CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 6 MARZO 1974 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Il «Code du travail maritime» francese, emanato il 13 dicembre 1926, prescrive all'art. 3, 2° comma, che l'equipaggio di una nave dev'essere di nazionalità francese in una proporzione fissata mediante regolamento dal ministro della marina mercantile. Al riguardo l'art. 1 del regolamento ministeriale 21 novembre 1960 (modificato dal regolamento 12 giugno 1969) precisa che determinate attività (ad esempio quelle di coperta) sono riservate — salvo eccezioni individuali — a cittadini francesi. Ai sensi dell'art. 2 del citato regolamento, determinate altre attività sono riservate — salvo anche qui eccezioni individuali — a cittadini francesi nella proporzione di 3 a 1 su ogni singola nave. L'art. 3 prevede infine che le predette eccezioni individuali devono venire autorizzate dalle competenti autorità amministrative.

A parere della Commissione, il regolamento di cui sopra è incompatibile col diritto comunitario in quanto contrasta coll'art. 48 del trattato CEE che, al fine di realizzare la libera circolazione dei lavoratori, prevede «l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro». Esso inoltre è incompatibile col regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968 n. 1612 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU n. L 257, del 19. 10. 1968), emanato in applicazione del predetto art. 48, ed in particolare cogli artt. 1, 4 e 7 del medesimo regolamento.

Di conseguenza, con lettera 8 ottobre 1971, la Commissione invitava il Governo francese a provvedere quanto prima alla modifica della normativa in esame.

Il Governo francese si mostrava dapprincipio disposto ad adottare i necessari provvedimenti. Quantomeno, esso faceva sapere alla Commissione, mediante lettera 30 novembre 1971 del proprio rappresentante permanente, che sarebbe stato presentato al Parlamento, nella successiva sessione, un progetto di legge in tal senso. Nonostante la Commissione, in una lettera indirizzata al Governo francese il 18 aprile 1972, avesse auspicato che il problema venisse risolto entro il 1° luglio 1972 (termine della sessione parlamentare), non si giungeva tuttavia ad alcun risultato, anzi, il rappresentante permanente della Francia comunicava alla Commissione, con telex 15 novembre 1972, che non si era ancora potuto presentare al Parlamento alcun progetto di legge in materia.

In seguito a ciò la Commissione emetteva, il 15 dicembre 1972, un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE. Essa constatava che la normativa francese soprariferita violava determinate norme del diritto comunitario ed ingiungeva al Governo francese di adottare entro 30 giorni i provvedimenti necessari per eliminare la trasgressione.

Successivamente, in data 6 febbraio 1973, la Commissione veniva informata dal rappresentante permanente della Francia del fatto che un progetto di legge per la modifica della normativa controversa era stato approvato in prima lettura, il 13 dicembre 1972, dalla Camera dei deputati e subito dopo trasmesso al Senato. L'iter del progetto dinanzi al Senato non si era però potuto concludere entro il termine della sessione parlamentare considerata. Il Senato avrebbe perciò ripreso in esame il progetto dopo

1 — Traduzione dal tedesco.

l'apertura della nuova sessione, cioè dopo il 2 aprile 1973.

Trascorsa inutilmente anche quest'ultima data, il 14 settembre 1973 la Commissione adiva la Corte di giustizia e dava così inizio alla presente causa. Essa chiede alla Corte di statuire che, astenendosi dall' abrogare le norme discriminatorie sull' accesso agli impieghi marittimi, la Repubblica francese ha violato gli obblighi impostile dal diritto comunitario, ed in particolare dagli artt. 1, 4 e 7 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612.

Tocca ora a me esaminare la fondatezza della suddetta domanda.

1. Il Governo francese ha dapprima sostenuto che si stava facendo il possibile per concludere l'iter del citato progetto di legge, ancora prima del termine della sessione parlamentare allora in corso. Di conseguenza esso chiedeva in via principale che il ricorso venisse dichiarato privo d'oggetto.

Nella controreplica veniva tuttavia riconosciuto che il Parlamento francese si opponeva alla modifica della normativa controversa, in quanto a suo parere le disposizioni ed i principi richiamati dalla Commissione non riguardavano i trasporti marittimi. Il Governo francese non insisteva perciò più (anche in considerazione del fatto che appariva improbabile una rapida soluzione del problema, indipendentemente dalla pronunzia della Corte) nella sua richiesta che il ricorso fosse dichiarato privo d'oggetto.

Il suddetto punto non richiede pertanto di venir ulteriormente approfondito.

2. Il Governo francese mantiene invece fermo l'argomento addotto in subordine, secondo cui la Commissione non ha dimostrato di avere un interesse alla pronunzia da essa richiesta. In realtà la Commissione non può dimostrare che la normativa francese abbia impedito l'applicazione delle norme comunitarie richiamate; essa non ha potuto addurre alcun esempio di effettiva discriminazione nei confronti di lavoratori cittadini di altri Stati membri. Ciò del resto le sarebbe stato impossibile, dal momento che non viene praticata alcuna discriminazione e che le autorità amministrative francesi hanno ricevuto istruzioni (costantemente rispettate) di garantire la parità di trattamento ai lavoratori originari d'altri Stati membri. È quindi d'importanza decisiva il rilievo che le norme, di cui la Commissione pretende la soppressione, non trovano in Francia alcuna applicazione pratica.

Per un giudizio su tale eccezione assume — a mio parere — rilevanza fondamentale il fatto che il Parlamento francese si è rifiutato d'approvare la nuova normativa, sostenendo ch'essa non è imposta dalle norme comunitarie in materia di libera circolazione dei lavoratori, le quali non si applicherebbero ai trasporti marittimi. La predetta tesi è stata sostenuta dalla Repubblica francese anche dinanzi alla Corte, sia nella controreplica, sia nella fase orale del procedimento. Ne consegue che le parti contrastano su di un importante problema di diritto comunitario e che la Commissione, avendo un interesse di principio alla soluzione di tale problema, è altresì legittimata a richiedere in proposito una pronunzia della Corte.

Occorre inoltre rilevare che, com'è provato, le autorità amministrative francesi hanno semplicemente ricevuto istruzioni orali in merito alla parità di trattamento da garantire ai lavoratori originari di altri Stati membri. Simili istruzioni non hanno certo lo stesso peso che avrebbe una modifica della legislazione vigente in materia. Esse possono venir facilmente revocate e, tenuto conto della posizione di principio assunta dal Governo francese sulla questione in esame, una revoca non appare affatto improbabile. Giustamente perciò la Commissione attribuisce importanza ad una soluzione formale della controversia.

È interessante altresì l'osservazione della Commissione, secondo cui il mantenimento in vigore d'una legge ch'essa ritiene incompatibile col trattato CEE potrebbe, nonostante diverse istruzioni am-

ministrative suscitare incertezze nei lavoratori e nelle imprese operanti nel settore marittimo. Tali incertezze, e forse anche la mancata conoscenza delle istruzioni impartite solo oralmente all'amministrazione, potrebbero condurre al risultato che in pratica non venga rispettato il principio della parità di trattamento, quale è imposto — secondo la Commissione — dal trattato e dai relativi regolamenti d'attuazione. Anche ciò legittimerebbe la Commissione ad instaurare un procedimento dinanzi alla Corte di giustizia.

Secondo la giurisprudenza, infine, non ha alcuna rilevanza il fatto che le norme comunitarie in tema di libera circolazione dei lavoratori siano direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico degli Stati membri ed abroghino, in forza del principio della prevalenza del diritto comunitario, le disposizioni nazionali con esse in contrasto. Un ricorso ai sensi dell'art. 169 può venir esperito indipendentemente dalle suddette considerazioni (causa 28-67 — Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe contro Hauptzollamt Paderborn (Racc. 1968, pag. 191), causa 31-69, Commissione contro Repubblica italiana (Racc. 1970, pag. 25).

Non si può quindi in alcun modo contestare l'interesse della Commissione ad agire giudizialmente per ottenere l'adattamento formale della normativa francese controversa al diritto comunitario.

3. Nel successivo esame della fondatezza del ricorso si può fissare subito un primo punto.

Se si ammette che le norme richiamate dalla Commissione (art. 48 del trattato CEE; artt. 1, 4 e 7 del regolamento n. 1612/68) si applicano ai lavoratori marittimi, non v'è dubbio che la normativa francese, quale risulta dal «Code du travail maritime» 13 dicembre 1926 in relazione ai citati regolamenti ministeriali di attuazione, è incompatibile col diritto comunitario.

In diritto comunitario vale infatti il principio che i cittadini d'uno Stato membro hanno il diritto di svolgere, nel territorio di un altro Stato membro, un'attività di lavoro conformemente alle norme che disciplinano in quest'ultimo l'occupazione dei lavoratori nazionali. In proposito si può ricordare la chiara formulazione dell'art. 4 del regolamento n. 1612/68:

«Le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che limitano, per impresa, per ramo di attività, per regioni o su scala nazionale, il numero o la percentuale degli stranieri occupati non si applicano ai cittadini degli altri Stati membri».

In contrasto con quanto sopra enunciato il «Code du Travail maritime» francese riserva alcuni impieghi marittimi, in tutto o in parte, a cittadini francesi. Eccezioni a questa regola in favore di stranieri richiedono una speciale autorizzazione, il che appesantisce senz'altro in forma discriminatoria la procedura d'accesso all'impiego.

Tuttavia, la questione fondamentale è — come già s'è detto — quella del se le norme comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori si riferiscano effettivamente anche agli impieghi marittimi.

Mi si permetta di esporre dapprima la tesi del Governo francese. Esso afferma che dal trattato risulta evidente l'esistenza d'un regime speciale per il settore dei trasporti e la necessità di elaborare in tale settore una politica comune volta al raggiungimento degli obiettivi comunitari. In considerazione del fatto che i trasporti marittimi presentano caratteristiche del tutto peculiari, la norma eccezionale dell'art. 84 li ha addirittura sottratti alle disposizioni (già di per sé eccezionali) valevoli per il settore dei trasporti. È perciò assolutamente certo che le disposizioni generali del trattato non si applicano ai trasporti marittimi e non potrebbero applicarvisi se non in forza di una specifica ed unanime decisione del Consiglio nel quadro di una politica comune. Gli argomenti sovraesposti valgono altresì per la libera circolazione dei lavoratori, in quanto la libera circolazione dei lavoratori marittimi costituisce parte integrante della menzionata politica comune.

La Commissione è invece del parere che il trattato CEE valga, in linea di principio, per tutti i settori economici. Le disposizioni generali del trattato non si applicano ad un determinato settore solo in presenza di una deroga espressa, che però non risulta esistere in materia di libera circolazione dei lavoratori marittimi. L'art. 84 non va assolutamente interpretato nel senso che i trasporti marittimi sono stati completamente esclusi dal sistema del trattato. Il predetto articolo intende in realtà soltanto escludere l'applicazione al settore marittimo delle disposizioni speciali del trattato in materia di trasporti.

La soluzione della controversia dipende anzitutto dall'accertamento della posizione che il termine «trasporti», inteso in senso generale, assume nel sistema del trattato.

È essenziale rilevare che nel trattato CEE il principio dell'integrazione ha carattere generale e deve venir realizzato senza distinzione di settori economici. Ne consegue che le disposizioni speciali, limitate a determinati settori economici, vanno interpretate restrittivamente a causa del loro carattere eccezionale. In relazione al settore dei trasporti, per il quale è stata enunciata nel trattato la necessità di una politica comune, non si può quindi ritenere che tale settore sia sotto ogni riguardo oggetto d'una disciplina speciale. Una disciplina speciale è stata considerata necessaria soltanto per le materie espressamente indicate al titolo «trasporti», vale a dire per i trasporti internazionali o in transito e per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro (art. 75); per i prezzi e le condizioni di trasporto (art. 78); per l'abolizione delle discriminazioni nel traffico interno della Comunità (art. 79); per le tariffe di sostegno o di protezione (art. 80); per le tasse o canoni percepiti da un vettore al passaggio delle frontiere (art. 81). Le norme di cui sopra lasciano tuttavia ampio spazio all'applicazione delle disposizioni generali del trattato, ed in particolare del principio della libera circolazione dei lavoratori, fondamentale ai fini dell'integrazione.

Allo stesso risultato conduce — e forse in modo ancor più convincente — l'analisi di alcune delle disposizioni speciali del trattato.

Giustamente la Commissione cita in proposito l'art. 61, n. 1, del trattato:

«La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti».

Ne risulta chiaro che il capo 3°, relativo ai servizi e comprendente gli articoli dal 59 al 66, non si applica ai trasporti. Per i trasporti vale invece un titolo speciale, che comprende pure l'art. 84 relativo ai trasporti marittimi con l'evidente conseguenza che anche questi ultimi sono sottratti all'applicazione del capo 3°.

Si può in effetti affermare che una disposizione speciale come quella dell'art. 61 non sarebbe stata necessaria, se le disposizioni generali del trattato fossero senz' altro prive di efficacia per il settore dei trasporti. L'esistenza di una simile disposizione dimostra perciò — «a contrario» — che le disposizioni generali del trattato si applicano anche ai trasporti.

La Commissione si richiama poi all'art. 77 del titolo «trasporti»:

«Sono compatibili con il presente trattato gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

Se si confronta quanto sopra con l'art. 42 («le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza si applicano alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio») e si tiene presente che l'art. 77 presuppone evidentemente l'applicazione degli articoli dal 92 al 94, si impone senz'altro come esatto il punto di vista della Commissione, secondo cui l'art. 77 ha lo scopo di escludere l'applicazione delle regole di concorrenza del trattato soltanto per alcuni degli aiuti vigenti nel settore dei trasporti. Ne consegue, al di là d'ogni dubbio, che il tratta-

to presuppone l'applicazione delle sue disposizioni generali, fra cui rientrano le norme sulla concorrenza, anche nel settore dei trasporti.

Da ultimo, la Commissione si è validamente richiamata, in appoggio alla propria tesi, alla giurisprudenza della Corte, e più precisamente alla sentenza 31 marzo 1971 (Commissione contro Consiglio (Racc. 1971, pag. 263)). In effetti la sentenza sopracitata, relativa alla capacità della Comunità di concludere accordi internazionali nel settore dei trasporti, riposa su principi identici a quelli testé enunciati, come si può evincere dal seguente passo:

«In mancanza di disposizioni del trattato che disciplinino esplicitamente la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel campo della politica dei trasporti . . . si deve aver riguardo al modo in cui il trattato nel suo complesso disciplina i rapporti con gli Stati terzi».

Da quanto sopra si può unicamente ricavare il principio che le disposizioni generali del trattato non si applicano al settore dei trasporti nel solo caso di deroga espressa.

Ammetto senz'altro che le considerazioni finora svolte riguardavano soltanto i trasporti in generale: Occorre a questo punto vedere se esse valgano anche per i trasporti marittimi cui, nell'ambito del titolo «trasporti», è dedicata una norma speciale (l'art. 84) che recita:

«1. Le disposizioni del presente titolo si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili.

2. Il Consiglio, con deliberazione unanime, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura, potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea».

Si deve innanzitutto osservare che, dal punto di vista sistematico, ci troviamo qui di fronte ad una normativa eccezionale nell'ambito di un'altra normativa eccezionale. Già questo fatto impone «a priori» un'interpretazione restrittiva. Inoltre l'art. 84 deve venir considerato nel suo complesso; da un simile esame si ricava semplicemente ch'esso intende escludere i trasporti marittimi dall'applicazione delle norme valevoli in materia di trasporti e richiedere per la eliminazione della susseguente lacuna speciali decisioni del Consiglio. Non si può invece giungere alla conclusione che l'art. 84 intenda escludere l'applicazione delle disposizioni generali del trattato.

La tesi secondo cui anche i trasporti marittimi sono soggetti alle disposizioni generali del trattato trova appoggio, oltre che nelle considerazioni generali soprariferite, in altre considerazioni che ora esporrò.

Le imprese di trasporti operano anche al di fuori delle attività di trasporto in senso stretto; esse richiedono personale non solo per il servizio dei trasporti, ma anche per operazioni finanziarie e per l'importazione e l'esportazione di materiale necessario al loro funzionamento. Da parte sua il mercato comune si costituisce mediante la realizzazione della libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, intesa in senso generale e non divisa per settori economici. Data per esatta la tesi secondo cui il trattato in linea di principio non regolerebbe i trasporti marittimi, quando si debba poi stabilire se sussista un più o meno stretto legame con questo settore e valutare di conseguenza l'applicabilità delle disposizioni generali del trattato (in tema di libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali), ci si troverà, in mancanza di precisi cirteri di giudizio, di fronte a notevoli difficoltà di ordine giuridico e ad un'incertezza del diritto che non erano (posso presumerlo) nelle intenzioni degli autori del trattato.

Con riguardo in particolare alla libera circolazione dei lavoratori, principio che — come già detto — assume nel quadro dell'integrazione importanza fondamentale, si deve inoltre rilevare che l'art. 48, n. 4, del trattato prevede un'eccezione soltanto per gli impieghi pubblici, non invece per altri impieghi. Se il titolo di cui si tratta non avesse dovuto comprendere i lavoratori marittimi, sarebbe stato facile predisporre una specifica eccezione

nell'ambito dell'art. 48. Dalla circostanza che ciò non sia avvenuto si può solo ricavare un ulteriore elemento a sostegno della tesi della Commissione.

Nello stesso senso è indicativo il fatto che l'elenco di cui all'allegato III del trattato, contemplato dall'art. 106 del trattato, relativo ai pagamenti tra Stati membri, non fa alcuna eccezione per i trasporti marittimi.

Pure interessante in relazione al problema che stiamo trattando è il regolamento del Consiglio n. 141 sulla non applicazione del regolamento n. 17 ai trasporti marittimi (GU n. 124, del 28. 11. 1962, pag. 2751). Esso contempla all'art. 1 i trasporti in generale e prescrive all'art. 3 che per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili rimanga in vigore fino al 31 dicembre 1965 il predetto art. 1. Se ne può desumere che vi sono compresi anche i trasporti marittimi. Ciò implica però che le disposizioni generali del trattato (fra cui le norme sulla concorrenza) valgono del pari per i trasporti marittimi. Se così non fosse, non si comprenderebbe perché il Consiglio abbia ritenuto necessario emanare un regolamento speciale per i trasporti in genere, fondandosi inoltre sul solo art. 87 del trattato, e lasciando da parte l'art. 84, n. 2.

È utile infine ricordare — a prescindere dagli argomenti (in ogni caso tuttaltro che irrilevanti) che la Commissione ha desunto dal sistema della tariffa doganale comune — il regolamento n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, ed il successivo regolamento 14 giugno 1971 n. 1408 (GU n. L 149, del 5. 7. 1971). Essi sono stati emanati in applicazione dell'art. 51 del trattato per contribuire, sul piano della previdenza sociale, all'attuazione della libera circolazione dei lavoratori. Posto che i predetti regolamenti, come si evince dagli artt. 4, n. 6, e 13, lettera b), del regolamento n. 3, nonché dagli artt. 4, n. 2, e 13, lettera b), del regolamento n. 1408/71, riguardano anche i lavoratori addetti ai trasporti, ivi compresi i lavoratori marittimi, si può soltanto concludere che il Consiglio ha dato per scontata l'applicazione del principio della libera circolazione anche in questo settore, senza neppure ritenere necessario un richiamo all'art. 84, n. 2.

Quanto sopra esposto mi induce a ritenere esatta la tesi della Commissione secondo cui le disposizioni generali del trattato, ed in particolare quelle relative alla libera circolazione dei lavoratori, valgono anche per i trasporti marittimi. Le obiezioni sollevate dal Governo francese mi sembrano di scarso rilievo. Poco significativi mi paiono ad esempio il richiamo all'art. 77 del trattato (con l'osservazione che gli aiuti ivi previsti non riguardano i trasporti marittimi), il richiamo al programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento ed infine il richiamo ai lavori preparatori del trattato ed alle diverse proposte di formulazione dell'art. 74; tutto ciò — a mio parere — non basta a suffragare l'esattezza della tesi francese.

In base alle osservazioni soprariportate (in particolare con riguardo al problema della modifica formale della legislazione nazionale) ed in considerazione del fatto che la giurisprudenza ha sempre ritenuto irrilevante quale organo statale si sia reso responsabile di una violazione del trattato, non resta che ammettere la fondatezza del ricorso.

4. Vi propongo pertanto di constatare che la Repubblica francese, astenendosi dall'abrogare le norme discriminatorie sull'accesso agli impieghi marittimi contenute nel suo «Code du travail maritime», ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni del trattato sulla libera circolazione dei lavoratori, e più particolarmente in forza degli artt. 1, 4 e 7 del regolamento n. 1612/68.

La convenuta va altresì condannata alle spese del giudizio.