CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 15 FEBBRAIO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Introduzione

In occasione della causa pregiudiziale n. 21/78, Delkvist, che vi è stata rinviata dal Pretore di Copenaghen, vi siete pronunziati, con sentenza del 29 novembre ultimo scorso, sull'interpretazione di determinate disposizioni della direttiva del Consiglio 12 novembre 1974, n. 74/562, riguardante l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali. Si trattava, in detta causa, delle norme relative al requisito dell'onorabilità prescritto per i trasportatori.

Le due domande di pronunzia pregiudiziale sottopostevi dalla Sezione giurisdizionale del Raad van State (Consiglio di Stato) dei Paesi Bassi vertono sull'interpretazione della direttiva del Consiglio n. 74/561, riguardante l'accesso alla professione di *trasportatore di merci* su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali.

Come nella direttiva relativa ai trasporti di viaggiatori, per l'accesso alla professione occorrono tre requisiti (art. 3):

a) l'onorabilità,

b) l'adeguata capacità finanziaria,

c) la *capacità professionale.*

Vi si chiede di interpretare le disposizioni relative a questo terzo requisito.

Anzitutto va ricordato che ai sensi dell'art. 3, n. 4, della direttiva n. 74/561, il requisito della capacità professionale consiste nel possesso di competenze indicate nell'elenco allegato alla direttiva, competenze che vanno accertate dall'autorità o dall'ente designato a tal fine da ciascuno Stato membro. Le conoscenze necessarie possono essere acquistate o frequentando corsi o effettuando un'esperienza pratica in un'azienda di trasporti, ovvero mediante entrambi i sistemi.

Questi sono i principi cui spetta agli Stati membri dare attuazione.

La direttiva contiene però del pari disposizioni transitorie intese a consentire alle autorità nazionali di adattare le norme interne al regime comunitario.

Queste disposizioni, sulle quali tornerò, sono contenute negli artt. 4 e 5.

Esaminerò l'una dopo l'altra le due cause, cominciando col richiamare in breve le circostanze di fatto in cui sono sorte le liti dinanzi al giudice nazionale.

I. Nella prima, il ricorrente nella causa principale è il sig. Arianus Petrus Augustijn, nato nel 1927. È pacifico che egli esercita da più di trent'anni l'attività di trasportatore di merci su strada, dapprima nell'impresa familiare costituita da suo padre, indi, a partire dal 1948, nell'ambito di una società in nome collettivo avente la ragione sociale: Firma Gebroeders Augustijn (Impresa Fratelli Augustijn). Questa società, composta inizialmente di quattro soci, cioè il ricorrente e

1 — Traduzione dal francese.

i suoi tre fratelli, nel 1956 aveva ricevuto l'autorizzazione per il trasporto non di linea di merci, con un carico utile portato in seguito a 52 tonnellate.

Col passare degli anni, morto uno dei soci nel 1969 ed essendosi un altro ritirato nel 1975, l'esercizio continuava con due soci soltanto, il ricorrente e suo fratello Martinus il quale fruiva, a titolo personale, dell'esenzione dal requisito della capacità professionale a norma dell'art. 56 della legge olandese sui trasporti di merci su strada.

Secondo il ricorrente, ciascuno dei soci disponeva di propri veicoli e aveva i propri clienti.

A causa di difficoltà finanziarie, nel 1976 i due fratelli decidevano di separarsi e, come conseguenza, di sciogliere la società in nome collettivo, proponendosi entrambi di continuare l'attività ciascuno per proprio conto.

Solo in quel momento Arianus Petrus Augustijn, con lettera 22 dicembre 1976, chiedeva al segretario di Stato ai trasporti ed alle acque di poter fruire dell'esonero.

Con provvedimento 4 luglio 1977, il segretario di Stato respingeva la domanda adducendo tanto l'art. 56 della legge nazionale in materia, quanto l'art. 4, n. 2, della direttiva del Consiglio n. 74/561 a norma del quale le autorità competenti degli Stati membri possono eccezionalmente, in taluni casi particolari, autorizzare a titolo definitivo il proseguimento dell'attività dell'impresa di trasporto da parte di una persona che non possieda il requisito della capacità professionale di cui all'art. 3, n. 1, lett. c), ma che possieda un'*esperienza pratica* di almeno tre anni nella gestione giornaliera di tale impresa.

Il ricorrente si rivolgeva allora alla Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, chiedendo l'annullamento del provvedimento ministeriale.

Con pronunzia interlocutoria del 7 giugno 1978, questo alto Collegio vi ha sottoposto, in via pregiudiziale, la seguente questione:

«Se l'esenzione dal requisito della capacità professionale in considerazione di un caso particolare, ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva n. 74/561/CEE, possa venir concesso soltanto qualora l'esperienza pratica sia stata maturata in un'impresa che viene continuata nel suo insieme, con la stessa struttura giuridica, oppure si possa intendere per proseguimento dell'impresa ai sensi della citata norma anche il proseguimento di una o più parti autosufficienti dell'impresa stessa.»

Secondo il ricorrente, la direttiva non si può applicare nel suo caso personale già per il fatto che la domanda di esonero è stata proposta il 22 dicembre 1976, cioè anteriormente all'entrata in vigore della direttiva stessa la quale, quindi, non poteva influire sulla decisione che il segretario di Stato doveva adottare unicamente in base alle norme interne allora vigenti.

Questo primo argomento non mi pare pertinente. Qualsiasi provvedimento di esonero dal requisito della capacità professionale, basato sulla nozione di proseguimento dell'esercizio dell'impresa, ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva, e adottato dopo il 1° gennaio 1977, non poteva essere validamente emesso senza prendere in considerazione la direttiva stessa, nemmeno se il provvedimento riguardava una domanda d'esonero presentata prima dell'entrata in vigore della direttiva.

In questo senso ha del resto concluso il Governo dei Paesi Bassi nelle osservazioni scritte ed è per gli stessi motivi giuridici che la Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato ha ritenuto di dovervi sottoporre la questione pregiudiziale la cui soluzione le è parsa necessaria per decidere la lite dinanzi ad essa pendente.

Secondo il Governo olandese, la disposizione di cui trattasi della direttiva implica che l'esonero non può riferirsi che all'impresa stessa in cui il requisito della capacità professionale è venuto meno ed all'esperienza concretamente acquistata in detta impresa.

Quanto alla nozione di proseguimento dell'esercizio dell'impresa, si dovrebbe fare una distinzione.

Nel caso in cui l'attività di fatto prosegue, mentre la struttura giuridica dell'impresa subisce solo una modifica, ad esempio quando una società in nome collettivo viene trasformata in società a responsabilità limitata (besloten vennootschap), la continuazione della stessa attività sotto una nuova struttura potrebbe essere considerata come il proseguimento dell'esercizio della prima impresa.

Per contro, nel caso in cui detta impresa cessa di esistere e viene sostituita da due nuove imprese individuali, non sarebbe possibile ammettere la nozione di proseguimento dell'esercizio della vecchia impresa, giacché l'attività di questa sarebbe in tal caso separata in due rami distinti.

La Commissione si è espressa in senso contrario.

Ritenendo che l'art. 4, n. 2, della direttiva introduca una deroga eccezionale ma permanente al requisito della capacità professionale, essa sostiene essere irrilevante che, dopo lo scioglimento dell'impresa originaria, l'attività di questa venga proseguita, in parte, da due imprese distinte. Il fatto decisivo sarebbe che i responsabili delle nuove imprese abbiano effettivamente acquistato, nell'impresa precedente, l'esperienza pratica richiesta dalle disposizioni della direttiva di cui trattasi.

Da parte mia non posso condividere questa interpretazione estensiva.

Va ricordato anzitutto che, a norma dell'art. 1, n. 2, 2° comma, della direttiva, per impresa si intende «qualsiasi associazione o gruppo di persone con o senza personalità giuridica e con o senza scopo di lucro».

In secondo luogo, l'art. 4 implica, nel suo complesso, due deroghe al principio dell'obbligo, per le persone fisiche che gestiscano un'impresa di trasporto di merci su strada, di possedere la capacità professionale contemplata dalla direttiva stessa.

La prima deroga (n. 1) contempla l'ipotesi del proseguimento provvisorio dell'esercizio dell'impresa per il periodo massimo di un anno, prorogabile di sei mesi al massimo in casi particolari debitamente giustificati, qualora deceda o divenga incapace fisicamente o legalmente la persona fisica che, fra l'altro, possiede la capacità professionale richiesta, in linea di principio, dall'art. 3, n. 1, lett. c).

A questa prima deroga il n. 2 dell'art. 4 ne aggiunge una seconda — di carattere eccezionale e che contempla solo determinati casi particolari — la quale consente alle competenti autorità degli Stati membri di autorizzare, in via definitiva, il proseguimento dell'esercizio *dell'impresa di cui trattasi* da parte di una persona che

non possieda il requisito della capacità professionale, ma abbia un'esperienza pratica di almeno tre anni nella gestione di *questa* impresa.

Questa seconda deroga può essere interpretata solo in modo rigorosamente restrittivo, date le condizioni alle quali il Consiglio ha subordinato la sua applicazione:

1) essa contempla solo un'ipotesi eccezionale la cui valutazione, da effettuarsi di volta in volta, è rimessa alle autorità nazionali;

2) essa implica il proseguimento dell'esercizio dell'impresa stessa, cioè, se ci si richiama alla definizione data dall'art. 1, n. 2, di una determinata associazione o gruppo di persone.

Anche ammettendo che l'esercizio venga proseguito sotto una forma giuridica nuova, a mio parere la deroga non si può applicare in caso di scioglimento dell'impresa e di proseguimento parziale della sua attività da parte di due trasportatori individuali, nemmeno qualora questi abbiano acquistato, nell'impresa ormai cessata in quanto tale, un'esperienza pratica adeguata.

Penso quindi che la questione vada risolta nel senso che l'esonero facoltativo dal requisito della capacità professionale in un caso particolare, ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva n. 74/561, non può essere concesso in caso di scioglimento dell'impresa e di proseguimento frammentario del suo esercizio da parte di imprenditori individuali.

II. Quanto alla causa 146/78 (Wattemberg), va anzitutto rilevato che, secondo la legge olandese relativa ai trasporti di merci su strada e il decreto emanato per l'attuazione della stessa legge, i trasportatori professionali devono essere titolari di un diploma d'idoneità, rilasciato dal centro nazionale di esami di Rijswijk, ed avere inoltre ottenuto dall'ispettorato dei trasporti un attestato da cui risulti che essi possiedono un'esperienza pratica di due anni in un'impresa di trasporti di merci per conto terzi.

Il signor Wattemberg, che non possiede questi requisiti di capacità professionale, esercita tuttavia, a titolo personale, l'attività di trasportatore su strada di merci.

Egli aveva chiesto, una prima volta nel 1967, l'esonero dal requisito della capacità professionale ai sensi dell'art. 56 della legge nazionale. La domanda era stata respinta e il reclamo che egli aveva proposto contro il relativo provvedimento era stato a sua volta reietto con regio decreto 11 giugno 1969.

Contando probabilmente sull'entrata in vigore, il 1° gennaio 1977, della direttiva del Consiglio n. 74/561, il 1° febbraio 1977 il Wattemberg presentava al segretario di Stato ai trasporti ed alle acque una nuova domanda di esonero dal requisito della capacità professionale.

Con provvedimento 4 maggio 1977, l'esonero veniva concesso ma solo fino al 1° gennaio 1980.

Per motivare la durata limitata dell'esenzione il segretario di Stato si richiamava in particolare all'art. 5, n. 2, della direttiva comunitaria, secondo il quale le persone fisiche che, dopo il 31 dicembre 1974 e anteriormente al 1° gennaio 1978, siano state, fra l'altro, autorizzate ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada senza aver fornito, a norma di una disciplina nazionale, la prova della capacità professio-

nale . . . devono soddisfare entro il 31 dicembre 1979 la condizione della capacità professionale di cui all'art. 3, n. 4, della direttiva.

Il segretario di Stato ha però ritenuto di dover menzionare pure la disposizione della stessa direttiva secondo la quale (si tratta dell'art. 4, n. 2) in via eccezionale, in determinati casi particolari, può essere autorizzato *in via definitiva* il proseguimento dell'esercizio di un'impresa di trasporti da parte di una persona che non possieda il requisito della capacità professionale, ma che abbia un'esperienza pratica di un certo numero di anni nella gestione della stessa impresa.

Il Wattemberg ha proposto alla Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato un ricorso contro il provvedimento del segretario di Stato nella parte in cui esso ha limitato la validità dell'esonero al 1° gennaio 1980 ed ha chiesto espressamente l'esonero a tempo indeterminato.

La Sezione giurisdizionale ha ritenuto decisivo, per risolvere la lite, l'accertare se l'autorità nazionale, resistente, abbia interpretato correttamente l'art. 4, n. 2, della direttiva limitando la durata dell'esonero concesso a norma dell'art. 5, n. 2.

Essa ha inoltre accertato che il testo dell'art. 4 non consente di determinare chiaramente entro quali limiti sia possibile concedere l'esonero ai sensi del n. 2 di detto articolo (quindi l'esonero definitivo), fuori dei casi contemplati al n. 1 dello stesso articolo.

La Sezione giurisdizionale vi ha sottoposto in definitiva quattro questioni pregiudiziali.

1. La trattazione della prima di tali questioni non richiederà molto tempo. Essa è del seguente tenore:

«Se, in forza dell'art. 3, n. 4, della direttiva, gli Stati membri possano adottare una disciplina in base alla quale, oltre che in caso di conseguimento del diploma professionale, il requisito della capacità professionale può ritenersi sussista anche quando l'autorità o l'organo competente accerti la capacità professionale in base ad una solida e lunga esperienza pratica di almeno sei anni nell'esercizio d'una funzione amministrativa di direzione presso un'impresa di trasporti di merci.»

La semplice lettura dell'art. 3, n. 4, è a mio parere sufficiente per risolvere la questione.

Anzitutto, da questa disposizione si desume che il requisito della capacità professionale consiste nel possesso di una determinata competenza nei campi contemplati dall'allegato della direttiva. Le conoscenze occorrenti vengono acquistate o frequentando delle lezioni, o mediante esperienza pratica in un'impresa di trasporti, ovvero mediante entrambi i sistemi.

Spetta all'autorità o all'ente designato a tal fine da ciascuno Stato membro accertare il possesso della prescritta competenza.

In altri termini, ciò significa che gli Stati sono liberi di predisporre, nell'ambito delle conoscenze enumerate nell'allegato della direttiva, qualsiasi sistema di controllo di dette conoscenze, vuoi mediante un esame, vuoi mediante un'esperienza pratica, ovvero con un regime che comprenda l'uno e l'altra.

Nei Paesi Bassi esiste un regime del genere, giacché a norma dell'art. 128 del decreto per l'attuazione della legge sul trasporto di merci su strada, gli interessati devono ottenere il certificato professionale, rilasciato da un centro di esami nazionale e riconosciuto dal ministero competente e, inoltre, devono esibire una dichiarazione dell'ispettorato dei trasporti, dalla quale risulti che essi hanno già acquistato un'esperienza pratica presso un'impresa di trasporti su strada di merci per almeno due anni.

Vi propongo quindi di risolvere la questione in senso affermativo, salvo restando che la durata dell'esperienza pratica ritenuta adeguata è rimessa alla valutazione di ciascuno Stato membro. Nessuna disposizione della direttiva esige infatti che tale esperienza duri almeno sei anni.

2. La seconda e la terza questione sollevate dal Consiglio di Stato riguardano l'interpretazione del combinato disposto degli artt. 4 e 5 della direttiva n. 74/561.

Abbiamo visto che, in casi particolari, le competenti autorità degli Stati membri possono, in via eccezionale, autorizzare in via definitiva il proseguimento dell'esercizio dell'impresa di trasporto da parte di una persona che non possieda il requisito della capacità professionale, ma abbia un'esperienza pratica di almeno tre anni nella gestione giornaliera dell'impresa stessa. Questo è il contenuto dell'art. 4, n. 2.

Questa disposizione non può tuttavia essere separata dal n. 1 dello stesso articolo, ai sensi del quale:

«Gli Stati membri fissano le condizioni alle quali, in deroga dell'art. 3, paragrafo 1, l'attività di un'azienda di trasporto di merci su strada può essere proseguita a titolo provvisorio, durante un periodo massimo di un anno, prorogabile di sei mesi al massimo in casi particolari e debitamente giustificati, in caso di decesso o di incapacità fisica o giuridica della persona fisica che esercita l'attività di trasportatore o della persona fisica che risponde alle disposizioni dell'art. 3, paragrafo 1, lettere a) e c)»,

cioè che soddisfa le condizioni di onorabilità e di capacità professionale.

Con la terza questione, che tratterò in primo luogo, il Consiglio di Stato vi chiede se l'art. 4, n. 2, il quale consente, in via eccezionale, di autorizzare definitivamente il proseguimento dell'esercizio di un'impresa determinata da parte di una persona che possieda solo un'esperienza pratica di tre anni nella gestione dell'impresa stessa, si applichi unicamente nell'ipotesi di cui al n. 1, ovvero ci si possa valere di questa facoltà eccezionale pure al di fuori di tale caso.

Da parte mia ritengo che l'art. 4, n. 2, possa essere interpretato solo restrittivamente e possa essere applicato solo nel caso contemplato al n. 1 dello stesso articolo, in vista di casi particolari rimessi alla libera valutazione delle competenti autorità degli Stati membri.

Indipendentemente dall'argomento testuale che consiste nell'uso dell'avverbio «tuttavia» con cui questo numero ha inizio e dal quale si può desumere che esso costituisce una deroga alle condizioni, fra l'altro, di tempo durante il quale l'esercizio dell'impresa può essere proseguito, mi sembra che il Consiglio, nell'art. 4 nel suo complesso, abbia avuto presente un unico scopo: evitare la cessazione di attività di un'impresa che si trovi priva, in seguito a decesso od a sopravvenuta incapacità fisica o giuridica, della

persona fisica che esercitava l'attività di trasportatore o che, in seno all'impresa, possedeva, fra l'altro, il requisito della capacità professionale di cui all'art. 3, n. 1, lett. c).

Il n. 1 riduce ad una durata relativamente breve, un anno o al massimo diciotto mesi, in caso di eventuale proroga, la facoltà di proseguimento dell'esercizio. Il n. 2, ammette, con una deroga eccezionale a quella che è già una deroga alle norme permanenti relative alla capacità professionale, la possibilità di proseguimento definitivo dell'esercizio qualora, nell'impresa di cui trattasi, si trovi una persona fisica la quale, benché non possieda la capacità professionale di cui all'art. 3, n. 4, ha per lo meno un'esperienza pratica abbastanza lunga della gestione giornaliera dell'impresa stessa.

Queste considerazioni mi consentono ora di risolvere la seconda questione pregiudiziale con cui vi si chiede:

«Se l'autorizzazione ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada concessa, dopo il 31 dicembre 1974 e anteriormente al 1° gennaio 1978, dalle competenti autorità di uno Stato membro ad una persona fisica, senza che questa abbia dimostrato, ai sensi della legislazione nazionale, di essere professionalmente qualificata, perda validità, qualora, a norma dell'art. 5, n. 2, della direttiva, questa persona non si ponga in condizione di acquistare anteriormente al 1° gennaio 1980 il requisito della capacità professionale, menzionato nell'art. 3, n. 4, anche se le citate autorità hanno concesso la predetta autorizzazione ritenendo di trovarsi di fronte ad un caso particolare contemplato dall'art. 4, n. 2.»

A mio parere, la soluzione di detta questione è chiara. Gli artt. 4 e 5 contemplano ipotesi del tutto diverse. La prima riguarda unicamente il caso del proseguimento dell'esercizio di un'impresa in cui viene a mancare, vuoi in seguito a decesso, vuoi per sopravvenuta incapacità fisica o giuridica, fra l'altro, la persona fisica che possedeva il requisito di capacità professionale ai sensi della direttiva.

L'art. 5 tratta di una cosa completamente diversa. Esso riguarda infatti le imprese e le persone fisiche le quali, anteriormente al 1° gennaio 1978, sono state autorizzate in uno Stato membro ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada. Secondo il n. 1, queste imprese e queste persone sono dispensate dal fornire la prova di possedere, a seconda dei casi, i requisiti di cui all'art. 3 della direttiva: l'onorabilità, la capacità finanzaria, la capacità professionale. Nella presente causa, ci interessa solo il terzo requisito il quale può riguardare solo delle persone fisiche, tanto se esercitano in proprio, quanto se esercitano in seno ad un'impresa.

Il n. 2 dello stesso art. 5, però limita questa norma, esigendo dalle persone fisiche che saranno state, fra il 31 dicembre 1974 e il 1° gennaio 1978,

— vuoi autorizzate ad esercitare la professione di cui trattasi senza avere, a norma di una disciplina nazionale, fornito la prova della loro capacità professionale,

— vuoi designate a dirigere effettivamente e in permanenza l'attività di trasporto di un'impresa,

l'obbligo di acquistare, entro il 31 dicembre 1979, il requisito della capacità professionale ai sensi della direttiva (art. 3, n. 4).

Questa limitazione nel tempo non riguarda, a mio parere, le persone fisiche che hanno fruito, a norma dell'art. 4, n. 2, e quindi nell'ipotesi del proseguimento dell'attività di una determinata impresa, dell'esonero definitivo dal requisito della capacità professionale, per il motivo che esse possedevano un'esperienza pratica di almeno tre anni nella gestione giornaliera della stessa impresa.

Ammettere il contrario significherebbe svuotare di contenuto la facoltà eccezionale attribuita alle autorità competenti degli Stati membri dall'art. 4, n. 2.

3. Resta una quarta ed ultima questione, con cui il Consiglio di Stato vorrebbe sapere se l'espressione «incapacità fisica» usata nell'art. 4, n. 1, della direttiva comprenda pure il raggiungimento di un'età alla quale l'individuo non è più considerato atto a partecipare alla vita professionale.

Non esiterò a risolvere in senso negativo la questione, per le seguenti ragioni:

Il legislatore comunitario, nello stabilire, all'art. 4 della direttiva, in quali casi possa essere proseguito l'esercizio di un'impresa di trasporto di merci su strada, ha favorito solo il caso in cui, in modo imprevedibile, accade un evento che ha l'effetto di privare l'impresa stessa della persona fisica autorizzata ad esercitare personalmente l'attività di trasportatore o di quella che possiede i requisiti prescritti dall'art. 3, n. 1, lettere a) e c) (onorabilità e capacità professionale).

L'art. 4, n. 1, contempla eventi non prevedibili: il decesso, l'incapacità fisica e l'incapacità giuridica.

Per contro, non si fa menzione di alcun limite d'età, proprio perché il raggiungimento di un'età predeterminata è un fatto prevedibile e il proseguimento dell'esercizio dell'impresa può, in un'ipotesi del genere, essere preordinato, senza che sia necessario valersi delle disposizioni transitorie dell'art. 4.

Se ciò non bastasse, il raggiungimento di un'età avanzata non ha le stesse conseguenze per tutti. L'invecchiamento è un fenomeno tutt'altro che uniforme e l'età fisiologica varia a seconda degli individui. Non è necessariamente quella dello stato civile.

Mi sembra quindi impossibile equiparare il raggiungimento di un'età determinata alla nozione di incapacità fisica ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva.

Concludo proponendovi che risolviate le questioni sollevate nel senso indicato sopra.