SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
23 gennaio 1997 *

Nel procedimento C-29/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Rechtbank van eerste aanleg di Anversa (Belgio) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Eckehard Pastoors,

Trans-Cap GmbH

e

Regno del Belgio,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 6 del Trattato CE e del principio generale di uguaglianza sancito dal diritto comunitario,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori G. F. Mancini, presidente di sezione, J. L. Murray, C. N. Kakouris (relatore), P. J. G. Kapteyn e G. Hirsch, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Pastoors e la Trans-Cap GmbH, dagli avv. ti Rudolf Brugmans e Sigrid Verstreken, del foro di Anversa;

— per il governo belga, dal signor Jan Devadder, direttore aministrativo presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio con l'estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, assistito dall'avv. Carl Raymaekers, del foro di Anversa;

— per il governo francese, dalle signore Edwige Belliard, direttore aggiunto presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e Anne de Bourgoing, incaricata ad hoc presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

— per il governo svedese, dal signor Lotty Nordling, rättschef, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Marc van der Woude, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Pastoors e della Trans-Cap GmbH, rappresentati dall'avv. Rudolf Brugmans, del governo belga, rappresentato dall'avv. Carl Raymaekers, del governo francese, rappresentato dalla signora Anne de Bourgoing,

e della Commissione, rappresentata dal signor Berend Jan Drijber, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, all'udienza del 4 luglio 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 ottobre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 31 gennaio 1995, pervenuta in cancelleria l'8 febbraio seguente, il Rechtbank van eerste aanleg di Anversa ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 6 del Trattato CE e del principio generale di uguaglianza sancito dal diritto comunitario.

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra, da una parte, la Trans-Cap GmbH (in prosieguo: la «Trans-Cap»), società di trasporti su strada con sede in Germania, e il signor Pastoors, residente in quest'ultimo Stato, camionista dipendente della Trans-Cap, e, dall'altra, lo Stato belga, sulla legittimità dell'obbligo di versare una somma pecuniaria in occasione della constatazione di talune infrazioni in materia di trasporto su strada.

3 Allo scopo di migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale, nonché di armonizzare le condizioni di concorrenza, nel settore dei trasporti su strada, il Consiglio ha adottato il 20 dicembre 1985 il regolamento (CEE) n. 3820/85, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada (GU L 370, pag. 1), nonché il regolamento (CEE) n. 3821/85, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU L 370, pag. 8).

4 Gli artt. 17 del regolamento n. 3820/85 e 19 del regolamento n. 3821/85 prevedono, in termini identici, l'obbligo degli Stati membri di adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per l'attuazione dei regolamenti, disposizioni che vertono, in particolare, sull'organizzazione, sulla procedura e sugli strumenti di controllo, nonché sulle sanzioni da applicare in caso di infrazione. Gli Stati membri devono prestarsi inoltre mutua assistenza per l'applicazione dei regolamenti e per il controllo dell'applicazione stessa.

5 Alla stessa data del 20 dicembre 1985, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, hanno adottato una risoluzione diretta a migliorare l'applicazione dei regolamenti sociali nel settore dei trasporti su strada (GU C 348, pag. 1; in prosieguo: la «risoluzione»), vale a dire l'applicazione dei regolamenti nn. 3820/85 e 3821/85. L'ultimo 'considerando' di tale risoluzione sottolinea che «risulta necessario assicurare l'applicazione omogenea ed efficace dei regolamenti in questione da parte degli Stati membri, in particolare per evitare distorsioni delle condizioni di concorrenza nelle imprese di trasporto». Peraltro, il punto 2, lett. b), della risoluzione prevede l'obbligo degli Stati membri di adottare mezzi efficaci per intentare un'azione contro i conducenti non residenti che abbiano commesso un'infrazione nel territorio di uno Stato membro e per riscuotere il pagamento delle ammende irrogate a tali conducenti, in base al diritto internazionale o nazionale in vigore.

6 La direttiva del Consiglio 23 novembre 1988, 88/599/CEE, sulle procedure uniformi concernenti l'applicazione del regolamento n. 3820/85 e del regolamento n. 3821/85 (GU L 325, pag. 55), dispone infine, all'art. 3, n. 3, che «i controlli su strada devono essere effettuati senza discriminazioni dei veicoli e dei conducenti, che essi siano residenti o non residenti».

7 In attuazione degli obblighi derivanti dai regolamenti sopra citati, il Regno del Belgio, con legge 6 maggio 1985 (*Belgisch Staatsblad* 13 agosto 1985), ha aggiunto l'art. 11 ter alla legge 1° agosto 1960, relativa ai trasporti a pagamento di cose per

mezzo di autoveicoli. Le modalità di esecuzione di tale nuova disposizione sono state precisate col regio decreto 12 luglio 1989, relativo alla riscossione e al versamento di una somma pecuniaria in occasione della constatazione di talune infrazioni in materia di trasporto su strada (*Belgisch Staatsblad* 20 luglio 1989).

8 In base a tali disposizioni, in caso di constatazione d'infrazioni ai regolamenti nn. 3820/85 e 3821/85, qualora non vi siano terzi implicati nell'infrazione, il trasgressore ha la possibilità o di versare immediatamente una somma di 10 000 BFR per ogni violazione (riscossione immediata), il che estingue in via di principio l'azione penale, o, in mancanza di tale versamento, di consentire l'avvio a suo carico del procedimento penale previsto dalla legge. Quest'ultima scelta, tuttavia, è soggetta a un'ulteriore condizione qualora il trasgressore non abbia residenza o dimora fissa in Belgio: in quest'ultimo caso egli è tenuto infatti a versare per ogni violazione una somma di 15 000 BFR volta a coprire l'ammontare dell'ammenda e delle eventuali spese processuali, pena il sequestro del veicolo.

9 Il 29 novembre 1991 la polizia portuale di Anversa ha effettuato un controllo del camion condotto dal signor Pastoors e di cui la Trans-Cap è proprietaria. Nel corso di tale controllo sono state accertate undici infrazioni alle disposizioni dei regolamenti nn. 3820/85 e 3821/85. Previa consultazione con il proprio datore di lavoro, il signor Pastoors optava per il pagamento immediato e ha quindi versato in totale una somma di 110 000 BFR per le undici violazioni accertate.

10 Il signor Pastoors e la Trans-Cap hanno proposto inoltre ricorso dinanzi al giudice a quo, chiedendo che lo Stato belga rimborsasse l'importo versato e risarcisse il danno morale che essi avevano subito. A sostegno della domanda, i ricorrenti hanno dedotto che il sistema sanzionatorio istituito dalla normativa belga era in contrasto, in primo luogo, con il diritto garantito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «Convenzione dei diritti dell'uomo»), la quale stabilisce che la loro controversia sia decisa da un tribunale indipendente e, in secondo luogo, con l'art. 6 del Trattato.

11 Il giudice nazionale adito ha accertato anzitutto che nella fattispecie non sussisteva violazione dell'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo. Esso ha inoltre rilevato che non vi era nemmeno violazione dell'art. 6 del Trattato o del principio generale di uguaglianza, poiché la disparità di trattamento nei confronti dei non residenti poteva essere oggettivamente giustificata se si teneva conto delle difficoltà che si presentano nei procedimenti penali sia in sede d'istruttoria sia in sede di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali, qualora i singoli non risiedano nello Stato membro sul cui territorio è stata commessa l'infrazione.

12 Tuttavia, «per la certezza del diritto», il giudice a quo ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il divieto di discriminazione di cui all'art. 6 del Trattato CE o il principio generale di uguaglianza sancito dal diritto comunitario debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che una normativa nazionale di uno Stato membro, adottata in esecuzione dei regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 3820/85 e 3821/85, preveda un sistema sanzionatorio in base al quale a persone fisiche o giuridiche, alle quali siano addebitate violazioni di tale normativa, sia lasciata la scelta tra

a) il pagamento immediato di una somma, nella fattispecie 10 000 BFR per violazione, col quale viene meno di norma ogni azione penale, o

b) l'avvio a loro carico del procedimento penale ordinario,

fermo restando tuttavia che, qualora il trasgressore opti per la seconda possibilità, solo colui che in Belgio non ha la residenza o la dimora fissa, anche se è cittadino di un altro Stato membro, viene obbligato a versare come cauzione un importo — nella fattispecie 15 000 BFR per ogni violazione — a copertura di eventuali ammende e spese processuali, con ritenzione del veicolo guidato dal trasgressore finché non è stata versata la cauzione».

13 Con tale questione il giudice a quo chiede, in sostanza, se l'art. 6 del Trattato si opponga a una disposizione nazionale, adottata in attuazione dei regolamenti nn. 3820/85 e 3821/85, che impone soltanto ai non residenti i quali, in caso di violazione, scelgano non di pagare immediatamente la somma prevista come sanzione, bensì optino per l'avvio a loro carico del procedimento penale ordinario, l'obbligo di versare, per ciascuna infrazione, una determinata somma come cauzione, più elevata di quella prevista in caso di pagamento immediato, pena il sequestro del loro veicolo.

14 L'art. 6 del Trattato, che costituisce un'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, vieta ogni discriminazione effettuata in base alla cittadinanza.

15 Nella fattispecie, la norma nazionale di cui trattasi non comporta una discriminazione diretta basata sulla cittadinanza, in quanto l'obbligo di versare una somma pecuniaria come cauzione è a carico di ogni trasgressore non residente in Belgio, indipendentemente dalla sua cittadinanza.

16 Tuttavia, per giurisprudenza costante, le norme relative alla parità di trattamento fra cittadini dello Stato membro considerato e cittadini di altri Stati membri vietano non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, basandosi su altri criteri di distinzione, pervenga di fatto al medesimo risultato (sentenze 29 ottobre 1980, causa 22/80, Boussac Saint-Frères, Racc. pag. 3427, punto 9, e 8 maggio 1990, causa C-175/88, Biehl, Racc. pag. I-1779, punto 13).

17 Peraltro, la Corte ha affermato che una normativa nazionale che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza nel senso che nega ai non residenti agevolazioni accordate invece ai residenti sul territorio nazionale rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, poiché i non residenti sono il più delle volte cittadini di detti Stati, e può così costituire una discriminazione indiretta in base alla cittadinanza (sentenza 14 febbraio 1995, causa C-279/93, Schumacker, Racc. pag. I-225, punti 28 e 29).

18 Nella fattispecie è pacifico che la disposizione nazionale di cui trattasi nel procedimento principale riguarda molto di rado cittadini dello Stato membro in questione che ivi non abbiano né la residenza né il domicilio abituale e comporta, di fatto, il medesimo risultato di una discriminazione basata sulla cittadinanza.

19 Tuttavia, questa considerazione non è sufficiente, conformemente alla giurisprudenza della Corte, per concludere nel senso dell'incompatibilità di siffatta disposizione con l'art. 6 del Trattato. A tal fine occorre anche che la disposizione di cui trattasi non sia giustificata da ragioni obiettive (sentenza 10 febbraio 1994, causa C-398/92, Mund & Fester, Racc. pag. I-467, punti 16 e 17).

20 Il governo belga sostiene al riguardo che la disparità di trattamento fra cittadini e cittadini di altri Stati membri è nella fattispecie oggettivamente giustificata poiché la condizione giuridica dei non residenti è diversa dal punto di vista delle possibilità di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali, nonché per il fatto che un procedimento penale avviato contro i non residenti è più complesso e costoso.

21 Occorre constatare che l'armonizzazione e la cooperazione apportate a livello comunitario in materia civile e commerciale dalla Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, relativa alla competenza giurisdizionale e all'esecuzione delle decisioni nei settori citati, non riguardano le questioni penali e che l'esecuzione delle

pronunce penali tra il Regno del Belgio e la Repubblica federale di Germania non è garantita da uno strumento analogo. Così sussiste effettivamente il rischio che l'esecuzione di una condanna emessa nei confronti di un non residente sia impossibile o, quanto meno, considerevolmente più difficile e onerosa.

22 Tale situazione giustifica pertanto oggettivamente una disparità di trattamento fra trasgressori residenti e trasgressori non residenti, poiché l'obbligo di versare una somma come cauzione, imposto a questi ultimi, è atto a impedire che essi possano sottrarsi a una sanzione effettiva semplicemente dichiarando che non intendono consentire la riscossione immediata dell'ammenda e che optano per l'avvio del procedimento penale ordinario.

23 Tale disparità di trattamento è del resto conforme al punto 2, lett. b), della risoluzione.

24 Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, qualora un regolamento comunitario non preveda alcuna sanzione specifica in caso di violazione, ma faccia rinvio alle disposizioni nazionali, gli Stati membri conservano un potere discrezionale quanto alla scelta delle sanzioni che in ogni caso devono avere un carattere non solo effettivo e dissuasivo, ma anche proporzionato (sentenza 2 ottobre 1991, causa C-7/90, Vandevenne e a., Racc. pag. I-4371, punto 11). Tali sanzioni devono essere quindi adeguate e necessarie per conseguire lo scopo voluto, senza superare i limiti di quanto indispensabile per attuarle (v., in tal senso, sentenza 25 febbraio 1988, causa 299/86, Drexl, Racc. pag. 1213, punto 18).

25 Va rammentato al riguardo che la disposizione nazionale da applicare nel procedimento principale prevede, soltanto a carico dei non residenti che optino per l'avvio del procedimento penale ordinario, il versamento di una somma di 15 000 BFR come cauzione, diretta a garantire il pagamento dell'ammenda e delle eventuali spese processuali. Tale somma, superiore del 50% alla somma da versare in caso di scelta del pagamento immediato che estingue l'azione penale, è richiesta separatamente per ciascuna infrazione addebitata al trasgressore. Tuttavia, nel caso di

diverse infrazioni contestate contemporaneamente e menzionate nello stesso atto, ciascuna di esse non costituisce l'oggetto di un procedimento penale distinto, poiché le stesse danno luogo tutte a un procedimento unico a carico del trasgressore. Così, una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale, che impone il versamento di siffatte somme, pena il sequestro del veicolo dei trasgressori non residenti, appare eccessiva.

26 Di conseguenza, una norma nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale è manifestamente sproporzionata, di modo che essa è vietata dall'art. 6 del Trattato.

27 Alla luce di quanto sopra, non occorre esaminare se siffatta disposizione nazionale sia compatibile con un principio del diritto comunitario che corrisponda all'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo.

28 Di conseguenza, occorre risolvere la questione sollevata nel senso che l'art. 6 del Trattato osta a una disposizione nazionale, adottata in attuazione dei regolamenti del Consiglio nn. 3820/85 e 3821/85, che imponga soltanto ai non residenti i quali, in caso di violazione, non scelgano di pagare immediatamente la somma prevista come sanzione, bensì optino per l'avvio a loro carico del procedimento penale ordinario, l'obbligo di versare, per ciascuna infrazione, una determinata somma come cauzione, più elevata di quella prevista in caso di pagamento immediato, pena il sequestro del loro veicolo.

Sulle spese

29 Le spese sostenute dai governi belga, francese e svedese nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Rechtbank van eerste aanlag di Anversa con ordinanza 31 gennaio 1995, dichiara:

L'art. 6 del Trattato CE osta a una disposizione nazionale, adottata in attuazione 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, e del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3821, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada, la quale imponga soltanto ai non residenti che, in caso di infrazione, non scelgano di pagare immediatamente la somma prevista come sanzione, bensì optino per l'avvio a loro carico del procedimento penale ordinario, l'obbligo di versare, per ciascuna infrazione, una determinata somma come cauzione, più elevata di quella prevista in caso di pagamento immediato, pena il sequestro del loro veicolo.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Hirsch

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 gennaio 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

G. F. Mancini