SENTENZA DELLA CORTE (PRIMA SEZIONE)
DEL 28 NOVEMBRE 1978 [1]

Fritz Schumalla
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht di Düsseldorf)

«Sicurezza stradale»

Causa 97/78

Massime

Trasporti — Politica comune — Competenza del Consiglio — Ampiezza — Disposizioni di politica sociale e di sicurezza stradale — Adozione — Legittimità
(Trattato CEE, artt. 74, 75; regolamento del Consiglio n. 543/69)

Assegnando al Consiglio il compito di instaurare una politica comune dei trasporti, ai sensi dell'art. 74, il Trattato gli attribuisce un ampio potere normativo quanto all'adozione di norme comuni adeguate. Il regolamento n. 543/69 del Consiglio, adottato in forza dell'art. 75 del Trattato e riguardante soprattutto il settore sociale, è solo una realizzazione parziale di detta politica. Disciplinando con tale atto materie che riguardano la tutela sociale del conducente e, al tempo stesso, la sicurezza stradale, nella misura in cui esse siano reciprocamente connesse, il Consiglio non ha quindi superato i limiti della propria competenza.

Nel procedimento 97/78,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dall'Oberlandesgericht di Düsseldorf (Seconda Sezione), nel procedimento dinanzi ad essa pendente e relativo all'irrogazione di ammende a carico di

SCHUMALLA FRITZ, residente in Emmerich-Elten,

domanda vertente sulla validità del regolamento del Consiglio 25 marzo 1969, n. 543, «relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada» (GU 1969, n. L 77, pag. 49),

1 — Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori: J. Mertens De Wilmars, presidente; A. O'Keeffe e G. Bosco, giudici;

avvocato generale: J. P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I. — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. Il sig. Fritz Schumalla, residente nella Repubblica federale di Germania, effettuava, come camionista, percorsi su lunghe distanze con un autoarticolato 38-t.

Il 18 luglio 1977, l'Amtsgericht di Krefeld lo condannava al pagamento di 11 ammende per un totale di DM 3 350, nonché alle spese del giudizio, in quanto riconosciuto colpevole di più contravvenzioni, commesse nel periodo 18 luglio — 8 settembre 1976, a talune disposizioni

— del «Fahrpersonalgesetz» (legge sul personale di guida), in ispecie § 7a, 1° comma, n. 1, c, d;

— del regolamento del Consiglio 25 marzo 1969, n. 543, relativo all'armonizzazione di talune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada (GU 1969, n. L 77, pag. 49), in particolare art. 7, nn. 1 e 2 e art. 11, n. 1, che stabiliscono rispettivamente la durata massima della «guida» e la durata minima del «riposo».

L'interessato impugnava la sentenza di condanna avanti l'Oberlandesgericht (Corte d'appello) di Düsseldorf (Seconda Sezione), assumendo che il regolamento n. 543/69 è incompatibile col Trattato CEE e quindi illegittimo. Egli sostiene fra l'altro che detto regolamento, perseguendo obiettivi di sicurezza della circolazione stradale, verte su questioni che esulano dai poteri del Consiglio. A sostegno della propria tesi, egli produceva un parere espresso dal prof. R. Knöpfle il 15 dicembre 1976. Con ordinanza 6 marzo 1978, il giudice nazionale decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177, lett. b), del Trattato, la questione del se il regolamento del Consiglio 25 marzo 1969, n. 543, fosse «compatibile col Trattato CEE e quindi legittimo».

2. Copia dell'ordinanza di rimessione è pervenuta in cancelleria il 24 aprile 1978.

La Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Gerhard Bebr) e il Consiglio delle Comunità europee (rappresentato dal sig. Raffaello Fornasier, direttore presso l'Ufficio legale, in qualità di agente, assistito dal sig. Bernhard Schloh, consigliere giuridico) hanno presentato osservazioni scritte, giusta l'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Con ordinanza 20 settembre 1978, essa ha deciso, a norma dell'art. 95 del regolamento di procedura, di rimettere la causa alla Prima Sezione.

II. — Le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia

A — Per la soluzione della questione pregiudiziale la Commissione ritiene necessario

— in primo luogo interpretare la lettera e lo spirito degli artt. 74-75 del Trattato, e

— in secondo luogo, precisare l'estensione dei poteri della Comunità nel settore dei trasporti.

a) Quanto al *primo punto,* essa osserva che i «trasporti» figurano tra i «fondamenti della Comunità» e costituiscono quindi uno strumento essenziale per lo sviluppo del mercato comune: attribuire ai trasporti un ruolo secondario e complementare, e cioè il semplice scopo di facilitare la libera circolazione delle merci, significherebbe non tener conto della funzione essenziale ch'essi adempiono nell'ambito di tale sviluppo.

Nel sistema del Trattato, le norme relative ai trasporti non costituiscono in alcun modo uno speciale settore isolato. Come è stato già sottolineato dalla stessa Corte, le disposizioni fondamentali degli artt. 2-3 del Trattato vanno interpretate nel senso ch'esse si applicano a tutta l'attività economica complessivamente considerata e, in quanto tali, al settore dei trasporti. In forza dell'art. 3, lett. e), l'azione della Comunità implica «l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti». L'art. 74 si riferisce agli obiettivi del Trattato, che la Comunità deve perseguire «nel quadro di una politica comune dei trasporti. Dal Trattato risulta comunque che tale politica comune deve tener conto di tutte le finalità di cui ai summenzionati artt. 2-3: le norme che la reguardano hanno per l'appunto lo scopo di attuare tali finalità — che si identificano tutte con principi generali del Trattato — e di completarle grazie ad azioni comuni. Le disposizioni vigenti in materia di trasporti vanno inoltre intese ed interpretate alla luce dei principi sanciti nel preambolo, in cui gli Stati membri assegnano, per «scopo essenziale» alla politica della Comunità «il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli».

Pur costituendo uno strumento essenziale per l'evoluzione e l'attuazione del mercato comune, e pur essendo soggetti a tutte le disposizioni del Trattato, i trasporti presentano nondimeno, come viene messo in evidenza dall'art. 75, n. 1, del Trattato, aspetti peculiari. Le disposizioni generali vengono modificate, integrate o disapplicate soltanto in casi tassativamente determinati.

Le finalità di questa politica comune, quali enunciate in via generale negli artt. 3, lett. e), e 74 del Trattato, sono state d'altronde attuate con la decisione del Consiglio 13 maggio 1965 (GU 1965, n. 88/1500), che mira in sostanza a ridurre od eliminare le disparità esistenti fra gli Stati membri nel settore dei trasporti su strada, ferroviari e per vie navigabili, disparità atte a falsare in misura notevole la concorrenza. La necessità di armonizzazione è posta particolarmente in risalto, dalla suddetta decisione, a propo-

sito delle disposizioni in materia sociale relative alle condizioni di lavoro ed alla durata del lavoro e del riposo.

L'instaurazione d'una politica comune dei trasporti costituirebbe un compito impossibile per la Commissione, ove questa non disponesse di estesi poteri e d'un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio degli stessi.

L'art. 75 del Trattato, che costituisce il fondamento giuridico tanto della decisione 13 maggio 1965 quanto del regolamento n. 543/69, lo conferma al n. 1, lett. c).

b) Quanto al *secondo punto,* la Commissione osserva che il regolamento n. 543/69 persegue contemporaneamente più obiettivi che riguardano direttamente i trasporti. Pur contemplando l'armonizzazione di talune disposizioni sociali da applicarsi in tale settore, il suddetto regolamento mira anzitutto a ridurre le divergenze nelle condizioni di trasporto, che falsano in misura notevole il gioco della concorrenza. Esso stabilisce fra l'altro condizioni di lavoro uniformi per gli equipaggi, la durata di guida continua, la durata complessiva dei periodi di guida ed i periodi di riposo. Si tratta di disposizioni di natura sociale che si ripercuotono ampiamente sulla sicurezza della circolazione stradale. Tutte queste finalità sono strettamente connesse tra loro e riguardano esclusivamente i trasporti su strada. In questa prospettiva, l'armonizzazione delle disposizioni sociali costituisce una misura che risponde sostanzialmente alle necessità ed agli imperativi dei trasporti su strada e che, in quanto tale, fa parte integrante della politica comune in materia di trasporti.

La Comunità aveva quindi la facoltà, in forza dell'art. 75, n. 1, lett. c), del Trattato, di emanare un atto come il regolamento n. 543/69, diretto per l'appunto a garantire un'armonizzazione del genere. L'ampia formulazione della suddetta norma sta per l'appunto ad indicare che la Comunità dispone d'un esteso potere discrezionale in materia. La circostanza che un regolamento del genere concorra inoltre a rafforzare la sicurezza stradale non costituisce ostacolo a questo potere della Comunità: lo scopo della sicurezza stradale rientra infatti nell'ambito della politica comune dei trasporti, e rientra pure, in forza dell'art. 75, n. 1, lett. c), già menzionato, nella competenza della Comunità.

Anche a voler ammettere il contrario — quod non — è opportuno sottolineare che le finalità primarie e fondamentali del suddetto regolamento si situano nel settore della concorrenza, e più particolarmente della concorrenza al livello dei trasporti stradali. Sarebbe assurdo che la Comunità non possa adottare un regolamento riguardante esclusivamente i trasporti stradali, per l'unico motivo che detto regolamento potrebbe avere effetti positivi sulla sicurezza stradale. Se ciò dovesse essere vero, sarebbe praticamente impossibile attuare una efficace politica comune in materia di trasporti.

Infine, ed in subordine, è opportuno ricordare che, in base alla giurisprudenza della Corte, un atto giuridico resta valido anche se la Comunità ha perseguito uno scopo diverso da quello per il quale il Trattato le conferisce i relativi poteri, purché l'obiettivo essenzialmente perseguito sia legittimo. Così, anche se il regolamento n. 543/69 non si limitasse ad armonizzare talune disposizioni sociali nel settore dei trasporti stradali, ma concorresse del pari a rafforzare la sicurezza stradale — il che, ad avviso della Commissione, è uno scopo legittimo della politica dei trasporti — il suddetto regolamento resterebbe valido in ragione del suo scopo principale.

La Commissione conclude rinviando a talune sentenze della Corte di giustizia, che riguardano fra l'altro il regolamento n. 543/69 e che, riconoscendo nel regolamento n. 543/69 il fondamento della competenza esterna della Comunità nel settore dei trasporti stradali, confermano implicitamente la validità di tale atto.

La Commissione ricorda inoltre i pareri espressi dalle altre istituzioni comunitarie, nonché dai loro organi consultivi, sul fondamento del regolamento n. 543/69, pareri dai quali risulta per l'appunto che detto regolamento trova il proprio fondamento giuridico adeguato nell'art. 75 del Trattato.

In conclusione, la Commissione propone di rispondere al giudice proponente nel senso che la questione da esso sollevata non ha posto in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 543/69.

B — Il *Consiglio* esamina in primo luogo se ed in quale misura la sicurezza stradale costituisca un obiettivo del regolamento n. 543/69, atto la cui validità viene contestata nella fattispecie, ed in secondo luogo se un obiettivo del genere rientri nella politica comune in materia di trasporti, disciplinata dal Trattato CEE.

a) Quanto al *primo punto,* il Consiglio fa tre considerazioni fondamentali:

— da un canto, dalla giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione del regolamento n. 543/69, risulta che questo persegue, in ordine di precedenza:
  — in primo luogo, un obiettivo sociale,
  — in secondo luogo, l'abolizione delle disparità nelle condizioni di concorrenza,
  — inoltre, la sicurezza nei trasporti stradali;
— d'altro canto, il suddetto regolamento si riferisce, nel preambolo, non solo all'art. 75 del Trattato (attuazione della politica comune dei trasporti), ma anche alla decisione del Consiglio 13 maggio 1965, che tratta della «armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili»;
— infine, la nozione di «sicurezza stradale» «Verkehrssicherheit» figura, in questi termini, solo nel nono punto del preambolo del regolamento (testo tedesco). Essa viene designata, al terzo punto, con l'espressione «sicurezza nei trasporti stradali» («Sicherheit im Straßenverkehr»), mentre nell'ottavo punto essa viene richiamata col riferimento alle condizioni in cui il conducente può «guidare il veicolo ... in piena sicurezza» («sicher zu führen»). Di questi tre punti del preambolo, il primo pone il principio dell'applicazione «progressiva» delle disposizioni del regolamento relative ai «tempi di guida»; i due altri mirano a preservare il rispetto delle discipline nazionali ed il potere normativo degli Stati membri nel settore di cui trattasi.

Alla luce di tali considerazioni non risulta, quindi, che la sicurezza stradale costituisca lo scopo primario del regolamento n. 543/69. Questo persegue in primo luogo uno scopo sociale e tende, in secondo luogo, ad abolire disparità nelle condizioni di concorrenza. La sicurezza stradale viene contemplata solo in via suppletiva.

b) Quanto al *secondo punto,* il Consiglio è del parere che la sicurezza stradale, vale a dire la sicurezza della circolazione sulle vie di comunicazione e quindi sostanzialmente nei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, rientri nelle finalità della politica comune dei trasporti. Dopo aver sottolineato di non essere in grado, in mancanza di indicazioni più precise da parte del giudice nazionale, di prendere posizione su tutti gli argomenti sollevati avanti detto giudice, il Consiglio richiama, a sostegno della propria tesi, la posizione adottata in materia da parte degli organi comunitari, e più precisamente:

— dalla Commissione (comunicazioni al Consiglio 8 novembre 1971 e 25 ottobre 1973, nei supplementi 8/71 e

16/73, allegati ai Bollettini delle Comunità europee);

— dal Parlamento europeo (cfr., in particolare, GU C 127, pagg. 23 e segg., 38 e segg. e 67);

— dal Comitato economico e sociale, nel suo parere 28 marzo 1974 (GU C 126/26 e segg.);

— nonché dal Consiglio, il quale, a seguito delle summenzionate comunicazioni della Commissione, ha adottato due direttive che si riferiscono direttamente ai trasporti: direttiva 20 gennaio 1976, n. 76/135/CEE (GU L 21, pag. 10) e direttiva 29 dicembre 1976, n. 77/143/CEE (GU 1977, n. L 47, pag. 47).

Alla luce di tutti questi elementi, il Consiglio ritiene di poter concludere nel senso che

— il regolamento n. 543/69 è valido, anche se la sicurezza stradale non dovesse rientrare nelle finalità della politica comune dei trasporti, dato che l'obiettivo della sicurezza non ha, nell'ambito del regolamento, una posizione predominante;

— comunque, la sicurezza stradale rientra tra le finalità della politica comune in materia di trasporti.

In base a queste conclusioni, il Consiglio propone quindi di rispondere al giudice proponente nel senso che l'esame della questione sollevata non ha posto in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 543/69.

III. — La fase orale del procedimento

Il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni orali nell'udienza del 26 ottobre 1978.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 9 novembre 1978.

In diritto

1 Con ordinanza 6 marzo 1978, pervenuta in cancelleria il 24 aprile successivo, l'Oberlandesgericht di Düsseldorf ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la questione del se il regolamento del Consiglio 25 marzo 1969, n. 543, «relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada» (GU 1969, n. L 77, pag. 49) sia valido, nella misura in cui esso persegue obiettivi di sicurezza della circolazione stradale;

2 dalla sentenza di rinvio risulta che l'appellante nella causa principale è stato condannato in primo grado in forza del § 7 a), 1° comma, n. 1, lettere c) e d), della «Fahrpersonalgesetz» (legge sul personale di guida), per avere effettuato, nel periodo 18 luglio — 8 settembre 1976, come camionista, trasporti di merci a lunga distanza senza osservare gli artt. 7, nn. 1-2 e 11, n. 1, del predetto regolamento, che stabiliscono la durata massima del periodo di guida e, rispettivamente, la durata minima dei periodi di riposo;

3 l'appellante sostiene che il regolamento n. 543/69, nella misura in cui persegue, nelle predette disposizioni, la finalità della sicurezza stradale, si riferisce ad un settore che esula dalla competenza che il Trattato attribuisce al Consiglio in materia di trasporti;

al fine di chiarire questo punto, il giudice chiede a questa Corte se il regolamento n. 543/69 «sia compatibile col Trattato CEE e quindi legittimo».

Come risulta dal preambolo, il regolamento del Consiglio n. 543/69 ha in sostanza lo scopo di garantire l'attuazione della decisione del Consiglio 13 maggio 1965 «relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili» (GU 1965, n. 88, pag. 1500), ed in particolare della sezione III, relativa alle «disposizioni in materia sociale»;

richiamando nel preambolo non solo l'art. 75, ma anche il Trattato nel suo complesso, il regolamento di cui è causa lascia intendere che l'armonizzazione di determinate disposizioni nazionali, ch'esso mira a garantire in uno dei settori contemplati dalla suddetta decisione, rientra tra gli obiettivi della Comunità, definiti all'art. 3. del Trattato;

nel suddetto contesto dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali, il regolamento persegue un complesso di finalità reciprocamente connesse, che riguardano la protezione sociale del conducente, la sicurezza stradale e la parità di concorrenza tra i trasportatori;

4 un'armonizzazione del genere, che implica l'adozione di «norme comuni» ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. a), del Trattato, costituisce un elemento essenziale della politica comune dei trasporti la cui instaurazione risponde agli imperativi di cui all'art. 3, lett. e), del Trattato e che rientra tra i fondamenti della Comunità;

a termini dell'art. 74 del Trattato, le finalità di questo vengono infatti perseguite dagli Stati membri, nel settore dei trasporti ferroviari, su strada, e per vie navigabili, nell'ambito d'una siffatta politica;

perciò, assegnando al Consiglio il compito di instaurare detta politica, il Trattato gli conferisce un ampio potere normativo quanto all'adozione di norme comuni adeguate;

a norma dell'art. 75, n. 1, lett. c), del Trattato, il Consiglio deve infatti stabilire, ai fini dell'applicazione del suddetto art. 74 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, oltre le norme e condizioni di cui alle lettere a) e b), «ogni altra utile disposizione»;

dal n. 2 del medesimo articolo si desume che detto potere normativo spetta al Consiglio anche dopo il periodo transitorio;

l'art. 79, n. 2, del Trattato ribadisce inoltre che tale potere gli è attribuito in generale, in ispecie al fine dell'abolizione delle discriminazioni in materia di trasporti, che influiscono sul regime della concorrenza;

5 il regolamento n. 543/69, che contempla principalmente la materia sociale, costituente oggetto della sezione III della decisione 13 maggio 1965, è solo una realizzazione parziale dell'art. 74 del Trattato e della predetta decisione, la quale contempla l'armonizzazione delle disposizioni nazionali nei settori della fiscalità e degli interventi degli Stati membri, oltre che in quello delle normative sociali;

stando così le cose, e tenuto conto dell'estensione dei suoi poteri per l'instaurazione d'una politica comune dei trasporti, il Consiglio, disciplinando materie che riguardano la politica sociale e, nel contempo, la sicurezza stradale nella misura in cui esse siano reciprocamente connesse, non ha superato i limiti della propria competenza;

6 inoltre, disposizioni comuni che garantiscono, oltre alla protezione sociale del conducente, il miglioramento della sicurezza stradale, non possono non contribuire all'abolizione delle disparità atte a falsare in misura sostanziale le condizioni di concorrenza nei trasporti, e rivelarsi quindi «utili», ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. c), del Trattato, per l'attuazione di una politica comune dei trasporti;

inoltre, un sistema di sicurezza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, che contribuisce, in quanto soggetto a norme comuni, al rispetto delle condizioni di concorrenza nel settore dei trasporti, risponde non solo alle finalità di tale politica, ma anche agli imperativi del mercato comune, quali enunciati all'art. 3, lett. f), del Trattato.

7 Per questi motivi, si deve concludere nel senso che la questione sollevata non ha posto in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 543/69.

Sulle spese

8 Le spese sestenute dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

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 sottopostale 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.