CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN presentate il 19 febbraio 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa, proprio come la causa C-326/88 [1], riguarda in sostanza i diritti e gli obblighi degli Stati membri in materia di sanzioni per quanto attiene alle disposizioni del diritto comunitario nel settore dei trasporti su strada.

Mentre la causa C-326/88 riguardava l'interpretazione del regolamento (CEE) n. 543/69 [2], la presente causa concerne il regolamento che ad esso è succeduto, vale a dire il regolamento (CEE) n. 3820/85 [3] (in prosieguo: il « regolamento »). Per quanto attiene alle questioni di interpretazione di cui siete attualmente investiti, tuttavia, il regolamento citato da ultimo non contiene modifiche rilevanti; ciò comporta che la vostra summenzionata sentenza 10 luglio 1990, causa C-326/88, è in gran parte determinante per risolvere le questioni pregiudiziali.

Gli antefatti

2. L'art. 17, n. 1, del suddetto regolamento impone agli Stati membri l'obbligo di adottare le disposizioni necessarie all'esecuzione dello stesso regolamento; tali disposizioni di esecuzione devono riguardare fra l'altro le sanzioni da applicare in caso di violazione. Come emerge dall'ordinanza di rinvio, in Belgio dette sanzioni sono stabilite dalla legge 18 febbraio 1969 [4] ed esse sono state dichiarate applicabili alle infrazioni di cui al regolamento n. 3820/85 con regio decreto 13 maggio 1987 [5].

3. Il 26 ottobre 1988, il sig. Vandevenne veniva sottoposto a un controllo stradale nei Paesi Bassi mentre guidava un camion della società per azioni « Wilms Transport ». Nel corso di questo controllo veniva constatato che egli non aveva osservato i tempi di riposo prescritti dagli artt. 6-8 del regolamento n. 3820/85. L'ordinanza di rinvio precisa che il Vandevenne « non ha seriamente contestato » detto accertamento.

Tali fatti inducevano il Pubblico Ministero belga ad intentare contro il Vandevenne un procedimento penale, sul quale l'organo giudiziario a quo, vale a dire la Politierechtbank di Hasselt, veniva invitato a pronunciarsi. Il Pubblico Ministero intentava anche un procedimento avverso i sigg. Wilms e Mesotten, rispettivamente amministratore delegato e preposto della società Wilms Transport, in quanto essi avevano omesso di adottare i provvedimenti necessari perché il sig. Vandevenne rispettasse i tempi di riposo

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Sentenza 10 luglio 1990, Hansen (Racc. pag. I-2911).

2 — Regolamento del Consiglio 23 marzo 1969 relativo all'armonizzazione di talune disposizioni di natura sociale nel settore dei trasporti su strada (GU L 77, pag. 49).

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

4 — Legge relativa alle misure di esecuzione dei trattati e degli atti internazionali in materia di trasporti su strada, per ferrovia o per via navigabile (*Moniteur belge* del 4.4.1969).

5 — *Moniteur belge* del 4.6.1987.

stabiliti dagli artt. 6-8 del regolamento. L'impresa Wilms Transport veniva citata in quanto parte civilmente responsabile delle sanzioni pecuniarie che eventualmente sarebbero state irrogate ai sigg. Wilms e Mesotten.

4. È assodato che il Pubblico Ministero addebita ai sigg. Wilms e Mesotten di avere violato l'art. 15 del regolamento, che recita come segue:

« 1. L'impresa organizza il lavoro dei conducenti in modo che siano in grado di osservare le appropriate disposizioni del presente regolamento e quelle del regolamento (CEE) n. 3821/85.

2. L'impresa verifica periodicamente che questi due regolamenti siano stati osservati. Se si accertano infrazioni, l'impresa adotta i provvedimenti necessari per impedirne il ripetersi ».

Durante il procedimento dinanzi alla Politierechtbank, è sorta una controversia in merito alla qualificazione dei fatti addebitati ai sigg. Wilms e Mesotten. Al riguardo il giudice a quo ha ritenuto utile sottoporvi tre questioni.

La nozione di « impresa »

5. In primo luogo il giudice a quo si chiede quale sia il significato esatto del termine « impresa » di cui al precitato art. 15 del regolamento n. 3820/85.

Per quanto riguarda la definizione in generale della nozione di « impresa », la Commissione e il governo tedesco rinviano alla definizione fornita dalla Corte nelle sentenze Klöckner e Hoesch [6] e Mannesmann [7], vale a dire « un complesso unitario di elementi personali, materiali ed immateriali, facente capo ad un soggetto giuridico autonomo e diretto in modo durevole al perseguimento di un determinato scopo economico ». In una recente comunicazione, relativa all'applicazione del regolamento sul controllo delle concentrazioni [8], la Commissione ha definito l'impresa in termini molto simili, vale a dire: « un insieme organizzato di risorse umane e materiali volto a perseguire su base stabile uno scopo economico definito » [9].

Definendo la nozione di « impresa » in base alla giurisprudenza della Corte, la Commissione e il governo tedesco ritengono che questa nozione rientri nell'ambito del diritto comunitario, di modo che il suo contenuto non può dipendere dalle definizioni esistenti nei vari Stati membri. Condivido questo punto di vista. Posso anche accettare la definizione proposta. Anche se essa è stata elaborata rispettivamente nell'ambito del sistema CECA sulla perequazione in materia di rottame e nell'ambito di applicazione delle norme di concorrenza alle imprese co-

6 — Sentenza 13 luglio 1962 (cause riunite 17/61 e 20/61, Racc. pag. 595, in particolare pag. 600).

7 — Sentenza 13 luglio 1962 (causa 19/61, Racc. pag. 653, in particolare pag. 683).

8 — Comunicazione concernente le operazioni di concentrazione e di cooperazione a norma del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4064, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU 1990, C 203, pag. 10).

9 — V. punto 8 di detta comunicazione.

muni, ritengo tuttavia che nulla osti a che questa definizione (generale) sia anche utilizzata per il regolamento di cui trattasi. Ne risulta immediatamente che la forma giuridica dell'impresa (impresa costituita da una persona unica, società o fondazione) non ha alcuna importanza.

6. Si tratta tuttavia di riferire questa definizione, enunciata in termini generali, alla specifica funzione della nozione di impresa nell'ambito del regolamento di cui trattasi, in particolare del suo art. 15. Quest'ultima disposizione mira a garantire che un datore di lavoro consentirà ad un conducente che è alle sue dipendenze di osservare le norme del regolamento e lo indurrà ad agire in tal senso. È quanto la Corte ha considerato nella sentenza Cagnon e Taquet del 1975 [10]. In questa sentenza la Corte ha affermato che il regolamento n. 543/69, che ha preceduto il regolamento n. 3820/85, impone al « datore di lavoro titolare di un servizio di trasporto su strada » l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari allo scopo di consentire ai membri dell'equipaggio di fruire del riposo giornaliero prescritto [11]. L'art. 15 del regolamento (che, come la Commissione osserva, « codifica » la sentenza Cagnon e Taquet) non fa riferimento al « datore di lavoro titolare di un servizio di trasporto su strada », ma utilizza la nozione più ampia di « impresa ». La differenza non è solamente di ordine lessicale. A mio avviso la nozione di « impresa » di cui all'art. 15 riguarda qualsiasi persona (fisica o giuridica) che agisce come committente del conducente, indipendentemente dal fatto che essa sia o no suo datore di lavoro ai sensi del diritto del lavoro. La sentenza Dufour, del 1977, [12] segue lo stesso orientamento. In questa sentenza, la Corte ha affermato che l'« impresa », cui il regolamento n. 543/69 impone vari obblighi [13], è l'impresa di trasporto e non l'impresa (di lavoro temporaneo) che pone la mano d'opera a disposizione dell'impresa di trasporto (benché quest'ultima possa, in base al diritto nazionale da applicare, essere considerata « datore di lavoro » dei membri dell'equipaggio). La Corte ha infatti considerato che è l'impresa di trasporto che determina il veicolo da condurre, l'itinerario da seguire e da percorrere, nonché i tempi di guida e di riposo [14], e ne deduco che pertanto è essa che ha il potere e quindi la responsabilità di garantire l'osservanza degli obblighi imposti dal regolamento n. 543/69 [15].

Concludo pertanto che il destinatario degli obblighi stabiliti dall'art. 15 è l'impresa che esercita l'attività di trasporto, poiché è essa che ha il potere di organizzare e di controllare il lavoro dei membri dell'equipaggio. La natura del rapporto giuridico fra questa impresa e i membri dell'equipaggio non ha alcuna importanza al riguardo: è privo di importanza il fatto che l'impresa di trasporto impieghi membri di equipaggio che sono propri dipendenti o membri di equipaggio posti a disposizione da un'impresa di lavoro temporaneo o anche membri di equipaggio indipendenti, ma che utilizzano il materiale appartenente all'impresa di trasporto (o persino il proprio materiale) attenendosi alle istruzioni di questa.

10 — Sentenza 18 febbraio 1975 (causa 69/74, Racc. pag. 171).

11 — V. punto 10 della motivazione.

12 — Sentenza 15 dicembre 1977 (causa 76/77, Racc. pag. 2485).

13 — La causa Dufour riguardava l'obbligo, imposto dall'art. 14 del regolamento n. 543/69, di rilasciare un « libretto individuale di controllo » (l'antenato dell'attuale tachigrafo) ai membri dell'equipaggio.

14 — V. sentenza Dufour, punto 15 della motivazione.

15 — Come la Corte ha precisato nella sentenza Dufour, ciò non impedisce che l'obbligo particolare di cui si trattava in questa sentenza, vale a dire l'obbligo di rilasciare i « libretti individuali di controllo », possa eccezionalmente essere imposto all'impresa di lavoro temporaneo qualora la normativa nazionale lo preveda espressamente (v. punto 16 della sentenza).

Responsabilità penale obbligatoria delle persone giuridiche?

7. Benché, come osservavo sopra, l'art. 15 imponga vari obblighi all'« impresa » e il Pubblico Ministero ritenga che nella fattispecie sussista un inadempimento di detti obblighi, il procedimento penale è stato intentato non contro l'impresa Wilms Transport, ma contro i sigg. Wilms e Mesotten, e rispettivamente amministratore delegato e dipendente di detta impresa. Ciò è conforme alla dottrina corpora delinquere non possunt, che si applica in Belgio. In base a questa dottrina, una persona giuridica non può essere personalmente oggetto di sanzioni penali; gli atti punibili imputabili ad una persona giuridica possono essere perseguiti solo in capo alle persone fisiche che per questi atti assumano la responsabilità effettiva dell'attività dell'impresa. A questo proposito il giudice a quo mira a far stabilire se il regolamento intenda introdurre il principio della responsabilità penale delle persone giuridiche nel diritto interno degli Stati membri, in altri termini, se esso imponga agli Stati membri l'obbligo di irrogare sempre le sanzioni ex art. 17 del regolamento all'« impresa », anche quando questa è una persona giuridica.

8. Aderisco alla tesi dei governi italiano e britannico, secondo la quale la soluzione di detta questione è stata fornita in ampia misura dalla summenzionata sentenza emessa nella causa C-326/88 [16]. In questa sentenza, la Corte ha confermato che, per quanto riguarda la sanzione contemplata dalle disposizioni del regolamento, gli Stati membri hanno un margine discrezionale subordinato — a dire il vero — a due condizioni in forza dell'art. 5 del Trattato CEE: in primo luogo, essi devono vegliare a che le sanzioni abbiano carattere effettivo, dissuasivo e proporzionale [17], in secondo luogo, essi devono vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano punite in forme analoghe a quelle previste per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza [18]. Il diritto comunitario lascia gli Stati membri liberi di scegliere i mezzi atti a raggiungere tali obiettivi. Gli Stati possono scegliere fra sanzioni penali, amministrative o meramente civili. Essi possono decidere di irrogare tali sanzioni sempre all'« impresa », oppure in taluni casi agli amministratori delegati o ai dipendenti dell'impresa che per una determinata infrazione siano effettivamente responsabili dell'attività considerata dell'impresa. Ne consegue che, fintantoché una normativa nazionale relativa alle sanzioni soddisfa le summenzionate condizioni, né l'art. 17 del regolamento né l'art. 5 del Trattato CEE impongono agli Stati membri l'obbligo di rendere le persone giuridiche, cui possa essere imputata una violazione degli obblighi imposti dall'art. 15 del regolamento, personalmente responsabili sul piano penale.

Portata degli obblighi imposti dall'art. 15

9. Infine, il giudice a quo si chiede anche se gli obblighi imposti dall'art. 15 siano obblighi di impegno o di risultato. L'espressione « obbligo di risultato » significa che un'impresa potrebbe essere oggetto di sanzioni *per il solo motivo* che un conducente ha violato una delle disposizioni del regolamento, vale

16 — V. nota 1.

17 — V. punto 17 della motivazione della sentenza, che rinvia alla sentenza 21 settembre 1989, Commissione/Grecia (causa 68/88, Racc. pag. 2965).

18 — V. punti 17 e 18 della motivazione della sentenza.

a dire senza che occorra provare un qualsivoglia dolo o colpa in capo all'impresa. Negli Stati membri che hanno optato per una sanzione penale quanto agli obblighi stabiliti dall'art. 15, siffatta interpretazione dell'art. 15 comporterebbe un sistema di responsabilità penale oggettiva dell'impresa.

Le osservazioni presentate alla Corte concordano su questo punto: l'art. 15 non mira a sottoporre l'impresa ad un obbligo così ampio. Sono dello stesso avviso. L'art. 15, n. 1, impone all'impresa l'obbligo di organizzare il lavoro dei conducenti in modo che essi si *possano* conformare alle disposizioni del regolamento n. 3821/85. Ai sensi del n. 2, l'impresa *verifica* periodicamente se questi due regolamenti siano stati osservati. Se si accertano infrazioni, l'impresa *adotta i provvedimenti necessari* per impedirne il ripetersi. I termini stessi di queste disposizioni mostrano che si tratta di un obbligo di porre tutto in opera al fine di evitare che i conducenti commettano infrazioni (in altri termini, si tratta di un « obbligo di impegno »), e non di un obbligo la cui inosservanza da parte di un'impresa è provata non appena sia accertata a carico di un conducente una violazione di una disposizione del regolamento.

10. A questo riguardo occorre tener conto della distinzione fra l'obbligo imposto a livello comunitario e il potere degli Stati membri di applicare sanzioni per l'inosservanza di detto obbligo. Tale distinzione è importante poiché la competenza degli Stati membri quanto alla scelta dei mezzi di prova e delle sanzioni può esercitare un'influenza non trascurabile sul modo in cui può essere garantita in concreto l'osservanza degli obblighi imposti dal regolamento.

Nella sentenza pronunciata nella causa C-326/88 [19] è stato quindi stabilito che un sistema di « responsabilità penale oggettiva » (in forza del quale una sanzione pecuniaria può essere irrogata al datore di lavoro di un conducente che infrange le disposizioni relative ai periodi di guida e di riposo), nella forma in cui esso vige in Danimarca, non amplia *di per sé* la sfera di applicazione del regolamento n. 3820/85 (o del regolamento precedente a detto regolamento) e siffatto sistema penale non è in contrasto con l'art. 15 del regolamento [20], né con i principi generali del diritto comunitario [21]. È evidente che siffatta responsabilità penale quasi « automatica » del datore di lavoro indurrà efficacemente il datore di lavoro ad assicurarsi permanentemente che i suoi dipendenti rispettino le disposizioni del regolamento e ad attuare un'attiva politica di prevenzione delle infrazioni. Per contro, in vari altri Stati membri una sanzione penale, amministrativa, persino civile può essere imposta solo se vi sia stata almeno la colpa e/o l'infrazione possa essere imputata alla persona cui devono essere applicate le sanzioni. La scelta fra queste diverse modalità di sanzione spetta agli Stati membri a causa delle loro competenze in materia di sanzioni relative al regolamento. Non è certo escluso che tali disparità fra le modalità nazionali di sanzione per gli obblighi imposti dall'art. 15 porteranno di fatto a che questi obblighi siano rispettati ed attuati sul piano giudiziario in modo diverso. Orbene, si tratta di una conseguenza inevitabile per la mancanza di armonizzazione a livello comunitario delle sanzioni da irrogare in caso di violazione del regolamento.

19 — Summenzionata nella nota 1.

20 — V. i punti 9-12 della motivazione.

21 — V. punti 13-19.

Conclusione

11. Tenuto conto di quanto precede, vi suggerisco di risolvere come segue le questioni sollevate dalla Politierechtbank di Hasselt:

« 1) Il termine " impresa " ex art. 15 del regolamento (CEE) n. 3820/85 riguarda un soggetto di diritto autonomo, a prescindere dalla sua forma giuridica, che esercita in modo duraturo un'attività di trasporto contemplata dal regolamento, avvalendosi di risorse umane e materiali, e che ha il potere di organizzare e di controllare il lavoro dei conducenti e dei membri dell'equipaggio, indipendentemente dalla natura del rapporto giuridico tra detto soggetto e, rispettivamente, i conducenti e i membri dell'equipaggio.

2) Né l'art. 17 del regolamento (CEE) n. 3820/85 né l'art. 5 del Trattato CEE prescrivono che una persona giuridica, che è tenuta all'osservanza degli obblighi prescritti dall'art. 15 del regolamento (CEE) n. 3820/85, sia dichiarata penalmente responsabile a titolo personale dell'inosservanza di detti obblighi.

3) Il regolamento (CEE) n. 3820/85 non prescrive né impedisce che gli Stati membri stabiliscano un sistema di responsabilità oggettiva allo scopo di garantire l'osservanza degli obblighi imposti all'impresa dall'art. 15 di detto regolamento ».