CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 25 OTTOBRE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La direttiva del Consiglio 12 novembre 1974 n. 74/562, relativa all'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali, enumera, all'art. 2, i requisiti occorrenti alle persone fisiche o imprese che desiderano esercitare detta professione. Nella presente causa, il solo requisito in discussione è quello dell'onorabilità del candidato, contemplato dal n. 1, lett. a) di detto articolo.

Il sig. Delkvist otteneva dalle competenti autorità danesi la prima licenza per il trasporto di *viaggiatori* su strada (categoria turismo) l'11 novembre 1974. L'autorizzazione era valida fino al 30 settembre 1976.

Cionondimeno, quando l'interessato ne chiedeva il rinnovo, la Commissione nazionale di controllo per i trasporti di viaggiatori su strada vi si opponeva, motivando che il Delkvist aveva subito diverse condanne penali e che i reati da lui commessi erano tali da far temere che potesse abusare della sua qualità d'imprenditore del trasporto di viaggiatori.

Secondo l'art. 73 del codice penale danese, infatti, la condanna penale non implica automaticamente la perdita dei diritti civili, né il divieto di esercitare determinate attività professionali che sono soggette all'autorizzazione di un organo pubblico.

Questo divieto dev'essere imposto espressamente vuoi dalla stessa pronunzia di condanna, vuoi nel caso in cui, dopo che l'autorità amministrativa ha negato l'autorizzazione ad esercitare una professione per cui l'autorizzazione stessa è richiesta, l'autorità giudiziaria ritenga che il reato o i reati commessi sono tali da far temere un pericolo manifesto di abuso, da parte del condannato, della professione che desidera esercitare.

Nella fattispecie, il Pretore di Copenaghen, in seguito all'azione promossa dall'interessato contro il rifiuto di autorizzazione al trasporto su strada di viaggiatori, accertava che questi era stato condannato, a partire dal 1945, per numerosi reati e, più precisamente, a partire dal 2 novembre 1977, era sato imputato di furti con scasso in diverse residenze secondarie, furti da lui confessati e per i quali era stato condannato alla reclusione.

Ciononostante, prima di applicare nei confronti del Delkvist l'art. 78 del Codice penale, il giudice danese ha ritenuto necessario sottoporvi, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE varie questioni pregiudiziali.

La prima di tali questioni mi pare esorbiti in modo singolare dall'ambito della lite pendente dinanzi al giudice nazionale. Questi vi chiede infatti se la direttiva del Consiglio 12 novembre 1974 sia, nel suo complesso, legittima e valida. Ora, come vedremo, le sole disposizioni di detta direttiva che vadano interpretate sono, in primo luogo, l'art. 2, n. 1, lett. a) che riguarda il requisito dell'onorabilità, e, in secondo luogo, l'art. 4, n. 1, a norma del quale «le persone fisiche e le imprese che dimostrino di essere state autorizzate in uno Stato membro, anteriormente al 1° gennaio 1978, in virtù di una regolamentazione nazionale, ad esercitare la professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali e/o internazionali sono dispensate *dall'obbligo di comprovare*, secondo i casi, che esse soddisfano alle disposizioni dell'articolo 2.»

Fatta questa precisazione, mi sembra — come pure alla Commissione — assolutamente certo che la direttiva è stata legittimamente e ritualmente adottata dal Consiglio, a norma dell'art. 75 del Trattato. Se ciò non bastasse, le parti non hanno sollevato alcuna eccezione d'invalidità.

1 — Traduzione dal francese.

Il giudice *a quo* vi chiede pure se la direttiva sia direttamente vincolante per il giudice danese ed efficace nei rapporti fra i cittadini e le pubbliche autorità danesi.

In proposito, dall'art. 189, 3° comma, del Trattato si desume indubbiamente che la direttiva vincola «lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, *salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi*».

Questo principio non vi ha tuttavia impedito di affermare l'efficacia diretta di determinate direttive — o quanto meno di determinate loro disposizioni — in quanto attribuiscono ai singoli dei diritti soggettivi che questi possono far valere dinanzi al giudice nazionale, il quale deve tutelarli.

In questo senso, in particolare, *Van Duyn* contro *Home Office*, sentenza 4 dicembre 1974 (*Racc.* pag. 1337).

In questo caso, tuttavia, va subito rilevato che la disposizione in sostanza rilevante della direttiva n. 74/562 non attribuisce un diritto ai singoli, bensì, al contrario, pone a loro carico un obbligo.

Salva restando la soluzione che dovreste trovare nel caso in cui detto obbligo avesse un contenuto comunitario autonomo, osservo che, comunque, il requisito *dell'onorabilità* prescritto dall'art. 7, n. 1 della direttiva per i candidati all'esercizio della professione di trasportatore di viaggiatori su strada non è affatto definito in modo preciso dal testo comunitario.

Al contrario, a norma del n. 2 dello stesso articolo, «fino ad ulteriore coordinamento, ciascuno Stato membro stabilisce le disposizioni alle quali il richiedente e, se del caso, le persone fisiche di cui al paragrafo 1, devono rispondere in materia di onorabilità.»

Una disposizione del genere indica chiaramente che il Consiglio ha voluto lasciare ai soli Stati membri la cura di definire il requisito dell'onorabilità, i cui criteri e procedimento di accertamento possono quindi, fino a che non siano emanate ulteriori norme di coordinamento, differire da uno Stato all'altro.

Benché la direttiva si applichi senza alcun dubbio, al caso in esame — come chiede il giudice nazionale nella seconda questione — da quanto detto testé si desume ch'essa, all'art. 2, n. 1, non ha avuto né poteva avere l'effetto di modificare il regime legislativo danese, relativo alla perdita di determinati diritti, di cui all'art. 78, nn. 2 e 3 del codice penale.

In altre parole, spetta all'autorità giudiziaria danese competente valutare, in base a dette disposizioni, se i reati commessi dall'interessato possano far temere un pericolo manifesto di abuso nell'esercizio, da parte sua, della professione di trasportatore su strada di viaggiatori.

Da questo punto di vista, quali che siano le particolarità di questo sistema, condivido l'opinione espressa del governo olandese: oggetto degli atti comunitari in materia — regolamenti o direttive — è l'armonizzazione delle condizioni d'accesso a determinate attività professionali nonché delle loro modalità d'esercizio, come avviene appunto in fatto di trasporti.

Per converso, detti atti non riguardano le legislazioni penali degli Stati membri a norma delle quali i giudici penali possono, in determinati casi, unire alla condanna una pena, complementare o accessoria, consistente nel divieto di esercitare determinate attività professionali.

Per risolvere la quarta questione sollevata dal giudice proponente, non ritengo che il sistema istituito dall'art. 78 del codice penale attribuisca, in proposito, all'autorità giudiziaria nazionale un potere discrezionale più ampio di quello che la direttiva ha lasciato — sia pure solo provvisoriamente — agli Stati membri.

Il fatto che l'art. 78 sia formulato in senso negativo, cioè che il sistema istituito da questo articolo abbia la conseguenza di far perdere il diritto di esercitare determinate attività professionali solo qualora il reato o i reati commessi

siano tali da far temere un pericolo manifesto di abuso, da parte dell'interessato, nell'esercizio della professione stessa, non mi sembra essere in contrasto col disposto della direttiva comunitaria in fatto di onorabilità.

Si tratta certo di un sistema liberale, il cui scopo è quello di potenziare le possibilità di reinserzione sociale dei condannati ritenuti recuperabili, ma la direttiva non esclude affatto un regime del genere.

Vi si chiede poi se si debba applicare la disposizione transitoria (art. 4, n. 1) della direttiva, a norma della quale:

«le persone fisiche e le imprese che dimostrino di essere state autorizzate in uno Stato membro, anteriormente al 1° gennaio 1978, in virtù di una regolamentazione nazionale, ad esercitare la professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali e/o internazionali sono dispensate dall'obbligo di comprovare, secondo i casi, che esse soddisfano alle disposizioni dell'articolo 2.»

Questa disposizione, che ha lo scopo di tutelare i «diritti quesiti» dei trasportatori su strada nel caso in cui l'applicazione della direttiva in questo o in quello Stato membro avesse l'effetto di subordinare l'esercizio della professione a condizioni più rigide, non va, a mio parere, interpretata nel senso ch'essa esenti dal requisito dell'onorabilità di cui all'art. 2, n. 1, i trasportatori che abbiano in precedenza ottenuto l'autorizzazione. Questi sono unicamente dispensati dall'obbligo di comprovare essi stessi di possedere detto requisito. Spetta però all'autorità amministrativa competente, sotto il controllo del giudice, accertare d'ufficio come stiano le cose. In proposito, è infatti opportuno accostare all'art. 4, n. 1, l'art. 5, n. 2, a norma del quale «gli Stati membri garantiscono che le autorità competenti revocano l'autorizzazione ad esercitare la professione di trasportatore di viaggiatori se esse *accertano* che le disposizioni dell'art. 2, n. 1 ... non sono più soddisfatte ...» (in particolare il requisito di onorabilità di cui alla lettera a) di queste disposizioni).

Pertanto, dovendosi pronunziare sul rifiuto, opposto al Delkvist dalla Commissione nazionale di controllo, di rinnovare l'autorizzazione che gli era stata in precedenza rilasciata, il giudice competente poteva applicare nei confronti dell'interessato l'art. 78 del codice penale danese.

Concludo proponendovi di dichiarare:

1) che non vi è nulla nel fascicolo che consenta di ritenere invalida la direttiva del Consiglio 12 novembre 1974 n. 74/562, relativa all'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali;

2) che l'art. 2, n. 2, lett. a) di detta direttiva non è direttamente efficace nei rapporti giuridici fra gli Stati membri e i loro cittadini;

3) che l'art. 2, n. 1, lett. a), e n. 2, della stessa direttiva non può avere l'effetto di modificare o abrogare l'art. 78, n. 2 del codice penale danese, a norma del quale la perdita di determinati diritti può essere decisa solo se i reati commessi sono tali da far temere un pericolo manifesto di abuso nell'esercizio, da parte dell'interessato, dell'attività professionale; si deve ritenere che detta disposizione del codice penale danese soddisfa il requi-

sito dell'onorabilità che spetta agli Stati membri esigere dai loro cittadini che richiedano l'autorizzazione ad esercitare la professione di trasportatore di viaggiatori su strada, ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. a) della ripetuta direttiva del Consiglio;

4) ai sensi dell'art. 4, n. 1, di detta direttiva, le persone che avevano ottenuto, anteriormente al 1° gennaio 1978, l'autorizzazione di cui sopra, sono dispensate dal comprovare esse stesse di possedere il requisito dell'onorabilità di cui all'art. 2, n. 1 lett. a) della direttiva; tuttavia, a norma dell'art. 5, n. 2, della stessa direttiva, spetta alle competenti autorità degli Stati membri accertare d'ufficio il possesso effettivo di detto requisito, a norma delle leggi nazionali da applicarsi.