfle vede nell'art. 3 (f) una specie di compendio anticipato delle norme del Trattato concernenti espressamente la concorrenza, vale a dire dell'art. 79 e degli artt. 85-94. Occorre tuttavia rilevare che l'art. 79, l'unica disposizione attinente in modo specifico ai trasporti fra quelle evidenziate dal Prof. Knöpfle, «non esclude» — come dichiara il suo n. 2 — «che il Consiglio possa adottare altre disposizioni in applicazione dell'art. 75, paragrafo 1». Da parte mia, non vedo perché si dovrebbe eccezionare dagli obiettivi di cui all'art. 75 lo stabilimento di eque condizioni di concorrenza.

In terzo luogo, per quanto riguarda la sicurezza stradale, il Prof. Knöpfle osserva che essa non è menzionata in alcun passo del Trattato e che va quindi ritenuta estranea al Trattato stesso. La premessa non mi sembra poter giustificare la conclusione. Anzi, una politica dei trasporti, comune o no, che trascurasse l'aspetto della sicurezza, presenterebbe, a mio avviso, gravi carenze. Ciò vale non solo per

i trasporti stradali, ma anche per i trasporti ferroviari o per vie navigabili, dal momento che tutti e tre questi settori sono soggetti alla politica comune dei trasporti in forza dell'art. 84, n. 1, del Trattato; lo stesso si può dire con riferimento ai trasporti marittimi ed aerei, cui tale politica può essere estesa in base all'art. 84, n. 2. Il Prof. Knöpfle sostiene che, se si accogliesse questa tesi, nulla impedirebbe al Consiglio di occuparsi delle strade o dei segnali stradali, cosa che, a suo parere, sarebbe assurda. Con tutto il rispetto dovuto al Prof. Knöpfle, mi sembra che ciò non sarebbe affatto assurdo. La qualità delle comunicazioni all'interno della Comunità è un problema che interessa senz'altro la Comunità e che non può non rientrare nei limiti leciti della politica comune dei trasporti; né l'armonizzazione dei segnali stradali è un concetto nuovo. Il Consiglio sottolinea che, se la realizzazione della sicurezza nel settore dei trasporti esulasse dai poteri spettantigli in forza dell'art. 75, ci sa-

rebbero, accanto al regolamento n. 543/69, altri provvedimenti di cui si potrebbe contestare la validità: ad es. la direttiva del Consiglio n. 76/135/CEE del 20 gennaio 1976 sul reciproco riconoscimento degli attestati di navigabilità rilasciati per la navigazione interna (GU n. L 21 del 29 gennaio 1976, pag. 10) o la direttiva del Consiglio n. 77/143/CEE del 29 dicembre 1976 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al controllo tecnico dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU n. L 47 del 18 febbraio 1977, pag. 47). Sebbene questa considerazione non sia atta ad influire direttamente sull'interpretazione del Trattato, essa mostra quale tipo di conseguenze potrebbe avere l'accoglimento della tesi sostenuta dal Prof. Knöpfle.

In conclusione, credo che gli obiettivi del regolamento n. 543/69 rientrino in modo chiaro e incontestabile nell'ambito dell'art. 75.

Propongo quindi alla Corte di dichiarare che l'esame delle questioni sottoposte dall'*Oberlandesgericht* di Düsseldorf non ha posto in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 543/69.