# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ presentate il 5 febbraio 1991 *

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

## A — Antefatti

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Hof van Cassatie del Belgio, che viene oggi trattata, riguarda di per sé solo un regolamento a carattere piuttosto tecnico, il regolamento (CEE) n. 3820/85 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada [1], ma tocca, ad un più approfondito esame, importanti questioni di portata generale sul rapporto tra diritto comunitario derivato e diritto nazionale.

2. I fatti che sono all'origine della controversia sono molto semplici. All'imputato nel procedimento principale, un camionista, vengono contestate infrazioni alle disposizioni comunitarie sui periodi di guida e di riposo. Tali infrazioni sarebbero state commesse il 3 e 4 novembre 1986. All'epoca era vigente in materia il citato regolamento n. 3820/85, che, a norma dei suoi artt. 18, n. 1, e 19 — salvo eccezioni temporanee — sostituiva, a partire dal 29 settembre 1986, il regolamento (CEE) n. 543/69 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada [2]. I due regolamenti, sia il regolamento n. 543/69 [3] che il regolamento n. 3820/85 [4], prevedono l'adozione da parte degli Stati membri di norme relative, tra l'altro, alle « sanzioni applicabili in caso di infrazione ».

3. Le sanzioni penali in caso di infrazione al regolamento n. 543/69 erano disciplinate in Belgio da un regio decreto 23 marzo 1970 [5] in cui il contenuto delle infrazioni a cui erano collegate le sanzioni stesse era definito in maniera globale con le parole: « in caso di infrazione alle disposizioni del citato regolamento » [6]. Tale regio decreto è stato poi sostituito dal regio decreto 13 maggio 1987 [7]. Quest'ultimo conteneva, per le infrazioni al regolamento n. 3820/85, disposizioni identiche a quelle del regio decreto 23 marzo 1970 [8]; esso non aveva efficacia retroattiva. Raffrontando questi dati risulta che al momento delle infrazioni contestate (in data 3 e 4 novembre 1986), mentre il regolamento n. 3820/85 aveva già sostituito il regolamento n. 543/69, le disposizioni penali belghe, in base al loro tenore, rinviavano solo all'abrogato regolamento n. 543/69 e non al nuovo regolamento n. 3820/85 che sarebbe stato violato dalle pretese infrazioni.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento del Consiglio 20 dicembre 1985 (GU L 370, pag. 1).

2 — Regolamento del Consiglio 25 marzo 1969 (GU L 77, pag. 49)

3 — Art. 18, n. 1, secondo comma.

4 — Art. 17, n. 1, secondo comma.

5 — *Moniteur belge* dell'1.4.1970, pag. 3136; v. art. 3, n. 1, di tale decreto.

6 — Si tratta del regolamento n. 543/69.

7 — *Moniteur belge* del 4.6.1987, pag. 8640; v. art. 6, n. 1, sull'abrogazione del regio decreto 23 marzo 1970.

8 — V. art. 3, n. 1.

4. Essendo stato assolto l'imputato dalla correctionele Rechtbank di Turnhout in mancanza di una base giuridica per una sanzione penale, l'uditore del lavoro proponeva un ricorso in cassazione dinanzi allo Hof van Cassatie. Quest'ultimo si chiedeva se il riferimento al regolamento n. 543/69 contenuto nel regio decreto 23 marzo 1970 non dovesse intendersi come un riferimento al regolamento n. 3820/85. Dà adito a tale conclusione l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 3820/85, che recita:

« I riferimenti al regolamento abrogato in virtù del paragrafo 1 [9] devono intendersi come riferimenti fatti al presente regolamento ».

5. In questo contesto, lo Hof van Cassatie ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

« Se l'art. 18, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3820/85, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, debba essere interpretato nel senso che i riferimenti al regolamento (CEE) n. 543/69 contenuti in disposizioni di diritto nazionale che danno esecuzione a detto regolamento valgono del pari come riferimenti ai sensi del sopramenzionato art. 18, n. 2 ».

9 — Cioè il regolamento n. 543/69.

**B — In diritto**

6. Solo la Commissione e il governo del Regno Unito hanno depositato osservazioni. A loro parere, la questione pregiudiziale va risolta in senso negativo. Condivido tale opinione.

7. *1.* Innanzitutto vedo una concezione corretta nelle osservazioni della Commissione, secondo la quale due impostazioni possono essere seguite ai fini dell'interpretazione richiesta. La prima è basata sull'applicabilità diretta dei regolamenti negli ordinamenti giuridici nazionali. Secondo tale impostazione, l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 3820/85 dovrebbe essere riferito non solo al diritto comunitario, ma anche al diritto nazionale. La seconda impostazione si fonderebbe sulla finalità di tale disposizione. Quest'ultima dovrebbe infatti disciplinare l'interpretazione dei riferimenti del diritto comunitario al regolamento n. 543/69 e non riguarderebbe pertanto le norme degli ordinamenti nazionali. Quest'ultima è l'impostazione da seguire nel caso di specie. Ad essa si deve aderire con la riserva secondo cui non si tratta di due diverse « impostazioni ». In realtà il problema è quello di stabilire quale sia l'oggetto e chi sia il destinatario della rispettiva disposizione regolamentare. Anche se, come risulta dall'art. 189, n. 2, del Trattato CEE, i regolamenti possono contenere disposizioni su rapporti giuridici a cui siano direttamente partecipi, come destinatari, dei cittadini comunitari, facendo così sorgere, in particolare, diritti e imponendo obblighi in capo agli stessi [10] (nella fattispecie, l'obbligo di sottostare a determinate sanzioni), non esiste tuttavia alcun principio in base al quale, in caso di

10 — V. sentenza 14 dicembre 1971, Politi/Italia (causa 43/71, Racc. pag. 1039, punto 9 della motivazione).

dubbio sul se una disposizione di un regolamento disciplini un determinato rapporto giuridico a cui sia direttamente partecipe il cittadino comunitario, vi sia una presunzione in favore di tale disciplina. Anzi, l'oggetto e il destinatario di ogni disposizione debbono essere determinati in base alla sua lettera, alla sua struttura e al suo contesto, nonché alla sua finalità e funzione [11].

8. 2. Anche se, nella fattispecie, la lettera dell'art. 18, n. 2, non fornisce alcuna indicazione in ordine all'interpretazione da adottare, tutti gli altri elementi militano a favore della soluzione qui sostenuta. In questo contesto vanno distinti due tipi di argomenti.

9. a) Innanzitutto, a mio parere, dal regolamento si ricava che, anche ammettendo che non fosse in dubbio l'ammissibilità di tale disciplina sotto il profilo giuridico, chiaramente l'art. 18, n. 2, non intendeva disciplinare riferimenti contenuti nel diritto nazionale.

10. aa) Un primo indizio al riguardo risulta dalla funzione della disposizione nel regolamento di cui trattasi. Negli atti di diritto comunitario che introducono nuove disposizioni in materie già disciplinate, le disposizioni finali quali quelle dell'art. 18 hanno la funzione di procedere, nel diritto comunitario, a quegli adeguamenti che discendono dall'introduzione delle nuove norme. Ciò comporta due aspetti. In primo luogo, debbono essere abrogate le disposizioni che debbono essere sostituite dalle nuove. Nel regolamento in esame questo è l'oggetto dell'art. 18, n. 1. In secondo luogo, i riferimenti effettuati da altri regolamenti alle vecchie disposizioni debbono essere « deviati » verso la nuova disciplina. Questa è la funzione dell'art. 18, n. 2, del regolamento di cui trattasi. La coerenza del diritto comunitario si trova così ripristinata. Per questo non è necessario intervenire nelle norme di applicazione nazionali.

11. A contrario, si può affermare che se si fosse voluto un adeguamento della legislazione nazionale il regolamento avrebbe dovuto andare molto più lontano. Esso avrebbe dovuto, ad esempio, pronunciarsi sulla sorte delle disposizioni degli Stati membri relative alla presentazione e alla sorveglianza dei libri di controllo; tali disposizioni sono divenute senza oggetto [12] a seguito dell'abrogazione del regolamento n. 543/69 (v. art. 14, n. 9, di tale regolamento).

12. Appare quindi nella fattispecie che, da una parte, l'adeguamento della normativa comunitaria non presuppone alcun intervento nella legge nazionale e che, dall'altra, l'adeguamento della legge nazionale, se l'art. 18, n. 2, si riferisse anche alle disposizioni di quest'ultima, resterebbe tuttavia incompleto. Ciò spinge a non interpretare

11 — Così, ad esempio, all'interno del regolamento n. 3820/85, gli artt. 5, n. 5, 6, n. 1, quinto comma, 11, prima frase, 13 e 17 si rivolgono direttamente ai soli Stati membri mentre l'art. 16 si rivolge alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri.

12 — Vero è che a norma dell'art. 4 del regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1970, n. 1463, relativo all'istituzione di un apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU L 164, pag. 1), l'installazione di apparecchi di controllo è obbligatoria per tutti gli autoveicoli interessati dal 1° gennaio 1978 e i veicoli muniti di tale apparecchio sono sottratti, in forza dell'art. 5 dello stesso regolamento, all'ambito di applicazione dell'art. 14 del regolamento n. 543/69. Tuttavia tale ultima norma è stata formalmente abrogata solo dal regolamento n. 3820/85 (art. 18, n. 1, prima frase).

l'art. 18, n. 2, come una disposizione riferentesi alla legge nazionale.

13. bb) Unitamente alla Commissione ed al governo britannico, vorrei trarre un secondo argomento in questo senso dal contesto del regolamento n. 3820/85. Come ho già detto, vi si trova una serie di disposizioni che lasciano alla cura degli Stati membri, o impongono loro, di adottare determinate norme a carattere integrativo. Fra queste disposizioni figura l'art. 17 del regolamento n. 3820/85, citato all'inizio, che corrisponde alla lettera all'art. 18 del regolamento n. 543/69. Ai sensi del n. 1, primo comma, dei due articoli, le disposizioni legislative e regolamentari necessarie all'esecuzione di ciascun regolamento si estendono alle « sanzioni applicabili in caso di infrazione ». Riprendendo i termini della sentenza nella causa Hansen [13] si può pertanto constatare che è lasciato alla cura degli Stati membri definire la natura e il rigore delle sanzioni applicabili in caso di infrazione. In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia [14], da essa confermata nella citata sentenza Hansen [15], per il caso dell'art. 18 del regolamento n. 543/69, il diritto comunitario fissa al potere discrezionale così accordato agli Stati membri solo determinati limiti estremi: le violazioni del diritto comunitario debbono essere punite in base a regole sostanziali e procedurali analoghe a quelle applicabili alle violazioni del diritto nazionale di natura e gravità analoghe in cui la sanzione dev'essere in ogni caso efficace, proporzionale e dissuasiva.

13 — Sentenza 10 luglio 1990, Hansen, punto 14 della motivazione, in fine (causa C-326/88, Racc. pag. I-2911).

14 — Sentenza 21 settembre 1989, Commissione/Grecia, punto 24 della motivazione (causa 68/88, Racc. pag. 2965).

15 — Loc. cit., punto 17 della motivazione.

14. Alla luce di tale situazione di diritto, un'interpretazione dell'art. 18, n. 2, che includesse anche riferimenti operati dal diritto nazionale introdurrebbe una contraddizione nel regolamento n. 3820/85. Infatti in tale interpretazione l'art. 18, n. 2, interverrebbe proprio in quell'ambito che con l'art. 17 doveva essere lasciato — a parte i limiti sopramenzionati — alla libera organizzazione degli Stati membri. Non sarebbe poi neppure del tutto spiegabile perché il legislatore comunitario avrebbe introdotto tale limitazione della libertà di organizzazione degli Stati membri nell'art. 18 (il cui n. 1, come si è detto, riguarda solo l'adeguamento del diritto comunitario) e non nell'art. 17 (o nelle altre disposizioni che prevedono l'emanazione di provvedimenti integrativi da parte degli Stati membri). Tutti questi elementi contraddicono l'interpretazione di cui sopra.

15. b) Un secondo gruppo di argomenti che possono ugualmente essere addotti in base a tale soluzione poggia sulla considerazione secondo cui il legislatore non adotterà senza necessità disposizioni la cui legittimità ai sensi del diritto comunitario sia dubbia.

16. aa) Al riguardo, innanzitutto, il governo del Regno Unito ha formulato un'osservazione pertinente, che si basa sulla natura giuridica delle norme nazionali interessate. Poiché, comunque, le norme sanzionatorie belghe emanate ai sensi dell'art. 18 del regolamento n. 543/69 hanno cattere penale [16],

16 — V. art. 2 della legge belga del 18 febbraio 1969 (*Moniteur belge* del 4.4.1969, pag. 2988).

il che è conforme a tale regolamento [17], l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 3820/85, in quanto disposizione interpretativa relativa alle disposizioni di rinvio contenute nel diritto penale nazionale, rientrerebbe anch'esso, entro questi limiti, nel diritto penale. Vero è che l'art. 75 del Trattato CEE, addotto come fondamento giuridico del regolamento n. 3820/85, dispone che il Consiglio può emanare « ogni altra utile disposizione », il che potrebbe comportare anche disposizioni di carattere sanzionatorio. In ogni caso però la Corte di giustizia, nella sua sentenza nella causa Casati [18], ha dichiarato che « in via di principio la legislazione penale e le norme di procedura penale restano di competenza degli Stati membri » [19]. L'avvocato generale Darmon, nelle sue conclusioni nella causa Drexl [20], ha precisato, in ordine alle norme comunitarie nel settore del diritto tributario, che il diritto comunitario incide sul diritto penale (solo) nei limiti in cui, in caso di incompatibilità del divieto con il diritto comunitario, viene meno il fondamento giuridico dell'infrazione ed esso fissa, sotto il profilo delle sanzioni, limiti diretti ad impedire che la loro gravità ostacoli l'attuazione delle libertà sancite dal Trattato CEE.

17. Senza che occorra esaminare la portata di queste considerazioni di diritto, si può rilevare che gli autori del regolamento hanno esposto la disposizione in esame, ove la si intenda come disciplina dei riferimenti contenuti nella legge nazionale, a dubbi manifesti e gravi in ordine alla sua validità. In mancanza di chiari motivi per un siffatto modo di procedere non si può ritenere che tale fosse la loro intenzione.

18. bb) Nell'interpretazione qui contestata tali dubbi non sarebbero da escludere a priori neppure sotto il profilo dell'art. 189 del Trattato CEE. Tale norma prevede per il legislatore comunitario due possibilità per influire sulla legge nazionale. La prima consiste nell'invitare il legislatore nazionale ad adottare disposizioni in un determinato senso. Tale invito può presentarsi nella forma giuridica della decisione o della direttiva, ma, come mostra l'art. 17 del regolamento n. 3820/85, può anche essere contenuto in un regolamento. L'altra possibilità offerta alla Comunità è quella di adottare direttamente provvedimenti — in forma di norme di regolamento — che, com'è noto, prevalgono poi sulle norme contrarie di diritto nazionale. Non si comprende come una disposizione relativa all'interpretazione di determinate disposizioni del diritto nazionale, qualora l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 3820/85 fosse inteso in questo senso, potrebbe essere collocata in questo sistema. Anche sotto questo profilo, nulla dimostra che gli autori del regolamento abbiano inteso esporre tale disciplina a dubbi del genere sul piano del diritto.

19. *3.* Per completezza si deve precisare che la domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda solo l'interpretazione dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 3820/85. Diverso è il problema di stabilire quali conseguenze risultino dal Trattato CEE, in particolare dal suo art. 5, per l'interpretazione delle disposizioni di legge nazionali di cui trattasi. Questo problema non è però oggetto del rinvio pregiudiziale proposto dallo Hof van Cassatie.

17 — Gli Stati membri possono definire la natura giuridica delle sanzioni (v. sentenza Hansen, loc. cit., punto 14 della motivazione), il che comprende la possibilità di sanzioni di carattere penale (v. sentenza 2 febbraio 1977, Amsterdam Bulb/Produktschaap voor Siergewassen, punto 32 della motivazione, causa 50/76, Racc. pag. 137).

18 — Sentenza 11 novembre 1981, Casati (causa 203/80, Racc. pag. 2595).

19 — Punto 27 della motivazione.

20 — Conclusioni dell'8 dicembre 1987 nella causa 299/86, Racc. 1988, pagg. 1222 e 1223.

20. Per tutti questi motivi propongo di risolvere nei seguenti termini la questione proposta dallo Hof van Cassatie:

« L'art. 18, n. 2, del regolamento (CEE) n. 3820/85 dev'essere interpretato nel senso che i riferimenti al regolamento (CEE) n. 543/69 contenuti nelle disposizioni di legge nazionali adottate ai fini dell'esecuzione di tale regolamento non costituiscono riferimenti ai sensi del predetto art. 18, n. 2 ».