CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENRALE CARL OTTO LENZ DEL 29 MAGGIO 1984 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

il presente procedimento pregiudiziale riguarda l'interpretazione di talune norme derogatorie contenute nel cosidetto «regolamento in materia sociale» (n. 543/69) [2] e nel cosidetto «regolamento tachigrafo» (n. 1463/70) [3].

A — Le questioni d'interpretazione delle suddette norme sono sorte nell'ambito di un procedimento penale contro la ditta Thomas Scott & Sons Bakers Limited (in prosieguo «la Thomas Scott») e contro il sig. Brian Rimmer. Il Rimmer lavora, con mansioni di conducente-venditore, retribuito a provvigione, alle dipendenze della Thomas Scott, un'impresa di panificazione che si serve di vari furgoni per la distribuzione dei propri prodotti.

Agli imputati nella causa principale si fa carico di avere gestito e usato un furgone privo di apparecchio di controllo (tachigrafo), contravvenendo così al regolamento «in materia sociale» n. 543/69 e al regolamento «tachigrafo» n. 1463/70, nonché alle relative norme nazionali d'attuazione. Per i dettagli di tale normativa rimando alla relazione d'udienza e alla parte «in fatto» della sentenza Paterson [4]. Il Rimmer è inoltre imputato di non aver correttamente tenuto il prescritto libretto individuale di controllo.

Gli imputati contestano la punibilità dei fatti di cui si fa loro carico. Essi si richiamano ad una norma derogatoria (n. 4 delle Community road transport rules (exemptions) regulations 1978 (Statutory instruments 1978, n. 1158, nella versione modificata), secondo cui i suddetti regolamenti comunitari non si applicano ai trasporti nazionali che comportano «l'uso di veicoli specializzati (. . .) per le operazioni di vendita da porta a porta».

Questa norma è stata adottata per dare attuazione all'art. 14 bis, n. 3, lett. a), del regolamento del Consiglio n. 543/69, il quale stabilisce che «gli stati membri possono, previa autorizzazione della Commissione, accordare deroghe al presente regolamento per i trasporti e gli usi seguenti:

. . . utilizzazione dei veicoli specializzati per il servizio di mercati locali, per operazioni di vendita da porta a porta, per operazioni ambulanti di banca, di cambio o di risparmio, per l'esercizio del culto, per prestiti di libri, dischi o cassette, per manifestazioni culturali o per esposizioni ambulanti . . .».

In prima istanza gli imputati venivano assolti, ma il giudice d'appello disponeva il rinvio degli atti di causa al giudice di primo grado, dichiarando che l'infrazione era provata e che la condanna doveva seguire di conseguenza. Contro tale provvedimento, la House of Lords di-

1 — Traduzione dal tedesco.

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 25. 3. 1969, n. 543, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore di trasporti su strada (GU L 77, del 29. 3. 1969, pag. 49), nella versione risultante dal regolamento del Consiglio 28. 2. 1972, n. 515 (GU L 67, del 20. 3. 1972, pag. 11) e dal regolamento del Consiglio 12. 12. 1977, n. 2827 (GU L 334, del 24. 12. 1977, pag. 1).

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 20. 7. 1970, n. 1463, relativo all'istituzione di un apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU L 164, del 27. 7. 1970, pag. 1).

4 — Sentenza 22. 3. 1984, causa 90/83, Michael Paterson/W. Weddel & Company Limited e a., Racc. 1984, pag. 1567.

chiarava ammissibile il ricorso per cassazione e contemporaneamente, con ordinanza 23 giugno 1983, sottoponeva a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se, in base ad una corretta interpretazione della deroga contemplata dall'art. 14 bis, n. 3, lett. a), del regolamento del Consiglio n. 543/69, il termine "specializzati" debba intendersi riferito solo alle caratteristiche del particolare veicolo, ovvero alla sola attività di vendita da porta a porta o alla combinazione di entrambi gli elementi, e, ove quest'ultima interpretazione sia corretta, quale debba essere il grado di interrelazione.

2. Se, in base ad una corretta interpretazione delle stesse disposizioni derogatorie, l'attività di vendita da porta a porta debba intendersi riferita soltanto a metodiche visite casa per casa, a scopo di vendita al consumatore finale, ovvero se tale nozione sia riferibile ad un certo numero di visite, a scopo di vendita, a potenziali acquirenti all'ingrosso quali negozi, mense aziendali, case di riposo o supermercati, qualora il conducente sia altresì impegnato per un rilevante periodo di tempo nella vendita ovvero se la nozione stessa possa riferirsi ad una combinazione di entrambi gli elementi e, nel caso in cui quest'ultima interpretazione sia corretta, quale debba essere il grado di interrelazione.

3. Quale sia l'interpretazione appropriata del termine "specializzati" nel contesto dell'art. 14 bis, n. 3, lett. a), del summenzionato regolamento».

Si tratta in sostanza di definire le nozioni di «veicoli specializzati» e di «vendita da porta a porta».

B — In proposito farò le seguenti considerazioni:

1. Sulla prima e sulla terza questione
(interpretazione dell'espressione «veicoli specializzati»)

Il giudice a quo deve accertare se il veicolo di cui trattasi, dettagliatamente descritto nella relazione d'udienza, debba essere considerato un «veicolo specializzato» ai sensi della suddetta norma derogatoria. Poiché tanto la prima quanto la terza questione riguardano la natura ed il grado della «specializzazione» necessaria a tal fine, ritengo opportuno trattare congiuntamente dette questioni.

In proposito, si deve stabilire anzitutto se il termine «specializzato» si riferisca esclusivamente al tipo di veicolo, all'uso che di questo è fatto ovvero ad una combinazione di questi due elementi. I partecipanti al presente procedimento sono concordi nel ritenere che si può parlare di veicolo specializzato soltanto qualora il veicolo di cui trattasi sia stato specialmente costruito o adattato per un particolare uso. Essi ritengono inoltre, giustamente, che la norma non si riferisca a qualsiasi veicolo specializzato, anche se usato in modo improprio, e che, al contrario, deve logicamente esistere una qualche connessione fra la specializzazione e l'uso del veicolo.

Le opinioni sono tuttavia divergenti per quanto riguarda la natura dell'uso cui devono riferirsi le caratteristiche del veicolo. Secondo gli imputati nella causa principale sarebbe sufficiente che un veicolo sia specializzato in relazione al *tipo di trasporto* (ad esempio, trasporto di prodotti della panificazione); soltanto in una seconda fase si dovrebbe poi accer-

tare se un siffatto veicolo specializzato venga anche usato per la vendita da porta a porta. Il governo del Regno Unito, il governo francese e la Commissione sono invece sostanzialmente concordi nel ritenere che la specializzazione del veicolo considerato deve riferirsi anzitutto al *tipo di vendita.*

a) Indizi nel senso che la specializzazione non si riferisce al tipo di merci da trasportare, bensì all'uso, più genericamente inteso, del veicolo si ricavano già dalla *lettera* di alcune versioni linguistiche. I testi inglese, francese ed italiano distinguono infatti, a differenza di quello tedesco, per quanto riguarda le deroghe consentite, fra *trasporti ed usi* nazionali (national transport operations and uses, les transports et usages nationaux, i trasporti e le utilizzazioni nazionali). Alla lett. a), invece, nelle suddette versioni linguistiche si fa unicamente menzione dell'*uso di veicoli specializzati* per la vendita ambulante (use ... for door-to-door selling, usage pour les opérations de vente de porte à porte, utilizzazione ... per operazioni di vendita da porta a porta). Particolarmente chiara in proposito è la versione olandese, in cui si parla di veicoli specialmente attrezzati per la vendita a *domicilio* (voertuigen die speciaal zijn uitgerust ... voor de verkoop aan huis). Infine, anche gli altri modi in cui un veicolo può essere usato, elencati nella norma in questione (per operazioni ambulanti di banca, di cambio o di risparmio, per l'esercizio del culto, per prestiti di libri, dischi o cassette, per manifestazioni culturali o per esposizioni ambulanti) fanno ritenere che la specializzazione debba riferirsi non tanto al trasporto quanto alla ulteriore funzione del veicolo, al di là del puro e semplice trasporto.

b) Fra l'altro, a questo risultato si perviene anche in base ad una *interpretazione teleologica.* Poiché si tratta di una norma che deroga al regime generale stabilito dal regolamento n. 543/69 nel settore dei trasporti su strada, è necessario determinarne la portata — come la Corte ha già affermato nella causa 47/79 [1] — tenendo conto degli scopi del regolamento e del contesto giuridico in cui esso si colloca.

Il suddetto regolamento, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, persegue, come risulta dal preambolo dello stesso nonchè da quello dei regolamenti di modifica n. 515/72 e n. 2827/77, obiettivi di progresso sociale, di sicurezza stradale e di armonizzazione delle condizioni di concorrenza. A tale scopo, nel regolamento n. 543/69 sono stati fissati i periodi di guida e i periodi di riposo per gli equipaggi. Onde garantire che tali norme vengano osservate, lo stesso regolamento contiene, negli artt. 14 e segg., una serie di disposizioni in fatto di «*controllo e sanzioni*».

Dall'applicazione di questo regolamento sono esclusi i veicoli indicati nell'art. 4, il cui elenco è stato ampliato dai regolamenti nn. 515/72 e 2827/77. In tale elenco rientrano in particolare, a norma dell'art. 4, n. 2, i veicoli adibiti al trasporto di merci ed il cui peso massimo autorizzato, compreso il peso dei rimor-

1. — Sentenza 6. 12. 1979, causa 47/79, Städtereinigung K. Nehlsen KG/Freie Hansestadt Bremen, Racc. 1979, pag. 3639.

chi o dei semirimorchi, non superi le 3,5 tonnellate. Evidentemente il Consiglio ha ritenuto, come si desume dal tipo di veicoli indicati all'art. 4 e dal preambolo dei regolamenti nn. 515/72 e 2827/77, che il rischio di compromettere la scopo di tutela di detti regolamenti è minore nel caso d'impiego di siffatti veicoli, in ragione della loro struttura, della loro attrezzatura e della loro destinazione.

Quanto al controllo e alle sanzioni per garantire l'osservanza dei periodi di guida e dei periodi di riposo, nel regolamento n. 543/69 veniva infine inserito, con regolamento n. 515/72, l'art. 14 bis, lett. b), il quale stabilisce fra l'altro che, fino all'introduzione obbligatoria dell'apparecchio di controllo (tachigrafo) previsto dal regolamento n. 1463/70, gli stati membri possono autorizzare deroghe per i veicoli usati nel trasporto di merci a breve distanza, «prendendo, previa consultazione della Commissione, i provvedimenti adeguati per garantire un controllo efficace dell'osservanza delle disposizioni applicabili a tale categoria di trasporto, al fine di assicurare che non venga compromesso il livello di protezione sociale e di sicurezza della circolazione stradale». L'art. 14 bis veniva poi completato, col regolamento n. 2827/77, mediante l'aggiunta di un n. 3, che contiene la norma controversa nella presente fattispecie. Per motivare questa estensione della norma, che consente agli stati membri di esonerare dall'obbligo dell'apparecchio di controllo (tachigrafo) i veicoli ivi indicati, nel 5° punto del preambolo si considera che

«è desiderabile prevedere, in una procedura comunitaria, la possibilità di derogare alle disposizioni del regolamento per taluni trasporti nazionali aventi caratteristiche particolari; ... occorre che in caso di deroghe gli stati membri abbiano l'obbligo di organizzare un efficace controllo dei trasporti in questione e di assicurarsi che non venga compromesso il livello di protezione sociale e di sicurezza della circolazione stradale».

Di conseguenza, dovevano poter essere esonerati dal controllo mediante tachigrafo anche i veicoli indicati nell'art. 14 bis, n. 3, lett. a), *con peso massimo autorizzato superiore alle 3,5 tonnellate*, qualora la loro specializzazione escluda già il rischio di un superamento dei tempi di guida.

Ora, per i furgoni che presentano semplicemente una speciale attrezzatura in funzione delle merci da trasportare non si può senz'altro presumere che la suddetta condizione sia soddisfatta. Per contro, si può ritenere che i periodi di guida e i periodi di riposo saranno rispettati nel caso di veicoli dalla cui speciale struttura o attrezzatura risulti ch'essi sono principalmente usati per un'attività di vendita implicante frequenti soste.

Di conseguenza, per assicurare efficaci controlli delle operazioni di trasporto e per garantire che non vengano compromesse la tutela sociale e la sicurezza della circolazione stradale, la norma in questione può essere interpretata unicamente nel senso che rientrano nella deroga soltanto i veicoli specialmente destinati alla vendita da porta a porta o agli altri usi indicati nella norma di cui trattasi. In altri termini, questi veicoli devono chiaramente distinguersi, in ragione della loro struttura, attrezzatura o altre caratteristiche, da quelli usati per il trasporto di merci di qualsiasi genere.

Quanto al grado di specializzazione, si deve osservare, tenuto conto degli scopi del regolamento n. 543/69, che le particolari caratteristiche del veicolo devono

essere tali da rendere praticamente impossibili o, quanto meno, molto difficili gli abusi. Per consentire un controllo efficace e per evitare il rischio di abusi, è necessario a mio avviso, come ritiene anche il governo francese e contrariamente al parere del governo britannico, che la speciale attrezzatura in base alla quale il veicolo in questione si qualifica come «veicolo specializzato» rispetto ad altri mezzi di trasporto delle merci non possa essere modificata o eliminata senza un minimo di difficoltà o di spesa. Altrimenti, non si potrebbe dire che il veicolo è «specializzato», cioè particolarmente idoneo ad un determinato scopo e meno adatto per altri. Nel nostro caso, quindi, possono fruire della deroga soltanto veicoli attrezzati come *punti di vendita mobili.*

Soltanto questa interpretazione in senso stretto della nozione di «veicoli specializzati» tiene conto del carattere derogatorio della norma in questione. Se invece, seguendo la tesi degli imputati nella causa principale, la specializzazione non si riferisse soltanto agli usi *indicati* in detta norma, sarebbe inoltre difficile, in pratica, verificare se i veicoli vengano effettivamente usati *soltanto* per la vendita da porta a porta e soltanto per questo motivo non debbano essere muniti di tachigrafo.

Infine, alla proposta interpretazione non si può obiettare che la Commissione, nell'autorizzare i provvedimenti nazionali, non ha posto alcuna condizione, né stabilito modalità d'applicazione. Poiché la norma di cui trattasi è stata in pratica riprodotta letteralmente dal Regno Unito, la Commissione non aveva alcun motivo di stabilire siffatte limitazioni.

2. Sulla seconda questione
(Interpretazione dell'espressione «vendita da porta a porta»)

La seconda questione mira a chiarire il significato della nozione «vendita da porta a porta» ai sensi della suddetta norma. Il giudice a quo chiede in particolare se una siffatta attività debba intendersi nel senso di metodiche visite casa per casa, a scopo di vendita al *consumatore finale,* ovvero possa comprendere anche un certo numero di visite a potenziali *acquirenti all'ingrosso.*

a) Come viene sottolineato da tutti i partecipanti al presente procedimento, neppure sotto questo profilo l'esame della norma dal *punto di vista terminologico* dà un risultato univoco, tanto più che, nelle varie versioni linguistiche, vengono usate espressioni diverse per descrivere tale attività. Mentre i testi italiano, inglese e francese parlano di «vendita da porta a porta» («door-to-door selling», «vente de porte à porte») — espressione che può tradursi letteralmente, in tedesco, «Verkauf von Tür zu Tür» —, il testo danese parla di «vendita alle porte» («salg ved dørene»), quello olandese di «vendita a domicilio» («verkoop an huis») e, infine, nel testo tedesco questa attività viene designata «vendita ambulante» («ambulanter Verkauf»).

L'unica concordanza fra tutte le versioni linguistiche è sul fatto che deve trattarsi di una *attività di vendita,* esercitata in modo che il venditore fa visita ai potenziali clienti per offrire le sue merci. In genere, si tratterà di *vendita al minuto,* senza che ciò costituisca, tuttavia, una caratteristica essenziale. Tale attività im-

plica, in ogni caso, *periodi di stazionamento più lunghi* che non per la semplice consegna delle merci. Dalla maggior parte delle versioni linguistiche risulta inoltre che, in via di principio, una siffatta attività di vendita richiede *frequenti soste.*

b) Dalla *valutazione sistematica* della norma in questione risulta tuttavia che l'ultimo dei suddetti criteri non serve necessariamente a caratterizzare la vendita da porta a porta ai sensi della norma stessa. Se infatti il regime in questione si applica tanto ai veicoli specializzati usati «*per il servizio di mercati locali*» («Spezialfahrzeuge, die für die Belieferung örtlicher Märkte . . .eingesetzt werden», «use ... at local markets», «usage ... pour la desserte des marchés locaux», «vervoer met voertuigen ... voor gebruik op plaatselijke markten», «benyttelse af special-køretøjer til betjening af lokale markeder»), quanto ai veicoli usati per la «vendita da porta a porta», si deve logicamente ritenere, come viene sottolineato in particolare dal governo britannico, che la norma si riferisce anche ai veicoli usati, ad esempio agli angoli delle strade, come punti di vendita mobili. Inoltre, un siffatto uso rientra anche nell'espressione «vendita ambulante» («ambulanter Verkauf») adoperata nel testo tedesco, la quale vuol dire semplicemente che, a differenza di quanto avviene nella «vendita stazionaria» («stationärer Verkauf»), è il venditore che si sposta per visitare i clienti, e non il contrario.

c) La portata di questa nozione di «vendita di porta a porta» potrebbe essere ulteriormente ridotta soltanto con riferimento alle *finalità* del regolamento n. 543/69. Il governo francese vorrebbe che tale nozione venisse intesa in senso stretto, riferendola unicamente alle vendite al minuto effettuate visitando i singoli di casa in casa. Secondo la Commissione, in ogni caso non può essere compresa in questa nozione la vendita a grossisti.

Se tuttavia si accoglie l'interpretazione stretta della nozione di «veicoli specializzati» che ho proposto, la questione del «come», «dove» e «a chi» si vende diventa irrilevante nel presente contesto. Secondo detta interpretazione, infatti, la norma derogatoria riguarda soltanto i veicoli che, in ragione della loro attrezzatura, si caratterizzano come *punti di vendita mobili* e non come mezzi di trasporto per la consegna. A differenza di questi ultimi, infatti, tali veicoli offrono già in funzione delle loro caratteristiche la garanzia che i tempi di guida ammessi dal regolamento n. 543/69 non saranno superati. Sotto questo profilo, è irrilevante anche il fatto che la vendita avvenga «da porta a porta» ovvero in un determinato luogo di stazionamento. È inoltre irrilevante stabilire se, ai fini della vendita, vengano effettuate visite metodiche soltanto a determinati clienti ovvero la vendita riguardi una clientela praticamente illimitata. Se l'attrezzatura del veicolo è tale da garantire che, di regola, non saranno superati i tempi di guida consentiti, può essere infine senza importanza il fatto che il veicolo venga usato per la vendita a consumatori finali o a grossisti.

Qualora gli stati membri, con l'autorizzazione della Commissione, ammettano deroghe al regolamento n. 543/69 soltanto per veicoli del tipo descritto, potrà ritenersi rispettato anche l'art. 14 bis, n. 5, il quale dispone che gli Stati membri devono adottare le misure idonee «a garantire un efficace controllo di tali trasporti e per fare in modo che non vi sia infrazione delle norme in materia di protezione sociale e di sicurezza della circolazione stradale».

C — Concludendo, propongo perciò che la Corte risolva nel seguente modo le questioni sottopostele:

1. Per «veicoli specializzati» ai sensi dell'art. 14 bis, n. 3, lett. a), del regolamento n. 543/69 devono intendersi soltanto i veicoli la cui struttura, attrezzatura o altra caratteristica garantisca che essi saranno principalmente usati per la vendita da porta a porta.

2. Per «vendita da porta a porta» ai sensi della suddetta norma deve intendersi la visita ai potenziali clienti effettuata usando un punto di vendita mobile. L'importante è che i tempi effettivamente dedicati alla guida abbiano carattere secondario rispetto alle altre attività connesse alla vendita.