CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 28 gennaio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven dei Paesi Bassi (in prosieguo: il «College van Beroep») chiede una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione e sulla portata della direttiva del Consiglio 12 novembre 1974, 74/561/CEE, riguardante l'accesso alla professione di trasportatori di merci su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali (GU L 308, pag. 18; in prosieguo: la «direttiva»). La direttiva è stata modificata dalla direttiva del Consiglio 4 dicembre 1980, 80/1178/CEE (GU L 350, pag. 41) e dalla direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/578/CEE (GU L 372, pag. 34) per tener conto dell'adesione della Grecia e, rispettivamente, della Spagna e del Portogallo; essa è stata inoltre modificata dalla direttiva del Consiglio 21 giugno 1989, 89/438/CEE (GU L 212, pag. 101). Da ultimo, la direttiva è stata modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 4 dicembre 1990, n. 3572, che modifica, a causa dell'unificazione tedesca, talune direttive, decisioni e regolamenti relativi ai trasporti su strada, per ferrovia e per via d'acqua. Queste modifiche non hanno tuttavia rilevanza diretta nel presente caso.

2. Il College van Beroep ha sollevato la seguente questione:

«Se il combinato disposto del n. 1 e del n. 2 dell'art. 5 della direttiva 74/561/CEE, vada interpretato nel senso che, quando dopo la cessazione della società in nome collettivo che eserciva un'impresa la quale, se la direttiva fosse stata correttamente attuata, sarebbe stata sottoposta alla disciplina transitoria, la persona fisica che ha diretto effettivamente ed in via permanente l'impresa ne continua da sola l'esercizio, questa persona fisica abbia diritto all'applicazione delle disposizioni del detto articolo nei suoi confronti, anche se il legislatore nazionale non l'ha attuato».

Le disposizioni comunitarie

3. La direttiva contempla l'istituzione di norme comuni per l'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada «onde assicurare il miglioramento della qualifica di trasportatore» (v. il terzo 'considerando' della direttiva). Essa dichiara del pari che disposizioni transitorie devono essere istituite «per consentire agli Stati membri di adattare il regime nazionale al regime comunitario» (v. il sesto 'considerando').

4. A norma dell'art. 3, n. 1, primo comma, della direttiva, le persone fisiche o le imprese che desiderano esercitare la professione di trasportatore di merci su strada devono a) essere onorabili, b) possedere l'adeguata

* Lingua originale: l'inglese.

capacità finanziaria e c) possedere il requisito della capacità professionale di cui all'art. 3, n. 4. Il secondo ed il terzo comma dell'art. 3, n. 1, recitano:

«Se il richiedente è una persona fisica che non soddisfa alla disposizione della lettera c), le autorità competenti possono nondimeno ammetterlo all'esercizio della professione di trasportatore a condizione che egli designi a dette autorità un'altra persona che soddisfi alle disposizioni delle lettere a) e c) e che diriga l'attività di trasporto dell'azienda in maniera permanente ed effettiva.

Se il richiedente è un'impresa, le disposizioni delle lettere a) e c) devono essere soddisfatte da una persona fisica che diriga l'attività di trasporto dell'impresa in maniera permanente ed effettiva (...)».

5. A norma dell'art. 7, gli Stati membri dovevano attuare la normativa entro il 1° gennaio 1977 ed adottare i provvedimenti necessari perché una procedura di verifica delle competenze contemplata dall'art. 3, n. 4, entrasse in vigore entro il 1° gennaio 1978; nelle considerazioni che seguono, questa procedura sarà chiamata «procedura di valutazione». Uno Stato membro è quindi obbligato a garantire che una persona fisica o un'impresa che non sia ancora stata autorizzata ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada possa chiedere un certificato attestante che essa possiede le competenze prescritte, e la procedura di valutazione di queste competenze doveva entrare in vigore entro il 1° gennaio 1978.

6. L'art. 5 della direttiva contempla un regime transitorio per le persone fisiche e per le imprese che fossero già state autorizzate anteriormente al 1° gennaio 1978, e a norma delle leggi nazionali, ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada. Ai sensi dell'art. 5, n. 1:

«Le persone fisiche e le imprese che dimostrino di essere state autorizzate in uno Stato membro, anteriormente al 1° gennaio 1978, in virtù di una regolamentazione nazionale, ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada nel settore dei trasporti nazionali e/o internazionali sono dispensate dall'obbligo di comprovare, secondo i casi, che esse soddisfano alle disposizioni dell'art. 3».

Di conseguenza, questi trasportatori sono in particolare dispensati dal requisito della capacità professionale di cui all'art. 3, n. 4. Tuttavia, a norma dell'art. 5, n. 2:

«(...) le persone fisiche che, dopo il 31 dicembre 1974 ed anteriormente al 1° gennaio 1978

— siano state autorizzate ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada senza aver fornito, in base ad una regolamentazione nazionale, la prova della capacità professionale o

— siano state designate a dirigere l'attività dell'azienda in maniera permanente ed effettiva,

devono soddisfare il requisito della capacità professionale di cui all'art. 3, paragrafo 4, anteriormente al 1° gennaio 1980.

Lo stesso requisito è richiesto nel caso dell'art. 3, paragrafo 1, terzo comma [cioè nel caso in cui il richiedente è un'impresa]».

7. Lo scopo di queste disposizioni transitorie mi sembra chiaro. Se una persona fisica o un'impresa è già stata autorizzata, in forza delle leggi nazionali e prima che la procedura di valutazione istituita dalla direttiva sia attuata, ad esercitare la professione di cui trattasi, le nuove esigenze poste dalla direttiva non hanno l'effetto di farle perdere il vantaggio dell'autorizzazione: v. art. 5, n. 1. I diritti che siano stati anteriormente acquistati in forza delle leggi nazionali sono quindi tenuti fermi dalla direttiva. Si osserverà che nel caso delle direttive nominate sopra al paragrafo 1, le quali modificano l'art. 5 per tener conto dell'adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo, la motivazione delle direttive parla espressamente della necessità di garantire la salvaguardia dei diritti «acquisiti». Così pure, il regolamento del pari sopra nominato al paragrafo 1, il quale modifica l'art. 5 a causa dell'unificazione tedesca, parla nel settimo 'considerando' di «diritti acquisiti».

8. Tuttavia, se l'autorizzazione a norma delle leggi nazionali viene ottenuta posteriormente all'adozione della direttiva, ma prima della data di entrata in vigore della procedura di valutazione, è possibile che la salvaguardia dei diritti quesiti non sia garantita indefinitamente. In questo caso gli interessati dispongono di un ulteriore termine di due anni per soddisfare la condizione della capacità professionale: v. l'art. 5, n. 2. Questa prescrizione tuttavia non vale se l'interessato ha già fornito, a norma delle leggi nazionali, la prova della capacità professionale e non era designata a dirigere l'impresa.

9. A quanto pare nel presente caso le disposizioni transitorie da applicarsi sono quelle dell'art. 5, n. 1, non già quelle dell'art. 5, n. 2, giacché non è stata fatta valere alcuna autorizzazione rilasciata, a norma delle leggi nazionali, anteriormente al 1° gennaio 1978 ma dopo il 31 dicembre 1974.

Esame della questione pregiudiziale

10. Dall'ordinanza di rinvio si desume che nel momento in cui ha presentato la domanda, il signor van Doesselaar, ricorrente nella causa principale (in prosieguo: il «ricorrente») esercitava la professione di trasportatore di merci su strada da circa ventisette anni. Nel 1960, il ricorrente aveva costituito una società a tale scopo con il signor van Esbroek. Il signor van Esbroek disponeva dell'attestato di capacità professionale prescritto dalla legge olandese, mentre il ricorrente non ne disponeva. Ciononostante pare che dal 1962 il ricorrente avesse l'effettiva direzione della società e che dal 1977 fosse interamente responsabile dell'attività della società stessa. La società cessava in seguito alla morte del signor van Esbroek il 23 aprile 1987. Il ricorrente desiderava tuttavia continuare l'esercizio dell'impresa sotto forma di impresa personale e chiedeva al ministro, convenuto, di esentarlo dall'obbligo di possedere un attestato di capacità professionale. La domanda veniva respinta con provvedimento 24 dicembre 1987, contro il quale il ricorrente ha adito il College van Beroep.

11. Non è del tutto certo che il ricorrente sia mai stato autorizzato a norma delle leggi nazionali ad assumere da solo la direzione di un'impresa di trasporto di merci su strada.

Nelle osservazioni scritte, il governo olandese sostiene che il ricorrente non vi era autorizzato. A quanto pare, a quell'epoca le leggi olandesi autorizzavano chi non disponesse di un attestato di capacità professionale a partecipare alla direzione di un'impresa di trasporti di merci su strada ma unicamente insieme al titolare di un attestato del genere. Il governo olandese sostiene che il ricorrente non soddisfaceva questa condizione, giacché, nonostante il fatto che il signor van Esbroek fosse socio dell'impresa e disponesse del prescritto attestato, era il ricorrente quello che da un certo tempo provvedeva da solo alla direzione effettiva della società.

12. Spetta naturalmente al giudice nazionale statuire sul punto se, anteriormente all'entrata in vigore della direttiva, le norme olandesi consentissero che l'impresa del ricorrente fosse diretta da lui solo. Qualora le disposizioni nazionali vi ostassero, di guisa che né l'impresa né il ricorrente stesso avrebbero esercitato legalmente la professione di trasportatore di merci su strada, è chiaro che al momento dell'adozione della direttiva non vi era alcun diritto che potesse essere tutelato dall'art. 5, n. 1, e fatto valere dal ricorrente. Questi non avrebbe potuto valersi di siffatto diritto giacché era interamente responsabile della direzione dell'impresa senza disporre del prescritto attestato di capacità professionale; nemmeno l'impresa poteva far valere un diritto del genere, dato che essa era diretta unicamente dal ricorrente. Ai fini delle considerazioni che seguono, presumerò quindi che, anteriormente al 1° gennaio 1978 e anteriormente al 1° gennaio 1975, il ricorrente o l'impresa avesse diritto, secondo le norme nazionali, a continuare l'esercizio dell'impresa esistente, e che vi fossero quindi dei diritti, a norma delle leggi nazionali, la cui tutela poteva essere garantita dall'art. 5, n. 1. Supponendo che diritti del genere siano esistiti, essi sarebbero derivati dal fatto che il signor van Esbroek disponeva del prescritto attestato di capacità professionale ed era un socio dell'impresa diretta dal ricorrente.

13. Come la Commissione ha rilevato, anche se l'art. 5, n. 1, non è stato correttamente trasposto nel diritto nazionale, la persona o l'impresa che soddisfi le condizioni poste dall'art. 5, n. 1, potrà valersi dell'efficacia diretta di questa disposizione onde impedire la perdita dei diritti fatti salvi dalla disposizione stessa. La Commissione sostiene che la persona fisica che abbia diretto effettivamente ed in permanenza un'impresa di trasporto di merci su strada e che soddisfi le condizioni poste dall'art. 5, n. 1, può ancora valersi di questa disposizione anche in caso di successiva modifica della forma giuridica dell'impresa. Secondo la Commissione, tenuto conto dello scopo dell'art. 5, n. 1, non è opportuno negare l'applicazione di questa disposizione semplicemente perché la forma giuridica dell'impresa è stata modificata. La Commissione pare quindi ritenere che se una società ha potuto far valere l'art. 5, n. 1, onde garantire la salvaguardia di diritti in precedenza acquisiti a norma delle leggi nazionali, la situazione non dovrebbe essere modificata dal successivo scioglimento della società, finché la stessa attività d'impresa è continuata dalla persona che prima dirigeva l'attività della società.

14. È vero che la semplice modifica della forma giuridica dell'impresa non dovrebbe incidere di per sé sull'art. 5, n. 1, della direttiva. Di conseguenza, se un'impresa possedeva anteriormente, a norma della legge nazionale, dei diritti che non erano subordinati alla condizione di conservare una particolare forma giuridica (o, se l'impresa è una società, alla condizione che essa conservi una particolare composizione di soci), la tutela di questi diritti a norma dell'art. 5, n. 1, non dovrebbe essere subordinata ad una condizione del genere. Così pure, se il diritto di dirigere un'impresa di trasporto di merci su strada che esisteva in precedenza in capo ad una persona fisica non era soggetto alla condizione che l'impresa conservasse una determinata forma giuridica, o che il dirigente restasse socio del titolare di una particolare qualifica, la tutela di questo diritto a norma dell'art. 5, n. 1, sarà sottratta ad una condizione del genere.

15. L'ampiezza dei diritti la cui tutela è garantita dall'art. 5, n. 1, non può tuttavia essere determinata se non alla luce della normativa nazionale in vigore anteriormente al 1° gennaio 1978. Ritengo quindi che la Commissione vada troppo oltre se intende sostenere che una modifica della forma giuridica dell'impresa, o una modifica della composizione della società, non può mai incidere sull'autorizzazione che sia stata in precedenza ottenuta a norma delle leggi nazionali. È infatti chiaro che questa disposizione mira a far salvi i diritti quesiti, non già ad ampliarli. Come si è detto, la direttiva ha lo scopo di garantire il «miglioramento della qualifica» delle persone autorizzate ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada. Benché la direttiva contenga del pari disposizioni transitorie che consentono agli Stati membri di adeguare le norme in vigore al regime istituito dalla direttiva, queste disposizioni non possono avere l'effetto di consentire ad una persona o ad un'impresa di ottenere l'autorizzazione in circostanze in cui la stessa non avrebbe potuto essere rilasciata a norma delle leggi nazionali.

16. Va ricordato che il ricorrente non è mai stato autorizzato in proprio ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada. Il diritto di cui disponeva, era, a quanto pare, subordinato alla condizione che rimanesse socio di una persona in possesso di un adeguato attestato di capacità professionale. Il ricorrente ha bisogno di un'esenzione dall'attestato di capacità professionale perché questa condizione non era più soddisfatta. In queste circostanze, non vedo come potrebbe far valere l'art. 5, n. 1, della direttiva per ottenere un'esenzione del genere: se potesse farlo, l'art. 5, n. 1, gli avrebbe permesso di acquistare dei diritti di cui non avrebbe mai disposto a norma delle leggi nazionali.

17. Ciò non significa tuttavia che il ricorrente non abbia alcuna possibilità di ottenere un'autorizzazione nell'ambito del regime istituito dalla direttiva. L'art. 3, n. 4, della direttiva autorizza gli Stati membri a rilasciare un'attestato di capacità professionale in base, fra l'altro, alle conoscenze acquisite «effettuando un'esperienza pratica in un'azienda di trasporti». Così pure, benché la nuova versione dell'art. 3, n. 4, contenuta nell'art. 1, punto 6 della direttiva 89/438/CEE (citata sopra al paragrafo 1)

disponga che il requisito della capacità professionale «consiste nel possesso delle competenze accertate, nell'ambito di un esame scritto», questa disposizione stabilisce del pari che:

«Gli Stati membri possono esentare dall'esame i candidati trasportatori che dimostrino di possedere un'esperienza pratica di almeno cinque anni in un'impresa di trasporti a livello direzionale».

Indubbiamente, il rilascio dell'attestato di capacità professionale spetta alle competenti autorità dello Stato membro, tuttavia appare strano che circa ventisette anni di esperienza pratica di direzione di un'impresa di trasporti non consentano di acquistare le prescritte competenze. Il rilascio di un attestato di capacità professionale ai sensi dell'art. 3, n. 4, è tuttavia una questione del tutto distinta dalla salvaguardia dei diritti acquisiti ai sensi dell'art. 5, n. 1.

18. Infine, si deve rilevare che l'art. 4 della direttiva consente agli Stati membri di concedere alle imprese di trasporto una deroga provvisoria alle prescrizioni dell'art. 3, n. 1 (ed una deroga definitiva, in taluni casi eccezionali) «in caso di decesso o di incapacità fisica o giuridica della persona fisica che esercita l'attività di trasportatore o della persona fisica che risponde alle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e c)». Dalle osservazioni scritte depositate dal governo olandese si desume che la domanda di esenzione iniziale del signor van Doesselaar è stata presentata a norma di questa disposizione, non già dell'art. 5. Tuttavia, è chiaro che l'art. 4 non è destinato a disciplinare il caso di decesso o di incapacità di un socio di un'impresa che non abbia recentemente assunto funzioni di direzione nell'esercizio dell'impresa stessa.

19. Di conseguenza, sono del parere che si debba risolvere come segue la questione sollevata dal College van Beroep:

L'art. 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 74/561/CEE deve essere interpretato nel senso che la persona fisica o l'impresa la quale, anteriormente al 1° gennaio 1978, sia stata autorizzata a norma delle leggi nazionali ad esercitare la professione di trasportatore di merci su strada, è dispensata dalle prescrizioni dell'art. 3 della direttiva unicamente se continua ad essere soddisfatto il complesso delle condizioni alle quali l'autorizzazione era subordinata.