



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

19 ottobre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Trasporti su strada — Regolamento (CE) n. 561/2006 — Articolo 10, paragrafo 3 — Articoli 18 e 19 — Ammenda inflitta al conducente — Misure necessarie per applicare la sanzione, adottate nei confronti dell'impresa di trasporto — Fermo del veicolo»

Nella causa C-501/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged, Ungheria), con decisione del 28 ottobre 2014, pervenuta in cancelleria il 10 novembre 2014, nel procedimento

EL-EM-2001 Ltd

contro

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J.L. da Cruz Vilaça, presidente di sezione, M. Berger (relatore), A. Borg Barthet, E. Levits e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 ottobre 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'EL-EM-2001 Ltd, da D. M. Irinkov, ügyvéd;
- per la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, da M. Daniné Égető e B. Gyenge, jogtanácsosok;
- per il governo ungherese, da M. Fehér e G. Szima, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da K. Kraavi-Käerdi, in qualità di agente;
- per l'Irlanda, da A. Joyce e L. Williams, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: l'ungherese.

- per il governo svedese, da A. Falk e E. Karlsson, in qualità di agenti,
- per la Commissione europea, da J. Hottiaux e L. Havas, in qualità di agenti;
- per il governo norvegese, da T. Skjeie e B. Stankovic, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, 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 (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 del Consiglio e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio (GU 2006, L 102, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'EL-EM-2001 Ltd e la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Direzione generale delle dogane e delle imposte della regione di Dél-Alföld, Ungheria) in merito al fermo di un camion, di proprietà dell'EL-EM-2001 e da questa gestito, per garantire il pagamento di un'ammenda inflitta al conducente di tale veicolo, il quale era all'epoca alle dipendenze di tale società.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Il regolamento n. 3821/85

- 3 L'articolo 15, paragrafo 7, lettera a), del regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU 1985, L 370, pag. 8), come modificato dal regolamento n. 561/2006 (in prosieguo: il «regolamento n. 3821/85»), così dispone:

«Il conducente, quando guida un veicolo munito di un apparecchio di controllo conforme all'allegato I, deve essere in grado di presentare, su richiesta degli addetti ai controlli:

- i) i fogli di registrazione della settimana in corso e quelli utilizzati dal conducente stesso nei quindici giorni precedenti;
- ii) la carta del conducente se è titolare di una siffatta carta, e
- iii) ogni registrazione manuale e tabulato fatti nella settimana in corso e nei quindici giorni precedenti, come richiesto dal presente regolamento e dal regolamento [n. 561/2006].

Tuttavia, dopo il 1° gennaio 2008, i periodi di tempo di cui ai punti i) e iii) comprenderanno la giornata in corso e i ventotto giorni precedenti.

(...)».

Il regolamento n. 561/2006

4 Ai sensi dei considerando 17, 26 e 27 del regolamento n. 561/2006:

«(17) Il presente regolamento mira a migliorare le condizioni sociali dei lavoratori dipendenti cui si applica, nonché la sicurezza stradale in generale. A tal fine prevede disposizioni relative al tempo di guida massimo per giornata, per settimana e per periodo di due settimane consecutive, nonché una disposizione che obbliga il conducente a effettuare almeno un periodo di riposo settimanale regolare per periodo di due settimane consecutive e disposizioni in base alle quali un periodo di riposo giornaliero non può in nessun caso essere inferiore a un periodo ininterrotto di 9 ore. Dato che tali disposizioni garantiscono un riposo adeguato, e tenuto conto anche dell'esperienza acquisita negli ultimi anni in materia di applicazione, un sistema di compensazione per i periodi di riposo giornalieri ridotti non è più necessario.

(...)

(26) Gli Stati membri dovrebbero stabilire il regime delle sanzioni applicabili in caso di violazione del presente regolamento ed assicurare che esse siano effettivamente applicate. Tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate, dissuasive e non discriminatorie. Nell'insieme comune di misure a disposizione degli Stati membri dovrebbe essere prevista anche la possibilità di applicare il fermo al veicolo in caso di infrazione grave. Le disposizioni del presente regolamento relative a sanzioni o procedimenti non dovrebbero pregiudicare le norme nazionali in materia di onere della prova.

(27) Ai fini di un'applicazione chiara ed efficace è auspicabile garantire regole comuni in materia di responsabilità delle imprese di trasporto e dei conducenti in caso di violazione del presente regolamento. Tale responsabilità può tradursi in sanzioni penali, civili o amministrative negli Stati membri».

5 L'articolo 1 del regolamento n. 561/2006 prevede 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. Il presente regolamento mira inoltre ad ottimizzare il controllo e l'applicazione da parte degli Stati membri nonché a promuovere migliori pratiche nel settore dei trasporti su strada».

6 L'articolo 10, paragrafi da 1 a 3, dello stesso regolamento così dispone:

«1. È vietato alle imprese di trasporto retribuire i conducenti salariati o concedere loro premi o maggiorazioni di salario in base alle distanze percorse e/o al volume delle merci trasportate, se queste retribuzioni siano di natura tale da mettere in pericolo la sicurezza stradale e/o incoraggiare l'infrazione del presente regolamento.

2. Le imprese di trasporto organizzano l'attività dei conducenti di cui al precedente paragrafo in modo che essi possano rispettare le disposizioni del regolamento [n. 3821/85] e del capo II del presente regolamento. Le imprese di trasporto forniscono ai conducenti le opportune istruzioni ed effettuano controlli regolari per garantire che siano rispettate le disposizioni del regolamento [n. 3821/85] e del capo II del presente regolamento.

3. Le imprese di trasporto sono responsabili per le infrazioni commesse dai rispettivi conducenti, anche qualora l'infrazione sia stata commessa sul territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo.

Fatto salvo il diritto degli Stati membri di considerare le imprese di trasporto pienamente responsabili, detti Stati membri possono subordinare tale responsabilità all'infrazione dei paragrafi 1 e 2 da parte dell'impresa. Gli Stati membri possono tener conto di ogni prova per dimostrare che l'impresa di trasporto non può essere ragionevolmente considerata responsabile dell'infrazione commessa».

7 A termini dell'articolo 18 del regolamento n. 561/2006:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie all'attuazione del presente regolamento».

8 L'articolo 19 di tale regolamento prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri stabiliscono le sanzioni applicabili in caso di infrazione delle disposizioni del presente regolamento e del regolamento [n. 3821/85] e adottano i provvedimenti necessari a garantirne l'applicazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate, dissuasive e non discriminatorie. Nessuna infrazione del presente regolamento e del regolamento [n. 3821/85] è soggetta a più d'una sanzione o procedura. Gli Stati membri notificano alla Commissione tali provvedimenti e le disposizioni in materia di sanzioni entro la data di cui all'articolo 29, secondo comma. La Commissione provvede a informare gli Stati membri.

2. Uno Stato membro autorizza le autorità competenti a infliggere una sanzione a un'impresa e/o un conducente per un'infrazione al presente regolamento rilevata sul suo territorio e per la quale non sia già stata imposta una sanzione, anche qualora detta infrazione sia stata commessa sul territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo.

In via eccezionale, allorché viene constatata un'infrazione:

- che non è stata commessa sul territorio dello Stato membro interessato, e
- che è stata commessa da un'impresa stabilita o da un conducente la cui sede di lavoro è situata in un altro Stato membro o in un paese terzo,

fino al 1° gennaio 2009 uno Stato membro, anziché imporre una sanzione, può notificare l'infrazione all'autorità competente dello Stato membro o del paese terzo in cui l'impresa è stabilita o il conducente ha la sua sede di lavoro.

3. Allorché uno Stato membro avvia procedimenti o infligge una sanzione per una particolare infrazione, esso fornisce per iscritto al conducente le debite prove.

4. Gli Stati membri provvedono affinché un sistema di sanzioni proporzionate, che possono includere sanzioni pecuniarie, si applichi nei casi di inosservanza del presente regolamento o del regolamento (...) n. 3821/85 da parte delle imprese o dei caricatori, spedizionieri, operatori turistici, capifila, subappaltatori e agenzie di collocamento conducenti ad esse associati».

9 A termini dell'articolo 21 del regolamento n. 561/2006:

«Per affrontare i casi in cui uno Stato membro ritenga che vi sia stata una violazione del presente regolamento tale da poter chiaramente compromettere la sicurezza stradale, lo Stato membro dà potere all'autorità competente di procedere al fermo del veicolo in questione fino alla rimozione della causa della violazione. Gli Stati membri possono obbligare il conducente ad osservare un periodo di riposo giornaliero. Gli Stati membri, se del caso, possono inoltre ritirare, sospendere o limitare la licenza dell'impresa qualora essa sia stabilita nello Stato membro in questione o ritirare, sospendere o limitare la patente di guida del conducente. La Commissione, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 24, paragrafo 2, sviluppa orientamenti volti a promuovere un'applicazione armonizzata delle disposizioni del presente articolo».

Diritto ungherese

- 10 L'articolo 20 della közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (legge n. I del 1988 relativa alla circolazione stradale; in prosieguo: la «legge relativa alla circolazione stradale») così dispone:

«(1) È passibile di un'ammenda chiunque violi le disposizioni previste dalla presente legge nonché da normative specifiche e da atti di diritto comunitario, riguardanti

(...)

- d) l'uso dell'apparecchio di controllo e del disco tachigrafico nel settore dei trasporti su strada, nonché delle carte necessarie per i tachigrafi digitali,

(...)

(7) In caso di controllo stradale, può essere disposto il fermo del veicolo, conformemente ai requisiti relativi alle misure cautelari disciplinati dalla legge recante disposizioni generali in materia di procedimento e servizi amministrativi – nel rispetto della normativa in materia di interruzione del trasporto di merci pericolose, prodotti alimentari molto deperibili e animali vivi – durante il procedimento amministrativo oppure fino al pagamento dell'ammenda o alla costituzione di una garanzia per l'adempimento dell'obbligazione pecuniaria, senza adottare una decisione di merito ad hoc. Il veicolo non può essere sottoposto a fermo, in particolare, nei casi in cui

- a) la sede, il domicilio o il luogo di residenza abituale del debitore (o dei debitori) dell'ammenda si trova nel territorio ungherese e in cui il debitore ha un codice fiscale o una partita IVA attribuiti dall'amministrazione fiscale dello Stato, o
- b) un ente finanziario si fa garante o presta cauzione per l'obbligo di pagare l'ammenda oppure tale obbligo viene assunto da un'impresa con partita IVA e registrata nel territorio nazionale, purché il debitore dell'ammenda lo dimostri in modo soddisfacente durante il procedimento.

(7a) Qualora il controllo riveli che una delle regole elencate al paragrafo 1, lettere c), e) e h), è stata violata e tale violazione rappresenti un rischio per la sicurezza stradale, l'autorità competente può disporre il fermo del veicolo fino alla rimozione di tale rischio, conformemente ai requisiti relativi alle misure cautelari disciplinati dalla legge recante disposizioni generali in materia di procedimento e servizi amministrativi, senza che sia necessario adottare una decisione di merito ad hoc».

- 11 L'articolo 5 del közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. kormányrendelet (decreto governativo n. 156/2009, relativo all'importo delle ammende irrogabili in caso di violazione di determinate disposizioni relative al trasporto su strada di merci e persone e alla circolazione stradale, nonché alle competenze amministrative in materia di imposizione delle ammende), del 29 luglio 2009, prevede quanto segue:

«In relazione all'articolo 20, paragrafo 1, lettera d), della legge [relativa alla circolazione stradale], l'importo dell'ammenda fissato conformemente all'allegato 4 di questo stesso decreto deve, – salvo disposizione legislativa o regolamentare contraria, – essere pagato dalla persona che viola una disposizione relativa all'apparecchio di controllo e al disco tachigrafico, nonché al loro utilizzo, prevista:

(...)

- e) nel regolamento [n. 3821/85].

(...))».

- 12 L'articolo 143 della közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (legge n. CXL del 2004 recante disposizioni generali in materia di procedimento e servizi amministrativi), intitolato «Provvedimenti cautelari», prevede quanto segue:

«(1) Qualora sia messa in pericolo la successiva esecuzione dell'obbligo che sta alla base del procedimento, è possibile disporre a titolo di provvedimento cautelare, prima che scada il termine di esecuzione ed entro cinque giorni da quando si verifica il fatto che fa sorgere tale timore, la costituzione di una garanzia relativa al credito pecuniario o il sequestro di una cosa determinata.

(2) Il provvedimento cautelare è disposto dall'autorità di primo grado e attuato dall'organo esecutivo.

(3) Il provvedimento cautelare deve essere ritirato se

- a) era stato adottato per garantire un obbligo di pagamento e l'importo corrispondente a tale obbligo è stato depositato presso l'organo esecutivo,
- b) era stato adottato per garantire l'esecuzione di un atto ed è stato dimostrato in modo da escludere ogni dubbio che sono stati compiuti tutti gli atti preparatori richiesti per l'esecuzione volontaria di tale atto, il quale è ormai il solo ad impedire il provvedimento cautelare, o se
- c) il motivo alla base dell'adozione del provvedimento cautelare non sussiste più per qualsiasi altra ragione

(...))».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 13 L'EL-EM-2001 è un'impresa di trasporto registrata in Bulgaria. In occasione di un trasporto effettuato in Ungheria, uno dei dipendenti di tale impresa, che conduceva un camion di cui quest'ultima è allo stesso tempo proprietaria e amministratrice, è stato sottoposto a un controllo stradale. In detta occasione, le autorità competenti hanno constatato un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 15, paragrafo 7, lettera a), del regolamento n. 3821/85.
- 14 Il 25 febbraio 2014 la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága (direzione dipartimentale delle dogane e delle finanze di Csongrád, facente capo all'amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane, Ungheria) (in prosieguo: l'«autorità amministrativa di primo grado») ha, pertanto, inflitto un'ammenda amministrativa di 400 000 fiorini ungheresi (HUF) (circa EUR 1 270) al conducente di detto veicolo. In più, la suddetta autorità ha deciso di adottare un provvedimento cautelare, per assicurare l'obbligo di pagamento di tale ammenda, e, a tal titolo, ha disposto il fermo del veicolo fino al pagamento di detta ammenda.
- 15 Nell'ambito di un ricorso proposto dall'EL-EM-2001, l'autorità amministrativa di secondo grado ha confermato la decisione che disponeva tale provvedimento cautelare.
- 16 L'EL-EM-2001 ha proposto un ricorso diretto all'annullamento di tale decisione dinanzi allo Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Tribunale amministrativo del lavoro di Szeged, Ungheria).
- 17 L'EL-EM-2001 ha sostenuto, al riguardo, di non essere coinvolta dal procedimento amministrativo che ha dato luogo alla decisione impugnata e di non essere parte del procedimento. Essa si è fondata sul fatto che, dato che la violazione era stata commessa dal conducente del veicolo in parola e che solamente costui era stato condannato dall'autorità amministrativa di primo grado a pagare

l'ammenda, essa stessa, in qualità di datore di lavoro del conducente, non poteva essere sottoposta a una misura cautelare quale il fermo del veicolo che gestiva. Essa ha fatto presente che nessuna norma di diritto autorizzava un simile fermo di un bene appartenente a un terzo che non era parte del procedimento amministrativo e che non aveva commesso la violazione.

- 18 L'amministrazione ha chiesto che il ricorso dell'EL-EM-2001 fosse respinto adducendo, in particolare, che quest'ultima era parte del procedimento amministrativo e che d'altronde aveva esercitato il suo diritto di ricorso contro la decisione che disponeva il fermo del veicolo in parola. Infatti, quando è stata inflitta un'ammenda, a prescindere dalla persona che la deve pagare, la legge ungherese consentirebbe all'autorità amministrativa, nel caso in cui al conducente o al responsabile del veicolo sia stata inflitta un'ammenda amministrativa, di disporre il fermo del veicolo usato al momento in cui è stata rilevata l'infrazione.
- 19 Date tali circostanze, lo Szegedi Közigazgatási és munkaügyi bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged) ha deciso di sospendere la decisione e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, debba essere interpretato nel senso che le misure necessarie per eseguire una sanzione stabilita e imposta da uno Stato membro in caso di infrazione possano essere applicate solo alla persona che ha commesso l'infrazione.

In altre parole: alla luce dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 561/2006, se sia in contrasto con l'obbligo incombente agli Stati membri in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento (CE) n. 561/2006, una normativa nazionale secondo cui le misure necessarie per eseguire una sanzione stabilita e imposta da uno Stato membro si applicano a una persona (fisica o giuridica) a carico della quale, nel procedimento amministrativo, non è stata constatata la commissione di alcuna infrazione.

- 2) In caso di risposta negativa alla prima questione, se l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006 debba essere interpretato nel senso che una misura applicata ad un terzo (persona fisica o giuridica) per l'infrazione commessa da un'altra persona, senza che sia stata accertata la commissione di infrazioni da parte di tale terzo, costituisca una sanzione inflitta a quest'ultimo, a prescindere dalla sua denominazione.
- 3) In caso di risposta affermativa alla seconda questione, se sia in contrasto con il divieto di doppia valutazione di cui all'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 561/2006, una normativa nazionale che, ai fini dell'esecuzione di una sanzione imposta per un'infrazione commessa dal conducente, consente di imporre una sanzione – denominata misura, ma di contenuto sanzionatorio – a un'altra persona (fisica o giuridica)».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 20 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 561/2006 osti a una normativa nazionale che autorizzi, a titolo di misura cautelare, il fermo di un veicolo di proprietà di un'impresa di trasporto, nel caso in cui, da un lato, il conducente, dipendente di tale impresa, fosse alla guida di tale veicolo violando le disposizioni del regolamento n. 3821/85 e, dall'altro, l'autorità nazionale non abbia fatto valere la responsabilità di detta impresa.

- 21 A tal proposito occorre ricordare che, secondo il considerando 17 e l'articolo 1 del regolamento n. 561/2006, quest'ultimo mira, in particolare, a migliorare le condizioni sociali dei lavoratori cui si applica, nonché la sicurezza stradale in generale.
- 22 In base al considerando 27 del regolamento n. 561/2006, ai fini di un'applicazione chiara ed efficace delle norme relative ai tempi di guida e di riposo, è auspicabile garantire regole comuni in materia di responsabilità delle imprese di trasporto e dei conducenti in caso di violazione di tale regolamento. Tale responsabilità può tradursi in sanzioni penali, civili o amministrative negli Stati membri.
- 23 L'articolo 18 del regolamento n. 561/2006 prevede, a tal proposito, che gli Stati membri adottino le disposizioni necessarie all'attuazione del medesimo regolamento.
- 24 Di conseguenza, l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, impone agli Stati membri di stabilire «le sanzioni applicabili in caso di infrazione delle disposizioni di [tale] regolamento e del regolamento (...) n. 3821/85» e di adottare «i provvedimenti necessari a garantirne l'applicazione».
- 25 Da tali disposizioni risulta che l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 561/2006 non è l'armonizzazione delle sanzioni, in quanto il suddetto regolamento lascia invece agli Stati membri la libertà di decidere se disporre sanzioni e quali siano necessarie alla sua applicazione (v., in tal senso, sentenza del 9 febbraio 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 22).
- 26 Ciò posto, occorre rilevare che l'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento n. 561/2006 abilita esplicitamente gli Stati membri a considerare le imprese di trasporto «pienamente responsabili» delle infrazioni commesse dai conducenti loro dipendenti.
- 27 Del pari, secondo l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 561/2006 ogni Stato membro consente alle autorità competenti di infliggere una sanzione ad un'impresa e/o ad un conducente per un'infrazione al medesimo regolamento rilevata sul suo territorio e per la quale non sia stata già imposta una sanzione.
- 28 Emerge da tale disposizione che il regolamento n. 561/2006 assoggetta tanto le imprese di trasporto quanto i conducenti a determinati obblighi e ritiene le prime e i secondi responsabili dell'inosservanza dei rispettivi obblighi (sentenza del 9 giugno 2016, *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, punto 32).
- 29 Dalla formulazione del considerando 27 di detto regolamento emerge inequivocabilmente anche che gli Stati membri sono autorizzati a prevedere un regime di responsabilità dei conducenti per le infrazioni a detto regolamento e che essi dispongono di un potere discrezionale per quanto attiene alla natura delle sanzioni applicabili (sentenza del 9 giugno 2016, *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, punto 34).
- 30 Nei limiti in cui, da un lato, gli Stati membri sono tenuti, a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, a fissare norme riguardanti le sanzioni per infrazioni a tale regolamento, in modo che siffatte sanzioni siano effettive, proporzionate, dissuasive e non discriminatorie, e, dall'altro, detto regolamento non esclude la responsabilità dei conducenti, ne consegue che tali Stati possono prevedere disposizioni che consentano di infliggere sanzioni ai conducenti, in via esclusiva o meno (sentenza del 9 giugno 2016, *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, punto 35).
- 31 Inoltre, la Corte ha dichiarato che un sistema di responsabilità oggettiva ha la caratteristica di spingere il datore di lavoro a organizzare il lavoro dei suoi dipendenti in maniera tale da garantire l'osservanza del regolamento n. 561/2006 e che la sicurezza stradale riveste un interesse generale tale da giustificare l'imposizione di un'ammenda al datore di lavoro per le infrazioni commesse dal suo dipendente ed un sistema di responsabilità penale oggettiva (sentenza del 10 luglio 1990, *Hansen*, C-326/88, EU:C:1990:291, punto 19).

- 32 Infine, occorre ricordare che, ai sensi del considerando 26 del regolamento n. 561/2006, nell'insieme comune di misure a disposizione degli Stati membri dovrebbe essere prevista anche la possibilità di applicare il fermo al veicolo in caso di infrazione grave.
- 33 L'articolo 21 del regolamento n. 561/2006 prevede, in questo contesto, che gli Stati membri possano, in caso di infrazione tale da compromettere chiaramente la sicurezza stradale, dar potere all'autorità competente di procedere al fermo del veicolo in questione fino alla rimozione della causa della violazione. Gli Stati membri possono obbligare il conducente ad osservare un periodo di riposo giornaliero o, se del caso, possono anche ritirare, sospendere o limitare la licenza dell'impresa qualora essa sia stabilita nello Stato membro in questione o ritirare, sospendere o limitare la patente di guida del conducente.
- 34 Risulta da quanto precede che, tenuto conto dell'obiettivo perseguito, consistente nel far rispettare, sia ai conducenti sia alle imprese, gli obblighi loro incombenti ai sensi dei regolamenti nn. 3821/85 e 561/2006, l'adozione di una misura cautelare quale il fermo del veicolo nei confronti dell'impresa di trasporto per un'infrazione commessa dal suo conducente, ai fini di garantire l'esecuzione della sanzione emessa in seguito a tale infrazione, è, di per sé, compatibile con il diritto dell'Unione.
- 35 Tuttavia, va ricordato che l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006 impone agli Stati membri di stabilire sanzioni applicabili in caso di infrazione di tale regolamento e del regolamento n. 3821/85 che siano «effettive, proporzionate, dissuasive e non discriminatorie».
- 36 Cionondimeno, il suddetto regolamento non contiene norme più precise riguardo alla fissazione di dette sanzioni nazionali e non stabilisce, in particolare, alcun criterio esplicito in ordine alla valutazione della proporzionalità di siffatte sanzioni (sentenza del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 22).
- 37 Secondo una giurisprudenza costante, in mancanza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale normativa, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate. Essi sono tuttavia tenuti ad esercitare la loro competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità (v. sentenza del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).
- 38 A tali requisiti si devono conformare anche le altre misure strettamente legate alle sanzioni che, come il fermo di un veicolo, ne garantiscono l'efficacia.
- 39 Pertanto, nel caso di specie, il provvedimento cautelare consentito dalla normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale non deve eccedere i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., in tal senso, sentenza del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punti 24 e 53 e giurisprudenza ivi citata).
- 40 La Corte ha statuito, in tale contesto, che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente dissuasivo, fermo restando il rispetto del principio generale di proporzionalità (sentenza del 27 marzo 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punto 45).

- 41 La Corte ha inoltre dichiarato che il principio di proporzionalità si impone agli Stati membri non solamente per quanto concerne la determinazione degli elementi costitutivi di un'infrazione e delle norme relative all'entità delle sanzioni pecuniarie, ma anche riguardo alla valutazione degli elementi che possono essere presi in considerazione per la fissazione della sanzione (sentenza del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 54).
- 42 Ciò premesso, è pacifico che la misura cautelare di cui trattasi nel procedimento principale è stata adottata nell'ambito di un procedimento amministrativo intentato esclusivamente nei confronti del conducente responsabile. La normativa ungherese prevede al riguardo, all'articolo 20, paragrafo 7, della legge relativa alla circolazione stradale, in combinato disposto con l'articolo 143 della legge n. CXL del 2004 recante disposizioni generali in materia di procedimento e servizi amministrativi, che, in caso di controllo stradale, possa essere disposto il fermo del veicolo – nel rispetto della normativa in materia di interruzione del trasporto di merci pericolose, prodotti alimentari molto deperibili e animali vivi – durante il procedimento amministrativo oppure fino al pagamento dell'ammenda o alla costituzione di una garanzia per l'adempimento dell'obbligazione pecuniaria, allorché l'autorità competente ritiene che la successiva esecuzione dell'obbligo che sta alla base del procedimento sia in pericolo, senza che sia necessario adottare una decisione di merito ad hoc.
- 43 Occorre, inoltre, osservare che, in forza dell'articolo 20, paragrafo 7, della legge relativa alla circolazione stradale, il veicolo non può essere sottoposto a fermo in particolare quando la sede, il domicilio o il luogo di residenza abituale del debitore dell'ammenda si trova nel territorio ungherese e il debitore ha un codice fiscale o una partita IVA attribuiti dall'amministrazione fiscale dello Stato, o quando un ente finanziario si fa garante o versa cauzione per il rispetto dell'obbligo di pagamento dell'ammenda inflitta, o quando di tale obbligo si fa carico un'impresa con partita IVA e registrata nel territorio nazionale, purché il debitore dell'ammenda lo dimostri in modo soddisfacente durante il procedimento.
- 44 Ne consegue che l'unico scopo perseguito dal fermo di un veicolo consiste nel garantire il pagamento veloce dell'ammenda inflitta a titolo di sanzione.
- 45 Sebbene una misura cautelare del genere sia, in linea di principio, appropriata ed efficace per conseguire gli obiettivi di miglioramento delle condizioni sociali dei lavoratori e della sicurezza stradale, di cui al regolamento n. 561/2006, il fermo di un veicolo appartenente a un'impresa di trasporto che non è parte responsabile di un procedimento amministrativo va oltre quanto necessario per raggiungere tali obiettivi.
- 46 Infatti, come rilevato dalla Commissione al punto 43 delle sue osservazioni, esistono misure altrettanto efficaci, ma meno restrittive e meno sproporzionate, nei confronti del diritto di proprietà, tra le quali si annoverano, in particolare, la sospensione, il ritiro o la limitazione della patente di guida del conducente fino al pagamento dell'ammenda. Tale misura consentirebbe all'impresa di trasporto di prendere un altro conducente, in grado di guidare il veicolo interessato e ciò a prescindere dal pagamento dell'ammenda.
- 47 Quanto all'esigenza di efficacia e all'effetto dissuasivo della misura di cui trattasi, risultante dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, in combinato disposto con l'articolo 18 di tale regolamento, va rilevato che una misura risponde a tali criteri quando sprona gli attori coinvolti nel trasporto stradale a evitare sanzioni e, qualora sia inflitta un'ammenda, a pagarla sollecitamente. L'effetto dissuasivo è maggiore quando il debitore dell'ammenda è anche il proprietario del veicolo in stato di fermo. Ciò avviene, in particolare, quando l'autore dell'infrazione è allo stesso tempo il conducente e il proprietario del veicolo o quando sia il conducente sia l'impresa sono sanzionati per aver commesso un'infrazione.

- 48 Orbene, nel procedimento principale, è stata inflitta un'ammenda soltanto al conducente, dato che la responsabilità dell'impresa, che non ha preso parte al procedimento amministrativo, non è stata accertata e neppure messa in causa. Tuttavia, il provvedimento cautelare riguarda esclusivamente detta impresa, nonostante essa non abbia commesso alcuna infrazione. Ciò posto, il provvedimento cautelare costituito dal fermo del veicolo non è veramente dissuasivo ed efficace nei confronti del conducente. Un provvedimento quale, in particolare, il ritiro, la sospensione o la limitazione della patente a detto conducente fino all'avvenuto pagamento dell'ammenda sarebbe, invece, dissuasivo ed efficace, e risponderebbe ai requisiti del principio di proporzionalità.
- 49 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che il regolamento n. 561/2006 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale la quale autorizzi, a titolo di provvedimento cautelare, il fermo di un veicolo appartenente a un'impresa di trasporto, nel caso in cui, da un lato, il conducente di tale veicolo, dipendente di tale impresa, ne fosse alla guida infrangendo le norme del regolamento n. 3821/85, e, dall'altro, l'autorità nazionale competente non abbia fatto valere la responsabilità di tale impresa, giacché tale provvedimento cautelare non risponde ai requisiti del principio di proporzionalità.

Sulla seconda e sulla terza questione

- 50 Alla luce della risposta fornita alla prima questione non occorre rispondere alla seconda e alla terza questione.

Sulle spese

- 51 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 (Quinta Sezione) dichiara:

Il 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 (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 del Consiglio e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale la quale autorizzi, a titolo di provvedimento cautelare, il fermo di un veicolo appartenente a un'impresa di trasporto, nel caso in cui, da un lato, il conducente di tale veicolo, dipendente di tale impresa, ne fosse alla guida infrangendo le norme del regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e, dall'altro, l'autorità nazionale competente non abbia fatto valere la responsabilità di tale impresa, giacché tale provvedimento cautelare non risponde ai requisiti del principio di proporzionalità.

Firme