

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

26 settembre 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Trasporti – Trasporti su strada – Regolamento (CE) n. 561/2006 – Articolo 19, paragrafo 2, primo comma – Sanzione amministrativa avente ad oggetto un’infrazione commessa sul territorio dello Stato membro in cui ha sede un’impresa, inflitta dalle autorità competenti di un altro Stato membro nel quale l’infrazione è stata constatata»

Nella causa C-513/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Amtsgericht Köln (Tribunale circoscrizionale di Colonia, Germania), con decisione del 31 luglio 2017, pervenuta in cancelleria il 22 agosto 2017, nel procedimento promosso da

Josef Baumgartner,

con l’intervento di:

Bundesamt für Güterverkehr,

Staatsanwaltschaft Köln,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da A. Rosas (relatore), presidente di sezione, A. Prechal ed E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Bundesamt für Güterverkehr, da A. Marquardt, in qualità di agente;
- per il governo ellenico, da M. Tassopoulou e D. Tsagkaraki, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da G. Braun 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

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento d'opposizione, proposto dal sig. Josef Baumgartner contro un'ammenda ad esso inflitta nella sua qualità di rappresentante della Transporte Josef Baumgartner GmbH & Co KG (in prosieguo: la «società»), avente sede in Austria, dal Bundesamt für Güterverkehr (Ufficio federale per il trasporto merci, Germania), per la violazione del regolamento n. 561/2006, che sarebbe stata commessa nello Stato membro in cui tale impresa ha sede.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi dei considerando 14, 19 e 26 del regolamento n. 561/2006:

«14) Per garantire un'attuazione efficace è essenziale che, dopo un periodo transitorio, le autorità competenti siano in grado di verificare, nel corso dei controlli stradali, la debita osservanza dei periodi di guida e di riposo nel giorno in cui è effettuato il controllo e nei 28 giorni precedenti.

(...)

19) Nell'interesse della sicurezza stradale e per una migliore osservanza delle disposizioni in materia, tenuto conto dell'aumento del volume di traffico transfrontaliero nel trasporto sia di persone che di cose, è opportuno che nel corso dei controlli stradali e dei controlli nei locali delle imprese si considerino anche i periodi di guida, i periodi di riposo e le interruzioni effettuati in altri Stati membri o in paesi terzi e si accerti se le pertinenti disposizioni siano state adeguatamente e completamente osservate.

(...)

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».

4 L'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento n. 561/2006 stabilisce quanto segue:

«a) Un'impresa di trasporto che utilizza veicoli dotati di apparecchi di controllo in conformità dell'allegato IB 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),] e che rientrano nel campo di applicazione del presente regolamento:

i) garantisce che tutti i dati pertinenti siano trasferiti dall'unità di bordo e dalla carta del conducente secondo la frequenza stabilita dallo Stato membro, e che siano trasferiti con maggiore

frequenza affinché vengano trasferiti tutti i dati relativi alle attività intraprese dall'impresa, o per conto della stessa;

ii) garantisce che tutti i dati trasferiti tanto dall'unità di bordo quanto dalla carta del conducente siano conservati per almeno 12 mesi successivamente alla registrazione e, se un addetto ai controlli dovesse richiederlo, tali dati siano accessibili, direttamente o a distanza, presso i locali dell'impresa;

b) Nel presente paragrafo, il termine "trasferimento" corrisponde alla definizione di cui all'allegato IB, capo I, lettera s), del regolamento (CEE) n. 3821/85.

c) Il periodo massimo entro il quale i dati pertinenti sono trasferiti ai sensi della precedente lettera a), punto i) è stabilito dalla Commissione conformemente alla procedura di cui all'articolo 24, paragrafo 2».

5 L'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 561/2006 è formulato nel modo seguente:

«1. Gli Stati membri stabiliscono le sanzioni applicabili in caso di infrazione delle disposizioni del presente regolamento e del regolamento (CEE) 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 (CEE) 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 ne informa 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, allorquando 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».

6 L'articolo 13 del regolamento n. 3821/85, come modificato dal regolamento (UE) n. 1266/2009 della Commissione, del 16 dicembre 2009 (GU 2009, L 339, pag. 3), così disponeva:

«Il datore di lavoro ed i conducenti provvedono al buon funzionamento e al buon uso, da una parte, dell'apparecchio di controllo e, dall'altra, della carta del conducente ove il conducente sia incaricato di guidare un veicolo dotato di un apparecchio di controllo conforme all'allegato I B».

7 L'allegato I B, capo I, di tale regolamento, così disponeva:

«Ai fini del presente allegato si applicano le seguenti definizioni:

l) “carta dell’azienda”: una carta tachigrafica rilasciata dalle autorità di uno Stato membro al proprietario o detentore di veicoli muniti di apparecchio di controllo; la carta dell’azienda identifica l’impresa e consente la visualizzazione, il trasferimento e la stampa dei dati memorizzati nell’apparecchio di controllo su cui tale impresa ha attivato un blocco o su cui nessuna impresa ha attivato un blocco;

(...)

s) “trasferimento”: la copia, unitamente alla firma digitale, di una parte o di una serie completa di file di dati registrati nella memoria di dati del veicolo o nella memoria della carta tachigrafica necessari per accertare la conformità con le disposizioni del regolamento (CE) n. 561/2006.

(...)».

Normativa tedesca

8 L’articolo 2, paragrafo 5, seconda frase, della Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (regolamento d’attuazione della legge relativa al personale dei trasporti su strada; in prosieguo: la «Fahrpersonalverordnung») prevede, in sostanza, che, riguardo ai veicoli rientranti nell’ambito d’applicazione del regolamento n. 561/2006, l’imprenditore deve fare in modo che tutti i dati delle carte del conducente siano trasferiti entro i 28 giorni successivi alla registrazione nell’impresa.

9 L’articolo 5 del Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (legge sugli illeciti amministrativi; in prosieguo: l’«OWiG») così dispone:

«Qualora la legge non disponga altrimenti, possono essere sanzionati unicamente gli illeciti amministrativi commessi nell’ambito di applicazione territoriale della presente legge o, al di fuori di esso, su una nave o un aeromobile autorizzati a battere bandiera federale della Repubblica federale di Germania o a munirsi del contrassegno della nazionalità di detto Stato».

10 L’articolo 9 dell’OWiG enuncia sostanzialmente che il rappresentante di una persona fisica o giuridica può essere sanzionato per fatti che integrano i presupposti di un illecito commesso dalla persona rappresentata.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

11 Nel corso di un controllo stradale effettuato in Germania il 19 novembre 2015, le autorità competenti hanno constatato due infrazioni al regolamento n. 561/2006 su uno dei veicoli appartenenti alla società.

12 Da un lato, i dati della carta del conducente non erano stati trasmessi nel termine fissato all’articolo 10, paragrafo 5, lettera a), punto i) del regolamento n. 561/2006, in combinato disposto con l’articolo 2, paragrafo 5, della Fahrpersonalverordnung. Dall’altro, la carta dell’azienda non era stata introdotta nell’apparecchio di controllo di tale veicolo.

13 Il 15 febbraio 2016, il sig. Baumgartner, quale rappresentante della società, è stato invitato a formulare le sue osservazioni sulle censure così contestate. In assenza di reazioni da parte dell’interessato, l’Ufficio federale per il trasporto merci ha deciso di applicargli una sanzione di EUR 406,25 per le due infrazioni suddette.

14 Il sig. Baumgartner ha proposto opposizione contro tale decisione dinanzi a detto ufficio contestando la sua competenza territoriale a sanzionare le infrazioni constatate.

15 Il ricorrente nel procedimento principale ha affermato che, in forza dell'articolo 2, paragrafo 5, seconda frase, della Fahrpersonalverordnung, l'obbligo di trasferire i dati della carta del conducente e di attivare il blocco aziendale è imposto soltanto alla sede dell'impresa. Poiché la Transporte Josef Baumgartner ha sede in Austria, il ricorrente nel procedimento principale ritiene che l'infrazione contestata sia stata commessa al di fuori dell'ambito d'applicazione territoriale dell'articolo 5 dell'OWiG.

16 Nella decisione di rinvio, l'Amtsgericht Köln (Tribunale circoscrizionale, Colonia, Germania), chiamato a statuire sull'opposizione proposta dal sig. Baumgartner, ha osservato che l'Oberlandesgericht Köln (Tribunale superiore del Land, Colonia, Germania), in un'ordinanza del 31 luglio 2017, aveva, in una causa analoga, accolto l'interpretazione della normativa nazionale esposta al punto precedente.

17 Peraltro, in tale ordinanza, l'Oberlandsgericht Köln (Tribunale superiore del Land, Colonia) si sarebbe rifiutato di riconoscere alle autorità tedesche un potere sanzionatorio basato sull'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 561/2006.

18 Pur riconoscendo che il regolamento n. 561/2006 era direttamente applicabile, rispondendo così alla nozione di «legge», ai sensi dell'espressione «a meno che la legge non disponga altrimenti», che l'articolo 5 dell'OWiG impiega, l'Oberlandsgericht Köln (Tribunale superiore del Land, Colonia) avrebbe considerato che l'articolo 19, paragrafo 2, di tale regolamento doveva essere interpretato nel senso che lo Stato membro che avesse constatato un'infrazione abilitava le autorità di un altro Stato membro a sanzionarla, indipendentemente dal luogo in cui essa era stata commessa, in modo che l'Ufficio federale per il trasporto merci non era competente, nella specie, a sanzionare esso stesso l'infrazione constatata.

19 Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, l'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 561/2006 deve essere interpretato nel senso che tale disposizione abilita gli Stati membri a sanzionare infrazioni a tale regolamento constatate sul loro territorio, anche se tali infrazioni sono state commesse sul territorio di un altro Stato membro.

20 Detto giudice considera che tale interpretazione è corroborata dall'articolo 19, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 561/2006. In forza di tale disposizione, fino al 1° gennaio 2009, se veniva constatata un'infrazione che non era stata commessa sul suo territorio, uno Stato membro, anziché imporre una sanzione, poteva notificare l'infrazione all'autorità competente dello Stato membro o del paese terzo in cui l'impresa era stabilita o il conducente aveva la sua sede di lavoro.

21 In tal contesto, l'Amtsgericht Köln (Tribunale circoscrizionale di Colonia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 19, paragrafo 2, primo periodo, del regolamento (...) n. 561/2006 debba essere interpretato nel senso che solo lo Stato membro nel cui territorio una determinata impresa ha la propria sede può infliggere una sanzione a carico di detta impresa o del suo dirigente a norma degli articoli 30, 9 e 130 dell'[OWiG] per un illecito amministrativo commesso presso la sede dell'impresa stessa o se, invece, anche altri Stati membri siano legittimati a sanzionare un illecito amministrativo ove rilevato sul loro territorio».

Sulla questione pregiudiziale

22 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 561/2006 debba essere interpretato nel senso che autorizza direttamente le autorità competenti di uno Stato membro a infliggere una sanzione a un'impresa o a un suo dirigente per un'infrazione al regolamento suddetto constatata sul suo territorio, anche se tale infrazione è stata commessa sul territorio di un altro Stato membro nel quale tale impresa ha sede.

23 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, *Vaditrans*, C-102/16, EU:C:2017:1012, punto 20 e giurisprudenza citata).

24 In forza dell'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 561/2006, uno Stato membro autorizza le autorità competenti a infliggere una sanzione a un'impresa e/o a un conducente per un'infrazione a tale 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.

25 Tuttavia, come hanno rilevato il governo austriaco e la Commissione nelle loro osservazioni, le interpretazioni accolte dal giudice del rinvio, da un lato, e dal ricorrente nel procedimento principale, dall'altro, sono ammissibili sul piano grammaticale, dato che tale disposizione non menziona univocamente quale sia lo Stato membro da cui dipendono le «autorità competenti».

26 La Corte ha già considerato che l'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 561/2006 prevede esplicitamente la possibilità che le autorità competenti di uno Stato membro infliggano una sanzione a un'impresa e/o a un conducente per un'infrazione a tale regolamento, anche se detta infrazione è stata commessa sul territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo (v., in tal senso, sentenza del 9 giugno 2016, *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, punto 33).

27 Peraltro, la Corte ha dichiarato che il regolamento n. 561/2006, oltre al miglioramento delle condizioni di lavoro del personale del settore del trasporto stradale, persegue anche l'obiettivo del miglioramento della sicurezza stradale in generale (v., in tal senso, sentenza del 9 giugno 2016, *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, punto 39).

28 A tal fine e per garantire un'attuazione efficace delle disposizioni del regolamento n. 561/2006, come confermato dal considerando 14 di quest'ultimo, è essenziale che, dopo un periodo transitorio, le autorità competenti siano in grado di verificare, nel corso dei controlli stradali, la debita osservanza dei periodi di guida e di riposo nel giorno in cui è effettuato il controllo e nei 28 giorni precedenti.

29 Come ha osservato l'Ufficio federale per il trasporto merci nelle sue osservazioni, ai fini di un'efficace attuazione del regolamento n. 561/2006 nell'interesse della sicurezza stradale, non è soltanto necessario il controllo dell'osservanza delle disposizioni di tale regolamento, ma occorre anche che gli Stati membri possano infliggere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di constatazione di un'infrazione, come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento in parola.

30 Inoltre, va constatato che, considerato il carattere transfrontaliero delle attività di trasporto su strada, un'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 561/2006, secondo cui gli Stati membri permettono alle loro autorità competenti di infliggere una sanzione per

un'infrazione constatata sul loro territorio, anche se tale infrazione è stata commessa sul territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo, è più idonea a rispondere agli obiettivi perseguiti dal regolamento stesso.

31 Per contro, un'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 561/2006, secondo cui uno Stato membro che abbia constatato un'infrazione commessa sul territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo dovrebbe permettere, mediante autorizzazione, alle autorità competenti di un altro Stato membro di sanzionare tale infrazione, qualunque sia il luogo in cui essa è stata commessa, non è conforme a tali obiettivi.

32 Al riguardo, la Corte ha già dichiarato che uno Stato membro sul territorio del quale è stata commessa un'infrazione al regolamento n. 561/2006, è in ogni caso abilitato a sanzionarla (v., in tal senso, sentenza del 9 giugno 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punto 33), in modo che non è necessario che venga data un'autorizzazione da parte dell'autorità competente di un altro Stato membro.

33 L'interpretazione esposta al punto 31 della presente sentenza equivarrebbe ad abilitare le autorità competenti di uno Stato membro a sanzionare un'infrazione che non è stata né commessa né constatata sul territorio di tale Stato membro. Orbene, non si può presumere che il legislatore dell'Unione abbia inteso attribuire un ambito d'applicazione siffatto all'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 561/2006.

34 Per giunta, con riferimento all'articolo 19, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 561/2006, tale disposizione prevedeva, in via eccezionale, che, qualora fosse stata constatata un'infrazione che non era stata commessa sul territorio dello Stato membro interessato, e che era stata commessa da un'impresa avente sede o da un conducente il cui luogo di impiego si trovava in un altro Stato membro o in un paese terzo, lo Stato membro interessato da tale infrazione potesse notificare l'infrazione stessa all'autorità competente dello Stato membro o del paese terzo in cui l'impresa aveva sede o in cui il conducente aveva il proprio luogo di impiego. Tale disposizione è basata sull'ipotesi secondo cui lo Stato membro interessato, che poteva, fino al 1° gennaio 2009, «in luogo di imporre una sanzione», notificare tali fatti, era lo Stato membro sul territorio del quale l'infrazione era stata constatata.

35 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione presentata dichiarando che l'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 561/2006 deve essere interpretato nel senso che esso autorizza direttamente le autorità competenti di uno Stato membro a infliggere una sanzione a un'impresa o a un suo dirigente per un'infrazione a tale regolamento, constatata sul suo territorio e non ancora sanzionata, anche se tale infrazione è stata commessa sul territorio di un altro Stato membro nel quale tale impresa ha sede.

Sulle spese

36 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 (Settima Sezione) dichiara:

L'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, 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, deve essere interpretato nel senso che esso autorizza direttamente le autorità competenti di uno Stato membro a infliggere una sanzione a un'impresa o a un suo dirigente per un'infrazione a tale regolamento, constatata sul suo territorio e non ancora sanzionata, anche se tale infrazione è stata commessa sul territorio di un altro Stato membro nel quale tale impresa ha sede.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.