

Roma, 7 maggio 2018

Circolare n. 96/2018

Oggetto: Trasporti internazionali – Cabotaggio – Sentenza della Corte di Giustizia UE C-541/16 del 12.4.2018.

Nell'ambito di un contenzioso tra la Commissione Europea e la Danimarca, la Corte di Giustizia Europea, con la Sentenza indicata in oggetto, ha stabilito che i trasporti di cabotaggio non possono avere un numero indefinito di punti di carico e di scarico.

Se così fosse, ha specificato la Corte, verrebbe di fatto vanificato il limite secondo cui si possono eseguire solo 3 operazioni di cabotaggio nel termine temporale di 7 giorni (Regolamento UE n.1072/2009 articolo 8).

La Corte ha pertanto ritenute legittime le Linee Guida della Danimarca che - una volta definito il trasporto di cabotaggio effettuato dai vettori comunitari come un trasporto nazionale che va dal carico delle merci fino al loro scarico presso il destinatario secondo quanto specificato nella lettera di vettura – precisano che nel cabotaggio ci possono essere più punti di carico oppure più punti di scarico, ma non entrambi.

Daniela Dringoli
Codirettore

Allegato uno
D/d

© CONFETRA – La riproduzione totale o parziale è consentita esclusivamente alle organizzazioni aderenti alla Confetra.

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

12 aprile 2018 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Regolamento (CE) n. 1072/2009 – Articolo 2, punto 6 – Articolo 8 – Trasporti di cabotaggio – Nozione – Definizione contenuta in un documento “Domande e risposte” redatto dalla Commissione europea – Valore giuridico – Misure nazionali di attuazione che limitano il numero dei punti di carico e scarico che possono essere parte di un medesimo trasporto di cabotaggio – Discrezionalità – Restrizione – Proporzionalità»

Nella causa C-541/16,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto il 25 ottobre 2016,

Commissione europea, rappresentata da J. Hottiaux, L. Grønfeldt e U. Nielsen, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Regno di Danimarca, rappresentato inizialmente da C. Thorning, successivamente da J. Nymann-Lindgren e M. Søndahl Wolff, in qualità di agenti,

convenuto,

LA CORTE (Quinta Sezione),

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

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza dell’11 ottobre 2017,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 23 novembre 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell’articolo 2, punto 6, e dell’articolo 8 del regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l’accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (GU 2009, L 300, pag. 72).

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

Regolamento n. 1072/2009

- 2 Il regolamento n. 1072/2009 ha come obiettivo l'instaurazione di una politica comune dei trasporti, fra l'altro mediante l'adozione di norme comuni applicabili all'accesso al mercato dei trasporti internazionali di merci su strada sul territorio dell'Unione europea, nonché la fissazione delle condizioni per l'ammissione di trasportatori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro. Tale regolamento sancisce il principio secondo cui per effettuare i trasporti internazionali è necessario il possesso di una licenza comunitaria. Essa può essere rilasciata a qualsiasi trasportatore di merci su strada per conto terzi.
- 3 I considerando da 4 a 6, 13 e 15 del regolamento n. 1072/2009 così recitano:
- «(4) L'instaurazione di una politica comune dei trasporti comporta l'eliminazione di qualsiasi restrizione nei confronti del prestatore di servizi di trasporto fondata sulla nazionalità o sul fatto che è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui i servizi devono essere forniti.
- (5) Per consentire una realizzazione elastica e senza conflitti di ciò, occorre prevedere un regime transitorio di cabotaggio, fintanto che non sia completata l'armonizzazione del mercato del trasporto di merci su strada.
- (6) Il graduale completamento del mercato unico europeo dovrebbe condurre all'eliminazione delle restrizioni di accesso ai mercati interni degli Stati membri. Tuttavia, questo dovrebbe tenere in considerazione l'efficacia dei controlli e l'evoluzione delle condizioni di impiego nel settore, l'armonizzazione delle norme in materia, tra l'altro, di attuazione e di oneri relativi all'uso delle strade e la legislazione sociale e di sicurezza. La Commissione dovrebbe monitorare con attenzione la situazione di mercato e l'armonizzazione precedentemente citata e, ove opportuno, proporre l'ulteriore apertura dei mercati nazionali dei trasporti su strada, incluso il cabotaggio.
- (...)
- (13) È opportuno che i trasportatori titolari di licenze comunitarie previste dal presente regolamento e i trasportatori abilitati ad effettuare determinati tipi di servizi di trasporto internazionale siano ammessi ad effettuare servizi di trasporto nazionale all'interno di uno Stato membro in via temporanea in conformità del presente regolamento, senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento. (...)
- (...)
- (15) Fatte salve le disposizioni del trattato in materia di diritto di stabilimento, i trasporti di cabotaggio consistono nella fornitura di servizi da parte di trasportatori all'interno di uno Stato membro in cui questi non sono stabiliti e non dovrebbero essere proibiti a condizione che non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua all'interno di tale Stato membro. Per favorire il rispetto di tale condizione, la frequenza dei trasporti di cabotaggio e il periodo in cui possono essere effettuati dovrebbero essere definiti più chiaramente. In passato tali servizi di trasporto nazionali erano autorizzati a titolo temporaneo. Nella pratica è difficile determinare quali servizi sono autorizzati. È pertanto necessario fissare norme chiare e di facile applicazione».
- 4 L'articolo 2 del regolamento n. 1072/2009, rubricato «Definizioni», dispone quanto segue:
- «Ai fini del presente regolamento s'intende per:
- (...)
- 6) "trasporti di cabotaggio": trasporti nazionali di merci effettuati per conto terzi, a titolo temporaneo, in uno Stato membro ospitante, in conformità del presente regolamento;
- (...))».

- 5 Il capo III del regolamento n. 1072/2009, intitolato «Cabotaggio», comprende l'articolo 8 dello stesso, che ai suoi paragrafi 1 e 2 così prevede:

«1. Qualsiasi trasportatore di merci su strada per conto terzi che sia titolare di una licenza comunitaria e il cui conducente, se cittadino di un paese terzo, è munito di un attestato di conducente è ammesso, alle condizioni fissate dal presente capo, ad effettuare trasporti di cabotaggio.

2. Una volta consegnate le merci trasportate nel corso di un trasporto internazionale in entrata, i trasportatori di merci su strada di cui al paragrafo 1 sono autorizzati ad effettuare, con lo stesso veicolo oppure, se si tratta di veicoli combinati, con l'autoveicolo dello stesso veicolo, fino a tre trasporti di cabotaggio successivi al trasporto internazionale da un altro Stato membro o da un paese terzo allo Stato membro ospitante. L'ultimo scarico nel corso di un trasporto di cabotaggio prima di lasciare lo Stato membro ospitante deve avere luogo entro sette giorni dall'ultimo scarico nello Stato membro ospitante nel corso del trasporto internazionale in entrata.

Entro il termine di cui al primo comma, i trasportatori di merci su strada possono effettuare in qualsiasi Stato membro alcuni o tutti i trasporti di cabotaggio ammessi a norma del primo comma, purché siano limitati ad un trasporto per Stato membro entro tre giorni dall'ingresso del veicolo vuoto nel territorio dello Stato membro in questione».

Diritto danese

- 6 Il punto 3 delle Cabotagevejledning gældende fra den 14. maj 2010. En vejledning om cabotagereglerne i Europarlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (linee guida del 14 maggio 2010 relative alle norme in materia di cabotaggio su strada di cui al regolamento n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto su strada; in prosieguo: le «linee guida relative al cabotaggio»), che il Trafikstyrelsen (Ufficio dei trasporti, Danimarca) ha pubblicato sul proprio sito Internet il 21 maggio 2010, così recita:

«Si definisce “trasporto di cabotaggio” un trasporto nazionale di merci dal carico delle stesse sino al loro scarico presso il destinatario, come specificato nella lettera di vettura. Un trasporto di cabotaggio può riguardare più punti di carico oppure più punti di scarico».

Procedimento precontenzioso

- 7 Il 2 ottobre 2013, la Commissione ha chiesto al Regno di Danimarca informazioni complementari nell'ambito di una procedura EU pilot (n. 5703/13), al fine di poter valutare se la legislazione danese relativa al trasporto di cabotaggio fosse compatibile con il regolamento n. 1072/2009 e ha mosso tre censure vertenti, rispettivamente, sull'obbligo di presentare i documenti pertinenti al momento stesso del controllo del rispetto delle norme sul cabotaggio, sull'importo delle ammende inflitte ai trasportatori in caso di violazione di tali norme, e sul limite alla possibilità di effettuare un trasporto di cabotaggio comprendente più punti di carico e più punti di scarico.
- 8 Il Regno di Danimarca ha dato seguito a tale richiesta con lettere del 18 novembre e del 12 dicembre 2013.
- 9 Dato che tali risposte non sono state ritenute soddisfacenti, l'11 luglio 2014 la Commissione ha inviato una lettera di diffida al suddetto Stato membro, ribadendo le tre censure di cui al punto 7 della presente sentenza.
- 10 Con lettera del 9 settembre 2014, il Regno di Danimarca ha contestato dette censure.
- 11 Il 25 settembre 2015, la Commissione ha inviato al Regno di Danimarca un parere motivato nel quale ha indicato di ritenersi soddisfatta delle spiegazioni delle autorità danesi e della modifica apportata alla normativa danese in merito alla censura relativa all'obbligo di presentare documenti pertinenti al momento stesso del controllo. Il parere motivato, pertanto, riguardava solo le altre due censure.

- 12 Il Regno di Danimarca ha risposto a tale parere motivato con lettera del 25 novembre 2015, con la quale ha fornito ulteriori spiegazioni.
- 13 La Commissione ha ritenuto soddisfacenti le spiegazioni relative alla censura riguardante l'importo delle ammende inflitte ai trasportatori in caso di violazione delle norme sul cabotaggio. Essa, pertanto, ha deciso di proporre il presente ricorso, limitandone però la portata alla censura relativa al limite del numero dei punti di carico e dei punti di scarico che possono essere compresi in un trasporto di cabotaggio.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 14 A sostegno del suo ricorso, la Commissione afferma che la nozione di «trasporto di cabotaggio» di cui all'articolo 2, punto 6, e all'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009 dev'essere interpretata nel senso che un medesimo trasporto di cabotaggio può comportare più punti di carico, più punti di scarico, o persino più punti di carico e più punti di scarico.
- 15 La Commissione sostiene che, in occasione della riunione del Comitato per i trasporti su strada del 25 ottobre 2010, i rappresentanti degli Stati membri hanno raggiunto un accordo su tale interpretazione, che è stata pubblicata sul sito Internet della direzione generale (DG) «Mobilità e trasporti» della Commissione, sotto forma di un documento «Domande e risposte», e che si applica, pertanto, a tutti gli Stati membri.
- 16 La Commissione ritiene che, dal momento che le linee guida relative al cabotaggio adottate dal Regno di Danimarca prevedono che un trasporto di cabotaggio possa comportare più punti di carico oppure più punti di scarico, esse non sono conformi né alla suddetta interpretazione né all'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1072/2009.
- 17 Infine, nella sua replica, la Commissione respinge l'argomento del Regno di Danimarca relativo al fatto che gli Stati membri disporrebbero di un margine di discrezionalità per adottare misure nazionali d'attuazione al fine di chiarire la definizione della nozione di «trasporto di cabotaggio», ai sensi del regolamento n. 1072/2009. Secondo tale istituzione, non può esservi siffatto margine di discrezionalità poiché detta nozione è stata armonizzata mediante l'articolo 2, punto 6, e l'articolo 8 di detto regolamento, e, in ogni caso, le linee guida relative al cabotaggio non sono conformi al principio di proporzionalità.
- 18 Il Regno di Danimarca contesta l'interpretazione della nozione di «trasporto di cabotaggio» prospettata dalla Commissione. Esso rileva che l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 prevede unicamente che si possano effettuare, con lo stesso veicolo, fino a tre trasporti di cabotaggio, ma non precisa il numero di punti di carico e di punti di scarico che uno stesso trasporto di cabotaggio può comprendere. Pertanto, tale regolamento sarebbe privo di chiarezza in merito alla definizione di detta nozione.
- 19 Tale mancanza di chiarezza sarebbe avvalorata dal fatto che le norme riguardanti il trasporto di cabotaggio previste dal regolamento n. 1072/2009 sono interpretate ed applicate in maniera differente negli Stati membri, come emergerebbe più in particolare dalle pagine 18 e 19 della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato del mercato europeo del trasporto stradale [COM(2014) 222 final]. Inoltre, la stessa Commissione avrebbe riconosciuto che la definizione della nozione di trasporto di cabotaggio contenuta nel regolamento n. 1072/2009 è problematica e avrebbe previsto di rivedere detto regolamento al fine di rimediare.
- 20 Per quanto riguarda l'argomento relativo al fatto che l'interpretazione della nozione di trasporto di cabotaggio sarebbe stata chiarita in seguito a una riunione del Comitato per i trasporti, e che la nuova definizione stabilita dai rappresentanti degli Stati membri in tale occasione sarebbe contenuta in un documento «Domande e risposte» che vincolerebbe gli Stati membri, il Regno di Danimarca sostiene che tale documento non ha alcun valore giuridico e che la definizione ivi contenuta non si fonda su un accordo tra gli Stati membri.

- 21 Il Regno di Danimarca sostiene che la Corte, al punto 48 della sentenza del 21 dicembre 2011, *Danske Svineproducenter* (C-316/10, EU:C:2011:863), ha statuito che, quando un regolamento è privo di chiarezza, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità per adottare misure a livello nazionale al fine di rimediarevi, a condizione però che tali misure siano proporzionate e conformi agli obiettivi perseguiti dal regolamento di cui trattasi.
- 22 Tale Stato membro osserva che, conformemente all'articolo 2, punto 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, letti alla luce del considerando 15 di tale regolamento, l'obiettivo di quest'ultimo è limitare i trasporti nazionali di merci su strada nello Stato membro ospitante effettuati da un trasportatore su strada non residente vietando, in particolare, i trasporti di cabotaggio effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua all'interno di tale Stato membro.
- 23 Orbene, se non fosse applicato alcun limite al numero di punti di carico e di scarico, sarebbe possibile, per un trasportatore su strada non residente, effettuare un numero elevato di operazioni di trasporto nello Stato membro ospitante e considerarle come un solo e unico trasporto di cabotaggio, cosicché il limite di tre trasporti previsto dal regolamento n. 1072/2009 potrebbe essere eluso.
- 24 Il Regno di Danimarca ne desume che, dal momento che le linee guida relative al cabotaggio assicurano il carattere temporaneo del cabotaggio e contribuiscono a migliorare il fattore di carico degli automezzi pesanti e a evitare il trasporto a vuoto a vantaggio dell'efficacia dei trasporti, esse sono conformi all'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1072/2009. Tali misure consentirebbero, inoltre, di rafforzare la certezza del diritto e di garantire l'efficacia del controllo del rispetto del regolamento in parola.

Giudizio della Corte

- 25 Al fine di statuire sulla fondatezza del presente ricorso, va preliminarmente ricordato che, conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito di un procedimento per inadempimento spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (sentenze del 12 maggio 2005, *Commissione/Belgio*, C-287/03, EU:C:2005:282, punto 27 e giurisprudenza ivi citata, e del 19 maggio 2011, *Commissione/Malta*, C-376/09, EU:C:2011:320, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 26 Nel caso di specie, la Commissione contesta al Regno di Danimarca di essere venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 2, punto 6, e dell'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009, avendo adottato misure nazionali di attuazione volte a chiarire l'interpretazione della nozione di «trasporto di cabotaggio», ai sensi di detto regolamento, mentre tale Stato membro non ne aveva la competenza. In ogni caso, tali misure non sarebbero conformi all'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1072/2009.
- 27 A tale riguardo, occorre sottolineare che, sebbene a causa della loro stessa natura e della loro funzione nell'ambito delle fonti del diritto dell'Unione, le disposizioni dei regolamenti producano in genere effetti immediati negli ordinamenti giuridici nazionali, senza che le autorità nazionali debbano adottare misure di attuazione, alcune delle loro disposizioni possono tuttavia richiedere, per la loro attuazione, l'adozione di misure di applicazione da parte degli Stati membri (sentenze del 21 dicembre 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, punti 39 e 40, e del 30 marzo 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).
- 28 È pacifico che gli Stati membri possano adottare misure di attuazione di un regolamento se essi non ostacolano la sua applicabilità diretta, se non dissimulano la sua natura di atto di diritto dell'Unione e se precisano l'esercizio del margine discrezionale ad essi conferito da tale regolamento rimanendo nei limiti delle sue disposizioni (sentenze del 21 dicembre 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, punto 41, e del 30 marzo 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).
- 29 Deve farsi, dunque, riferimento alle disposizioni pertinenti del regolamento in questione, interpretate alla luce degli obiettivi del medesimo, al fine di stabilire se queste ultime vietino, impongano o consentano agli Stati membri di emanare talune misure di attuazione e, in particolare, in quest'ultima

ipotesi, se la misura di cui trattasi rientri nel margine di discrezionalità riconosciuto a ciascuno Stato membro (sentenza del 30 marzo 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

- 30 A tale riguardo, occorre rilevare che le disposizioni pertinenti del regolamento n. 1072/2009, ossia l'articolo 2, punto 6, e l'articolo 8 dello stesso, non autorizzano espressamente gli Stati membri ad adottare misure nazionali di attuazione per quanto riguarda il trasporto di cabotaggio.
- 31 Tuttavia, come risulta dal punto 28 della presente sentenza e come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, gli Stati membri possono adottare misure nazionali di attuazione di un regolamento anche se quest'ultimo non li autorizza espressamente a farlo.
- 32 In tal senso, ai punti da 48 a 50 della sentenza del 21 dicembre 2011, *Danske Svineproducenter* (C-316/10, EU:C:2011:863), nell'ambito del regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97 (GU 2005, L 3, pag. 1), la Corte ha già statuito che va riconosciuto agli Stati membri un certo margine di discrezionalità che permetta loro di adottare misure nazionali che stabiliscano norme numeriche relative all'altezza dei compartimenti interni destinati al trasporto su strada dei suini, poiché, sebbene detto regolamento non autorizzasse espressamente gli Stati membri ad adottare tali norme, esso non fissava in maniera precisa l'altezza di tali compartimenti.
- 33 Del pari, ai punti 36 e da 40 a 43 della sentenza del 28 ottobre 2010, *SGS Belgium e a.* (C-367/09, EU:C:2010:648), la Corte ha dichiarato che, sebbene il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1) non autorizzi espressamente gli Stati membri a farlo, questi ultimi possono legittimamente adottare misure nazionali di attuazione che prevedano le sanzioni da infliggere nel caso di una violazione del diritto dell'Unione che rechi pregiudizio al bilancio dell'Unione, dato che le disposizioni pertinenti di detto regolamento si limitano a fissare regole generali e non specificano in quale situazione né a quale soggetto si applichi ciascuna di tali sanzioni.
- 34 Pertanto, allo stesso modo, occorre verificare se, come sostiene il Regno di Danimarca, la nozione di «trasporto di cabotaggio», come definita nel regolamento n. 1072/2009, manchi di precisione, in particolare per quanto riguarda la questione se un trasporto di cabotaggio possa comportare più punti di carico e più punti di scarico, cosicché l'adozione di misure nazionali di attuazione miranti a precisare la portata di tale nozione risulti giustificata.
- 35 A tale riguardo, in primo luogo, occorre rilevare che l'articolo 2, punto 6, del regolamento n. 1072/2009 definisce i trasporti di cabotaggio come «trasporti nazionali di merci effettuati per conto terzi, a titolo temporaneo, in uno Stato membro ospitante», senza tuttavia precisare in alcun modo il numero di punti di carico o di punti di scarico che siffatto trasporto può comportare.
- 36 L'articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento prevede che, una volta consegnate le merci trasportate nel corso di un trasporto internazionale in entrata, i trasportatori su strada non residenti sono autorizzati ad effettuare fino a tre trasporti di cabotaggio successivi al trasporto internazionale da un altro Stato membro o da un paese terzo allo Stato membro ospitante. Tale disposizione precisa che l'ultimo scarico nel corso di un trasporto di cabotaggio prima di lasciare lo Stato membro ospitante deve avere luogo entro sette giorni dall'ultimo scarico nello Stato membro ospitante nel corso del trasporto internazionale in entrata.
- 37 Sebbene dall'espressione «ultimo scarico nel corso di un trasporto di cabotaggio» figurante in tale articolo derivi che un trasporto di cabotaggio può comportare più punti di scarico, tale disposizione non indica tuttavia se un trasporto di cabotaggio possa altresì comportare più punti di carico.
- 38 Di conseguenza, è giocoforza constatare che le rispettive formulazioni dell'articolo 2, punto 6, e dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 non permettono di rispondere alla questione se la nozione di «trasporto di cabotaggio» ai sensi di detto regolamento debba essere intesa nel senso che un trasporto di cabotaggio può comportare più punti di carico e più punti di scarico.

- 39 Orbene, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 44 delle sue conclusioni, la redazione di una disposizione di un regolamento in termini generici o imprecisi è indicativa della necessità di adottare misure nazionali di attuazione.
- 40 Peraltro, poiché l'obiettivo del regolamento n. 1072/2009 consiste, ai sensi del suo considerando 26, nell'assicurare un quadro coerente per il trasporto internazionale di merci su strada nell'intera Unione, tale regolamento non osta a che uno Stato membro adotti talune misure di attuazione di detto regolamento. Infatti, per quanto riguarda, in particolare, il cabotaggio, il considerando 5 dello stesso precisa che occorre prevedere un regime transitorio per questo tipo di trasporto, fintanto che non sia completata l'armonizzazione del mercato del trasporto su strada.
- 41 In secondo luogo, va sottolineato che, al fine di decidere in quale momento il limite di tre trasporti previsto all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 debba essere considerato raggiunto, occorre determinare se un trasporto avente più punti di carico e più punti di scarico costituisca un solo e unico trasporto di cabotaggio o più trasporti di cabotaggio.
- 42 In terzo luogo, è pacifico che la nozione di «trasporto di cabotaggio» ai sensi del regolamento n. 1072/2009 sia oggetto di un'interpretazione diversa a seconda degli Stati membri. Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, il Regno di Danimarca e, fino a poco tempo fa, la Repubblica di Finlandia, ritengono che un trasporto di cabotaggio non possa comportare più punti di carico e più punti di scarico. Il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica di Polonia consentono più punti di carico e più punti di scarico nel caso di un solo contratto di trasporto o qualora le merci abbiano lo stesso mittente o lo stesso destinatario. Il Regno dei Paesi Bassi e il Regno di Svezia ritengono che un trasporto di cabotaggio possa sempre comportare più punti di carico e più punti di scarico. Orbene, siffatta divergenza di interpretazione attesta la mancanza di chiarezza e di precisione del regolamento n. 1072/2009 per quanto riguarda la nozione di trasporto di cabotaggio.
- 43 In quarto luogo, occorre rilevare che la stessa Commissione, sia al punto 19 della sua relazione COM(2014) 222 final, sia nelle sue osservazioni scritte e in udienza, ha riconosciuto la necessità di chiarire la nozione di «trasporto di cabotaggio» ai sensi del regolamento n. 1072/2009.
- 44 Di conseguenza, occorre constatare che, sebbene l'articolo 2, punto 6, e l'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009 non prevedano espressamente l'adozione di misure nazionali d'attuazione, tali disposizioni mancano di chiarezza per quanto riguarda la nozione di trasporto di cabotaggio, cosicché occorre riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità per adottare siffatte misure.
- 45 Come ha sottolineato l'avvocato generale ai paragrafi 57 e 58 delle sue conclusioni, tale constatazione non può essere rimessa in discussione dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 per adeguarli all'evoluzione del settore [COM(2017) 281 final], volta in particolare a modificare il regolamento n. 1072/2009 per quanto riguarda la definizione della nozione di trasporto di cabotaggio di cui all'articolo 2, punto 6, di detto regolamento. Infatti, dato che tale proposta è ancora in fase di discussione, essa è priva di qualsiasi rilevanza nel contesto della presente causa.
- 46 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo il quale l'interpretazione della nozione di trasporto di cabotaggio sarebbe stata chiarita in un documento «Domande e risposte» adottato in seguito alla riunione del Comitato per i trasporti su strada del 25 ottobre 2010, neppure esso può trovare accoglimento.
- 47 Infatti, nonostante, come sostiene la Commissione, tale documento sia stato pubblicato sul sito Internet della DG «Mobilità e trasporti» di tale istituzione, esso non è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Inoltre, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi da 82 a 84 delle sue conclusioni, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Comitato per i trasporti su strada stabilisce che il programma elaborato per ciascuna riunione opera una distinzione tra, da un lato, le misure proposte su cui detto comitato è chiamato a fornire un parere, conformemente alla procedura di regolamentazione con controllo e, dall'altro, le altre questioni sottoposte a detto comitato per conoscenza oppure per un semplice scambio di opinioni. Orbene, dal fascicolo presentato alla Corte risulta che l'interpretazione della nozione di «trasporto di cabotaggio», come ripresa in detto

documento, figurava effettivamente nel programma della riunione del Comitato per i trasporti su strada del 25 ottobre 2010, ma tale punto non è stato sottoposto a votazione. Di conseguenza, tale interpretazione non può essere considerata come il risultato di un accordo tra i rappresentanti degli Stati membri. In ogni caso, la stessa Commissione ha riconosciuto, nelle sue osservazioni scritte e in udienza, che il medesimo documento non possiede un valore giuridico vincolante.

- 48 In tali circostanze, non si può criticare il Regno di Danimarca per avere adottato misure nazionali di attuazione del regolamento n. 1072/2009 e, più in particolare, dell'articolo 2, punto 6, e dell'articolo 8 di detto regolamento, con lo scopo di precisare la portata della nozione di «trasporto di cabotaggio», ai sensi del medesimo, ai fini della sua applicazione nel territorio di tale Stato membro.
- 49 Tuttavia, occorre verificare se le misure nazionali di attuazione adottate dal Regno di Danimarca, ossia le linee guida relative al cabotaggio, siano conformi al principio di proporzionalità.
- 50 Il principio di proporzionalità, che deve essere rispettato in particolare dalle autorità legislative e di regolamentazione degli Stati membri in sede di applicazione del diritto dell'Unione, esige che i mezzi approntati da una disposizione siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito dalla normativa dell'Unione di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo (sentenza del 21 dicembre 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, punto 52).
- 51 In primo luogo, per quanto riguarda l'idoneità delle linee guida relative al cabotaggio a realizzare l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1072/2009 per quanto concerne tale tipo di trasporto, il Regno di Danimarca sostiene che, vietando ai trasportatori su strada non residenti di effettuare trasporti di cabotaggio comportanti più punti di carico e più punti di scarico, tali misure mirano, in particolare, a garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua.
- 52 A tale riguardo, occorre rilevare che, poiché il regolamento n. 1072/2009, ai sensi del suo considerando 5, mira all'instaurazione di un regime transitorio di cabotaggio, gli Stati membri non sono obbligati ad aprire completamente i mercati nazionali ai trasportatori su strada non residenti. In tal senso, l'articolo 8, paragrafo 2, di detto regolamento prevede che il trasporto di cabotaggio sia consentito solo successivamente a un trasporto internazionale e sia limitato a tre trasporti entro sette giorni dall'ultimo scarico di detto trasporto internazionale. Inoltre, i considerando 13 e 15 del regolamento n. 1072/2009 sottolineano il carattere temporaneo del cabotaggio e indicano, in particolare, che i trasporti di cabotaggio non dovrebbero essere effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua all'interno dello Stato membro ospitante.
- 53 Orbene, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi 66 e 68 delle sue conclusioni, il fatto di permettere ai trasportatori su strada non residenti di effettuare trasporti di cabotaggio comportanti un numero illimitato di punti di carico e di punti di scarico potrebbe privare di significato il limite di tre trasporti prescritto all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 ed essere perciò contrario al carattere temporaneo del cabotaggio nonché alla finalità perseguita da tale regolamento con riferimento a detto tipo di trasporto. Infatti, in tale ipotesi, il carattere temporaneo del cabotaggio sarebbe garantito soltanto dal limite di sette giorni previsto all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009.
- 54 Pertanto, il divieto previsto dalle linee guida relative al cabotaggio è tale da garantire il rispetto del limite di tre trasporti previsto all'articolo 8, paragrafo 2, di detto regolamento.
- 55 Di conseguenza, tali misure sono idonee a realizzare l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1072/2009 per quanto riguarda il cabotaggio.
- 56 In secondo luogo, occorre verificare se le linee guida relative al cabotaggio non eccedano quanto necessario per conseguire detto obiettivo.
- 57 Il Regno di Danimarca sostiene che il limite del numero dei punti di carico e dei punti di scarico che un trasporto di cabotaggio può comportare, previsto dalle linee guida relative al cabotaggio, è necessario per garantire il carattere temporaneo del trasporto di cabotaggio e non è eccessivamente

restrittivo, in quanto dette linee guida non si spingono fino a stabilire che un trasporto di cabotaggio possa avere unicamente un punto di carico e un punto di scarico.

- 58 A tale riguardo, occorre rilevare che le linee guida relative al cabotaggio prevedono che un trasporto di cabotaggio possa avere più punti di carico o più punti di scarico. Tali misure non limitano perciò il numero di mittenti o di committenti per un medesimo trasporto di cabotaggio e autorizzano implicitamente che un trasporto di cabotaggio possa avere più punti di carico e un punto di scarico o più punti di scarico e un punto di carico.
- 59 Ne consegue che, secondo le linee guida relative al cabotaggio, solo i trasporti di cabotaggio comportanti più punti di carico e più punti di scarico sono vietati.
- 60 Pertanto, tali misure non eccedono quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1072/2009.
- 61 In considerazione di quanto precede, occorre concludere che le linee guida relative al cabotaggio sono conformi al principio di proporzionalità.
- 62 In tali circostanze, occorre dichiarare che la Commissione non ha dimostrato che, adottando misure nazionali di attuazione volte a chiarire la nozione di trasporto di cabotaggio ai sensi del regolamento n. 1072/2009, il Regno di Danimarca sia venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 2, punto 6, e dell'articolo 8 di detto regolamento.
- 63 Di conseguenza, il ricorso della Commissione deve essere respinto.

Sulle spese

- 64 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda del Regno di Danimarca.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Commissione europea è condannata alle spese.**

Firme