CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE W. VAN GERVEN

presentate il 15 settembre 1993 *

Signor Presidente
Signori Giudici,

1. Nella presente causa la Manchester Crown Court chiede alla Corte una pronuncia in via pregiudiziale sull'interpretazione principalmente dell'art. 7, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3820, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada [1].

Il contesto di fatto e di diritto

2. La causa principale riguarda un ricorso presentato da tre appellanti, Charlton, Huyton e Wilson, contro la loro condanna, da parte degli Heywood Magistrates, per aver guidato, o fatto guidare i loro dipendenti, per più di 4 ore e mezza senza interruzione, in violazione dell'art. 7, nn. 1 e 2, del regolamento n. 3820/85 e della normativa nazionale britannica che dà attuazione a tale disposizione [2]. Dato che gli appellanti e il Crown Prosecution Service sostenevano interpretazioni diverse dell'art. 7, nn. 1 e 2, la Manchester Crown Court ha deciso di sottoporre alla Corte una questione di interpretazione.

3. Il regolamento n. 3820/85 contiene norme armonizzate relative all'età dei conducenti addetti ai trasporti di merci (art. 5), alle durate massime di guida (art. 6), alla durata ed alla frequenza delle interruzioni e dei riposi (artt. 7 e 8) e vieta taluni tipi di retribuzione che incitano alla violazione di queste norme (art. 10).

Per quanto riguarda i *periodi di guida*, l'art. 6 stabilisce che:

«1. Il periodo complessivo di guida tra due periodi di riposo giornaliero o tra un periodo di riposo giornaliero e un periodo di riposo settimanale, definito in appresso "periodo di guida giornaliero", non deve superare 9 ore. Può essere esteso due volte in una settimana a 10 ore (...).

2. Il periodo complessivo di guida non deve superare 90 ore in un periodo di due settimane consecutive».

* Lingua originale: l'olandese.

1 — GU 1985, L 370, pag. 1.

2 — Si tratta più precisamente del Transport Act 1968 come modificato e dei Drivers' Hours (Harmonization with Community Rules) Regulations 1986 (S. I. 1986/1458). Uno dei tre appellanti, Charlton, è stato condannato anche per aver fatto superare ad un dipendente il periodo massimo di guida giornaliera, come definito dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3820/85 e per avergli consentito di non rispettare il periodo di riposo giornaliero, come fissato all'art. 8, n. 1.

Per quanto riguarda le *interruzioni*, l'art. 7 stabilisce che:

«1. Dopo un periodo di guida di 4 ore e mezza il conducente deve osservare un'interruzione di almeno 45 minuti, a meno che non inizi un periodo di riposo.

2. Questa interruzione può essere sostituita da interruzioni di almeno 15 minuti ciascuna, intercalate nel periodo di guida o immediatamente dopo tale periodo, in modo da assicurare l'osservanza del paragrafo 1.

(...).

5. Le interruzioni osservate a norma del presente articolo non possono essere considerate come un riposo giornaliero».

Per quanto riguarda i *periodi di riposo* (giornaliero e settimanale), l'art. 8 stabilisce che:

«1. In un periodo di 24 ore il conducente deve avere un periodo di riposo giornaliero minimo di 11 ore consecutive, che potrebbe essere ridotto ad un minimo di 9 ore consecutive non più di tre volte in una settimana, a condizione che in compenso sia concesso un periodo equivalente di riposo prima della fine della settimana successiva.

(...).

3. Nel corso di ogni settimana uno dei periodi di riposo di cui ai paragrafi 1 e 2 è esteso, a titolo di riposo settimanale, ad un totale di 45 ore consecutive.

(...)».

L'art. 1, n. 5, definisce il «riposo» come «ogni periodo ininterrotto di almeno un'ora durante il quale il conducente può disporre liberamente del suo tempo».

Le questioni pregiudiziali

4. La Manchester Crown Court ha sottoposto alla Corte le tre questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se occorra interpretare l'art. 7, nn. 1 e 2, del regolamento n. 3820/85 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, nel senso che il regolamento crea periodi isolati di 4 ore e mezza di guida globalmente, dopo o durante i quali occorre osservare un'interruzione di almeno 45 minuti a meno che il conducente non inizi immediatamente un periodo di riposo giornaliero o settimanale.

2) In quale momento cominci, in relazione ad un periodo di guida giornaliero, il computo delle 4 ore e mezza.

3) Se la conclusione di un periodo di 4 ore e mezza e l'inizio di uno nuovo avvengano:

a) dopo il compimento dei complessivi 45 minuti di riposo

o

b) al termine di 4 ore e mezza complessive di guida

o

c) su base continuativa ed in qualsiasi momento, quando il conducente abbia guidato per 4 ore e mezza complessive e nel corso di tale periodo non abbia avuto almeno 45 minuti di interruzione».

Nella sua decisione il giudice nazionale dichiara che, in queste tre questioni, vi è in realtà una questione centrale, che è quella relativa a «se ogni periodo di guida di 4 ore e mezza debba, nel contesto dell'art. 7, essere considerato come un periodo isolato o come un periodo continuo».

5. Il difensore degli appellanti aveva inoltre proposto il rinvio di dieci altre questioni, relative principalmente all'interpretazione degli artt. 6 e 8 del regolamento n. 3820/85 [3]. Dall'ordinanza di rinvio risulta che il giudice nazionale ha ritenuto di non doverle sottoporre alla Corte, ad eccezione di questa quarta questione: «se la soluzione della prima questione debba essere interpretata nel contesto delle disposizioni generali degli artt. 6 e 8 del regolamento».

Nelle osservazioni che ha presentato dinanzi alla Corte il difensore degli appellanti chiede a quest'ultimi di risolvere tuttavia anche dieci altre questioni. Tuttavia, secondo una giurisprudenza consolidata, data la ripartizione delle competenze fatta dall'art. 177 del Trattato, spetta unicamente al giudice nazionale definire l'oggetto delle questioni che egli intende sottoporre alla Corte. La Corte non può pertanto, su richiesta di una delle parti del procedimento di merito, pronunciarsi su questioni che non le sono state deferite dal giudice nazionale [4].

L'interpretazione dell'art. 7, nn. 1 e 2

6. *Due interpretazioni possibili.* Come è già stato indicato nella presente causa la questione centrale è quella relativa a «se ogni periodo di guida di 4 ore e mezza debba, nel contesto dell'art. 7, essere considerato come un'entità isolata o come un periodo continuo» [5]. Si tratta di una scelta tra due interpretazioni possibili dell'art. 7. Secondo una prima interpretazione, il periodo di guida di 4 ore e mezza deve essere inteso come un divieto di guidare più di 4 ore e mezza senza interruzione, durante il periodo di guida giornaliero, che non può normalmente superare 9 ore (v. l'art. 6, n. 1, menzionato sopra al paragrafo 3). A tal fine, è necessario concepire questo periodo di guida come un *periodo continuo* (interpretazione detta del

3 — Infatti, come ho già segnalato alla nota 2, uno dei tre appellanti è stato condannato anche per infrazioni relative a questi articoli.

4 — Sentenza 9 gennaio 1990, causa C-377/88, Safa (Racc. pag. I-1, punto 20 della motivazione).

5 — Nelle sue osservazioni la Commissione indica queste interpretazioni come rispettivamente, la «wipe the slate clean interpretation» e la «rolling period interpretation». Da parte sua il governo britannico parla rispettivamente della «clean slate approach» e della «rolling period interpretation».

«periodo continuo»), cioè come un periodo che può iniziarsi in ogni momento del periodo di guida giornaliera e concludersi appena il conducente ha guidato per 4 ore e mezza senza interruzione.

Secondo l'altra interpretazione, l'art. 7 non deve essere inteso come un divieto assoluto di guidare durante 4 ore e mezza senza interruzione. Al contrario, il periodo di guida giornaliera consiste in brevi periodi di tempo isolati, nessuno dei quali, considerato *in se stesso*, contiene più di 4 ore e mezza di guida *senza interruzione* (interpretazione detta dei «periodi isolati»), senza tuttavia che sia garantito che un conducente non possa mai guidare per più di 4 ore e mezza senza interruzione all'interno del periodo di guida giornaliero. Nell'ambito di tale interpretazione una tale garanzia non può essere data, poiché le interruzioni del primo periodo di guida possono collocarsi all'inizio di questo stesso periodo e il periodo successivo può continuare, ad esempio, fino al periodo di riposo che sopravviene alla fine del tempo di guida giornaliero.

7. La migliore illustrazione della differenza tra le due interpretazioni consiste in un esempio, tratto dalle osservazioni del governo britannico. Un conducente inizia il suo tragitto alle 8 del mattino. Alle 8 e un quarto effettua un'interruzione di 15 minuti e, dopo aver di nuovo guidato per un quarto d'ora, effettua alle 9 meno un quarto un'interruzione di una mezz'ora. Alle 9 e un quarto si mette di nuovo in viaggio e guida allora, ininterrottamente, fino alle 6 meno un quarto della sera, dopo di che comincia il suo riposo giornaliero.

Ora	Attività	Durata della guida dopo l'ultima interruzione
08h00	Inizio del viaggio	
08h15	15 minuti d'interruzione	15 minuti
08h30	Ripresa del viaggio	
08h45	1/2 ora d'interruzione	1/2 ora
09h15	Ripresa del viaggio	
17h45	Periodo di riposo	8 ore e mezza

Secondo l'interpretazione dei «periodi isolati», il conducente ha in tale esempio soddisfatto la norma dell'art. 7, nn. 1 e 2. Con le sue interruzioni di un quarto d'ora alle 8 e un quarto e di mezz'ora alle 9 meno un quarto, si è servito della possibilità, offerta dal n. 2, di ripartire l'interruzione di 45 minuti sul periodo di guida di 4 ore e mezza. Questo primo periodo, che comporta in totale 45 minuti d'interruzione, si conclude

all'una e un quarto (13 h 15). Il secondo periodo di 4 ore e mezza, concepito come un insieme isolato, comincia alle 13h15 e si conclude alle 6 meno un quarto; esso è seguito da un periodo di riposo, in conformità al n. 1, in fine.

Tuttavia, secondo l'interpretazione che concepisce il periodo di guida di 4 ore e mezza come un «periodo continuo», il conducente di cui all'esempio non ha soddisfatto la norma dell'art. 7, nn. 1 e 2. Tra le 9 e un quarto di essa, momento in cui comincia il periodo continuo di guida, e le 6 meno un quarto, egli ha infatti guidato per 8 ore e mezza senza alcuna interruzione. Per evitare questa infrazione, il conducente avrebbe dovuto, al più tardi alle 2 meno un quarto (13h45), interrompere il viaggio, poiché in tal momento aveva dietro di sé un periodo di guida di 4 ore e mezza senza interruzione.

8. Questo esempio dimostra che la scelta tra le due interpretazioni possibili può comportare rilevanti differenze. Dinanzi al giudice nazionale e dinanzi alla Corte gli appellanti nella causa principale hanno sostenuto l'interpretazione dei «periodi isolati». Essi deducono in tal senso due tipi di argomenti, che si riferiscono rispettivamente al principio dell'interpretazione favorevole all'imputato in materia penale e alla lettera dell'art. 7 del regolamento n. 3820/85. Il governo francese, che ha presentato osservazioni dinanzi alla Corte, difende anch'esso tale interpretazione, facendo valere in particolare un argomento di natura pratica relativo all'obiettivo del regolamento [6].

6 — Per un'esposizione sistematica degli argomenti delle parti, rinvio alla relazione d'udienza.

Da parte sua il Crown Prosecution Service ha sostenuto, dinanzi al giudice nazionale, l'interpretazione del «periodo continuo» [7]. Dinanzi alla Corte questo punto di vista è sostenuto dalla Commissione, dal governo britannico e dal governo dei Paesi Bassi, che sono tutti e tre intervenuti nella causa. Per i motivi che sono stati appena esposti, mi ricollego a questa interpretazione e agli argomenti dedotti a suo sostegno.

9. *Gli argomenti testuali non consentono di risolvere la questione.* Per interpretare i nn. 1 e 2 dell'art. 7 del regolamento n. 3820/85, bisogna partire dalla constatazione che la formulazione di queste disposizioni non è chiara in se stessa, o quanto meno non consente di operare una scelta tra le due interpretazioni possibili che ho descritto precedentemente. Questa constatazione, che ha portato la Manchester Crown Court ad effettuare il rinvio, sembra condivisa, quanto meno implicitamente, da tutte le parti dinanzi alla Corte.

Semplici argomenti testuali non possono quindi fornire alcuna soluzione. Il difensore degli appellanti sostiene così che, se il legislatore comunitario avesse concepito il periodo di guida come un periodo continuo, avrebbe redatto il testo dell'art. 7, n. 1, nel modo seguente: «in ogni momento di un periodo di guida giornaliera, quando egli ha guidato in totale per 4 ore e mezza, il conducente deve rispettare un interruzione di almeno di 45 minuti (...)». Inoltre, a suo parere, l'utilizzo dell'espressione «intercalate nel periodo di

7 — Il giudice nazionale ha anche inviato alla Corte due decisioni, una pronunciata dalla Wolverhampton Crown Court nel 1985 (Peter Wright contro West Midlands Police) e l'altra pronunciata dalla High Court nel 1989 (Lancashire Police contro Mayfield Chicks Ltd), che avevano entrambe optato per queste interpretazioni. Nelle sue osservazioni il governo britannico rileva che diverse centinaia di cause analoghe sono pendenti nel solo Regno Unito.

guida o immediatamente dopo tale periodo» indica che il periodo di guida costituisce un insieme isolato che ha un inizio e una fine fissi [8]. In senso contrario il governo britannico osserva — a mio parere in maniera quanto meno ugualmente convincente — che l'inizio del n. 1, cioè «dopo un periodo di guida di 4 ore e mezza», contiene un'indicazione che va nel senso del periodo di guida concepito come un periodo continuo. Questi argomenti contrapposti non fanno che confermare l'ambiguità nella formulazione della disposizione.

10. *La genesi del regolamento a sostegno dell'interpretazione del «periodo continuo».* Quando la formulazione di una disposizione comunitaria è ambigua, occorre tener conto «del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte» [9]. Seguendo al riguardo la linea tracciata dalle osservazioni dei governi dei Paesi Bassi e soprattutto britannico, comincerò con l'esaminare la genesi del regolamento n. 3820/85, e in particolare dall'art. 7, nn. 1 e 2.

Il regolamento n. 3820/85 è stato adottato al fine di modificare e di sostituire il regolamento (CEE) del Consiglio 25 marzo 1969, n. 543, relativo all'organizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada [10]. Quest'ultimo regolamento era già stato modificato quattro volte tra il 1972 e 1977, e il regolamento n. 3820/85 costituiva quindi una consolidazione formale di tutte queste modifiche [11].

Sia i lavori preparatori del regolamento n. 3820/85 sia la sua stessa formulazione indicano che il legislatore non aveva l'intenzione di allontanarsi dai principali concetti e obiettivi del regolamento del 1969. Al punto 10 della motivazione della sua proposta di regolamento divenuta il regolamento n. 3820/85, la Commissione scriveva quanto segue [12]:

«La revisione considerata non dovrebbe modificare le grandi linee su cui si basa il regolamento n. 543/69. Queste idee sono e rimangono uno strumento importante della politica comune dei trasporti le cui basi e i cui fini derivano dagli obiettivi definiti nella decisione dell'armonizzazione del 1965. L'obiettivo stesso delle disposizioni rimane quindi inalterato».

Il primo 'considerando' del regolamento n. 3820/85 va nello stesso senso:

«considerando che nel settore dei trasporti su strada le disposizioni comunitarie in materia sociale sono state stabilite dal regolamento n. 543/69 (...); che i progressi compiuti in questi campi devono essere salvaguardati e approfonditi, ma che tuttavia è necessaria una maggiore flessibilità delle disposizioni attuali, pur senza pregiudicarne gli obiettivi;».

8 — Il difensore degli appellanti ritiene anche di poter basare un argomento sull'espressione «in modo da assicurare l'osservanza del paragrafo 1», che figura al n. 2. A suo parere, questa espressione rinvia a quella che figura alla fine del n. 1, cioè «a meno che non inizi un periodo di riposo». Come indica il governo britannico nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte, questa interpretazione non può essere accolta, poiché quest'ultima espressione che figura nel n. 1 non contiene alcun obbligo, ma stabilisce solo che l'obbligo enunciato nella parte precedente di questo stesso paragrafo non deve essere formalmente rispettato quando l'interruzione si inserisce in un periodo di riposo (più lungo).

9 — V., in particolare, sentenza 17 novembre 1983, causa 292/82, Merck (Racc. pag. 3781, punto 12 della motivazione).

10 — GU 1969, L 77, pag. 49.

11 — Una versione codificata del regolamento (CEE) n. 543/69 era già stata pubblicata nel 1979 (GU L 73, pag. 1).

12 — Documento COM(84) 147 def./2.

11. Esamino, tenuto conto di tale continuità per quanto riguarda le idee di base, la formulazione utilizzata nel regolamento n. 543/69. All'art. 7, n. 1, il regolamento stabiliva che:

«La durata di guida continua non deve superare le 4 ore».

Al n. 2 dell'art. 8, la norma generale stabiliva inoltre che:

«(...) la guida deve essere interrotta, trascorsa la durata di cui all'art. 7, n. 1, primo comma, da una pausa di almeno 30 minuti consecutivi.

Detta pausa può essere sostituita da due pause di almeno 20 minuti ciascuna, o da tre pause di almeno 15 minuti ciascuna, che possono essere tutte intercalate nella durata di guida di cui all'art. 7, n. 1, primo comma, o possono situarsi parte all'interno di detta durata e parte immediatamente dopo».

Risulta incontestabilmente da questo testo che si trattava della guida continua per più di 4 ore e che essa era vietata. Quando era in vigore il regolamento n. 543/69, il periodo di guida era quindi manifestamente concepito come un periodo continuo. La questione che si pone attualmente è quella se esistono indicazioni da cui risulti che, all'atto dell'adozione del regolamento n. 3820/85, il legislatore ha voluto modificare questa situazione.

12. Nella prima versione della sua proposta di regolamenti che ha portato all'adozione del regolamento n. 3820/85, la Commissione ha proposto diverse modifiche relative ai periodi di guida e di riposo [13]. La nuova versione dell'art. 7, n.1, che era proposta, era così formulata:

«I periodi di lavoro ininterrotto di un componente di equipaggio non devono superare 4 h 30, escluso i periodi di attesa, nei giorni in cui egli guida».

La proposta sostituisce quindi l'espressione «durata di guida continua» con «periodo di lavoro ininterrotto», il che riguarda anche il tempo dedicato in particolare al carico e allo scarico. Essa conteneva anche una proroga della durata di guida/di lavoro continuo autorizzata da 4 ore a 4 ore e mezza, ma ciò era compensato, nel nuovo art. 8 che veniva proposto, da una proroga dei tempi di riposo obbligatorio. In ogni caso la proposta manteneva la limitazione inequivocabile che riguardava la guida/il lavoro *senza interruzione*.

13. Nel suo parere [14], il Parlamento europeo ha modificato l'art. 7 proposto sostituendo di nuovo l'espressione «periodi di lavoro» con «periodo di guida», a causa della mancanza di norme uniformi relative ai periodi di lavoro e delle difficoltà di controllo fatte valere. Esso ha inoltre proposto di dare

13 — Proposta del regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il regolamento n. 543/69 relativo all'armonizzazione di talune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e il regolamento (CEE) n. 1463/70 concernente l'introduzione di un apparecchio di controllo nel settore dei trasporti [COM(84) 147 def.; GU 1984, C 100, pag. 3].

14 — GU 1985, C 122, pag. 161.

all'art. 8, n. 1, la seguente nuova formulazione:

«1. I componenti dell'equipaggio devono, il giorno in cui guidano, beneficiare di una pausa di almeno un'ora dopo un periodo di guida massimo di 4 ore e mezza.

Questa pausa può essere sostituita da quattro interruzioni di almeno 15 minuti intercalate nel periodo di guida giornaliera, in modo da non superare ogni volta il periodo di 4 ore e mezza di guida».

14. Come replica a questo parere del Parlamento la Commissione ha modificato la sua proposta iniziale; in tale ambito essa ha voluto, da un lato, mantenere la sua proposta di includere anche, nel periodo di guida, lavori diversi dalla guida propriamente detta e, dall'altro, tener conto delle proposte di modifica dell'art. 8 formulate dal Parlamento. Ne è derivata una fusione delle disposizioni degli artt. 7, n. 1, e 8, e un nuovo art. 7, nn. 1 e 2:

«1. I membri dell'equipaggio devono beneficiare di una pausa di almeno un'ora dopo una durata di guida, di carico, scarico e altre attività collegate all'uso del veicolo, di 4 ore e mezza.

2. Questa pausa può essere sostituita da tre periodi di venti minuti o, nel caso di servizi regolari di trasporto viaggiatori, da quattro periodi di quindici minuti che possono intercalarsi tutti nel periodo considerato al n. 1 o di cui l'ultima può collocarsi immediatamente dopo questo periodo, in modo che sia soddisfatta la disposizione di detto paragrafo relativa alla pausa minima» [15].

Certo il divieto della guida/del lavoro senza interruzione per più di 4 ore e mezza non figura più in tale testo. Tuttavia non esiste il minimo indizio di un'intenzione di apportare in tal modo una modifica rilevante. Per contro questa sparizione sembra essere un effetto secondario involontario di altre modifiche, che sono tutte rimaste all'interno dell'intenzione del regolamento iniziale n. 543/69. La conseguenza di ciò è stata che l'espressione «I componenti dell'equipaggio devono beneficiare di una pausa (...) dopo una durata di guida (...) di 4 ore e mezza (...)» è stata sostituita, nel testo finale dell'art. 7, n. 1, dall'espressione seguente: «Dopo un periodo di guida di 4 ore e mezza il conducente deve osservare un'interruzione (...)». È significativo poi che la limitazione della guida «continua» non è scomparsa dal quattordicesimo 'considerando', che si riferisce all'art. 7:

«considerando che occorre limitare la durata della guida *continua* e giornaliera, senza tuttavia che tale regolamentazione possa pregiudicare le regolamentazioni nazionali che obbligano il conducente a guidare il veicolo soltanto finché sia in grado di farlo in piena sicurezza;» (il corsivo è mio).

15 — Modifiche della proposta di un regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 543/69 relativo all'armonizzazione di talune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e il regolamento (CEE) n. 1463/70 concernente l'introduzione di un apparecchio di controllo nel settore dei trasporti, COM(85) 458 def. (GU 1985, C 223, pag. 5).

15. *L'obiettivo del regolamento giustifica anch'esso l'interpretazione del «periodo continuo»*. Si possono anche trovare nell'*obiettivo* del regolamento argomenti a favore dell'interpretazione dei nn. 1 e 2 dell'art. 7 del regolamento n. 3820/85 nel senso che vieta la guida continua per più di 4 ore e mezza. Ai sensi del primo 'considerando' del regolamento n. 3820/85, le disposizioni del regolamento mirano «all'armonizzazione delle condizioni di concorrenza tra i trasporti terrestri, in particolare per quanto riguarda il settore dei trasporti su strada, nonché al miglioramento delle condizioni di lavoro e della sicurezza stradale» [16]. Nel prolungamento di questo obiettivo, il quattordicesimo 'considerando' dichiara che «occorre limitare la durata della guida *continua* e giornaliera» (il corsivo è mio).

Ora l'esempio sopra riportato (al paragrafo 7) mostra chiaramente che un'interpretazione dell'art. 7, che ha come conseguenza di vietare la guida continua per più di 4 ore e mezza, corrisponde meglio all'obiettivo di miglioramento della sicurezza stradale rispetto ad un'interpretazione che non comporta tale conseguenza; nell'esempio riportato, quest'ultima interpretazione consente ad un conducente di guidare per 8 ore e mezza senza alcuna interruzione e, così come osserva il governo olandese, essa autorizza in teoria un periodo di guida continuo di circa 9 ore. Posso difficilmente immaginare che una guida continua di una durata di 8-9 ore possa essere ritenuta compatibile con la sicurezza stradale.

16 — Già menzionate in parte sopra al paragrafo 10, senza il brano qui riportato.

16. Dalla giurisprudenza della Corte sull'interpretazione del regolamento n. 3820/85, nonché del regolamento n. 543/69 che l'ha preceduto, risulta molto chiaramente un intento di dare la preferenza alle interpretazioni che corrispondono meglio all'obiettivo di miglioramento della sicurezza stradale. Ciò risulta già dalla sentenza Cagnon e Taquet, in cui la Corte per tale motivo si è già pronunciata a favore di una determinata interpretazione delle norme in materia di riposo [17]. Essa ha mantenuto tale orientamento nella sua giurisprudenza successiva e, ancora recentemente, nella sentenza British Gas del 25 giugno 1992 [18] [19].

17. *Discussioni di alcuni argomenti in senso contrario*. Esaminerò ancora brevemente due argomenti che sono stati sviluppati, rispettivamente dal governo francese e dagli appellanti nella causa principale, a sostegno dell'interpretazione dei nn. 1 e 2 dell'art. 7 del regolamento n. 3820/85 nel senso dei «periodi isolati».

Il governo francese rileva che uno degli obiettivi del regolamento n. 3820/85 era di rendere più flessibili e di semplificare le norme in materia di periodi di guida e di riposo [20]. Ora, l'interpretazione di cui trattasi ha il vantaggio di essere più semplice per il conducente quando egli organizza i suoi periodi di guida.

17 — Sentenza 18 febbraio 1975, causa 69/74, Cagnon e Taquet (Racc. pag. 171, punti 6 e 7 della motivazione).

18 — Sentenza 25 gennaio 1977, causa 65/76, Derycke (Racc. pag. 29, punti 13-15 della motivazione); sentenza 6 dicembre 1979, causa 47/79, Nehlsen, (Racc. pag. 3639, punti 6 e 7 della motivazione); sentenza 11 luglio 1984, causa 133/83, Scott (Racc. pag. 2863, punto 18 della motivazione).

19 — Sentenza 25 giugno 1992, causa C-116/91, British Gas (Racc. pag. I-4071, punto 20 della motivazione).

20 — Indicazioni in tal senso figurano al primo, quindicesimo, sedicesimo, diciottesimo e diciannovesimo 'considerando' del regolamento.

È esatto che nel 1985, il legislatore comunitario si preoccupava in particolare della facilità di applicazione della normativa relativa ai periodi di guida e di riposo. Ai sensi del primo 'considerando' del regolamento n. 3820/85, «è necessario una maggiore flessibilità delle disposizioni (del regolamento n. 543/69)», ma «senza pregiudicarne gli obiettivi», tra i quali figura il miglioramento della sicurezza stradale. Ora, come risulta dagli argomenti sopra svolti (paragrafo 15), l'interpretazione dell'art. 7, nn. 1 e 2 del regolamento n. 3820/85 nel senso dei «periodi isolati» è certamente meno favorevole a quest'ultimo obiettivo. Inoltre non è a mio parere assolutamente ovvio che essa porta effettivamente ad una maggiore facilità di applicazione della normativa, poiché, anche nell'ambito di questa interpretazione, il conducente deve pianificare con precisione i suoi periodi di guida [21]. Infine non trovo nella genesi, analizzata sopra, dell'art. 7 del regolamento n. 3820/85, alcuna indicazione secondo cui il legislatore comunitario avrebbe escluso, al fine di rendere più flessibile o più semplice la normativa, il divieto di guidare per più di 4 ore e mezza senza interruzione.

18. Dal canto loro, gli appellanti nella causa principale sottolineano l'importanza del principio dell'interpretazione favorevole all'imputato in materia penale. Nelle sue osservazioni dinanzi alla Manchester Crown Court, inserite nelle osservazioni degli appellanti dinanzi alla Corte, il difensore di questi ultimi dichiara quanto segue:

«A mio parere, dinanzi ai giudici inglesi, quando il legislatore utilizza termini che possono essere interpretati in più di una maniera, e ci si trova di fronte ad una violazione penale, bisogna dare all'espressione utilizzata l'interpretazione più favorevole possibile all'imputato».

È esatto che i principi «nullum crimen sine lege», «nulla poena sine lege» e «nulla poena sine culpa», costituiscono parte dell'ordinamento giuridico comunitario: infatti si tratta in tal caso di diritti fondamentali che sono comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, e di cui quanto meno i primi due trovano una consacrazione all'art. 7, n. 1, della convenzione europea dei diritti dell'uomo [22]. Di conseguenza, secondo una giurisprudenza consolidata, essi costituiscono parte integrante dei principi di diritto di cui la Corte assicura il rispetto [23]. Tuttavia questi principi si applicano solo all'interpretazione delle disposizioni penali. Ora è chiaro che l'art. 7 del regolamento n. 3820/85, di cui trattasi nella fattispecie, non ha il carattere di una legge penale, non più che le altre disposizioni di questo regolamento. Infatti, il regolamento non prevede da nessuna parte sanzioni specifiche ma, l'art. 17, n. 1, obbliga gli Stati membri ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative

21 — Ciò risulta anche dall'esempio discusso sopra al paragrafo 7.

22 — L'art. 11, n. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo stabilisce anche che nessuno sarà condannato per azioni o omissioni che, nel momento in cui sono stati commessi, non costituivano un delitto in base al diritto nazionale o internazionale.

23 — Vedi in particolare sentenza 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold (Racc. pag. 491, punto 13 della motivazione); sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT (Racc. pag. I-2925, punto 41 della motivazione). Nelle sentenze Kirk e Fedesa, la Corte ha del resto esplicitamente dichiarato che il principio della irretroattività delle disposizioni penali — il quale costituisce parte del principio «nullum crimen sine lege» sancito dall'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo — è uno dei «principi generali del diritto di cui la Corte assicura il rispetto»: sentenze 10 luglio 1984, causa 63/83, Kirk (Racc. pag. 2689, punto 22 della motivazione); 13 luglio 1990, causa C-331/88, Fedesa (Racc. pag. I-4023, punto 42 della motivazione). A mio parere la Corte ha, quanto meno implicitamente, anche ammesso ciò a proposito del principio «nulla poena sine culpa»: v. sentenza 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione (Racc. pag. 749, punto 29 della motivazione); v. anche sentenza 17 maggio 1984, causa 83/83, Estel/Commissione (Racc. pag. 2195, punti 38-43 della motivazione).

necessarie alla sua esecuzione, in particolare le disposizioni relative alle «sanzioni applicabili in caso d'infrazione». Nella sentenza Vandevenne, la Corte ha ancora confermato, a proposito di quest'ultima disposizione, la sua giurisprudenza consolidata secondo cui:

«quando un regolamento comunitario non prevede alcuna sanzione specifica in caso di violazione ma rinvia su tale punto alle disposizioni nazionali, gli Stati membri conservano un potere discrezionale circa la scelta delle sanzioni (...)» [24].

Anche se occorresse riconoscere un carattere penale all'art. 7 del regolamento, il principio «nulla poena sine culpa» non troverebbe a mio parere applicazione nella fattispecie: certo, la formulazione dell'art. 7 non è, come ho indicato (v. sopra, paragrafo 9), chiara di per sé, ma la genesi e l'obiettivo del regolamento giustificano a mio parere, in una misura sufficientemente chiara, l'interpretazione del «periodo continuo». In altri termini l'equivocità dell'art. 7 esiste solo a livello testuale e non può pertanto costituire, sulla base del principio «nulla poena sine culpa», una causa di errore scusabile per gli appellanti [25].

La soluzione delle questioni pregiudiziali

19. Alla luce di quanto precede propongo di dare alla Manchester Crown Court le seguenti soluzioni.

Alla *prima* questione (v. sopra, paragrafo 4), che è la questione centrale, occorre dare la seguente soluzione:

«L'art. 7, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3820/85, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, vieta ai conducenti di veicoli che rientrano nel campo di applicazione del regolamento di guidare, in qualunque momento, per più di 4 ore e mezza senza interruzione, cioè senza rispettare una o più interruzioni che rappresentano in totale almeno 45 minuti, e/o iniziare un periodo di riposo».

24 — Sentenza 2 ottobre 1991, causa C-7/90, Vandevenne (Racc. pag. I-4371, punto 11 della motivazione). La Corte vi ha aggiunto le condizioni ben conosciute che derivano dall'art. 5 del Trattato CEE, cioè che le violazioni di un regolamento comunitario devono essere sanzionate in condizioni di merito e di procedura che siano analoghe a quelle applicabili alle violazioni di diritto nazionale di una natura e di un'importanza simili e che, in ogni caso, conferiscono alla sanzione un carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo.

25 — Dalla sentenza Estel/Commissione, menzionata alla nota 23 (punti 41 e 43 della motivazione), risulta che la Corte utilizza anch'essa il criterio dell'«errore scusabile» quando si chiede se esista una violazione del principio «nulla poena sine culpa».

Tenuto conto della soluzione della prima questione, propongo alla Corte di risolvere nel modo seguente la *seconda* questione:

«Il periodo di guida di 4 ore e mezza di cui all'art. 7, nn. 1 e 2, può iniziare in ogni momento in cui il conducente inizia a guidare, nonché, in materia continuativa, in ogni momento durante la guida».

Tenuto conto della soluzione proposta per le due questioni precedenti, non mi sembra necessario dare una soluzione distinta per la *terza* questione. Infine propongo di dare alla *quarta* questione (v. sopra, paragrafo 5) la seguente soluzione:

«L'art. 7, nn. 1 e 2, del regolamento soprammenzionato contiene un obbligo autonomo, che si aggiunge agli altri obblighi enunciati in particolare dagli artt. 6 e 8. Analogamente a tutte le disposizioni del regolamento di cui trattasi, quest'obbligo deve essere interpretato alla luce della sua formulazione, nonché della coerenza e degli obiettivi di questo stesso regolamento».