CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 5 dicembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa, che a prima vista sembra abbastanza semplice e nella quale il Vestre Landsret vi ha sottoposto una questione relativa all'interpretazione del regolamento (CEE), n. 543/69 [1] (denominato anche « regolamento sui tachigrafi », espressione con cui lo designerò in prosieguo) ci costringe, ad un più attento esame, ad interrogarci sulla discrezionalità degli Stati membri nel munire di sanzioni penali le norme di diritto comunitario e, di conseguenza, sulla tutela, sul piano del diritto comunitario, dei diritti fondamentali dei singoli contro il comportamento degli Stati membri.

Antefatti

2. La causa principale nella presente controversia è un procedimento penale intentato contro l'impresa danese Hansen & Søn (in prosieguo: « Hansen »). La Hansen è il datore di lavoro di un autotrenista danese che, secondo gli accertamenti effettuati a seguito di un controllo eseguito il 1° marzo 1984 dalla polizia olandese, non aveva rispettato i periodi di riposo prescritti dal regolamento sui tachigrafi (v. gli artt. 7, n. 2, e 11 del suddetto regolamento).

Il regolamento sui tachigrafi che, in base alla sua ultima frase, è direttamente applicabile negli Stati membri, impone una serie di obblighi sia ai membri dell'equipaggio di autoveicoli (conducenti, assistenti alla guida e bigliettai) cha ai loro datori di lavoro. Anche se le norme relative ai periodi di guida e di riposo non contengono disposizioni espresse in ordine agli obblighi che gravano sul datore di lavoro dei membri dell'equipaggio [2], la Corte ha tuttavia precisato, nella sentenza Cagnon e Taquet del 1975 [3], che l'art. 11 del regolamento, che impone periodi di riposo minimi per i membri dell'equipaggio, contiene implicitamente anche un obbligo analogo nei confronti del datore di lavoro:

« la locuzione " aver beneficiato di un riposo " di cui (al) (...) regolamento (CEE) 25 marzo 1969, n. 543, va quindi interpretata nel senso che essa impone l'osservanza delle disposizioni relative al riposo giornaliero, tanto agli stessi membri dell'equipaggio (...) quanto al datore di lavoro, titolare di un servizio di trasporti su strada, che deve fare il necessario onde consentire ai membri degli equipaggi di fruire del riposo giornaliero prescritto » (punto 10 della motivazione).

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Regolamento del Consiglio 25 marzo 1969, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada (GU L 77, pag. 49).

2 — Ad eccezione dell'art. 15, n. 1, del regolamento sui tachigrafi, che stabilisce che « ogni impresa esercente un servizio regolare deve stabilire l'orario di servizio e tenere un registro di servizio ».

3 — Sentenza 18 febbraio 1975, causa 69/74, Racc. pag. 171.

3. Gli obblighi del datore di lavoro sono stati nel frattempo precisati dall'art. 15 del regolamento (CEE), n. 3820/85 [4], che è succeduto al regolamento n. 543/69, nei seguenti termini:

« 1) L'impresa organizza il lavoro dei conducenti in modo che siano in grado di osservare le appropriate disposizioni del presente regolamento

(...)

2) L'impresa verifica regolarmente che (il regolamento sia stato rispettato). Se si accertano infrazioni, l'impresa adotta i provvedimenti necessari per impedirne il ripetersi ».

Tuttavia questo regolamento non era ancora in vigore al momento dei fatti che hanno fatto sorgere la responsabilità penale della Hansen.

4. La sezione VII del regolamento sui tachigrafi (artt. 14-18) contiene una serie di disposizioni relative al controllo e alle sanzioni. Esse riguardano la tenuta del cosiddetto « libretto di controllo », la fissazione di orari di servizio, l'installazione di tachigrafi negli autoveicoli e la redazione di una relazione generale sull'applicazione di tale regolamento da parte della Commissione. La lite tra le parti nella causa principale verte essenzialmente sull'ultimo articolo di questa sezione, l'art. 18, che recita [5]:

« 1) Gli Stati membri adottano tempestivamente, previa consultazione della Commissione, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie all'esecuzione del presente regolamento.

Tali disposizioni riguardano, tra l'altro, l'organizzazione, la procedura e gli strumenti di controllo, nonché le sanzioni applicabili in caso di infrazione.

2) Gli Stati membri si accordano assistenza reciproca ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente regolamento e del relativo controllo.

(...) »

5. Per quanto riguarda le sanzioni, in Danimarca si è optato [6] per un cosiddetto sistema di « responsabilità penale oggettiva » in cui, in caso di trasgressione del regolamento da parte di un suo dipendente, il datore di lavoro può essere assoggettato ad un'ammenda (ma non ad una pena detentiva) senza che sia necessario provare dolo o colpa da parte sua; il solo presupposto per la responsabilità penale del datore di lavoro è che il viaggio sia stato intrapreso principalmente nel suo interesse [7]. Nell'ordinanza di rinvio viene precisato che, se il datore di lavoro è una società (per azioni, in parteci-

4 — Regolamento del Consiglio 20 dicembre 1985, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada (GU L 370, pag. 1).

5 — Tale disposizione si trova attualmente nell'art. 17 del regolamento (CEE) n. 3820/85.

6 — Nell'ordinanza di rinvio vengono citati una legge di autorizzazione del 1972 e due decreti di esecuzione (del 1981 e del 1986) del ministro del Lavoro danese.

7 — Un'ammenda può essere inflitta anche ad un conducente-dipendente che abbia trasgredito il regolamento. All'udienza, il difensore della Hansen ha sottolineato il fatto che nella pratica i conducenti-dipendenti non vengono assoggettati ad ammenda, salvo il caso di flagranza, come è avvenuto nel caso di specie. Tuttavia tale argomento riguarda la prassi abituale in Danimarca dei procedimenti penali nei confronti dei lavoratori subordinati ed esula quindi dall'ambito della presente controversia, che riguarda la *tecnica* della sanzione nei confronti dei *datori* di lavoro; per questo motivo non ritornerò in prosieguo sull'argomento.

pazione o analoghe), l'ammenda può essere inflitta all'impresa in quanto tale (il che è avvenuto anche nella causa principale). Il giudice a quo rileva altresì che il sistema della responsabilità penale oggettiva è il sistema abituale in Danimarca in materia di protezione dell'ambiente.

Per maggior chiarezza, vorrei qui distinguere il sistema danese relativo alle sanzioni nei confronti del datore di lavoro dal cosiddetto sistema della « responsabilità civile » del datore di lavoro, in cui quest'ultimo è dichiarato civilmente responsabile del pagamento delle ammende alle quali sono stati condannati i suoi dipendenti, senza che egli sia tuttavia oggetto di un procedimento penale separato.

6. La Hansen veniva condannata, in primo grado, ad un'ammenda di 1 500 DKR (importo pari, al tasso di cambio attuale, a circa 186 ECU) e interponeva appello avverso tale decisione dinanzi al Vestre Landsret. È pacifico che la Hansen può sfuggire ad una condanna solo qualora codesta Corte dichiari incompatibile con il diritto comunitario il sistema danese di responsabilità penale oggettiva.

È su questo sfondo che il giudice proponente vi chiede se il regolamento sui tachigrafi osti all'applicazione di disposizioni nazionali in base alle quali un datore di lavoro, ove un suo dipendente abbia trasgredito a tale regolamento in materia di periodi di guida e di riposo, può essere penalmente perseguito anche senza dolo o colpa da parte sua. Come risulterà chiaro in seguito (infra, n. 11), interpreto la suddetta questione in un senso un po' più ampio che se riguardasse unicamente il regolamento sui tachigrafi.

Questione di diritto e osservazioni presentate alla Corte

7. Nelle osservazioni scritte presentate alla Corte viene prestata molta attenzione alla questione se la Comunità sia competente ad adottare norme penali o se la fissazione di sanzioni (penali) in caso di violazione di disposizioni di diritto comunitario rientri nella competenza (esclusiva) degli Stati membri. All'udienza, sia i rappresentanti dei governi danese e inglese sia quelli della Commissione hanno riconosciuto che di fatto questo problema non era *di per sé* rilevante ai fini della soluzione della questione sottoposta alla Corte dal giudice a quo. Condivido questo parere. Infatti, la norma di diritto penale del tipo di quella la cui validità è all'esame nel procedimento principale è stata adottata in esecuzione dell'obbligo, imposto agli Stati membri dall'art. 18 del regolamento n. 543/69, di prevedere le sanzioni necessarie all'esecuzione del regolamento. Nella presente controversia la discussione non riguarda quindi un problema di competenza: tale competenza, sia essa propria ovvero delegata, spetta innegabilmente, *nella fattispecie*, agli Stati membri. È invece in esame la più limitata questione della portata della discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono nel conformarsi ai loro obblighi a norma dell'art. 18 del regolamento sui tachigrafi.

I *governi britannico e danese* hanno sostenuto, in sostanza, che la tecnica della responsabilità penale oggettiva utilizzata nella normativa danese costituisce un esercizio pienamente ammissibile della discrezionalità spettante agli Stati membri. Essi si esprimono infatti a favore di un'interpretazione estensiva di tale discrezionalità: il regola-

mento si limiterebbe ad obbligare gli Stati membri a prevedere le sanzioni « necessarie » ed « efficaci ». A loro parere, un sistema di responsabilità penale oggettiva soddisfa a tali condizioni in quanto costituisce un rimedio efficace (e necessario) contro la larvata negligenza dei datori di lavoro nel vegliare all'osservanza delle norme del regolamento da parte dei loro dipendenti. Il governo danese ha fatto valere che l'uso di questa tecnica repressiva è altresì diretto ad eliminare o quanto meno a contrastare la motivazione economica da parte del datore di lavoro a violare la norma incoraggiando così l'adozione di misure di controllo e di prevenzione.

La *Commissione* giunge alla stessa conclusione sulla base di un'argomentazione un po' più stringente: l'introduzione di un sistema di responsabilità penale oggettiva come quello danese non comporta un'estensione degli obblighi imposti dal regolamento ai datori di lavoro: è un mezzo efficace per garantire il rispetto degli obblighi stessi e viene altresì applicato in caso di trasgressioni delle analoghe disposizioni nazionali (per esempio, quelle relative alla protezione dell'ambiente di lavoro).

La *Hansen* ha invece sostenuto, dinanzi ai giudici di merito e durante l'udienza, che la tecnica repressiva danese eccede sotto un duplice profilo la discrezionalità concessa agli Stati membri dal regolamento n. 543/69. Essa ha sostenuto i) che la tecnica danese porta, nei confronti del datore di lavoro, ad una nozione di reato più ampia di quella desumibile dalla sentenza Cagnon e Taquet[8] e dal successivo regolamento n. 3820/85 e, di conseguenza, non trova alcun fondamento giuridico nel regolamento e ii) che la legislazione penale danese va oltre quelle di tutti gli altri Stati membri provocando così distorsioni nei rapporti di concorrenza tra le imprese di trasporto dei vari Stati membri. Così una materia che rientra nella competenza della Comunità verrebbe de facto « nuovamente nazionalizzata ».

Il mio susseguente esame della tecnica penale danese si collocherà in un'ottica duplice: da un lato, nell'ambito del regolamento n. 543/69 (infra, nn. 8-10) e, dall'altro, nell'ambito più vasto dei principi fondamentali del diritto comunitario (infra, nn. 11-16).

Un'applicazione « efficace » del diritto comunitario

8. In forza del principio di collaborazione leale, sancito all'art. 5 del Trattato CEE, gli Stati membri sono tenuti ad adottare « tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti (...) dagli atti delle istituzioni della Comunità ». Con riferimento specifico alla fissazione di sanzioni per le violazioni di disposizioni di diritto comunitario, la Corte ha ripreso tale formulazione nella sentenza Amsterdam Bulb del 1977[9]. La Commissione e i governi danese e britannico hanno giustamente osservato che gli Stati membri possono rivendicare, al riguardo, un'ampia discrezionalità. Beninteso, quest'ultima è, nella fattispecie, una discrezionalità *vincolante* ed essa deve soddisfare a due condizioni.

8 — Menzionata in precedenza alla nota 3.

9 — Sentenza 2 febbraio 1977, Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen, punto 32 della motivazione (causa 50/76, Racc. pag. 137).

In primo luogo, gli Stati membri debbono vegliare a che le sanzioni siano efficaci, dissuasive e proporzionali [10]. « Efficaci » significa tra l'altro che gli Stati membri sono tenuti a cercare di raggiungere e a realizzare gli scopi delle disposizioni di diritto comunitario di cui trattasi. Dalla genesi [11] e dal preambolo del regolamento n. 543/69 risulta che gli scopi che tale regolamento cerca di raggiungere sono sia di natura sociale (armonizzazione e miglioramento delle condizioni di lavoro, armonizzazione delle restrizioni alla durata del lavoro, miglioramento della sicurezza stradale) che di natura economica (armonizzazione delle condizioni di concorrenza nel settore dei trasporti su strada; aumento dei costi in questo settore, rispetto al settore del trasporto su rotaia). I termini « dissuasive » e « proporzionali » significano che le sanzioni debbono essere sufficienti ma non sproporzionate quanto al loro rigore, alla luce degli scopi perseguiti. *In secondo luogo*, gli Stati membri debbono punire le violazioni delle disposizioni di diritto comunitario così come le violazioni delle norme di diritto nazionale della stessa natura e della stessa importanza [12].

Esaminiamo brevemente la tecnica penale danese alla luce di queste condizioni. Per quanto riguarda la *seconda* condizione posso essere breve. È incontestabile che le pene previste nella normativa danese per le violazioni del regolamento corrispondono alle sanzioni alle violazioni di norme nazionali della stessa natura e importanza [13]. Per quanto riguarda ora la *prima* condizione: è innegabile che una responsabilità penale per così dire « automatica » di un datore di lavoro in caso di violazione di una norma di diritto comunitario da parte di un suo dipendente costituisce una misura dissuasiva e per giunta un efficace incentivo, per tale datore di lavoro, a controllare regolarmente il rispetto delle disposizioni relative ai periodi di guida e di riposo da parte dei propri dipendenti e ad adottare una politica attiva di prevenzione delle violazioni. Del resto ciò non è contestato neppure dalla Hansen. Apparirà chiaramente in seguito, all'esame del secondo argomento della Hansen (infra, n. 10), che la tecnica prevista, quale è stata applicata, non è neppure sproporzionata, almeno a mio modo di vedere.

Tuttavia il ragionamento della Hansen non riguarda tanto le suddette condizioni ma, come si è già detto, parte dal presupposto che la legislazione danese abbia ecceduto i limiti dell'obbligo imposto dal regolamento n. 543/69 e conduca a distorsioni tra imprese di trasporto dei diversi Stati membri. Tuttavia non ritengo convincenti i suoi argomenti.

9. Per quanto riguarda il *primo argomento* della Hansen, non vedo come la tecnica penale olandese abbia ecceduto i limiti (definiti con riferimento al regolamento) degli obblighi a carico del datore di lavoro. Tale tecnica è diretta a reprimere la larvata negligenza di un datore di lavoro che i) deve

10 — V. la sentenza 21 settembre 1989, Commissione/Grecia, punto 24 della motivazione (causa 68/88, Racc. pag. 2965), e le sentenze 10 aprile 1984, Von Colson en Kamann, punto 15 della motivazione (causa 14/83, Racc. pag. 1891), e Harz, punti 21-28 della motivazione (causa 79/83, Racc. pag. 1921).

11 — Ampiamente illustrata, fra l'altro, da A. Butt Philip: « The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs in the Road Transport Sector », in *Making European Policies Work* (H. Siedentopf e J. Ziller, red.), Londra 1988, pag. 88 e segg.

12 — V. sentenza in causa 68/88, punto 24 della motivazione, già citata alla nota 10.

13 — Il rappresentante del governo danese ha fatto rilevare che il sistema della responsabilità penale oggettiva viene anche utilizzato nella legislazione sulla protezione dell'ambiente di lavoro. Come risulta dalla documentazione disponibile presso la Corte, si possono citare anche altri casi di applicazione, come ad esempio la legislazione sulla protezione dell'ambiente, la legislazione in materia di centrali nucleari e la legislazione doganale.

adottare le misure necessarie per mettere i propri dipendenti in grado di beneficiare dei periodi di guida e di riposo (v. sentenza Cagnon e Taquet), e ii) deve esercitare un controllo effettivo sull'osservanza del regolamento: infatti, a mio modo di vedere, i mezzi di controllo previsti dalla sezione VII del regolamento sono diretti a consentire non soltanto un controllo dei pubblici poteri ma anche un controllo preventivo da parte del datore di lavoro [14]. La tecnica penale danese non estende la portata degli obblighi summenzionati, ma comporta soltanto una sanzione (più) severa per le loro violazioni comminando automaticamente una sanzione al datore di lavoro ogniqualvolta uno dei suoi dipendenti violi le norme di cui trattasi.

La Hansen sembra sostenere che il regolamento ha imposto al datore di lavoro un'obbligazione di mezzi [15] e che quest'ultima è stata trasformata de facto, dalla tecnica penale danese, in un'obbligazione di risultato. Anche se così fosse, si tratterebbe soltanto di una conseguenza della tecnica penale applicata. Orbene, il legislatore nazionale dispone, sotto tale profilo, di un potere discrezionale: infatti, nella citata sentenza Amsterdam Bulb [16], la Corte ha dichiarato che ove gli Stati membri, in esecuzione dell'art. 5 del Trattato, adottino misure dirette a garantire il rispetto delle norme di diritto comunitario,

« qualora la normativa comunitaria non commini sanzioni particolari a carico dei singoli che non si conformino a quanto da essa disposto, gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire le sanzioni che ritengano opportune » (punto 33 della motivazione).

Del resto, anche se l'applicazione da parte di un determinato Stato membro portasse ad un'estensione degli obblighi propri del datore di lavoro, ciò non sarebbe ancora necessariamente incompatibile con il regolamento sui tachigrafi. Ciò risulta dall'art. 13 del regolamento in cui ciò viene espressamente ammesso per quanto riguarda gli obblighi dei dipendenti. Già su questa base gli Stati membri sono a mio parere autorizzati — al fine di realizzare gli obiettivi del regolamento — ad estendere gli obblighi dei dipendenti (obblighi che non sono espressamente riportati nel regolamento, ma che sono definiti dettagliatamente nella sentenza Cagnon e Taquet).

10. Come è già stato detto, la Hansen sostiene, con il suo *secondo argomento*, che l'applicazione di un sistema di responsabilità penale oggettiva conduce a distorsioni nelle condizioni di concorrenza tra gli Stati membri. È certamente vero che l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza fosse uno degli scopi fondamentali del regolamento n. 543/69. Scegliendo la forma di un regolamento, il legislatore comunitario ha inteso imporre una serie di obblighi dettagliati e direttamente applicabili alle persone e alle imprese che operano nel settore dei trasporti, così da evitare discordanze tra le normative nazionali [17]. Benché tale scopo di massima armonizzazione sia stato conseguito per quanto riguarda le norme di comportamento applicabili, non lo è stato per quanto riguarda i controlli e le sanzioni di tali norme. Malgrado le insistenze della Commissione non sono mai state fissate norme uniformi su questo piano e ciò, a

14 — Entrambi gli obblighi sono attualmente ripresi nella nuova versione del regolamento sui tachigrafi (v. supra, n. 3). Le conclusioni a cui condurrà il mio esame valgono quindi anche per la versione attuale di questo regolamento.

15 — La Hansen deduce la portata dei suoi obblighi dal citato (al n. 3) art. 15 del regolamento sui tachigrafi del 1985. Essa ritiene che tale regolamento si limiti a precisare quanto già previsto dal regolamento (CEE) n. 543/69, così come risulta dalla sentenza Cagnon e Taquet.

16 — Già citata alla nota 9.

17 — A. Butt Philip, loc. cit., pag. 90.

quanto sembra, a seguito del rifiuto esplicito da parte degli Stati membri di rinunciare alle loro competenze in materia penale [18]. Tale situazione ha inevitabilmente la conseguenza che il controllo e la sanzione delle norme del regolamento varieranno da uno Stato membro all'altro.

La mancanza di armonizzazione delle norme relative al controllo e alle sanzioni non costituisce un assegno in bianco per gli Stati membri. Come rilevato in precedenza, l'art. 5 del Trattato CEE pone, alla scelta degli Stati membri in ordine ad una tecnica penale determinata, limiti basati, tra l'altro, sugli scopi del regolamento, fra cui quello di evitare le distorsioni nelle condizioni di concorrenza all'interno del mercato comune [19]. Diversamente dalla Hansen sono tuttavia propenso a ritenere — ma la valutazione definitiva al riguardo spetta naturalmente al giudice proponente — che un sistema come quello danese non comporti distorsioni di questo genere. Da un recente studio comparativo relativo alle sanzioni delle norme del regolamento sui tachigrafi negli Stati membri risulta che la Danimarca non impone sanzioni né più né meno severe di quelle previste in altri Stati membri [20]. All'udienza il rappresentante del governo danese ha fatto rilevare che normalmente viene comminata un'ammenda di 1 000 DKR (pari, al cambio attuale, a circa 124 ECU) per ogni infrazione e che, in pratica, le ammende sono fortemente aumentate solo in caso di infrazioni reiterate. La frequenza dei controlli e la politica repressiva in Danimarca non divergono neppure sensibilmente da quelle in essere negli altri Stati membri [21]. Anche se, almeno per quanto riguarda le sanzioni delle norme del regolamento sui tachigrafi, la Danimarca sembra essere il solo Stato che utilizza la tecnica della responsabilità penale oggettiva, tale tecnica non conduce, sotto il profilo economico, a risultati diversi rispetto al (più frequente) sistema della responsabilità civile del datore di lavoro per le ammende inflitte ai suoi dipendenti. Stando così le cose, a mio parere non si può parlare di una distorsione delle condizioni di concorrenza.

Nulla poena sine culpa: il problema dei diritti fondamentali

11. Anche se quanto precede mi porta a concludere che un sistema di responsabilità penale oggettiva, quale in precedenza descritto, rafforza efficacemente le norme del regolamento n. 543/69, con ciò il mio esame non è però ancora terminato. All'udienza vi era già stata un'allusione, nell'ambito di un quesito posto dalla Corte, alla questione se un sistema che consenta la condanna penale di una persona senza prove di dolo o di colpa da parte sua sia in contrasto con il principio « nulla poena sine culpa ».

Il rappresentante del governo danese ha dichiarato, nel corso dell'udienza, che l'introduzione di una responsabilità penale oggettiva in Danimarca non ha sollevato, a questo proposito, obiezioni di ordine costituzionale. Tuttavia non si tratta di un problema interno alla Danimarca (per il quale la Corte non ha competenza), dato che la controversa disposizione danese è stata in-

18 — A. Butt Philip, loc. cit., pag. 105.

19 — Nel preambolo della risoluzione (CEE) 20 dicembre 1985, 85/C 348/01, del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio (GU C 348, pag. 1) si afferma espressamente « che risulta necessario assicurare l'applicazione *omogenea* ed efficace dei regolamenti in questione da parte degli Stati membri, in particolare per evitare distorsioni di concorrenza nelle imprese di trasporto » (v. l'ultimo punto della motivazione: il corsivo è mio). Tale risoluzione è stata approvata contemporaneamente al regolamento (CEE) n. 3820/85.

20 — V. il prospetto in A. Butt Philip, loc. cit., pagg. 103-104.

21 — Ibidem.

trodotta *in esecuzione* di una norma di diritto comunitario, in particolare, dell'art. 18 del regolamento n. 543/69. Dato che nell'applicare il diritto comunitario gli Stati membri sono tenuti a rispettare i principi generali del diritto comunitario (e più precisamente i diritti fondamentali dei singoli), il giudice nazionale anche su questo punto deve valutare la normativa nazionale alla luce del diritto comunitario [22]. *In concreto* la questione è se il regolamento n. 543/69, alla luce dei principi fondamentali del diritto comunitario, consenta agli Stati membri di punire le violazioni delle norme del regolamento attraverso un sistema di responsabilità penale oggettiva. Considerata la giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti dell'uomo e dato il fondamentale interesse del rispetto dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario, vorrei soffermarmi ancora un poco su questa questione per completare la soluzione da dare al giudice proponente. Del resto, il problema sussite anche nella versione attuale del regolamento sui tachigrafi.

12. All'udienza, in risposta a quesiti posti dalla Corte, è stato chiarito che, nel sistema danese, il datore di lavoro non può sfuggire in nessun modo alla pena una volta accertato che uno dei suoi dipendenti ha violato le norme del regolamento e che il viaggio è avvenuto principalmente nell'interesse del datore di lavoro. È superflua la prova di una qualsiasi colpa (dolo o colpa) da parte sua: dal solo fatto della violazione commessa dal suo dipendente viene praticamente dedotta una presunzione assoluta (in altri termini una fictio juris) di negligenza da parte sua nell'esercitare un controllo sui propri dipendenti e/o nell'attuare una politica attiva di prevenzione. In che rapporto si trova un sistema del genere con i principi generali del diritto comunitario, in particolare i diritti fondamentali? Conformemente alla giurisprudenza costante della Corte [23], esaminerò se possa essere considerato conforme alle tradizioni costituzionali degli Stati membri e alle dichiarazioni d'intenti espresse sul piano internazionale in materia di tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno collaborato o aderito, con particolare riferimento alle norme contenute nella Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Preliminarmente vorrei ricordare che una legislazione come quella danese contiene incontestabilmente sanzioni di natura *penale*, ossia di natura repressiva e dissuasiva, destinate a punire e a prevenire le trasgressioni [24].

13. Esaminerò innanzitutto le norme costituzionali e la prassi degli Stati membri. Ne

22 — Questo punto di vista trova conferma nella recente giurisprudenza di codesta Corte. V. la sentenza 30 settembre 1987, Demirel, punto 28 della motivazione (causa 12/86, Racc. pag. 3747), in cui la Corte ha respinto il raffronto con l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in quanto la disciplina nazionale *non* « doveva (...) porre in atto una disposizione di diritto comunitario ». V. anche la sentenza 13 luglio 1989, Wachauf, punto 19 della motivazione (causa 5/88, Racc. pag. 2609), in cui la Corte ha dichiarato che gli obblighi che derivano dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo « vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie di cui trattasi »; v. altresì, nella causa citata per ultima, le conclusioni dell'avvocato generale F. G. Jacobs che ritiene evidente che « quando agiscono in forza di competenze loro attribuite dal diritto comunitario, gli Stati membri sono soggetti agli stessi obblighi cui sottostà il legislatore comunitario » (loc. cit., pag. 2629). Per altri riferimenti, v. K. Lenaerts: *Le juge et la Constitution aux Etats-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, 1988, pag. 580 e segg.

23 — V., ad esempio, la recente sentenza 21 settembre 1989, Hoechst (cause riunite 46/87 e 227/88, Racc. pag. 2859), e la sentenza Wachauf, punto 18 della motivazione, già menzionata alla nota 22, con riferimento alla sentenza 13 dicembre 1979, Hauer (causa 44/79, Racc. pag. 3727).

24 — Cfr. i criteri adottati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle cause Özturk, sentenza del 21 febbraio 1984, *Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme*, serie A, vol. 73, e Lutz, sentenza 25 agosto 1987, ibid., vol. 123-A.

risulta che, anche se la punibilità in generale dipende dalla condizione che il reato sia in un modo o nell'altro imputabile all'accusato (« nulla poena sine culpa »), in una serie di casi — alquanto eccezionali — si deroga a tale principio. Secondo la documentazione disponibile presso la Corte, in quattro Stati membri si ammette che un datore di lavoro o un'impresa, in ambiti specifici quali la protezione dell'ambiente, dell'ambiente di lavoro e del consumatore, possono essere dichiarati penalmente responsabili per infrazioni commesse, nell'ambito del rispettivo settore di attività, da loro dipendenti o incaricati anche se tali infrazioni non siano loro imputabili personalmente [25]. Come giustificazione al riguardo viene addotta, tra l'altro, la necessità di una protezione efficace, in un determinato ambito, dell'interesse generale, il fatto di permettere di munire di sanzioni una determinata normativa (soprattutto in caso di trasgressioni il cui « vero » responsabile non possa o non possa facilmente essere individuato), il fatto di favorire una politica attiva di prevenzione, ecc.

In alcuni altri Stati membri, per lo più sulla base delle stesse considerazioni, vige la pratica consistente nel rendere il datore di lavoro o l'impresa civilmente responsabili del pagamento delle ammende inflitte a seguito del comportamento dei loro dipendenti o incaricati. Anche se in questo caso non si tratta di una sanzione *penale* sotto il profilo formale (il che si spiega talora con la circostanza che l'ordinamento giuridico considerato non ammette una sanzione penale nei confronti di persone giuridiche), un sistema del genere conduce quasi allo stesso risultato. Tutto ciò mi porta a concludere che dalla tradizione costituzionale comune agli Stati membri non si possa desumere un divieto assoluto di introdurre, in casi particolari, un sistema di responsabilità penale oggettiva.

14. Uno stesso orientamento sfumato risulta dall'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo all'art. 6, n. 2, della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Secondo tale disposizione, chiunque sia incolpato di un reato viene punito solo dopo che la sua colpevolezza sia stata legalmente accertata. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato che, benché la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo non vieti, in linea di principio, il ricorso, in materia penale, a presunzioni di fatto o di diritto, gli Stati membri non possono tuttavia superare al riguardo un certo limite « ragionevole »: si deve tener conto dell'entità degli interessi in gioco e del rispetto dei diritti della difesa [26]. Questo criterio corrisponde al principio di proporzionalità che viene applicato da codesta Corte nella sua giurisprudenza in materia di rispetto dei diritti fondamentali nel diritto comunitario: restrizioni a questi diritti sono possibili purché rispondano alle finalità di interesse generale ivi perseguite e non portino a pregiudicare il contenuto stesso di tali diritti [27]. Com'è noto, lo stesso principio di proporzionalità viene del resto utilizzato da molto tempo da codesta Corte per valutare le misure di controllo e le sanzioni penali introdotte dagli Stati membri in relazione ad una libertà garantita dai trattati comunitari. Anche in questo caso vale il principio per cui sono ammissibili restrizioni purché esse non ecce-

25 — Interpreto tali normative nel senso che esse sono altresì ispirate dalla convinzione che il datore di lavoro ha una responsabilità speciale per determinati atti pericolosi commessi da persone che agiscono su sua richiesta e nel suo interesse (economico).

26 — V. causa Salabiaku, sentenza 7 ottobre 1988, da pubblicare nella serie A, vol. 141-A, in particolare punto 28 della motivazione della sentenza.

27 — V. sentenza Wachauf, punto 18 della motivazione, già citata alla nota 22.

dano quanto strettamente necessario, non disciplinino i controlli in maniera tale da sopprimere una libertà contemplata dal Trattato e non assoggettino i singoli a pene sproporzionate rispetto alla gravità della trasgressione a tal punto da ostacolare la libertà di cui trattasi [28].

Il principio di proporzionalità applicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo consente quindi talune restrizioni al principio « nulla poena sine culpa ». Se ciò vale (come ha confermato la Corte europea dei diritti dell'uomo) per i datori di lavoro che siano persone fisiche, a maggior ragione ciò vale per i datori di lavoro che siano persone giuridiche (come nella causa principale): infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, le persone giuridiche o le imprese non possono automaticamente e direttamente invocare diritti previsti dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo [29].

15. A mio parere un sistema di responsabilità penale oggettiva può rispondere a questo criterio di proporzionalità qualora risulti che deve consentire la realizzazione di interessi importanti, come la promozione della sicurezza stradale ed il miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori, e che nell'applicazione della normativa non vengono inflitte pene eccessive. Gli interessi garantiti da una tale normativa sono spesso di natura « generale » nel senso che la violazione della norma non provoca necessariamente un danno a persone ben determinate (il che riduce fortemente, di fatto, i rischi di procedimenti a carico e di sanzioni) ma può invece persino comportare un vantaggio economico per il datore di lavoro. In tali casi, l'interesse di uno Stato membro a proteggere penalmente tali interessi senza richiedere che vi sia colpa o imputabilità può controbilanciare il diritto di principio del datore di lavoro o dell'impresa di essere assoggettati a sanzione solo per fatti a loro personalmente imputabili. Spetta naturalmente al giudice a quo effettuare questa valutazione alla luce della normativa danese interessata.

Conclusione

16. In base alle considerazioni precedentemente svolte, vi propongo di risolvere nei seguenti termini la questione pregiudiziale sollevata dal Vestre Landsret:

28 — V. sentenza 11 novembre 1981, Casati, punto 27 della motivazione (causa 203/80, Racc. pag. 2595); sentenza 7 luglio 1976, Watson e Belmann, punti 17-18 della motivazione (causa 118/75, Racc. pag. 1185); sentenza 15 dicembre 1976, Donckerwolche, punti 32-38 della motivazione (causa 41/76, Racc. pag. 1921).

29 — Per quanto riguarda l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, v., da ultimo, le sentenze 18 ottobre 1989, Orkem, punti 30 e 31 della motivazione (causa 374/87, Racc. pag. 3283), e Solvay, punti 27 e 28 della motivazione (causa 27/88, Racc. 3355). V. altresì le conclusioni dell'avvocato generale M. Darmon in queste sentenze, Racc. pag. 3301, punti 135-137 e 145. Per quanto riguarda l'art. 8 della convenzione summenzionata, v. sentenza 26 giugno 1980, National Panasonic, punto 19 della motivazione (causa 136/79, Racc. pag. 2033).

« Né l'art. 18 del regolamento (CEE) n. 543/69, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada né i principi generali del diritto comunitario ostano a che uno Stato membro istituisca un sistema di " responsabilità penale oggettiva " in forza del quale un datore di lavoro, alle cui dipendenze si trovi un conducente che abbia trasgredito agli artt. 7, n. 2, e 11 del suddetto regolamento, possa essere punito con ammenda, anche qualora tale infrazione non possa essere imputata a colpa o dolo da parte del datore di lavoro, se risulti che l'interesse dello Stato membro a realizzare in tal modo le finalità del citato regolamento controbilancia l'interesse del datore di lavoro al requisito dell'esistenza di una colpa come condizione di punibilità ».