CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 30 NOVEMBRE 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

la causa principale nel cui ambito è stata proposta la domanda di pronunzia pregiudiziale della quale dobbiamo occuparci oggi riguarda la compatibilità col diritto comunitario di provvedimenti nazionali relativi al controllo della capacità di carico nell'esercizio professionale dei trasporti internazionali di merci. Gli antefatti si possono riassumere come segue:

la ricorrente nella causa principale, società a responsabilità limitata D. J. Smit Transport BV, con sede in L'Aia (in prosieguo «Smit»), gestisce un'impresa di trasporti principalmente specializzata nei traslochi internazionali. Per i trasporti di questo tipo è necessario, a norma della legge olandese relativa alla disciplina del trasporto di merci su autoveicoli (Wet Autovervoer Goederen del 4. 8. 1951, Staatsblad 342) e dei relativi regolamenti d'attuazione, una speciale licenza il cui rilascio è subordinato alla condizione che l'impresa interessata sia già in possesso di una licenza per il trasporto di merci su strada nell'ambito nazionale. Entrambe le licenze servono al controllo della capacità nel trasporto di merci e contengono perciò l'indicazione della capacità complessiva autorizzata, espressa in tonnellate, per l'impresa di cui trattasi, capacità commisurata fra l'altro alle necessità di trasporto e allo sfruttamento della capacità dell'impresa. Fra la capacità autorizzata per il trasporto interno e quella autorizzata per il trasporto internazionale di merci su strada esiste perciò un nesso, nel senso che quest'ultima viene detratta dalla prima.

La Smit, che dispone di un parco autoveicoli della capacità complessiva di 30,1 tonnellate, è in possesso di una licenza, valida fino al 1990 e limitata ad una capacità complessiva di 50,1 tonnellate, per il trasporto interno di merci. Per i trasporti con punto di partenza e di destinazione in utti i paesi europei le veniva rilasciata una licenza valida fino al 3 giugno 1981 e limitata a 18 tonnellate.

Il 3 aprile 1979 la Smit chiedeva che questa capacità venisse aumentata a 36,29 tonnellate — cifra corrispondente, allora, alla sua capacità complessiva —, al fine di potere adibire ai servizi di trasporto da essa prestati il suo intero parco autoveicoli. La commissione competente per i trasporti professionali internazionali di merci (Commissie Grensoverschrijdend Beroepsgoederenvervoer) della Fondazione Organizzazione olandese dei trasporti internazionali su strada (Stichting Nederlandsche Internationale Wegvervoer Organisatie) respingeva la domanda con provvedimento 13 settembre 1979, adducendo il motivo che l'interesse generale dei trasporti ostava ad un aumento della capacità, qualora tale aumento non corrispondesse ad un fabbisogno effettivo. Era stato accertato che la richiedente sfruttava solo in parte la capacità di trasporto per essa già autorizzata. La Smit impugnava questo provvedimento il 10 dicembre 1979 dinanzi alla Corona, sostenendo fra l'altro che la limitazione della capacità è in contrasto con la prima direttiva del Consiglio 23 luglio 1962, relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti interna-

1 — Traduzione dal tedesco.

zionali (trasporti di merci su strada per conto terzi) (GU del 6. 8. 1962, pag. 2005), ed in particolare con gli artt. 1, n. 3, e 3 della stessa.

L'art. 1, n. 1, della direttiva dispone che:

«Al più tardi entro la fine dell'anno 1962, alle condizioni definite nei paragrafi 2 e 3, ciascuno Stato membro deve liberare i trasporti internazionali di merci su strada per conto terzi con gli altri Stati membri, elencati negli allegati I e II alla presente direttiva, in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo o in transito sul territorio del medesimo».

Secondo il n. 3 dello stesso articolo, i trasporti elencati nell'allegato II — fra i quali rientrano, come si desume dal n. 5 di tale allegato, quelli effettuati dalla ricorrente nella causa principale — «non devono essere più soggetti ad un regime di contingentamento». Questi trasporti possono tuttavia, a differenza di quelli indicati nell'allegato I, restare soggetti ad autorizzazione «purché non ne risulti alcuna restrizione quantitativa».

Infine, l'art. 3 della direttiva recita:

«La presente direttiva non modifica le condizioni alle quali ogni Stato membro subordina l'ammissione dei suoi cittadini alle attività in essa contemplate».

Il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, Sezione del contenzioso, ha sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte, il 6 aprile 1982, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se spetti ad un organo giudiziario nazionale valutare la legittimità della legislazione nazionale con riguardo all'art. 1, n. 3, e all'art. 3 della prima direttiva del Consiglio delle Comunità europee 23 luglio 1962 (GU 6. 8. 1962, pag. 2005), relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti di merci su strada tra gli Stati membri (da ultimo modificato dalla direttiva del Consiglio 20. 2. 1978, n. 78/175/CEE, GU L 54 pag. 18), qualora un ricorrente si richiami, dinanzi a detto organo, a tali disposizioni.

2. In caso affermativo, se le citate disposizioni possano essere interpretate nel senso che le competenti autorità di uno Stato membro hanno la facoltà di mantenere in vigore, nei confronti delle imprese stabilite nello stesso Stato membro, un regime di autorizzazioni per la categoria di trasporti internazionali di merci su strada per conto terzi menzionata nell'allegato II della direttiva, qualora un siffatto regime sia diretto a limitare le capacità di carico sfruttabili da parte di tali imprese nel trasporto internazionale, anche se dette imprese posseggano i requisiti di solvibilità e di qualificazione professionale necessari, secondo la legislazione nazionale, per poter effettuare trasporti interni ed internazionali e siano autorizzate, in base al regime nazionale di autorizzazioni in vigore per i trasporti interni, a sfruttare una capacità di carico adeguata.

3. In caso di soluzione affermativa della questione formulata al punto 2, se l'esatta interpretazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, sancito dall'art. 7 del Trattato CEE, comporti che il mantenimento in vigore di un regime di autorizza-

zioni contemplata dalla legge, in base al quale imprese di trasporto stabilite in uno Stato membro vengono sottoposte a restrizioni quantitative relativamente alla capacità di carico sfruttabile nel trasporto internazionale tra Stati membri, viene escluso se imprese di trasporto stabilite in un altro Stato membro non siano (o non possano essere) sottoposte da questo Stato membro, in base al diritto comunitario, a restrizioni del genere.»

In proposito vorrei prendere posizione come segue:

1. Sulla prima questione

Con tale questione il giudice proponente vorrebbe far chiarire se la prima direttiva del Consiglio relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti internazionali abbia efficacia diretta nel senso che il singolo possa farla valere dinanzi ai giudici degli Stati membri, con conseguente impossibilità di applicare norme nazionali con essa contrastanti. La Corte di giustizia, in una costante giurisprudenza [1], ha riconosciuto una siffatta efficacia alle direttive e, in proposito ha sottolineato che i singoli possono far valere le loro disposizioni per opporsi all'applicazione di norme interne, incompatibili con la direttiva, qualora il termine d'attuazione di questa sia scaduto e dette disposizioni appaiano, dal punto di vista sostanziale, *incondizionate e sufficientemente precise.*

Come hanno giustamente osservato anche i Governi del Regno del Belgio, della Repubblica federale di Germania, della Repubblica francese e del Regno dei Paesi Bassi, nonché la Commissione, prendendo posizione nel presente procedimento, le suddette condizioni sono soddisfatte nel caso di specie. Sotto questo profilo, dall'art. 1 della direttiva risulta in modo chiaro ed inequivocabile che gli Stati membri hanno l'obbligo, senza disporre di alcun margine di discrezionalità, di liberalizzare entro la fine del 1962 i trasporti contemplati dalla direttiva e di eliminare qualsiasi forma di contingentamento in questo campo; l'ambito di applicazione della direttiva viene definito nell'art. 3. Pertanto, la direttiva ha efficacia diretta, nel senso che coloro che appartengono alla categoria di persone compresa in tale ambito di applicazione possono far valere direttamente, dinanzi ai giudici nazionali, avverso disposizioni nazionali contrastanti, l'obbligo imposto agli Stati membri in particolare dall'art. 1, n. 3, della direttiva.

2. Sulla seconda questione

Con tale questione il giudice a quo chiede l'interpretazione dell'art. 1, n. 3, e dell'art. 3 della direttiva di cui trattasi, onde poter decidere in merito alla compatibilità dei provvedimenti olandesi relativi al controllo della capacità con le suddette disposizioni. In proposito sorge anzitutto il problema del se la limitazione della capacità complessiva autorizzata per le imprese di trasporto internazionali aventi sede nei Paesi Bassi rientri nell'ambito di applicazione della direttiva.

a) Come ci è stato spiegato dal Governo olandese, in propostio si devono distinguere tre diversi limiti posti dal legislatore, nei Paesi Bassi, alla capacità di carico (laadvermogen). Vi sono in primo luogo motivi tecnico-strutturali, che rendono necessaria la fissazione di una ca-

1 — Cfr.: Sentenza 17 dicembre 1970, causa 33/70, SpA SACE/Ministero delle finanze della Repubblica italiana, Racc. 1970, pag. 1213; Sentenza 19 gennaio 1972, causa 8/81, Ursula Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, Racc. 1982, pag. 53; Sentenza 10 giugno 1982, causa 255/81, R.A. Grendel GmbH/Finanzamt für Körperschaften di Amburgo, Racc. 1982, pag. 2301.

pacità di carico massima sfruttabile per ciascun veicolo. Una cosa diversa è il peso complessivo massimo autorizzato dei camion, nozione che è stata messa particolarmente in rilievo nelle osservazioni presentate dal Governo federale e che è prevalentemente connessa alle variabili condizioni stradali. Da queste limitazioni, che si riferiscono ai *singoli veicoli,* si deve infine distinguere la *capacità complessiva* autorizzata per le singole imprese di trasporto, che costituisce il limite entro il quale queste hanno la possibilità di determinare esse stesse, a seconda delle necessità, quali veicoli usare nell'esercizio della propria attività. Una siffatta disciplina della capacità, di cui si discute nel caso di specie, serve, da un lato, al controllo — per vari motivi necessario — del mercato ed è intesa, dall'altro, a mettere a disposizione della pubblica amministrazione gli strumenti adeguati per garantire stabili condizioni di mercato ed una gestione redditizia delle imprese olandesi che operano nel settore dei trasporti.

Il Governo francese e quello olandese assumono, in sostanza, che una siffatta disciplina è espressamente esclusa, a norma dell'art. 3 della direttiva, dall'ambito di applicazione di questa. Ad avviso della ricorrente nella causa principale e, in definitiva, anche della Commissione, la disciplina olandese deve invece essere considerata come un contingentamento, vietato ai sensi dell'art. 1, n. 3, della direttiva.

La questione decisiva è perciò quella del se una siffatta disciplina rientri fra le «condizioni» — che, secondo l'art. 3 della direttiva, restano impregiudicate — «alle quali ogni Stato membro subordina l'ammissione dei suoi cittadini alle attività in essa contemplate» ovvero se, come ritiene in particolare la Commissione, dall'ambito di applicazione della direttiva debbano essere esclusi soltanto i criteri attinenti alla persona dell'imprenditore, come l'onorabilità, la solvibilità e la qualificazione professionale.

A mio avviso, tuttavia, né dalla *lettera* della suddetta disposizione, né dalla sua *collocazione nel sistema* della direttiva si ricavano spunti decisivi a favore dell'una o dell'altra tesi. In ogni caso, il testo (vincolante in tutte le lingue ufficiali) di questa norma non esclude che l'ambito di applicazione della direttiva sia limitato nel senso che agli Stati membri viene lasciata la facoltà di stabilire, per i propri cittadini, criteri sia qualitativi sia quantitativi per l'ammissione al trasporto internazionale di merci per conto terzi. Comunque, un indizio del fatto che l'art. 3 non intende sottrarre all'applicazione della direttiva soltanto *l'accesso alla professione* di trasportatore di merci su strada per i cittadini dello Stato membro considerato si ricava dalla versione olandese, in cui è detto che la direttiva non modifica le condizioni alle quali ciascuno Stato membro «ammette» (toelaat) i propri cittadini alle attività contemplate dalla direttiva.

Infine, anche dal punto di vista sistematico, l'interpretazione restrittiva dell'art. 3 proposta dalla Commissione non sembra imporsi necessariamente. Al riguardo si deve tener presente che la direttiva prescrive l'abolizione del contingentamento soltanto per le categorie di trasporti menzionate ed essattamente definite negli allegati I e II della direttiva stessa, mentre — a contrario — per le altre categorie di trasporti internazionali essa ammette che continuino a sussistere siffatte restrizioni quantitative. Se, come

ritiene la commissione l'art. 3 della direttiva perseguisse unicamente lo scopo di chiarire che gli Stati membri restano competenti a disciplinare l'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada per i propri cittadini, non sarebbe stato necessario l'espresso riferimento alle attività menzionate nella direttiva.

Il fatto che l'art. 3 sia inteso ad escludere dal campo di applicazione della direttiva tutte le limitazioni imposte dagli Stati membri ai propri cittadini per l'accesso all'esercizio dei trasporti menzionati nella direttiva stessa è dimostrato, infine, anche dalla genesi della suddetta norma. Questa è stata inserita nella direttiva per suggerimento del Comitato economico e sociale, che, come risulta dal documento CES 104/62, era del parere che la Commissione dovesse esprimere chiaramente nella direttiva il concetto che le norme esistenti negli Stati membri in materia di accesso dei loro cittadini al traffico internazionale erano lasciate impregiudicate dalla direttiva di cui trattasi.

Del resto, sinora anche la Commissione si è manifestamente basata — come dimostra la proposta da essa presentata al Consiglio il 15 giugno 1967 per un regolamento del Consiglio relativo all'introduzione di norme comuni concernenti l'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali e la regolazione della capacità nel settore dei trasporti nazionali di merci su strada (GU L 254, del 20. 10. 1967, pag. 3) — sul principio secondo cui, per condizioni relative all'accesso a determinate attività, si devono intendere in generale quelle relative all'*accesso al mercato,* non già all'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada. Nel secondo punto del preambolo di detta proposta è detto, fra l'altro, che, per evitare le perturbazioni che possono derivare dallo squilibrio tra l'offerta e la domanda di trasporti, «l'organizzazione di mercato deve comprendere in particolare una regolamentazione dell'*accesso al mercato*». Nel terzo punto del preambolo si considera poi che: «tale regolamentazione ... deve consentire di assicurare uno *sviluppo della capacità conforme alle esigenze del mercato*». Ed è perciò che nella direttiva del Consiglio 12 novembre 1974, n. 74/561/CEE (GU L 308, del 19. 11. 1974, pag. 18), che doveva servire al coordinamento dei requisiti personali ritenuti necessari dagli Stati membri, si parla unicamente di *accesso alla professione di trasportatore di merci su strada.*

Nello stesso contesto si può infine ricordare che il Governo olandese, come esso stesso ha dichiarato alla Corte, è sempre partito, nell'adeguare la legislazione olandese alla direttiva in questione ed alle sue successive modifiche, dal presupposto della conformità alla direttiva dei provvedimenti di controllo relativi alla capacità vigenti per le imprese di trasporto merci aventi sede nei Paesi Bassi, senza che la Commissione sollevasse obiezioni in proposito. Ora, se la Commissione fosse stata convinta dell'incompatibilità di detti provvedimenti con la direttiva, sarebbe stato inoltre logico ch'essa avviasse contro lo Stato interessato il procedimento contemplato dagli artt. 169 e segg. del Trattato CEE.

In ogni caso, un chiarimento definitivo in merito al campo di applicazione della direttiva circoscritto dall'art. 3 si può ricavare dall'*esame della ratio* della direttiva stessa. In proposito non si deve perdere di vista il fatto che questa, basata sull'art. 75, n. 1. del Trattato CEE, risale al 1962. L'art. 75, n. 1, lett. a), stabilisce

che il Consiglio, ai fini dell'applicazione dell'art. 74, e quindi ai fini di una politica comune dei trasporti, stabilisce, alle condizioni ivi indicate, norme comuni per i trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri. Come è noto, è stato purtroppo impossibile fino ad oggi creare una politica comune nel settore dei trasporti. Perciò, a quel tempo, non poteva trattarsi che di qualche cauto passo in direzione di questo scopo indicato dall'art. 3, lett. e), del Trattato CEE. Ciò è stato, d'altra parte, chiaramente messo in evidenza dal Consiglio nel titolo della direttiva, in cui si parla dell'emanzione di «*talune* norme comuni in materia di trasporti internazionali». È vero che, nel primo punto del preambolo della direttiva, si dice che l'instaurazione di una politica comune dei trasporti comporta, tra l'altro, l'emanazione di norme comuni applicabili ai trasporti internazionali di merci su strada; tuttavia, una siffatta disciplina comune doveva — come dimostra il secondo punto del preambolo — essere realizzata solo «progressivamente». Di conseguenza, la direttiva persegue lo scopo dell'abolizione del contingentamento unicamente per le categorie di trasporti da essa dettagliatamente definiti.

Alla luce di tali considerazioni appare evidente che, in quel momento, la finalità della direttiva era soltanto quella di abolire dapprima le discriminazioni esistenti nei confronti delle imprese di trasporto aventi sede negli altri Stati membri, ma non le norme sulla capacità vigenti, nel settore di trasporto considerato, per i cittadini. Ciò può desumersi dalla clausola di «standstill» contenuta nell'art. 76 del Trattato CEE, secondo cui, fino all'emanazione delle disposizioni di cui all'art. 75, n. 1, e cioè fino all'instaurazione di una politica comune dei trasporti, «nessuno degli Stati membri può rendere meno favorevoli, nei loro effetti diretti o indiretti nei confronti dei *vettori degli altri Stati membri* rispetto ai vettori nazionali, le varie disposizioni che disciplinano la materia all'entrata in vigore del presente Trattato».

b) Partendo da queste considerazioni, si pone infine il problema, sollevato in particolare dalla Commissione e dal Governo olandese, relativo al se, dopo la scadenza del periodo transitorio previsto dal Trattato, una *interpretazione dinamica* della direttiva non debba portare ad un diverso risultato.

In proposito tutti i Governi partecipanti al procedimento e la Commissione rilevano guistamente che la nozione di «cittadini», dopo la realizzazione della libertà di stabilimento, può essere intesa soltanto nel senso che in essa ricadono tutte le imprese aventi sede nel territorio dello Stato membro considerato.

A mio avviso, un'interpretazione restrittiva dell'art. 3 della direttiva, nel senso che ormai gli Stati membri non sarebbero più competenti ad emanare siffatte norme in materia di capacità per le imprese di trasporto merci aventi sede nel proprio territorio, deve escludersi per i seguenti motivi: il mercato dei trasporti di merci presenta numerose particolarità, specialmente di carattere strutturale, le quali possono portare ad uno squilibrio fra l'offerta e la domanda di trasporti e conseguentemente a perturbazioni nelle condizioni di concorrenza. Per garantire la stabilizzazione del mercato e quindi un adeguato tenore di vita per gli imprenditori e per i lavoratori nel settore

dei trasporti, è perciò necessario, anche nell'interesse generale, adottare adeguati provvedimenti per il controllo della capacità i quali devono inoltre assicurare, nei trasporti internazionali di merci, un'equa ripartizione fra le singole imprese dei contingenti stabiliti in base a trattative bilaterali fra i singoli Stati. Poiché per il momento non esiste una politica comune dei trasporti e, di conseguenza, non vi sono neppure norme comuni relative all'accesso al mercato nazionale ed internazionale dei trasporti di merci, ad un siffatto orientamento del mercato, corrispondente all'interesse generale, possono provvedere soltanto gli Stati membri per le imprese di trasporto aventi sede nel loro territorio. Perciò, a ben vedere, la scadenza del periodo tansitorio previsto dal Trattato non può influire in alcun modo sulla prospettata interpretazione dell'art. 3 della direttiva in questione.

3. Sulla terza questione

Per il caso che la direttiva di cui trattasi non osti ad una disciplina nazionale di controllo della capacità come quella descritta per le imprese aventi sede nello Stato membro considerato, il giudice a quo chiede di sapere inoltre se una siffatta disciplina non sia esclusa dall'art. 7 del Trattato CEE, qualora uno Stato membro sottoponga le imprese di trasporto merci stabilite nel proprio territorio a condizioni più rigorose di quelle che, in base al diritto comunitario, esso impone ad imprese stabilite in altri Stati membri.

Come viene giustamente rilevato da tutti i Governi partecipanti e dalla Commissione, tale questione, che solleva il problema della cosiddetta «discriminazione a rovescio», va risolta in senso negativo. In proposito basta richiamare la costante giurisprudenza della Corte [1], secondo cui il principio della parità di trattamento sancito dall'art. 7 non vieta un trattamento diverso dei cittadini dei vari Stati membri, nella misura in cui la disparità deriva dai vari ordinamenti giuridici, non ancora armonizzati in base al diritto comunitario, dei singoli Stati membri. È decisivo unicamente il fatto che le norme giuridiche nazionali non possono stabilire, né direttamente né indirettamente, differenze di trattamento degli operatori economici in base alla nazionalità. Di conseguenza, come la Corte ha espressamente dichiarato nella causa Oebel [1], l'art. 7 non è violato da una normativa nazionale che si applichi non già in relazione alla cittadinanza degli operatori economici, bensì in relazione al luogo in cui essi esercitano la propria attività.

4. Concludendo, propongo alla Corte di risolvere nel seguente modo le questioni sottopostele dal consiglio di Stato olandese:

a) Spetta ai giudici degli Stati membri pronunciarsi sulla compatibilità di norme interne in materia di autorizzazione con le disposizioni della prima

1 — Cfr.: Sentenza 13 febbraio 1969, causa 14/68, Walt Wilhem e.a./Bundeskartellamt, Racc. 1969, pag. 1; Sentenza 14 luglio 1981, causa 155/80, procedimento penale in materia contravvenzioni a carico di Sergius Oebel, Racc. 1981, pag. 1993; Sentenza 27 ottobre 1982, cause riunite 35 e 36/82, Elestina Esselina Christina Morson e.a./Stato olandese e.a., Racc. 1982, pag. 3723.

direttiva del Consiglio 23 luglio 1962, relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti internazionali (trasporti di merci su strada per conto terzi) (GU 6. 8. 1962, pag. 2005).

b) L'art. 1, n. 3, e l'art. 3 della suddetta direttiva vanno interpretati nel senso che le norme nazionali relative alla capacità per il trasporto internazionale di merci per conto terzi, le quali si riferiscano unicamente alle imprese aventi sede nel territorio nazionale, non ricadono nel campo di applicazione della direttiva.

c) L'art. 7 del Trattato CEE va interpretato nel senso ch'esso vieta unicamente discriminazioni degli operatori economici fondate sulla nazionalità. Allo stato attuale del diritto comunitario, questo principio non è violato se uno Stato membro applica una disciplina relativa alla capacità nei trasporti internazionali di merci soltanto alle imprese aventi sede nel proprio territorio, mentre, in base al diritto comunitario, esso non sottopone a siffatte limitazioni imprese aventi sede in altri Stati membri.