



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

7 febbraio 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Trasporto – Trasporti su strada – Regolamento (CE) n. 561/2006 – Regolamento (UE) n. 165/2014 – Obbligo di utilizzo del tachigrafo – Deroga per i veicoli utilizzati per il trasporto di animali vivi dalle fattorie ai mercati locali o viceversa, o dai mercati ai macelli locali»

Nella causa C-231/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Oberlandesgericht Oldenburg (Tribunale superiore del Land di Oldenburg, Germania), con decisione del 5 marzo 2018, pervenuta in cancelleria il 3 aprile 2018, nel procedimento nei confronti di

NK

con l'intervento di:

Staatsanwaltschaft Oldenburg,

Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, C.G. Fernlund e L.S. Rossi (relatrice), giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo norvegese, da E. Sawkins Eikeland, K.H. Aarvik e C. Anker, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da B. Eggers e J. Hottiaux, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio (GU 2006, L 102, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014 (GU 2014, L 60, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 561/2006»).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di un procedimento nei confronti di NK, un grossista di bestiame stabilito in Bassa Sassonia (Germania), per aver permesso ad uno dei suoi guidatori di trasportare del bestiame da un'azienda agricola direttamente ad un macello, senza carta del conducente.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 L'articolo 1 del regolamento n. 561/2006 dispone quanto segue:
«Il presente regolamento disciplina periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo per i conducenti che effettuano il trasporto di persone e di merci su strada, al fine di armonizzare le condizioni di concorrenza fra diversi modi di trasporto terrestre, con particolare riguardo al trasporto su strada, nonché di migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale (...)».
- 4 L'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento recita:
«Il presente regolamento si applica al trasporto su strada:
a) di merci, effettuato da veicoli di massa massima ammissibile, compresi eventuali rimorchi o semirimorchi, superiore a 3,5 tonnellate; (...)».
- 5 L'articolo 13, paragrafo 1, del suddetto regolamento prevede quanto segue:
«Purché ciò non pregiudichi gli obiettivi indicati all'articolo 1, ogni Stato membro può concedere deroghe alle disposizioni degli articoli da 5 a 9 e subordinarle a condizioni individuali, per il suo territorio (...) applicabili ai trasporti effettuati impiegando:
(...)
p) veicoli utilizzati per il trasporto di animali vivi dalle fattorie ai mercati locali o viceversa, o dai mercati ai macelli locali, entro un raggio fino a 100 km».
- 6 Il regolamento n. 165/2004 stabilisce, in particolare, obblighi e requisiti relativi alla costruzione, all'installazione, all'uso, alla prova e al controllo dei tachigrafi utilizzati nel trasporto su strada.
- 7 Il considerando 3 di tale regolamento così recita:
«Determinati veicoli sono soggetti a un'esenzione dalle disposizioni del regolamento (...) n. 561/2006 (...). Per garantire la coerenza, dovrebbe essere possibile esonerare tali veicoli anche dall'ambito di applicazione del presente regolamento».

8 L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 165/2014 prevede quanto segue:

«Oltre alle definizioni di cui al paragrafo 1, ai fini del presente regolamento si intende per:

a) “tachigrafo” o “apparecchio di controllo”, l'apparecchio destinato all'installazione nei veicoli stradali per visualizzare, registrare, stampare, archiviare e generare in maniera automatica o semi-automatica i dettagli del movimento, compresa la velocità, di tali veicoli, in conformità dell'articolo 4, paragrafo 3, e dei dettagli di determinati periodi di attività dei loro conducenti;

(...)

d) “carta tachigrafica”, una carta a microprocessore destinata all'uso con il tachigrafo, che consente l'identificazione da parte del tachigrafo del ruolo del titolare della carta e consente il trasferimento e l'archiviazione dei dati;

(...)

f) “carta del conducente”, una carta tachigrafica rilasciata dalle autorità di uno Stato membro a un determinato conducente, che identifica il conducente e consente l'archiviazione dei dati sull'attività del conducente;

(...))».

9 L'articolo 3, paragrafo 2, di tale regolamento dispone:

«Gli Stati membri possono esonerare dall'applicazione del presente regolamento i veicoli di cui all'articolo 13, paragrafi 1 e 3, del regolamento (...) n. 561/2006».

Diritto tedesco

10 L'articolo 8 del Fahrpersonalgesetz (legge relativa al personale di guida dei trasporti su strada) dispone quanto segue:

«(1). Commette una violazione amministrativa chiunque violi, intenzionalmente o per negligenza,

1. in qualità di imprenditore,

(...)

b) una disposizione (...) del regolamento (...) n. 165/2014 (...)

(2). La violazione amministrativa è punibile con una sanzione amministrativa pecuniaria fino a EUR 30 000 nei casi regolati dal paragrafo 1, punti 1 e 3 (...))».

11 L'articolo 18, paragrafo 1, punto 16, della Fahrpersonalverordnung (regolamento relativo al personale di guida dei trasporti su strada) prevede quanto segue:

«(1) Conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (...) n. 561/2006 e all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (...) n. 165/2014, le seguenti categorie di veicoli sono esonerate (...) dall'applicazione degli articoli da 5 a 9 del regolamento (...) n. 561/2006, nonché dall'applicazione del regolamento (...) n. 165/2014:

(...)

16. I veicoli utilizzati per il trasporto di animali vivi dalle aziende agricole ai mercati locali o viceversa, o dai mercati ai macelli locali, entro un raggio fino a 100 chilometri dal luogo ove ha sede l'impresa».
- 12 L'articolo 23, paragrafo 1, punto 2, del regolamento relativo al personale di guida dei trasporti su strada precisa quanto segue:
- «(1) Commette una violazione amministrativa ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, punto 1, lettera b), della legge relativa al personale di guida dei trasporti su strada, chiunque, agendo in qualità di imprenditore, violi il regolamento (...) n. 165/2014 (...), in quanto, intenzionalmente o per negligenza,
- (...)
2. non provveda al buon funzionamento del tachigrafo oppure al buon uso del tachigrafo o della carta del conducente o del foglio di registrazione (...))».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 13 NK è un grossista di bestiame, stabilito in Bassa Sassonia, che acquista animali vivi da allevatori e li trasporta poi fino ai macelli, vendendoli a questi ultimi.
- 14 Nel mese di novembre 2016, NK ha acquistato dei suini da ingrasso da un allevatore del distretto di Cloppenburg, in Bassa Sassonia, e li ha fatti trasportare dall'azienda agricola fino al macello in uno dei suoi veicoli per bestiame. In occasione di un controllo su strada, è stato constatato che il guidatore del veicolo non aveva inserito la sua carta del conducente. In applicazione della legge e del regolamento relativi al personale di guida dei trasporti su strada, NK è stato condannato ad una sanzione amministrativa pecuniaria di EUR 750 per aver permesso e ordinato un trasporto senza carta del conducente, sanzione che è stata confermata da una decisione dell'Amtsgericht Oldenburg (Tribunale circoscrizionale di Oldenburg, Germania).
- 15 NK ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi all'Oberlandesgericht Oldenburg (Tribunale superiore del Land di Oldenburg, Germania), invocando l'applicazione della deroga prevista dall'articolo 13, paragrafo 1), lettera p), del regolamento n. 561/2006, alla quale fa rinvio l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 165/2014, e che è recepita nel diritto tedesco all'articolo 18, paragrafo 1, punto 16, del regolamento relativo al personale di guida dei trasporti su strada.
- 16 Ritenendo che l'interpretazione della nozione di «mercato» ai sensi del regolamento n. 561/2006 non apparisse evidente, l'Oberlandesgericht Oldenburg (Tribunale superiore del Land di Oldenburg) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se un grossista di bestiame, il quale acquisti animali vivi da un allevatore e li trasporti, entro una distanza di 100 chilometri, fino ad un macello, vendendoli a quest'ultimo, possa invocare la fattispecie derogatoria di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006 (...) – deroga applicabile ai “veicoli utilizzati per il trasporto di animali vivi dalle fattorie ai mercati locali o viceversa, o dai mercati ai macelli locali, entro un raggio fino a cento chilometri” –, per il fatto che l'acquisto dall'allevatore costituisce un “mercato” ai sensi di tale disposizione oppure perché la stessa impresa di commercio di bestiame è da considerarsi un “mercato”.

Nell'ipotesi in cui non sussista un “mercato” ai sensi della disposizione sopra citata:

Se un grossista di bestiame, il quale acquisti animali vivi da un allevatore e li trasporti, entro un raggio di 100 chilometri, fino ad un macello, vendendoli a quest'ultimo, possa invocare detta fattispecie derogatoria in via di applicazione analogica della disposizione sopra citata».

Sulla questione pregiudiziale

- 17 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il termine «mercato», figurante all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006, debba essere interpretato nel senso che esso designa la transazione effettuata tra un grossista di bestiame ed un allevatore, oppure lo stesso grossista di bestiame, oppure se sia possibile estendere la deroga prevista da tale disposizione ai veicoli che trasportano animali vivi dalle fattorie ai macelli locali.
- 18 In limine, occorre ricordare che, conformemente, in particolare, al suo articolo 1, il regolamento n. 561/2006 ha come obbiettivi l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza relative al settore stradale e il miglioramento delle condizioni di lavoro nonché della sicurezza stradale, obiettivi che si traducono in particolare nell'obbligo, in linea di principio, di dotare i veicoli adibiti al trasporto su strada di un tachigrafo omologato che consenta di controllare il rispetto dei periodi di guida e di riposo dei conducenti (sentenza del 13 marzo 2014, A. Karuse, C-222/12, EU:C:2014:142, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).
- 19 Ai sensi, in particolare, dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 165/2014, gli Stati membri possono tuttavia esonerare dall'installazione e/o dall'uso di tachigrafo i veicoli elencati, segnatamente, all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, inclusi quelli menzionati alla lettera p) di tale disposizione, ossia i «veicoli utilizzati per il trasporto di animali vivi dalle fattorie ai mercati locali o viceversa, o dai mercati ai macelli locali, entro un raggio fino a 100 chilometri».
- 20 Dal momento che la Repubblica federale di Germania si è avvalsa della facoltà concessa dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 165/2014, occorre dunque determinare la portata della deroga prevista dall'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006.
- 21 A tal proposito, va sottolineato che, costituendo una deroga agli articoli da 5 a 9 del regolamento n. 561/2006, le condizioni di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera p) di tale regolamento devono essere interpretate restrittivamente [v., per analogia, con riguardo all'articolo 13, paragrafo 1, lettera d), del suddetto regolamento, sentenza del 28 luglio 2011, Seeger, C-554/09, EU:C:2011:523, punto 33]. Inoltre, la portata di tale deroga dev'essere determinata tenendo conto delle finalità della normativa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2014, A. Karuse, C-222/12, EU:C:2014:142, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).
- 22 Per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera p) del regolamento n. 561/2006, occorre osservare che tale disposizione non riguarda il termine generico di «mercati», bensì l'espressione più specifica di «mercati locali». Orbene, tale espressione non lascia alcun dubbio sul fatto che la deroga di cui alla suddetta disposizione sia circoscritta in funzione del luogo di partenza e di destinazione del trasporto di animali vivi, non potendosi in alcun modo confondere le fattorie con i «mercati locali» del bestiame. Analogamente, l'aggettivo «locali» implica necessariamente che i «mercati» in questione designino non la materiale realizzazione di transazioni aventi ad oggetto il trasporto di animali vivi, a prescindere dal luogo ove tali transazioni vengono effettuate, bensì dei luoghi precisamente determinati, diversi sia, da un lato, dalle fattorie o dalle aziende agricole, sia, dall'altro, dai macelli locali, tutti situati nel perimetro geografico di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006.
- 23 Di conseguenza, contrariamente a quanto sostiene il governo norvegese nelle sue osservazioni scritte, dal tenore letterale dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006, emerge che un «mercato locale» non può essere confuso con il luogo in cui si trova una fattoria o un'azienda agricola, il che esclude che animali vivi possano essere trasportati da un grossista di bestiame direttamente da tale fattoria o da tale azienda agricola fino al macello locale.

- 24 Interpretare in senso opposto la deroga di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006 contrasterebbe altresì con le finalità di tale disposizione, nonché con quelle del suddetto regolamento.
- 25 A tal riguardo, occorre ricordare che, come la Corte ha già stabilito a proposito della deroga all'obbligo di utilizzo del tachigrafo prevista dall'articolo 14 bis, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE) n. 543/69 del Consiglio, del 25 marzo 1969, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, (GU 1969, L 77, pag. 49), come modificato dal regolamento (CEE) n. 2827/77 del Consiglio, del 12 dicembre 1977 (GU 1977, L 334, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 543/69»), formulata in termini sostanzialmente analoghi a quelli della deroga di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006, tale deroga mira a favorire attività di natura commerciale, prevalenti sul trasporto propriamente detto, e può riguardare solo trasporti di breve distanza, che sono effettuati nell'interesse di singole aziende agricole, corrispondenti alle esigenze normali vuoi di rifornimento delle aziende stesse, vuoi di smercio dei loro prodotti (sentenza del 28 marzo 1985, Hackett e a., 91/84 e 92/84, EU:C:1985:153, punti 16 e 19).
- 26 È con riferimento a tale finalità che la Corte ha escluso che rientrino nella deroga di cui all'articolo 14 bis, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 543/69 i trasporti che implicano precisamente — per quanto riguarda le distanze percorse, la potenza dei veicoli usati e l'intensità dello sfruttamento di questi — le caratteristiche che hanno giustificato la generalizzazione dell'uso del tachigrafo, cioè il rischio di eccessivo sfruttamento dei veicoli e dei loro conducenti, con tutte le conseguenze deplorabili per la tutela sociale dei lavoratori dei trasporti, per la sicurezza stradale e per la conservazione di una sana situazione di concorrenza nel settore di cui trattasi (sentenza del 28 marzo 1985, Hackett e a., 91/84 e 92/84, EU:C:1985:153, punto 21).
- 27 Certo, la deroga di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006, contrariamente a quella che era prevista dall'articolo 14 bis, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 543/69, contiene un requisito supplementare, relativo al raggio geografico all'interno del quale si applica.
- 28 Resta il fatto che interpretare la suddetta deroga in senso ampio, di modo che essa autorizzi l'esonero dall'utilizzo del tachigrafo per i veicoli che effettuano il trasporto di animali vivi direttamente dalla fattoria ai macelli locali presenterebbe il rischio di incitare taluni operatori economici, quali i grossisti di bestiame, ad utilizzare oltre misura veicoli di elevata potenza, che trasporterebbero quotidianamente, per molte ore e senza interruzione, animali vivi provenienti dalle diverse fattorie fino ai macelli locali, a dispetto, in particolare, degli obiettivi di protezione sociale dei conducenti e di sicurezza stradale perseguiti dal regolamento n. 561/2006. Come peraltro ha rilevato la Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, la materializzazione di un tale rischio è tanto più verosimile allorché la regione in questione è caratterizzata, come nel caso oggetto del procedimento principale, da un'alta densità di aziende di animali da allevamento e di centri di trasformazione di prodotti animali.
- 29 Tale interpretazione non può essere inficiata dagli argomenti esposti dal governo norvegese, basati, da un lato, sulla circostanza di una regolare diminuzione del numero di mercati locali di bestiame negli Stati membri, che richiederebbe di adottare un'interpretazione più flessibile della deroga di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006 e, dall'altro lato, sul rispetto della salute e del benessere degli animali, che sarebbe ulteriormente garantito se questi ultimi potessero essere trasportati dalle fattorie direttamente ai macelli locali.
- 30 Quanto al primo punto, anche supponendo che il numero di mercati locali di bestiame negli Stati membri sia effettivamente diminuito, anche in modo significativo, è sufficiente rilevare, al pari della Commissione, che il legislatore dell'Unione ha tuttavia espressamente respinto una proposta di quest'ultima volta a rendere più flessibile la portata della deroga di cui all'articolo 13, paragrafo 1,

lettera p) del regolamento n. 561/2006. Successivamente, inoltre, in sede di adozione del regolamento n. 165/2014, il legislatore dell'Unione si è limitato ad allargare il raggio geografico da 50 km a 100 km, senza pertanto eliminare l'espressione «mercati locali».

- 31 Per quanto riguarda il secondo punto, se è vero che l'esigenza del rispetto della salute e del benessere degli animali non figura tra gli obbiettivi perseguiti dal regolamento n. 561/2006, non è in ogni caso affatto escluso, contrariamente a quanto sembra suggerire il governo norvegese, che tale esigenza possa essere conciliata con questi ultimi. Infatti, l'eccessivo sfruttamento di veicoli che trasportano quotidianamente e senza interruzione animali vivi da diverse aziende agricole direttamente a uno o vari macelli locali non solo può influire sulle condizioni di lavoro dei conducenti e mettere a rischio la sicurezza stradale, il che giustifica l'utilizzo del tachigrafo da parte di tali veicoli, ma può altresì incidere negativamente sulla salute e sul benessere di tali animali.
- 32 Di conseguenza, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'espressione «mercati locali», di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento n. 561/2006, dev'essere interpretata nel senso che essa non può designare né la transazione effettuata tra un grossista di bestiame e un allevatore, né lo stesso grossista di bestiame, di modo che la deroga prevista da tale disposizione non può essere estesa ai veicoli che trasportano animali vivi direttamente dalle fattorie ai macelli locali.

Sulle spese

- 33 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

L'espressione «mercati locali», di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio, come modificato dal regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, dev'essere interpretata nel senso che essa non può designare né la transazione effettuata tra un grossista di bestiame e un allevatore, né lo stesso grossista di bestiame, di modo che la deroga prevista da tale disposizione non può essere estesa ai veicoli che trasportano animali vivi direttamente dalle fattorie ai macelli locali.

Firme